



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
25.5.2007

**VALTIONTALouden TARKISTETUT KEHYKSET
VUOSILLE 2008–2011:**

PERUSTELUMUISTIO

SISÄLLYSLUETTELO

1 Talouspoliittinen tilanne keväällä 2007 – yhteenveto	3
1.1 Talouspolitiikan linja	3
1.2 Kehyspäättöksen keskeinen sisältö	4
2 Taloudellinen toimintaympäristö lähivuosina	5
2.1 Talouden näkymät keväällä 2007	5
2.2 Keskipitkän aikavälin näkymät	6
2.2.1 Makrotalouden kehitys keskipitkällä aikavälillä.....	7
2.2.2 Julkinen talous keskipitkällä aikavälillä.....	9
2.2.3 Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys.....	12
2.3 Vaihtoehtoinen talouskehitys ja vaikutukset julkiseen talouteen	13
2.3.1 Talouskasvu ja hallituksen tavoitteet.....	13
2.3.2 Palkkakustannusten nousun vaikutukset talouteen.....	14
3 Talouspolitiikan linjaukset	16
3.1 Työllisyys	16
3.2. Hallituksen veropolitiikka	17
3.3 Julkisen talouden tuottavuus	18
3.3.1 Kunta- ja palvelurakennemuutoksella kyettävä nostamaan tuottavuutta.....	19
3.3.2 Valtionhallinnon tuottavuuden parantaminen kehyskaudella.....	20
3.4 Innovaatiot, T&K ja yrittäjyys	23
3.5 Energia-, ilmasto- ja ympäristöpolitiikka	23
4 Vaalikauden kehys 2008–2011	25
4.1 Hallituksen menosääntö ja uudistettu kehysjärjestelmä	25
4.2 Menokehys ja kehysten ulkopuoliset menot	26
4.3 Menolinjaukset	28
5 Valtiontalouden tulot ja tasapaino	30
5.1 Budjettitalouden tulot ja tasapaino	30
5.2 Rahastotalouden varat kehyskaudella	33

1 Talouspoliittinen tilanne keväällä 2007 – yhteenveto

Tämä muistio on taustamateriaalia pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen vuosia 2008–2011 koskevalle kehyspäättökselle. Muistiossa tarkastellaan talousnäkyviä vuonna 2007 ja kehyskautena, sekä kuvataan hallituksen ohjelmassaan esittämien talouspoliittisten toimenpiteiden vaikutuksia valtiotalouteen. Lisäksi muistiossa kuvataan uudistettua kehysjärjestelmää ja hallituksen ensimmäistä kehyspääöstä niin menojen kuin tuloarvioidenkin osalta.

1.1 Talouspolitiikan linja

Kehyskauden näkymiä varjostaa väestön kiihtyvä ikääntyminen. Samalla kun julkiset menot lisääntyvät väestön vanhenemisen myötä, työllisten määrän supistuminen hidastaa kokonaistuotannon ja verotulojen kasvua. Hallitus pyrkii varautumaan tästä julkiseen talouteen kohdistuvaan paineeseen vahvistamalla talouden kantokykyä rakenteellisin uudistuksin sekä harjoittamalla vastuullista meno- ja veropolitiikkaa.

Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi työllisyyden parantaminen 80 000 – 100 000 henkilöllä vaalikauden loppuun mennessä. Haastavan työllisyystavoitteen toteutuminen edellyttää työvoiman tarjontaa tukevia ja tuottavuutta vahvistavia määrätietoisia toimenpiteitä, suotuisaa kansainvälistä talouskehitystä sekä työvoiman kysynnän turvaavaa maltillista palkkakehitystä.

Työn tarjonnan lisäämiseksi pyritään nopeuttamaan koulutuksesta valmistumista. Lisäksi työnteon kannattavuutta lisätään ja kannustinloukkuja puretaan työn verotusta keventämällä sekä sosiaaliturvaa uudistamalla. Ammatillista ja alueellista liikkuvuutta pyritään lisäämään mm. uudistamalla aikuiskoulutusjärjestelmää ja toisella asuinpaikkakunnalla olevan asunnon kulujen verovähennyskelpoisuudella. Rakenteellista työttömyyttä pyritään vähentämään tehostamalla työttömien koulutusta, tukityöllistämistä sekä työnvälitystä.

Julkisten menojen kasvua pyritään hillitsemään päättämällä vaalikauden yli ulottuvista, menojen kasvua rajoittavista menokehyksistä sekä parantamalla tuottavuutta kunta- ja palvelurakennehankkeen sekä valtion tuottavuusohjelman avulla. Tämä tarkoittaa julkisen toiminnan tehostamista ja julkisen sektorin työvoiman kohdentamista uudelleen vastaamaan paremmin väestön ikääntymistä aiheutuvia tarpeita. Julkisen sektorin työvoimakysyntä ei saisi muodostaa estettä yksityisen sektorin ja koko kansantalouden kasvumahdollisuuksille.

Hallituksen tavoitteena on valtiontalouden yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta vastaava rakenteellinen ylijäämä vaalikauden lopussa vuonna 2011. Tästä seuraisi, että valtionvelka suhteessa bruttokansantuotteeseen laskisi vaalikaudella edelleen. Valtiontalouden ylijäämätavoitteen saavuttaminen edellyttää meno- ja verolinjauksiin pitäytymisen lisäksi voimakkaita talouden kasvupotentiaalia vahvistavia toimia ja hallituksen työllisyystavoitteen täyttymistä. Veropoliittisten toimien mitoituksen suhteen hallitus on sitoutunut siihen, etteivät ne vaaranna julkisen talouden pitkän ajan kestävyttä eivätkä Suomen vakausohjelmaan sisältyviä sitoumuksia. Hallitusohjelmassa lisäksi todetaan, että valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2½ % bruttokansantuotteesta.

Hallitus on sitoutunut ajoittamaan menonlisäykset ja veronkevennykset siten, että vakaa suhdannekehitys ei vaarannu ja ylijäämätavoite saavutetaan. Tuloverokevennysten mitoituksessa ja ajoituksessa otetaan lisäksi huomioon palkkaratkaisut. Vuoden 2007 suhdannekuvaa leimaa korkeasuhdanteen pitkitymisestä ja talouden niukkuustekijöistä johtuvat hinta- ja kustannuspaineet. Suhdannetilanteen vuoksi finanssipolitiikan kevennykset onkin perusteltua ajoittaa hallituskauden loppupuoliskolle. Veronkevennykset ja menonlisäykset on pyritty painottamaan suurelta osin vuosiin 2010 ja 2011.

1.2 Kehyspäättöksen keskeinen sisältö

Kehyspäättös pohjautuu edellisen hallituksen 8.3.2007 päättämään tekniseen menokehykseen. Siinä otettiin huomioon pääministeri Vanhasen ensimmäisen hallituksen tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien menotasoon, mutta siihen ei sisällytetty uusia poliittisia linjauksia. Tässä pääministeri Vanhasen toisen hallituksen ensimmäisessä kehyspäättöksessä on lisäksi otettu huomioon hallitusohjelmalinjausten toteutus. Ohjelmassaan hallitus on sitoutunut siihen, että kehyksen piiriin kuuluvat valtion menot ovat vuonna 2011 enintään 1,3 miljardia euroa suuremmat kuin maaliskuun kehyksessä. Hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyspäättöksen puitteissa mahdollista. Vastuullisen ja pitkäjänteisen menopolitiikan varmistamiseksi hallitus jatkaa ja kehittää hyviä tuloksi saavuttanutta kehysmenettelyä.

Hallituksen ensimmäinen kehyspäättös määrää hallituskauden menojen enimmäistason, johon tehdään tulevina vuosina vain hinta- ja kustannustasossa ja budjetin rakenteessa tapahtuvia muutoksia vastaavat korjaukset. Kokonaismenokaton alla voidaan vuosittaisten kehyspäättösten yhteydessä tehdä painopistesiiroja hallinnonalojen sisällä ja välillä.

Aiempaan vaalikauteen verrattuna kehysjärjestelmään on tehty eräitä muutoksia, mm. kokonaiskehyksestä varataan aiempaa enemmän, 300 miljoonaa euroa vuosittain lisätalousarvioesityksiä varten ja kehysten ulkopuolelle kuuluvien menojen koostumusta on muutettu.

Hallitusohjelman 1,55 mrd. euron menonlisäyksistä kohdennetaan 500 milj. euroa hyvinvointipalveluihin ja tulonsiirtoihin sekä 350 milj. euroa osaamisen edistämiseen. 200 milj. euroa on eritelty käytettäväksi muihin välttämättömiin menoihin ja 200 milj. euroa on jätetty jakamattomaksi varaukseksi. Vuosittainen lisäbudjettivaraus on 300 milj. euroa. Menonlisäyksistä 250 milj. euroa rahoitetaan menojen uudelleen kohdentamalla, jotta 1,3 mrd. euron menonlisäyskattoa ei ylitettäisi.

2 Taloudellinen toimintaympäristö lähivuosina

Taloukasvu jatkuu Suomessa lähiaikoina vahvana ja yltää sekä tänä että ensi vuonna noin kolmeen prosenttiin. Maailmantalouden vajaan viiden prosentin kasvuvauhdin arvioidaan jatkuvan vielä ensi vuonnakin, kuudetta vuotta peräkkäin. Lisäksi kotimaisen kysynnän pohja on vielä vahva, kun tulonmuodostus on myönteistä ja luottamus talouteen on hyvä. Työllisyys kasvaa edelleen, mutta hidastuvasti. Työmarkkinat ovat kiristymässä, kun työvoiman tarjonnan kasvu vaimenee ja työttömyysaste lähenee arvioitua rakenteellisen työttömyyden tasoa.

Poikkeuksellisen pitkän ja suhteellisen maltillisen työehtosopimuskauden jälkeen palkkapaineet ovat yleistyneet ja yritysten tulokset ovat kohentuneet. Asuntolainakannan kasvu jatkuu nopeana, vaikka eurooppalaista rahapolitiikkaa on kiristetty ripeässä tahdissa. Asuntojen reaalihinnat ovat jo saavuttaneet aiemman, 1980-luvun lopun ennätystason, ja pääkaupunkiseudulla jopa selvästi ylittäneet sen. Kotitalouksien kulutuskysyntä perustuukin yhä enemmän myös velkaantumiselle, joka on noussut jo ennätystasolle.

Korkeasuhdanteen pitäminen hallittuna edellyttää suurta malttia kaikilta talouden toimijoilta, erityisesti finanssipolitiikassa, työmarkkinoilla ja kotitalouksien keskuudessa. Keskipitkällä aikavälillä talouden kasvumahdollisuuksia heikentää erityisesti väestön ikääntymisestä johtuva työvoiman tarjonnan väheneminen. Hallitusohjelmassa asetettujen työllisyyttä ja julkista taloutta koskevien tavoitteiden saavuttaminen edellyttääkin työvoiman tarjontaa tukevia ja tuottavuutta vahvistavia toimenpiteitä.

2.1 Talouden näkymät keväällä 2007

Odotettua parempi kehitys vuonna 2006 merkitsi vahvaa lähtökohtaa tälle vuodelle. Vuonna 2007 BKT:n odotetaan lisääntyvän 3,1 %. Vuosi 2008 tuonee taloukasvuun vaimentumista vain hiukan, sillä kokonaistuotannon arvioidaan kasvavan 2,7 %. Maailmantalouden kehitys, kotimaisen elektronikkateollisuuden suuret tuotantovaihtelut tai suhdannekierron kypsyminen yhdessä resurssirajoitteiden kanssa saattavat kuitenkin tuottaa yllätyksiä. Työvoimakapeikot yleistyvät edelleen ja rajoittavat jatkossa enenevässä määrin tuotannon kasvua. Toimeliaisuus on hidastunut ennakoitua nopeammin teollisuudessa, sillä alkuvuonna teollisuuden volyyymi-indeksi jäi 1½ % viimevuotista ajankohtaa pienemmäksi.

Tuotanto lisääntyi selvästi työpanosta nopeammin viime vuonna. Tämä merkitsi työn tuottavuuden poikkeuksellisen vahvaa nousua. Tuottavuuden nopea kasvu oli kuitenkin lähinnä suhdanneluonteista. Nopean tuottavuuskasvun ja palkkojen maltillisen nousun johdosta yksikkötyökustannukset koko kansantaloudessa supistuivat viime vuonna ensimmäistä kertaa lähes kymmeneen vuoteen, ja teollisuuden kustannuskilpailukyvyyn arvioidaan laajalti kohentuneen.

Matalan kustannustason maissa valmistettujen tavaroiden osuus kotimaisessa kysynnässä ja tuotannossa on lisääntynyt jo useiden vuosien ajan. Vuonna 2006 tavaravienti lisääntyi kuitenkin kaksinkertaisesti tavaratuontiin verrattuna, ja nettoviennin osuus BKT:n kasvusta nousi 2,5 prosenttiyksikköön. Vaihtotaseen ylijäämä ja etenkin yritysten rahoitusasema kohenivat tuntuvasti. Myös julkisen talouden rahoitusasema vahvistui, kun taas kotitalouksien rahoitusaliylijäämä kasvoi. Vuonna 2007 ulkomaankaupan kasvu tasaantuu mutta jatkuu silti vahvana. Viennin kasvua tukee maailmankaupan hyvä veto ja etenkin euroalueen kasvava kysyntä. Perinteistä metalliteollisuutta lukuun ottamatta vientinäkymät ovat kuitenkin käyneet epävarmemmiksi, ja koko viennin kasvu jääneekin sekä tänä että ensi vuonna maailmankaupan kasvua hitaammaksi.

Kotitalouksien käytettävissä olevat reaalitytulot lisääntyivät viime vuonna ainoastaan 1,5 %. Tähän nähdyn kulutuksen ja asuntoinvestointien kasvu oli voimakasta, ja se rahoitettiin velkaa lisäämällä sekä säästöjä purkamalla. Kotitalouksien säästämisaste jäi negatiiviseksi, ja velkojen suhde käytettävissä oleviin tuloihin nousi vuoden lopussa 97 prosenttiin. Korkeiden noususta huolimatta velkaantuminen on

jatkunut tämän vuoden alkukuukausina nopeana. Kulutuksen lisääntyminen on suuntautunut kestokulutustavaroihin, mutta hankinnat ovat tasaantuneet ja ainakin autojen kohdalla osin jo supistuneetkin alkuvuoden aikana. Vuoden alussa voimaanastuneet valtion tuloverotuksen kevennykset tukevat tänä vuonna merkittävästi palkansaajien ostovoimaa. Kotitalouksien vahva luottamus sekä työllisyyden jatkuva koheneminen yhdessä lisääntyvän velanoton kanssa ylläpitävät kulutuksen vajaan kolmen prosentin kasvua ensi vuonnakin.

Investoinnit lisääntyivät viime vuonna 5 %. Asuinrakennusinvestointien ohella myös teollisuus- ja liikerakentaminen lisääntyi, samoin kone- ja laiteinvestoinnit. Tänä vuonna investoinnit lisääntyvät lähes viimevuotista vauhtia. Neljä vuotta vilkkaana jatkunut asuntorakentaminen alkaa korkojen noustessa tasaantua, mutta toimitila- ja infrahankkeita on vielä runsaasti käynnissä. Ensi vuonna valtion liikennehankkeita käynnistyy erittäin runsaasti, joten maarakentamisen markkinatilanne muodostunee tiukaksi. Teollisuuden investointeja kasvattaa kapasiteetin uusinta- ja lisäystarve, joskin merkittävä osa alan investoinneista suuntautuu edelleen ulkomaille.

Viime vuonna työllisyys lisääntyi keskimäärin 42 000 henkilöä, ja työllisyysaste kohosi lähes prosenttiyksikön 68,9 prosenttiin. Työvoiman kysyntä oli vilkasta erityisesti yksityisissä palveluissa, kun taas julkisen sektorin työpaikat vähentyivät hieman. Työllisten määrän lisäyksestä runsas puolet tuli yli 60-vuotiaista, kun taas nuorempien työllisten määrän kasvu jäi vähäiseksi. Työvoiman tarjonnan kasvu jatkui, ja työttömyysaste painui 7,7 prosenttiin.

Tänä vuonna työllisyyden parantuminen jatkuu painottuen edelleen yksityisiin palvelutoimintoihin ja rakentamiseen. Työllisyysaste kohoaa vajaan 69½ prosenttiin, ja työllisten lukumäärä ylittää viimevuotisen keskimäärän 25 000 hengellä. Kun työvoiman tarjonta ei enää juuri kasva, työttömyysaste alenee keskimäärin noin 7 prosenttiin tänä vuonna ja alle 7 prosenttiin ensi vuonna.

Maassa on samaan aikaan sekä työttömyyttä että pulaa työvoimasta. Tämän vuoden ensimmäisellä neljänneksellä oli avoinna keskimäärin 45 000 uutta työpaikkaa. Kaikista avoimista työpaikoista hieman yli puolet on osa- tai määräaikaisia ja nelisenkymmentä prosenttia vaikeasti täytettäviä. Suhdannekyselyissä ammattitaitoisen työvoiman puute on todettu merkittäväksi kasvun esteeksi viime aikoina paitsi rakentamisessa myös teollisuudessa ja erällä palvelualoilla.

Kuluttajahintojen vuosinousu ylitti vuoden vaihteessa 2 prosentin rajan ensimmäisen kerran viiteen vuoteen. Lähes puolet kuluttajahintojen kokonaisnoususta aiheutui asuntojen hintojen ja korkojen kohoamisesta. Asuntohinnat ovat nousseet kuluttajahintaindeksiin suhteutettuna jo 1980-luvun lopun huipputasolle. Kuluvan vuoden aikana kuluttajahintojen nousupaineiden arvioidaan yleisesti pienenevän, sillä korkojen nousu on suurelta osin siirtynyt lainanhoitokuluihin ja asuntohintojen nousun odotetaan hidastuvan. Toisaalta raakaöljyn maailmanmarkkinahinnat ovat keväällä olleet ennakoitua korkeammat, joten energiakustannuksista aiheutuvat kuluttajahintapaineet ovat kohonneet.

Keskimäärin kuluttajahinnat kohoavat tänä vuonna viime vuoden tapaan runsaat 1½ %, mikäli raakaöljyn hinta laskee kuluvan kevään aikana alkuvuoden tasolle. Rakennusalalla on viime vuoden puolivälistä lähtien esiintynyt pahenevia materiaalien saatavuusongelmia sekä lisääntyviä kustannuspaineita. Materiaalikustannusten vuosinousu on yltänyt jo 7 prosenttiin ja työkustannustenkin nousu lähentelee 4 prosenttia.

Palkansaajien ansiotaso kohosi viime vuonna 3 % eli prosenttiyksikön edellisvuotista hitaammin. Työvoiman saatavuusongelmista huolimatta liukumakehitys pysyi pääosin maltillisena. Vuoden 2007 syyskuun loppuun asti voimassa olevan sopimuskauden aikana ei toteuteta enää uusia palkankorotuksia, ja ansiotason nousun arvioidaan tänä vuonna hidastuvan edelleen 2½ prosenttiin.

2.2 Keskipitkän aikavälin näkymät

Makrotalouden kehityksen yleiskuva noudattelee maaliskuun kehyspäätöksen yhteydessä esitettyä arviota. Vuosien 2007–2008 osalta makrotalouden kehitys on valtiovarainministeriön 27.3.2007 julkis-

taman suhdanne-ennusteen mukainen. Vuosia 2009–2011 koskevat keskipitkän aikavälin arviot pohjautuvat kansantalouden pidemmän ajan kasvuedellytyksiä koskeviin laskelmiin ja selvityksiin, ja ne ovat linjassa marraskuussa 2006 julkistetun Suomen vakausohjelman tarkistuksen kanssa.

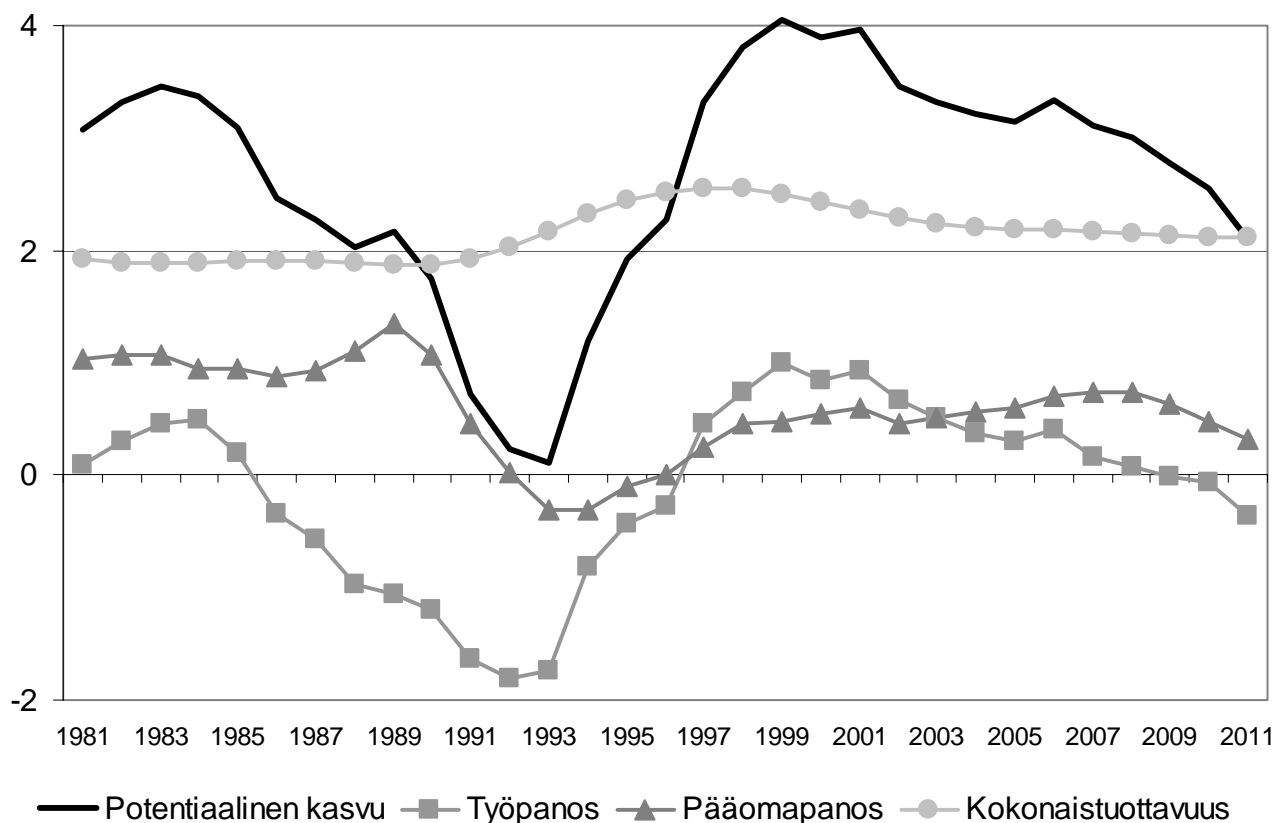
Laskelmassa on huomioitu hallitusohjelmassa esitettyjen talouspoliittisten toimenpiteiden välittömät vaikutukset julkiselle taloudelle kehysvalmisteluun sisältyvien arvioiden perusteella. Kokonaisarvio kansantalouden kehityksestä ei ole hallitusohjelman seurauksena kuitenkaan muuttunut, lukuun ottamatta kasvun rakenteessa tapahtunutta hienoista tarkennusta. Hallitusohjelman dynaamisia vaikutuksia voidaan arvioida paremmin, kun sovittujen toimenpiteiden sisällöstä ja ajoituksesta tehdään tarkemmat päätökset.

2.2.1 Makrotalouden kehitys keskipitkällä aikavälillä

Talouden kasvuvauhtia alkaa lähivuosina rajoittaa tuotantoresurssien saatavuus. Tämä merkitsee suurta muutosta laman jälkeen pitkälle tämän vuosikymmenen puolelle vallinneeseen tilanteeseen, jolloin taloudellisen kasvun tahti oli pitkälti talouden kysyntätekijöiden säätelystä. Tarjontarajoitteiden vuoksi kotimaiseen kysyntään on aiempaa vaikeampaa vaikuttaa finanssipolitiikkaa keventämällä. Kevennykset saattaisivat sen sijaan johtaa kustannus- ja hintatason nousuun.

Kasvumahdollisuuksia heikentää erityisesti väestön ikääntymisestä johtuva työvoiman tarjonnan väheneminen. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäinen väestö alkaa vähentyä vuosikymmenen vaihteen paikkeilla. 15–64 -vuotiaiden määrän ennakoitua supistuvan yli 300 000 henkilöllä seuraavan 20 vuoden kuluessa. Työvoimaan kuuluvien määrän voi odottaa alkavan vähentyä lähivuosina, jo ennen työikäisen väestön määrän kääntymistä laskuun, ellei keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää saada merkittävästi nousemaan nykyisestä.

Kuvio 1. Potentiaalinen tuotannon kasvu ja sen osatekijät, prosenttimuutos edellisvuodesta



Sen lisäksi, että työpanoksen määrä kääntyy laskuun, tuotantokapasiteetin kasvun maltillisuus vähentää talouden kasvupotentiaalia. Investointiaste on alentunut selvästi viimeisen 15 vuoden aikana, joskin tutkimus- ja tuotekehityksen menot ovat osittain korvanneet investointeja. Kansainvälisen tuotannon uusjako merkitsee myös kotimaisen tuotannon sopeuttamista uusiin olosuhteisiin.

Työ- ja pääomapanoksen kehittyessä heikosti talouskasvu tulee lähivuosina nojautumaan pääasiassa kokonaistuottavuuden kasvuun (ks. kuvio 1). Kuviossa on esitetty EU-maiden käyttämällä tuotantofunktiomenetelmällä arvioitu potentiaalinen tuotannonkasvu sekä kasvupotentiaalin jakautuminen tuotannon tekijöihin.

Myös lisääntyvät toimenpiteet ilmastonmuutoksen torjumiseen tulevat osaltaan hidastamaan talouskasvua. Euroopan komission arvion mukaan ilmastonmuutosta hidastavat toimet voivat vuoteen 2020 mennessä jarruttaa EU:ssa kansantuotteen kasvua 0,2 prosenttiyksiköllä vuodessa. Suomessakin ilmastonmuutosta hidastavat toimet voivat vaikuttaa talouden kasvuedellytyksiin, jolloin sillä olisi myös vaikutuksia julkisen talouden rahoitusasemaan.

Talousnäkömien heikkeneminen näkyy eri kysyntäerien kasvun hidastumisena. Yksityisen kulutuksen odotetaan kasvavan lähivuosina hieman kokonaistuotantoa hitaammin, keskimäärin 2 % vuodessa. Vilkas yksityinen kulutus on johtanut kotitalouksien velkaantuneisuuden selvään nousuun. Velkaantuminen ja työllisyyden kasvun hidastuminen alkavat rajoittaa jo lähivuosina kotitaloussektorin kulumahdollisuuksia.

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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	keskiarvo 2008-2011
	muutos, %						
BKT	5,5	3,1	2,7	2,6	2,1	1,8	2,3
Tuonti	5,4	4,8	3,9	3,4	3,4	3,2	3,5
Vienti	10,7	5,7	4,3	4,5	4,3	4,0	4,3
Yksityinen kulutus	3,0	2,7	2,2	2,2	1,9	1,5	2,0
Julkinen kulutus	0,9	1,2	1,3	1,8	1,6	1,6	1,6
Yksityiset investoinnit	5,6	4,1	2,1	2,2	2,2	1,9	2,1
Julkiset investoinnit	1,8	4,3	4,4	0,4	-3,3	-1,3	0,1
Yksityisen kulutuksen hinta	1,9	1,9	2,0	1,7	1,7	1,7	1,8
Työllisyys	1,8	0,9	0,5	0,3	0,1	-0,2	0,2
Työvoima	1,1	0,3	0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Työn tuottavuus	3,6	2,2	2,1	2,3	2,0	2,0	2,1
Työttömyysaste	7,7	7,1	6,7	6,3	6,1	6,1	
Työllisyysaste (15-64 vuotiaat)	68,9	69,4	69,7	69,8	70,0	70,2	

* Taulukko pohjautuu valtiovarainministeriön 27.3.2007 julkistamaan suhdanne-ennusteeseen. Hallitusohjelman mukaisesti arviota julkisesta kysynnästä on kuitenkin nostettu, mikä kokonaistuotannon kasvun pysyessä ennallaan aiheuttaa pieniä muutoksia myös muihin huoltotaseen kysyntäeriin.

Myös 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.

Euron vahvistuminen ennätystasolle heikentää myös suomalaisten vientiyriyten hintakilpailukykyä. Yhdysvaltain talouden suureksi kasvanut vaihtotaseen alijäämä ylläpitää dollarin ulkoiseen arvoon kohdistuvaa epävarmuutta. Riskeistä huolimatta viennin kasvu jatkuu kuitenkin varsin nopeana, mutta viennin arvon nousua rajoittaa lähinnä elektroniikkateollisuuden hintakehityksestä aiheutuva

vientihintojen alentuminen. Tämä näkyy erityisesti matkapuhelinviennissä. Tuontihintojen edelleen noustessa tämä tarkoittaa vaihtosuhteen jatkuvaa heikkenemistä.

Ennakoitu talouden keskipitkän aikavälin kasvuvauhti ei luo edellytyksiä työllisyyden kasvun jatkumiselle aivan viime vuosien vauhdilla ilman uusia toimenpiteitä. Työllisyyden arvioidaan paranevan vuodesta 2007 vuoteen 2010 mennessä yhteensä noin 25 000 hengellä ja heikkenevän 5 000 hengellä vuonna 2011 talouskasvun hidastuessa. Vaalikauden lopulla vuonna 2011 työllisyysaste olisi silloin noin 70 %. Työllisyys kehittyy peruslaskelmassa siis selvästi hallitusohjelman tavoitetta vaatimattomammin.

Työttömyys alenee hieman työllisyyden parantumista enemmän, kun työvoiman tarjonta alkaa pienentyä. Työttömyysaste on vuosikymmenen vaihteessa hieman yli 6 %, jolloin työttömyys on luonteeltaan valtaosin rakenteellista.

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.

2.2.2 Julkinen talous keskipitkällä aikavälillä

Koko julkisyhteisöjen ylijäämä on vuosina 2008–2011 keskimäärin 2,6 % suhteessa bruttokansantuotteen. Julkinen velkasuhde laskee samaan aikaan lähelle 33 prosenttia BKT:sta. Velkasuhteen aleneminen johtuu kuitenkin vuosina 2010–2011 yksinomaan nimellisen kokonaistuotannon kasvusta. Euromääräisesti bruttovelka kasvaa vuodesta 2010 alkaen.

Valtiontalous

Valtiontalous on pysynyt ylijäämäisenä 2000-luvulla, ja viime vuonna ylijäämä oli 0,9 % suhteessa kokonaistuotantoon. Viime vuosien suotuista kehitys antaa hyvän lähtökohdan kuluvalle vuodelle ja kehyskaudelle.

Hallitusohjelman mukaan veroja kevennetään ja kehysmenoja lisätään kehyskauden loppuun mennessä nettomääräisesti yhteensä 3,2 mrd. euroa verrattuna maaliskuun 2007 kehyspäätökseen (8.3.2007). Tämän suuruinen finanssipolitiikan kevennys johtaa alijäämäiseen valtiontalouteen, jos talouskasvu ja työllisyyskehitys eivät nopeudu perusuraan nähden. Toisaalta hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu, että työllisyyttä tukevien rakenteellisten uudistusten ansiosta valtiontalouteen muodostuu yhtä prosenttia BKT:sta vastaava rakenteellinen ylijäämä vaalikauden lopussa. Tavoitteiden välinen jännite voidaan purkaa vain voimakkailla talouskasvulle tilaa luovilla toimilla.

Hallitusohjelman mukaisesti verotusta kevennetään nettomääräisesti 1,9 mrd. eurolla suhteessa maaliskuun kehyspäätökseen. Maaliskuun kehyspäätöksen tuloarvioissa oletuksena oli, että ansiotulojen verotusta kevennetään siten, että verotus ei kiristy reaaliansioiden nousun seurauksena. Tämä vastaa noin 0,5 mrd. euron suuruista veronkevennystä. Näin ollen kehyskauden nettomääräinen veronkevennys nousee yhteensä noin 2,4 mrd. euroon.

Lisäksi verotuloarviot kehyskaudelle on päivitetty kokonaistaloudellisten oletusten ja viimeisimpien toteutumatioiden perusteella, mikä puolestaan korottaa arviota valtion tulokertymästä vuonna 2011 noin 0,2 mrd. eurolla.

Hallitusohjelmassa päätettiin lisätä kehysmenoja 1,3 mrd. eurolla. Tämän lisäksi hallitusohjelman päätökset lisäävät kehysten ulkopuolisia menoja noin 0,2 mrd. eurolla (mm. matalapalkkatuen jatkaminen ja laajentaminen) verrattuna maaliskuun kehyspäätökseen.

Hallitusohjelmassa todetaan, että ohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyspäättökseen puitteissa mahdollista. Täten hallitusohjelman toteuttamisen myötä valtiontalouden menot olisivat vuoden 2008 hinta- ja kustannustasossa vuonna 2011 1,5 mrd. euroa aiempaa arviota suuremmat.

Hallitusohjelmaa edeltäneessä tilanteessa valtiontalouden ennakoitu ylijäämä oli 2,8 mrd. euroa v. 2011. Kaavamaisesti laskettuna hallitusohjelmassa esitetyt toimet yhdessä päivitetyn verotuloarvion kanssa kääntää valtiontalouden rahoitusaseman v. 2011 hieman negatiiviseksi.

Normaalioloissa osa finanssipolitiikan kevennyksestä palautuu julkiseen talouteen kasvavien verotulojen ja työttömyyssidonnaisten menojen alenemisen muodossa. Talouden käytettävissä olevien resurssien saatavuus rajoittaa kuitenkin nyt aiempaa enemmän kasvumahdollisuuksia. Tämä heikentää kysyntälähtöisen finanssipolitiikan vaikutusmahdollisuuksia ja pienentää samalla myös valtiontalouteen kohdistuvia kerroinvaikutuksia. Ns. dynaamiset vaikutukset saattavat siten kehyskaudella jäädä varsin vähäisiksi.

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

Julkisten menojen suhde kansantuotteeseen aleni viime vuonna lähes kaksi prosenttiyksikköä ennen muuta nopean talouskasvun vuoksi. Menojen kansantuoteosuuden pieneneminen tuskin kuitenkaan on pysyvä kehityssuunta. Suomessa julkiset menot ovat kansainvälisessä vertailussa edelleen suuret. Julkisen palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen sekä tuottavuuden kohottaminen ovat avainasemassa menopaineiden alentamisessa.

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

Valtiontalouden ylijäämä näyttäisi sulavan kehyskauden loppuun mennessä. Valtion nettoluotonanto pienenee vuoden 2008 runsaan puolen miljardin euron ylijäämästä 0,7 miljardin alijäämään vuonna 2011. Budjettitalouden tasapaino on tätä heikompi, koska siinä ei ole mukana valtiontalouden tasapainoon mukaan laskettavaa valtion eläkerahaston ylijäämää. Valtionvelan ennakoidaan alenevan alle 30 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuosikymmenen vaihteessa. Euromääräinen velka kääntyy kasvuun vuodesta 2010 alkaen.

Taulukko 2. Julkisen talouden rahoitusjäämä ja valtionvelka, prosenttia suhteessa BKT:hen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	keskiarvo 2008-2011
	% BKT:sta						
Yhteensä	3,8	3,8	3,1	3,1	2,4	1,8	2,6
Valtio	0,9	1,0	0,4	0,4	-0,1	-0,3	0,1
Kunnat	-0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0
Soturahastot	3,2	2,8	2,7	2,6	2,5	2,3	2,5
Valtionvelka	35,1	32,8	31,2	29,9	29,2	29,0	

*Kansantalouden tilinpidon mukaisen kuntasektorin rahoitusjäämän taustaoletukset ovat yhdenmukaiset kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunnan laatiman kuntien kirjanpidon mukaisen kuntatalouden kehitysarvion oletusten kanssa. Näiden väliset erot rahoitusjäämissä johtuvat pääasiassa nettoinvestointien ja liikelaitosten erilaisista luokitus- ja kirjauskäytännöistä.

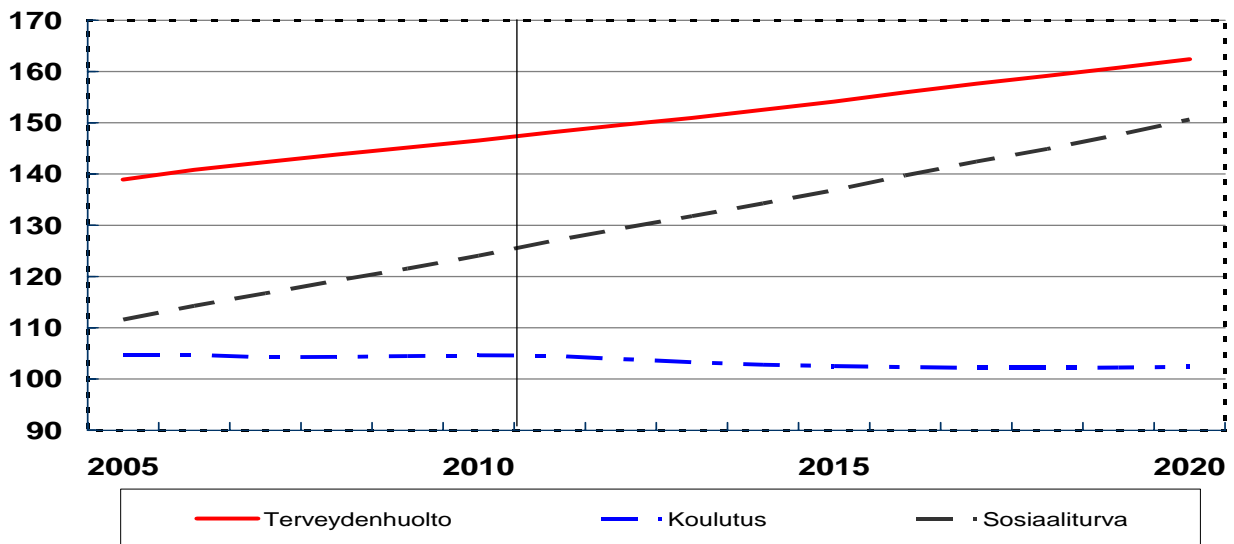
Kuntatalouden haasteet lisääntyvät merkittävästi jo tulevalla kehyskaudella

Kuntien ja kuntayhtymien kansantalouden tilinpidon mukaiset kokonaismenot (kulutusmenot, tulonsiirrot ja investoinnit) kasvoivat vuosina 2000–2005 keskimäärin yli 5 % vuodessa eli selvästi kansantalouden yleistä kehitystä nopeammin. Kuntatalous on pysynyt vuoden 2000 jälkeen alijäämäisenä, ja kuntien velka on viimeisen viiden vuoden aikana kaksinkertaistunut.

Ennakkotiedot vuodelta 2006 viittaavat kuntien menojen kasvun jatkuneen edelleen nopeana. Verotulot ja valtionosuudet kasvoivat kuitenkin edellisvuosista poiketen kokonaismenoja nopeammin, mikä pienensi kansantalouden tilinpidon mukaista kuntatalouden alijäämää 0,6 prosentista 0,3 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Silti kuntien velan määrä lisääntyi 700 milj. eurolla. Kuntien taluskehityksen yleisestä paranemisesta huolimatta heikon talouden kuntien määrä oli edelleen suuri. Vuonna 2007 kuntatalous vahvistuu, kun verotulojen kasvu jatkuu nopeana. Kuntien lainanottotarve pysyy edelleen suurena kasvavien investointipaineiden seurauksena.

Vuosina 2008–2011 kuntatalous on lähellä tasapainoa. Verotulojen ja valtionosuuksien ennakoitaan kasvavan yhteensä keskimäärin 4 % vuodessa, joskin kasvu hidastuu kehyskauden loppua kohti. Kuntatalouden kokonaismenojen arvioidaan kasvavan keskimäärin 4 % vuodessa. Kuntien henkilöstömäärän ennakoitaan kasvavan vuosittain noin 4 000 henkilöllä. Tämä johtuu lähes yksinomaan sosiaali- ja terveystoimen arvioidusta lisätarpeesta. Palvelujen ostojen kasvun arvioidaan jatkuvan viime vuosien tavoin nopeana ja ansiotason nousevan muun talouden tavoin runsaat 3 % vuodessa. Nettoinvestointien oletetaan kasvavan hieman joka vuosi. Kansantalouden tilinpidon mukaisten kuntatalouslaskelmien taustaoletukset ovat linjassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan peruspalveluohjelmaan tekemän kuntatalouden kehitysarvion kanssa.

Kuvio 2. Kuntien henkilökunnan arvioitu lisätarve vuoteen 2020 mennessä, 1000 henkilöä



Kuntatalouden haasteet lisääntyvät merkittävästi jo kehyskaudella. Menopaineita aiheuttavat sekä palvelujen kysynnässä että tarjonnassa tapahtuvat muutokset. Kysyntätekiöistä väestön ikääntyminen lisää jo lähivuosina mutta erityisesti ensi vuosikymmenellä hoito- ja hoivapalvelujen tarvetta. Tämän seurauksena sosiaali- ja terveyspalveluissa tarvitaan sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan jo vuoteen 2011 mennessä noin 20 000 henkilön ja vuoteen 2020 mennessä noin 50 000 työntekijän nettolisäys nykyiseen verrattuna. Sen sijaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvissa menoissa, kuten opetuksessa ja päivähoitossa, väestörakenne tulee olemaan menokehityksen kannalta edullinen ikäluokkien pienenemässä tai pysyessä vakaana. Menojen hallinnan näkökulmasta ratkaisevan tärkeää on se, kuinka hyvin palvelujärjestelmän kapasiteettia kyetään sopeuttamaan kysyntää vastaavaksi. Ikääntymisen lisäksi

palvelujen kysynnän rakenteelliset ja laadulliset muutokset, kuten kansalaisten vaatimustason nousu, lisäävät kustannuspaineita.

Tarjontapuolella kuntien palkkapaineet lisääntyvät, kun työvoiman tarjonnan supistumisen seurauksena kilpailu työvoimasta kiristyy ja työvoiman saatavuus vaikeutuu. Tilannetta kärjistää kunta-alan henkilöstön nopeutuva eläkkeelle siirtyminen. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tekemän arvion mukaan yhden prosentin palkankorotus kaikkiin kuntasektorin palkkoihin maksaisi 170 milj. euroa vuodessa. Tarjontanäkökulmasta menokehitykseen vaikuttaa myös uuden teknologian, kuten terveydenhuollossa entistä kalliimpien hoitojen, laitteiden ja lääkkeiden käyttöönotto.

Tämänhetkisistä varsin kohtuullisista näkymistä huolimatta on suuri riski, että kuntien rahoitustilanne tulevina vuosina jälleen vaikeutuu. Kokonaismenojen kasvun hidastumista arvioituun 4 prosenttiin on pidettävä menneeseen kehitykseen verrattuna hyvin optimistisena ja erityisen haasteellisena tavoitteena, varsinkin kun lähivuosien kasvavat hoiva- ja hoitopalveluiden kysyntäpaineet ovat hyvin tiedossa. Menokehityksen riskit liittyvät myös velkaantumiseen ja korkotason nousuun; jo prosenttiyksikön nousu koroissa lisäisi kuntien menoja vuositasonlailla lähes 100 milj. eurolla. Lisäksi velkaantumisen arvioidaan painottuvan muutoinkin suurissa talousvaikeuksissa oleviin kuntiin.

Menopaineiden lisäksi kuntatalouden rahoituksen kestävyttä uhkaa veropohjan heikkeneminen, kun työvoiman väheneminen alkaa rajoittaa talouskasvua. Kuntien lisähenkilöstötarpeet vaikeuttavat myös yksityisen sektorin työvoiman saatavuutta, mikä uhkaa erityisesti ensi vuosikymmenellä heikentää kansantalouden kasvumahdollisuuksia. Työvoimaresurssien niukentuessa yleinen työmarkkinatilanne vaikuttaakin kuntien kokonaisyhteisöjen määrän mitoittamiseen aiempaa enemmän.

Menokehityksen jatkuminen yhtä nopeana kuin viime vuosina (keskimäärin 5,3 % vuodessa vuosina 2000–2006) johtaisi kuntatalouden tilan selvään heikentymiseen. Kuntatalouden rahoituksen sekä palvelujen tuottamisen kannalta riittävän henkilöstömäärän turvaaminen edellyttää merkittäviä toimintatapojen muutoksia kuntien järjestämissä palveluissa.

Sosiaaliturvarahastojen kehitys

Suomen julkisyhteisöjen rahoitusylijäämä on kehyskaudella pääosin työeläkelaitosten varassa, vaikka valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitusasema kääntyi vuonna 2006 hieman ylijäämäiseksi kolmen alijäämäisen vuoden jälkeen. Sosiaaliturvarahastojen kehitys määräytyy nykyisen lainsäädännön sekä sitä koskevien tiedossa olevien muutosten pohjalta kokonaistaloudellisen kehityksen mukaisesti. Työeläkerahastojen ylijäämä alkaa pienentyä jo keskipitkällä aikavälillä eläkemenojen kasvun nopeutumisesta johtuen. Sosiaaliturvarahastojen ylijäämä on kokonaisuudessaan kuluvana vuonna 2,8 % suhteessa BKT:hen, mutta sen arvioidaan laskevan 2,3 prosenttiin vuoteen 2011 mennessä. Eläkemenojen kasvuun liittyen työeläkemaksuja oletetaan nostettavan maltillisesti kehyskaudella.

2.2.3 Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys

Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiä varjostaa väestön ikääntymiseen liittyvä kustannusten kasvu ja työvoiman väheneminen sekä tästä aiheutuva tulopohjan kasvun hidastuminen. Vanhusten hoito- ja hoivamenojen nopein kasvuvaihe ajoittuu 2020-luvulle. Suomen väestö ikääntyy seuraavien kahden vuosikymmenen aikana nopeammin kuin missään muussa EU-maassa, ja vanhushuoltosuhde on EU-maiden korkein vuonna 2025.

Niin sanottujen ikäsidonnaisten menojen, joihin luetaan eläkkeet, terveydenhoito-, pitkäaikaishoito-, koulutus- ja työttömyysmenot, arvioidaan kasvavan suhteessa bruttokansantuotteeseen lähes 5 prosenttiyksiköllä vuoteen 2030 mennessä. Eläkemenot nousevat 3,3 prosenttiyksiköllä ja terveyden- sekä pitkäaikaishoidon menot yhteensä 2,3 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työttömyysmenot suhteessa kokonaistuotantoon supistuvat hieman työttömyyden alentumisen vuoksi ja koulutusmenot nuorten ikäluokkien pienemisen vuoksi.

Suomen julkinen talous on EU:n vahvimpia mutta ei kokonaisuutena näyttäisi olevan kestäväällä pohjalla, kun tarkastellaan kehitystä vuoteen 2050 saakka. Julkinen talous painuu alijäämäiseksi noin kahdenkymmenen vuoden kuluttua, minkä jälkeen alijäämä syvenee niin, että se tarkasteluperiodin 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.

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys edellyttäisi lähivuosina runsaan 4 prosentin ylijäämää suhteessa kokonaistuotantoon. Valtiontaloutta koskevan tavoitteen (ylijäämä 1 % suhteessa BKT:een) toteutumisen lisäksi tulisi julkista eläkesäästämistä vahvistaa, ja kuntatalouden pitäisi olla ylijäämäinen.

2.3 Vaihtoehtoinen talouskehitys ja vaikutukset julkiseen talouteen

2.3.1 Talouskasvu ja hallituksen tavoitteet

Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi työllisyyden parantaminen 80 000 – 100 000 henkilöllä vaalikauden loppuun mennessä. VM:n peruslaskelmassa työllisyys vahvistuu 20 000 henkilöllä talouskasvun ollessa keskipitkällä aikavälillä keskimäärin 2,3 %. Mikäli työn tuottavuus kehittyisi samalla tavalla kuin VM:n arvioissa, hallitusohjelmassa asetettu työllisyystavoite (100 000 henkilöä) edellyttäisi 3,1 prosentin keskimääräistä talouskasvua koko vaalikauden ajan. Tämä ei kuitenkaan vielä riittäisi täyttämään hallitusohjelmassa valtiontalouden ylijäämälle asetettua tavoitetta, joka on yhden prosentin rakenteellinen ylijäämä kokonaistuotantoon nähden vuonna 2011.

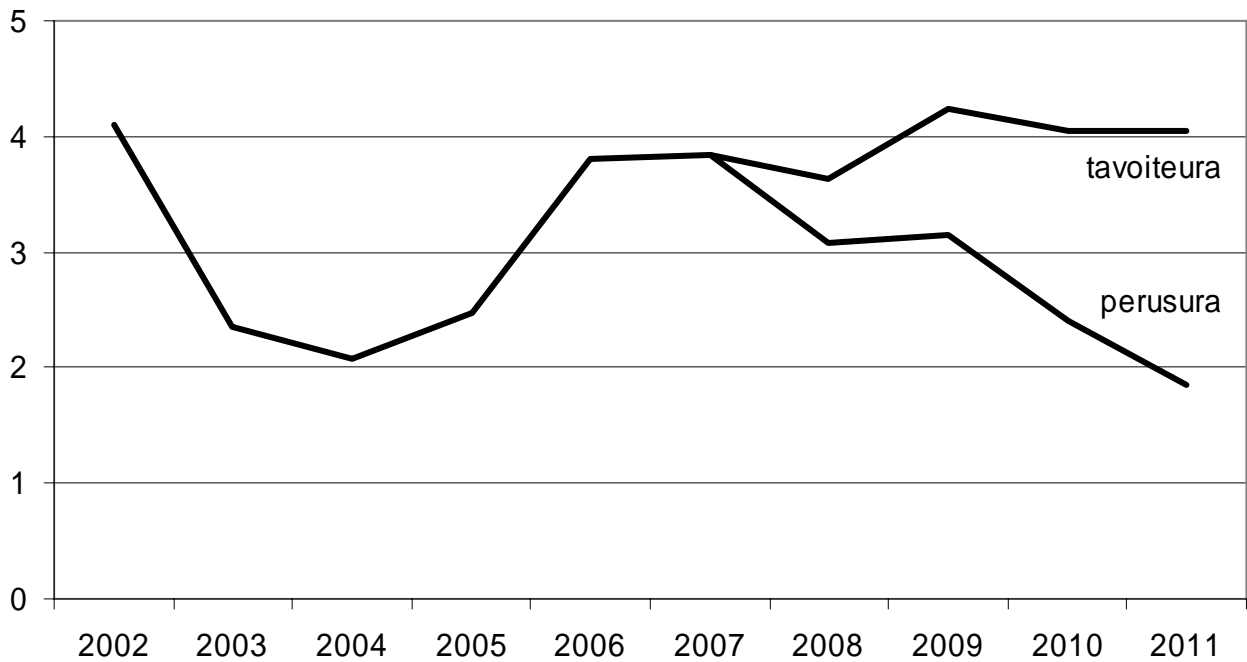
Hallitusohjelmassa arvioidaan työttömyysasteen voivan painua 5 prosenttiin, mikä alittaa rakenteellisesta työttömyydestä tehdyt arviot selvästi. Tämän toteutuminen edellyttäisi työllisyystavoitteen täyttymisen lisäksi myös työvoiman tarjonnan kasvamista hallituskauden aikana noin 46 000 hengellä. VM:n peruslaskelmassa työvoiman tarjonnan on ennakoitu kääntyvän hienoiseen laskuun siten, että työvoiman määrä on vuonna 2011 lähes 10 000 henkeä alemmalla tasolla verrattuna vuoteen 2007.

Hallitusohjelmassa tavoitellaan VM:n perusuraa vahvempaa, yhden prosentin valtiontalouden rakenteellista ylijäämäsuhdetta vaalikauden lopussa. Tämä tarkoittaa runsaat 2½ mrd. euroa suotuisampaa rahoitusasemaa verrattuna edellä esitettyyn VM:n peruslaskelman arvioon valtiontalouden netto-luotonannosta vuodelle 2011.

Kuviossa 3 on esitetty *tavoiteura*, jossa tuotannonkasvu on vaalikaudella keskimäärin 3,4 prosenttia, jolloin työllisyystavoitteen lisäksi myös hallituksen asettama ylijäämätavoite (valtiontalouden 1 prosentin rakenteellinen ylijäämä) täyttyy.¹ Nopeamman tuotannonkasvun tukemana julkisen talouden tasapainosuhte muodostuu tavoiteurassa yli 2 prosenttiyksikköä suuremmaksi vuonna 2011 verrattuna perusuraan. Tavoiteuran mukaisen julkisen talouden ylijäämän voi katsoa olevan linjassa myös julkista taloutta koskevien pitkän aikavälin kestävyystavoitteen kanssa (ks. luku 2.2.3).

¹ Nopeamman talouskasvun vaikutus julkisen talouden tasapainoon on arvioitu käyttämällä OECD:n estimoimaa bkt-joustokerrointa. OECD:n kertoimen mukaisesti talouskasvun nopeutuminen prosentilla vahvistaa julkisen talouden jäämää 0,5 prosenttiyksikköä kokonaistuotantoon nähden. Valtiontalouden bkt-joustopaino voi arvioida olevan noin 0,3.

Kuvio 3. Julkisen talouden rahoitusjäämä perusurassa sekä tavoiteurassa, prosenttia BKT:sta



Hallituksen asettamien työllisyyttä ja valtiontalouden ylijäämää koskevien tavoitteiden edellyttämän talouskasvun (3,4 %) aikaansaaminen on haastavaa edessä olevassa tilanteessa, jossa työikäisen väestön määrä alkaa supistua ja jossa työttömyys on pääosin rakenteellista. Hallitusohjelmassa asetettujen työllisyyttä ja julkista taloutta koskevien tavoitteiden saavuttaminen edellyttääkin työvoiman tarjontaa tukevia ja tuottavuutta vahvistavia toimenpiteitä.

Hallitus tunnistaa talouskasvun hidastumiseen liittyvät riskit ja on päättänyt vastata kehitykseen aktiivisilla toimenpiteillä, joihin lukeutuu työn tarjontaa lisäävien veronkevennysten jatkaminen sekä tarjontapotentiaalia tukevat kohdennetut menonlisäykset suhdannetilanteen huomioiden. Työllisyyttä ja kasvua edistävät toimenpiteet ja linjaukset konkretisoituvat myöhemmin. Hallituksen työllisyyden vahvistamiseen tähtääviä toimia käsitellään tarkemmin luvussa 3.1.

2.3.2 Palkkakustannusten nousun vaikutukset talouteen

Maltillisten palkkaratkaisujen avulla on voitu parantaa työllisyyttä, kotitalouksien ostovoimaa ja tukea Suomen kansainvälistä hintakilpailukykyä. Globaalin kilpailun kiristyminen ja talouden avoimuuden lisääntyminen ovat sekä korostaneet hintakilpailukykyyn merkitystä että samalla tehneet siitä aiempaa tärkeämmän tekijän yhä suuremmalle osaa kansantaloutta.

Rakenteellinen työttömyys on yhä selvemmin muodostumassa kasvua hidastavaksi tekijäksi. Rakenteellisen työttömyyden pysyminen korkeana yhdessä demografisen muutoksen kanssa johtaa siihen, että käytettävissä olevat työvoimaresurssit pienenevät seuraavan viiden vuoden aikana.

Riskinä on, että ansioiden kehitys on peruslaskelmissa arvioitua nopeampaa, mikäli työmarkkinoiden palkankorotukset mitoitetaan myönteisemmän talouskehityksen mukaisesti. Palkkaratkaisujen merkitystä kasvumahdollisuuksien ja työllisyyden näkökulmasta on tarkasteltu vaihtoehtoisessa laskelmassa, jossa on oletettu, että palkankorotukset olisivat vuosina 2008–2010 keskimäärin 4,8 % eli 1½ prosenttiyksikköä korkeammat peruslaskelmaan verrattuna.

Peruslaskelmassa ansiotason nousu määräytyy niin, että talouden funktionaalinen tulonjako pysyy keskimäärin ennallaan. Palkankorotusten on oletettu johtavan yksityisellä ja julkisella sektorilla keskimäärin samansuuruiseen ansiokehitykseen.

Keskeisin oletus tulosten kannalta on työvoiman kysynnän herkkyyden sen hinnassa tapahtuville muutoksille. Työn kysynnän reaali-palkkajoukon arvioidaan kohonneen taloudellisen integraation syvenemisen myötä, kun hyödykemarkkinoiden kilpailu ja pääoman liikkuvuus ovat lisääntyneet. Keskimääräisenä yrittäjätoimintaa koskevana työvoiman kysynnän hintajoukosta on tässä yhteydessä käytetty -0,8. Lisäksi laskelmassa on oletettu, että työllisyyden supistuminen näkyisi samassa suhteessa myös kokonaistuotannon kasvun hidastumisena.

Vaihtoehtoisessa laskelmassa työllisyys kehittyy peruslaskelmaan verrattuna tarkasteltavalla aikavälillä 40 000 henkeä heikommin eli työllisyys supistuisi suhteessa vuoteen 2007 noin 20 000 henkilöllä. Työvoiman tarjonnan kehittyessä peruslaskelman mukaisesti työttömyysaste olisi noin 7½ %.

Työvoimakustannusten nopeamman kasvun ja siitä johtuvan hitaamman talouskasvun seurauksena julkisen talouden rahoitusjäämä heikkenee verrattuna peruslaskelmaan. Ansiotason nousun nopeutuminen kiihdyttäisi paitsi palkka- niin myös eläkemenojen kasvua. Työttömyyden jäädessä peruslaskelmaa korkeammalle tasolle myöskään työttömyysmenot eivät laskisi yhtä paljon kuin peruslaskelmassa. Inflaation nopeutuminen sen sijaan lisäisi valtion välillisten verojen tuottoa. Myös kotitalouksien maksamat välittömät verot lisääntyisivät peruslaskelmaan verrattuna. Yhteisöveron tuotto sitä vastoin heikkenisi yritysten kannattavuuden huonontuessa ja taloudellisen toimeliaisuuden kehittyessä peruslaskelmassa arvioitua vaimeammin. Kokonaisuutena työvoimakustannusten nousu heikentäisi julkisen talouden rahoitusasemaa.

Laskelmassa valtion rahoitusasema heikkenee käytetyillä laskentaoletuksilla noin 400 milj. eurolla. Työttömyyssidonnaisten menojen lisääntyessä muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema heikkenee yli 100 milj. eurolla. TEL-rahastojen tapauksessa tulopohja muodostuu hieman peruslaskelmaa paremmaksi, mutta vastaavasti myös indeksisidonnaiset eläkemenot kasvavat nopeammin. Tämän seurauksena TEL-rahastojen tasapaino ei juurikaan muuttuisi peruslaskelmaan verrattuna. Korkeampien palkkakorotusten vaikutus koko julkisen talouden rahoitusjäämään on noin 400 milj. euroa vuonna 2011. Julkisen talouden ylijäämä on tällöin peruslaskelmaan nähden 0,2 prosenttiyksikköä heikompi.

3 Talouspolitiikan linjaukset

Hallitusohjelman keskeiset toimenpiteet tulevaisuuden kasvuedellytysten turvaamiseksi liittyvät työmarkkinoihin, yrittäjyyteen, innovaatiopolitiikkaan sekä ilmastoon ja energiaan. Tähän läheisesti liittyen hallitus huolehtii siitä, että valtion ja kuntien toimintaa muokataan tulevaisuuden vaatimuksia vastaavaksi tuottavuutta ja kustannustehokkuutta kohottavin rakenteellisin ja organisatorisin ratkaisuin.

Työmarkkinoilla keskeisenä tavoitteena on työvoiman tarjonnan lisääminen. Työn verotusta kevennetään ja kannustinloukkuja puretaan sosiaaliturvauudistuksin, joita koskevat ensimmäiset esitykset tuodaan eduskuntaan viimeistään syysistuntokaudella 2008. Työikäisen väestön voimavarat on saatava laajemmin käyttöön ja työperäistä maahanmuuttoa on helpotettava.

Hallitus jatkaa toimia yrittäjyyden edellytysten parantamiseksi. Hallituksen verolinjauksiin kuuluu kotimaista yritystoimintaa ja omistusta tukevia toimenpiteitä.

Hallitus valmistelee välittömästi toimikautensa alussa kansallisen innovaatiostrategian. Tavoitteena on tutkimus- ja kehitysstrategian kansantuoteosuuden nostaminen vaalikauden kuluessa neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tutkimus- ja kehitysrahoitusta lisätään erityisesti palvelusektorilla.

Hallitus laatii heti vaalikauden alussa pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian, jossa määritellään kymmeniksi vuosiksi eteenpäin Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan keskeiset tavoitteet ja keinot osana Euroopan Unionia ja sen tavoitteita.

3.1 Työllisyys

Rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien lieventäminen ovat kehyskaudella keskeisimpiä talouspolitiikan haasteita. Työllisyysasteen nousu on perusedellytys hyvinvointivaltion rahoituksen turvaamiseksi. Vahvana jatkuva työvoiman kysyntä luo parhaat mahdollisuudet vaikeimmin työllistettävien työmarkkina-aseman parantamiseksi. Samalla kuitenkin erityisesti nykyisessä suhdannetilanteessa on syytä tehostaa työvoiman tarjontaan vaikuttavia toimenpiteitä.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainottamiseen tarvitaan paitsi ammatillista myös alueellista liikkuvuutta yhä enemmän. Hallitus toteuttaa aikuiskoulutusjärjestelmäuudistuksen, joka pyrkii parantamaan ammatillista kohtaantoa. Alueellisen kohtaannon parantamiseen tähdätään selvittämällä työmatkakulujen verovähennysjärjestelmän yksinkertaistamista ja lisätään toisella asuinpaikkakunnalla olevan asunnon kulujen verovähennyskelpoisuutta.

Työvoiman tarjontaan pyritään vaikuttamaan sosiaaliturvauudistuksella parantaen työnteon kannustimia. Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmää pyritään muuttamaan niin, että työntekeksi olisi aina kannattavaa.

Työmarkkinoiden toimivuus edellyttää tehokasta työnvälitystä ja työelämälähtöistä koulutusta, jotta avoimet työpaikat ja työnhakijat kohtaavat. 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. Työttömien profilointia kehitetään ja työhönsoituksia lisätään työvoiman saatavuuden turvaamiseksi. Myös välityömarkkinoiden toimivuutta parannetaan ja luodaan edellytyksiä matalan kynnyksen työllistämiseksi.

Työvoimapolitiikassa kohennetaan määrärahojen käytön vaikuttavuutta suuntaamalla työllisyysmäärärahat siten, että niillä tuetaan nykyistä paremmin työttömän henkilön työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Työvoimapolitiikkaa parannetaan yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa. Esimerkiksi yrittäjien starttirahajärjestelmää vahvistetaan ja järjestelmä vakinaistetaan. Tavoitteena on, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden jälkeinen työllistyminen nousee keskimäärin vähintään 40 prosenttiin toimenpiteen päättäneistä.

Kotitalousvähennystä parantamalla, laajentamalla matalapalkkatukikokeilua koskemaan nuoria ja vammaisia sekä oppisopimuskoulutuksen ja nuorten työpajatoiminnan lisäämisellä tuetaan työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Koska osaavaa työvoimaa ei välttämättä ole saatavissa tarpeeksi pelkästään kotimaasta, on työperustaisen maahanmuuton merkitys monien toimialojen työvoiman saatavuudelle selvästi lisääntymässä. Maahanmuuttajien oleskelu- ja työlupajärjestelmää selkiytetäänkin ja työvoiman saatavuusharkinnasta luovutaan asteittain. Kasvukeskusten työvoimaniukkuuksien vähentäminen edellyttää myös järkevää asuntopolitiikkaa.

3.2. Hallituksen veropolitiikka

Hallituksen veropolitiikka tukee hallituksen talouspoliittisten päätavoitteiden, työllisyyden ja talouskasvun edellytysten parantamisen toteutumista. Erityisiä haasteita veropolitiikalle luovat hidastuva talouskasvu, ympäristökysymykset sekä väestön ikääntyminen. Veropolitiikan painopiste on työn verotuksen keventämisessä.

Hallituksen veropolitiikan keskeiset tavoitteet ovat

- työllisyyden edistäminen työn verotuksen keventämisellä,
- työvoiman liikkuvuuden ja kohtaannon parantaminen,
- verotuksen oikeudenmukaisuuden lisääminen,
- yrittäjyyden, osaamisen, kotimaisen omistajuuden ja säästämisen edistäminen,
- ympäristönäkökohtien painottaminen ja
- harmaan talouden torjuminen.

Veropoliittiset toimet mitoitetaan niin, etteivät ne vaaranna julkisen talouden pitkän ajan kestävyyttä eivätkä Suomen vakausohjelmaan sisältyviä sitoumuksia. Verotusta kevennetään hallituskaudella yhteensä noin 2,2 mrd. eurolla suhteessa maaliskuun kehyspäätökseen. Valmisteveroja puolestaan korotetaan runsaalla 300 milj. eurolla.

Myös hallituksen sosiaaliturvauudistuksessa tarkastellaan verotusta. Uudistuksen tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa, ja sen yhteydessä arvioidaan verotuksen, perusturvan sekä työttömyysturvan uudistaminen.

Työllisyyden ja työnvoiman alueellisen liikkuvuuden edistäminen sekä muut ansiotuloverokevennykset

Tuloverotusta kevennetään hallituskaudella työllisyyden edistämiseksi yhteensä 1,6 mrd. eurolla. Kevennykset toteutetaan maltillisesti kaikissa tuloluokissa. Myös työeläkemaksun vuonna 2008 tapahtuvan noston vaikutus huomioidaan palkansaajien verotuksesta päätettäessä. Tuloverokevennyksien lisäksi tehdään inflaatiotarkistukset valtion tuloveroasteikkoon. Työvoiman liikkuvuuden lisäämiseksi otetaan käyttöön työn vuoksi vieraalta paikkakunnalta hankitun kakkosasunnon kulujen verovähennysoikeus. Matkakuluvähennystä kehitetään.

Suhdannetilanteesta riippumatta erityisen haasteen työn verokevennyksien vaikuttavuudelle työllisyyden parantamisessa asettaa väestön ikääntymisestä seuraava työvoiman tarjonnan väheneminen. Viime vuosina työllisyyttä on pyritty tukemaan parantamalla ennen kaikkea työn kysynnän edellytyksiä, mutta tulevina vuosina työllisyyden edistäminen verotuksen keinoin voi olla entistä vaikeampaa.

Työn verotuksen keventämisen lisäksi myös eläketulon verotusta kevennetään siten, että eläketulon veroaste on korkeintaan palkkatulon veroasteen tasolla. Kunnallisverotuksen perusvähennystä kasvate-

taan, mikä lisää pienituloisille palkka-, yritys-, eläke- ja etuustulon saajille käteen jäävää tuloa. Se on näin myös osa hallituksen sosiaaliturvauudistuksen toimenpidevalikoimaa.

Hallitusohjelman mukaisesti muutokset kuntien veropohjassa kompensoidaan kunnille täysimääräisesti, eli kunnallisverotuksen vähennysten kasvattaminen ei heikennä kuntien veropohjaa.

Yrittäjyyden, osaamisen, kotimaisen omistajuuden ja säästämisen edistäminen

Hallituksen verolinjauksiin kuuluu kotimaista yritystoimintaa ja omistusta tukevia toimenpiteitä. Pienten osinkotulojen verotusta kevennetään ja etsitään keinoja kannustaa kasvuyrityksiin sijoittamiseen. Osuuspääoman korkojen verovapaata osuutta nostetaan. Perheyrittäjyyden edistämiseksi poistetaan perintö- ja lahjaverotus kokonaan yritysten sekä maa- ja metsätilojen sukupolvenvaihdoksilta. Perheyrittäjien sukupolvenvaihdosten erityisongelmat selvitetään vaalikauden puoliväliin mennessä. Sukupolvenvaihdosten perintöveron poistamisen lisäksi perintöveroa kevennetään yleisesti nostamalla verotettavan perinnön alarajaa sekä helpottamalla lesken ja alaikäisten lasten asemaa. Pitkäaikaissäästämisen verotusta kehitetään kilpailun tehostamiseksi säästötuotteiden tarjonnassa.

Yritysverotus pidetään kansainvälisesti kilpailukykyisenä. Yritysverotuksen pohja pidetään tiiviinä ja pidättäytytään suomalaisten yritysten kilpailukykyä vaarantavista muutoksista. Suomalaisen merenkulun kilpailukykyyn turvaamiseksi tonnistovero uudistetaan kilpailukykyiseksi ja selvitetään yleisvarauksen käyttöönotto merenkulun verotuksessa.

Energia- ilmasto- ja ympäristöpolitiikkaan sekä terveystalouteen liittyvät veromuutokset

Veropoliittisin toimenpitein tuetaan osaltaan hallituksen energia-, ilmasto- ja ympäristöpolitiikkaa. Valmistevero poistetaan kokonaan omalla tilalla käytetyltä ja tuotetulta biopolttoöljyltä, mikä kannustaa biopolttoaineiden käyttöön ja vähentää ympäristöhaittoja. Päästöjen vähentämiseksi sekä energian säästämiseksi ja energiatehokkuuden parantamiseksi liikenteen ja polttoaineiden verotusta kehitetään. Kotitalouksien sähkövero ja kivihiilen verotusta korotetaan sähkön ja kivihiilen käytön hillitsemiseksi. Myös mahdollinen jäteveron korotus selvitetään.

Terveystalouteen liittyvistä syistä alkoholin valmisteveroa korotetaan.

Arvonlisäverotus

Elintarvikkeiden arvonlisäveroa alennetaan 17 prosentista 12 prosenttiin. Alennuksen ajoituksesta päätetään myöhemmin. Lisäksi hallitus toimii EU:n säännösten muuttamiseksi siten, että ravintoloiden ja henkilöstöruokailun arvonlisäverokanta voidaan alentaa elintarvikkeiden arvonlisäveron tasolle.

Toimenpiteiden ajoitus

Hallitusohjelman mukaan veronkevennykset ajoitetaan siten, että vakaa suhdannekehitys ei vaarannu ja ylijäämätavoite saavutetaan. Tuloveronkevennyksien toteutuksessa ja ajoituksessa otetaan huomioon lisäksi palkkaratkaisut. Merkittävimmät tuloveronkevennykset ja tuloverotuksen rakenteelliset uudistukset toteutetaan todennäköisesti hallituskauden loppupuolella. Eri veromuutosten tarkemmasta ajoituksesta ei ole vielä päätetty.

3.3 Julkisen talouden tuottavuus

Hallitus pyrkii hillitsemään julkisten menojen kasvua kuntien ja valtion tuottavuutta lisäämällä. Julkisten menojen kasvun hillinnässä tärkeimpiä ovat kunta- ja palvelurakennehanke sekä valtion tuottavuusohjelma.

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 kuntien ja valtion palveluyksiköiden töiden organisoinnista, niiden johtamisesta, uuden teknologian hyödyntämisestä ja yhteistyöstä 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. Käytävissä 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. Esimerkiksi terveydenhuollossa tuotoksen volyymia kasvatti erikoissairaanhoidon palveluvolyymin merkittävä lisääntyminen hoitotakuun seurauksena. Voimavarojen lisääminen ei siis näytä johtaneen palvelumäärän vastaavaan kasvuun vaan myös yksikkökustannusten kohoamiseen. Kustannusten nousu on johtunut uusista tehtävistä, palvelujen laatutason kehittämisestä, erilaisista kehittämishankkeista ja 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
- Terveydenhuoltopalvelut	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

3.3.1 Kunta- ja palvelurakennemuutoksella kyettävä nostamaan tuottavuutta

Kuntasektorilla tuottavuutta edistetään kehittämällä toimintakulttuuria, palveluprosesseja sekä tuottavuusmittareita. Lisäksi parannetaan kuntien edellytyksiä tutkimukseen, tuotekehitykseen ja palveluinnovaatioihin.

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. Toiminnan muutokset johtavat lähes poikkeuksetta kustannusten kasvuun, eikä toiminnan supistaminen johda kustannusten vähenemiseen. Jatkossa palvelutarpeen kasvu, työvoiman tarjonnan väheneminen ja kunta-henkilökunnan eläkkeelle siirtyminen edelleen voimistavat palvelujen suhteellista kallistumista.

Ostopalveluiden lisääminen 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, joita ei ole pystytty uudistamaan. Eläkepoistuma avaa osaltaan mahdollisuuksia toimintojen rationalisointiin sekä henkilöstön kohdentamiseen sosiaali- ja terveystoimeen, joissa lisätyövoiman tarve on suurin. Hyötyjen realisoituminen edellyttää kuitenkin määrätietoista politiikkaa ja johtamista.

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, ja kuntien lukumäärä on suuri.

Epäyhtenäinen kuntarakenne sekä eri alueiden välillä vallitsevat suuret taloudelliset erot vaikeuttavat 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. Osa kunnista on ajautumassa toimintakyvyttömiksi.

Kunnallisten palvelumenojen kasvua ei ole mahdollista pysäyttää, mutta menojen kasvuvauhtiin voidaan vaikuttaa. Yksistään kuntaliitoksilla ei saada merkittäviä kustannussäästöjä, jos samalla ei pyritä toiminnan uudistamiseen ja kulujen karsimiseen eikä toimintaorganisaatioita 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 tehostumista aiheuttavia tekijöitä ja puuttua niihin.

3.3.2 Valtionhallinnon tuottavuuden parantaminen kehyskaudella

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus jatkaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteuttamista ja päättää kevään 2008 kehyksen yhteydessä uusista toimenpiteistä.

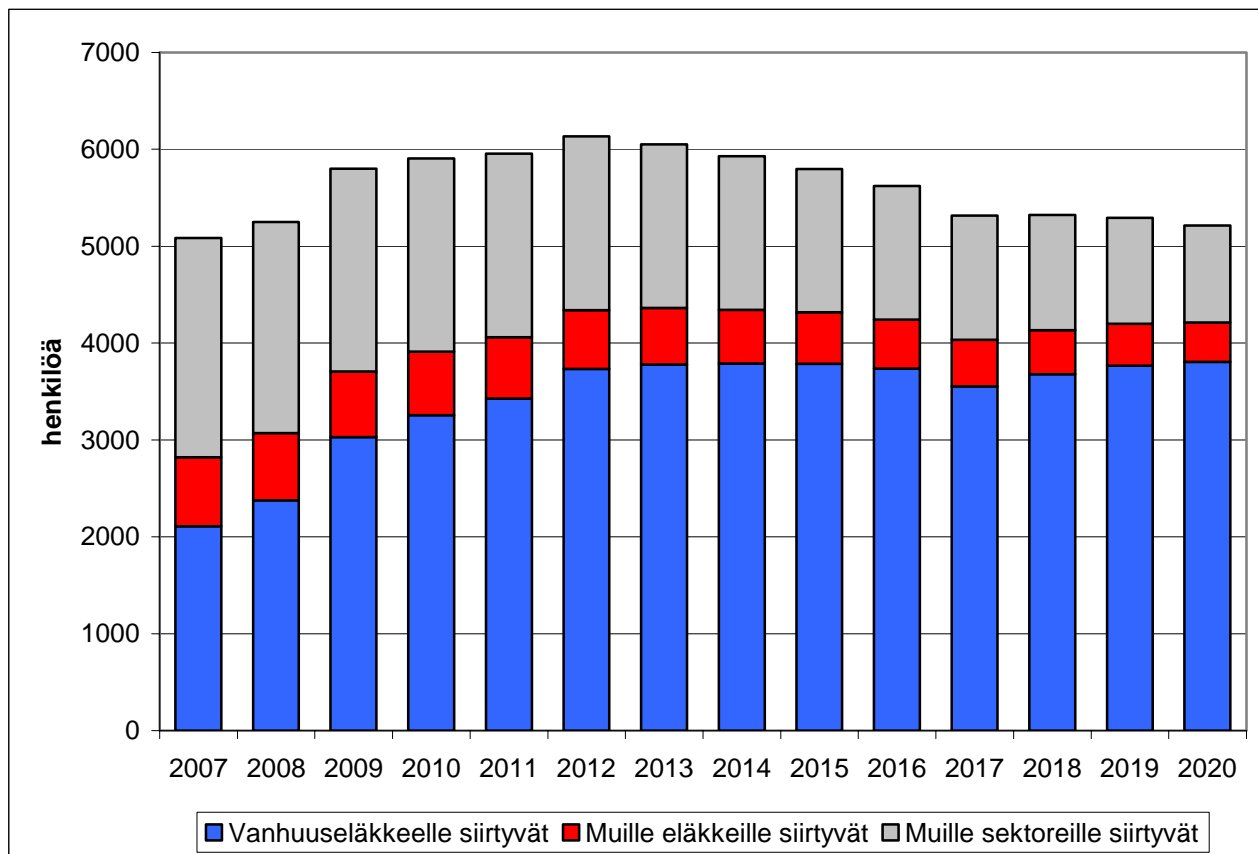
Edellisen hallituksen päättämät tuottavuutta lisäävät toimenpiteet johtavat palvelujen ja hallinnon uudistumisen ja tehostumisen ohella valtion henkilöstömäärän pienenemiseen vuoteen 2011 mennessä yhteensä noin 9 600 henkilötyövuodella sekä vastaaviin menojen uudelleenkohdentamismahdollisuuksiin. Kehyskaudella 2008–2011 tuottavuutta lisäävät toimenpiteet pienentävät henkilöstötarvetta yhteensä noin 8 500 henkilötyövuodella. Vastaavasti henkilöstön luonnollisen poistuman arvioidaan ke-

kehyskaudella 2008–2011 olevan noin 23 000 henkilöä, josta varsinaiselle vanhuuseläkkeelle siirtyy 12 000.

Tässä kehyspäätöksessä on otettu huomioon edellisen hallituksen päättämän tuottavuusohjelman mukaiset toimenpiteet kuitenkin siten, että joidenkin ministeriöiden ehdotusten pohjalta on tehty toimenpiteiden uudelleenkohdennuksia ja ajoitusten muutoksia vuosina 2008–2010.

Hallitus tarkastelee tuottavuusohjelman toteuttamistilannetta toimenpiteittäin alkusyksystä 2007 valtiovarainministeriön koordinoiman työn pohjalta ja sopii mahdollisesti tarvittavista uudelleenkohdennuksista kokonaistavoitteen saavuttamiseksi.

Kuvio 4. Valtion budjettitalouden palveluksessa vuonna 2005 olleen henkilöstön eläkkeelle ja toisen työnantajan palvelukseen siirtyminen vuosina 2007–2020 (arvio)



Tähän mennessä valmistellut ja kehyskaudella toteutettavat tuottavuutta lisäävät toimenpiteet johtavat arviolta vajaan yhden prosentin vuosittaiseen valtionhallinnon tuottavuuden kasvuun. Niiden henkilöstötarvetta vähentävä vaikutus kattaa noin kolmanneksen arvioidusta luonnollisesta poistumasta.

Uudet tuottavuutta parantavat toimenpiteet

Hallitusohjelman mukaisesti käynnistetään uusien tuottavuustoimenpiteiden valmistelu. Hallitus tähtää siihen, että uusilla toimenpiteillä voidaan pienentää valtion henkilöstömäärää 4800 henkilötyövuodella jo päätetyn 9600 henkilötyövuoden vähennyksen lisäksi. Uusien tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden valmistelutyö käynnistetään välittömästi. Hallitus tarkastelee ehdotuksia loppusyksystä 2007 ja tekee päätökset kevään 2008 kehyskauden yhteydessä.

Uusilla tuottavuutta lisäävillä toimenpiteillä vaikutetaan erityisesti kehyskauden loppuvuosien tuottavuuskehitykseen. Lisäksi niiden vaikutukset ulottuvat vuoden 2011 jälkeiseen aikaan, jolloin ikärakenteesta johtuva henkilöstön vanhuuseläkkeelle siirtyminen entisestään kasvaa. Tänä vuonna vanhuuseläkkeelle siirtyy n. 2 100 valtion palveluksessa olevaa, vuonna 2012 ja sen jälkeen vuosittain jo yli

3 700. Luonnollinen poistuma antaa merkittävän mahdollisuuden toteuttaa laajoja tuottavuutta lisääviä uudistuksia voimassa olevia palvelussuhteita vaarantamatta.

On olemassa huomattavia tuottavuuden parantamismahdollisuuksia, joita ei vielä ole otettu käyttöön. Hallitusohjelmassa on todettu lukuisia hallinnon rakenteiden ja tehtävien uudistus- ja muita toimenpiteitä, jotka mahdollistavat tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämisen ja voimavarojen uudelleen kohdentamisen. Osaa niistä ei ole sisällytetty tuottavuusohjelmiin eikä niille ole asetettu henkilöstötavoitteita ja menojen uudelleenkohdentamista koskevia tavoitteita. Tuottavuusohjelman toteutuksen ja muun hallinnon kehittämistyön aikana on noussut esiin muita uusia tarpeita ja mahdollisuuksia kehittää tuottavuutta. Tietotekniikan kehitys avaa jatkuvasti uusia mahdollisuuksia.

Tähänastisten toimenpiteiden vaikutus henkilöstötarpeeseen on runsaan 2000 henkilötyövuoden väheneminen vuosittain 2008–2011. Uusilla toimenpiteillä tulisi pyrkiä kasvavan luonnollisen poistuman puitteissa siihen, että vuonna 2011 ja sen jälkeisinä vuosina työvoimatarpeen väheneminen olisi kokonaisuudessaan yhteensä noin 3000 henkilötyövuotta, josta valmisteltavien uusien toimenpiteiden henkilötarvetta vähentävä vaikutus olisi vuonna 2011 noin 1000 henkilötyövuotta. Tavoitetaso tarkoittaa sitä, että keskimäärin noin puolet arvioidusta luonnollisesta poistumasta korvataan rekrytoinnein.

Uusilla toimenpiteillä tulee erityisesti vahvistaa hallitusohjelman tavoittelemaa entistä kattavampaa siirtymistä sähköiseen asiointiin ja toimintaprosesseihin. Merkittäviä parannuksia voidaan saada aikaan myös uusilla hallinnonala- ja sektorirajat ylittävillä hankkeilla, karsimalla palvelujen, hallintomenettelyjen ja prosessien sellaisia osia, jotka eivät tue vaikuttavuutta.

Uutena toimenpidetekonaisuutena ministeriöiden tulee laatia kattava hallinnonalan palvelutuotantostратегia. Siinä tulee linjata, mitä virastomuodossa nyt hoidettavia tehtäviä tulevaisuudessakin hoidetaan virastomuodossa ja mitä voidaan heti tai selvitysten jälkeen siirtää hankittavaksi yksityisiltä tai kolmannen sektorin palveluntuottajilta tai tuottaa liikelaitos- tai yhtiömuodossa. Hankintatoimen tehostamiseksi on jo aiemmin laadittu hallinnonalojen hankintastrategiat ja niitä toteutetaan. Niissä ei kuitenkaan ole käsitelty sitä, mitä tehtäviä tulevaisuudessa voitaisiin hoitaa muuten kuin omalla tuotannolla.

Tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä tulisi tukea, valmistella ja toteuttaa myös sellaisissa tehtävissä, joissa valtio valtionavuilla ja muulla rahoituksella vastaa valtaosasta avustettavan organisaation toimintamenoja.

Konserniohjaus ja konsernipalvelut – koko valtionhallinnon kattavat hankkeet

Aiempien päätösten mukaisesti valtionhallintoon on päätetty perustaa viisi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta (Oikeushallinnon palvelukeskus, Sisäasianhallinnon palvelukeskus ja Puolustus- ja turvallisuuden palvelukeskus, Valtiokonttorin tulosityksikkönä toimiva palvelukeskus sekä yliopistoille palveluja tuottava talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus), jotka muodostavat palvelukeskusverkoston. Kehyksessä on varauduttu hankkimaan palvelukeskusten ja virastojen käyttöön yhteinen, keskitetysti rahoitettu talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä.

Palvelukeskusverkoston kustannustehokkaan toiminnan varmistamiseksi selvitetään valtiovarainministeriön johdolla vuoden 2007 loppuun mennessä toimenpiteet, joiden tavoitteena on muodostaa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusverkostosta yksi hinnaltaan ja laadultaan kilpailukykyisiä palveluja tuottava, yhtenäisesti johdettu, yhteisiä toimintatapoja ja rakenteita noudattava sekä yhtenäisin henkilöstö- ja palkkapolitiisin periaattein useissa toimipisteissä toimiva virasto vuoteen 2011 mennessä.

Valtion IT-toiminnan konsernimainen johtaminen on aloitettu. Valtion IT-palveluyksikön toiminta käynnistyy vuonna 2008. Sen tavoitteena on tukea hallinnon yhteentoimivuutta ja tuottavuutta sekä lisätä IT-toiminnan kustannustehokkuutta.

3.4 Innovaatiot, T&K ja yrittäjyys

Suomen yrityssektori näyttäytyy kansainvälisissä vertailuissa tutkimusintensiivisenä. Elektroniikkateollisuuden merkitys korostuu voimakkaasti; sen osuus yksityisen sektorin panostuksista on noin 57 %. Talouden kasvun, kilpailukyvyn ja tuottavuuden kannalta innovaatiopolitiikka on avainasemassa. Hallitusohjelman mukaan valtion t&k-rahoitusta lisätään 90 milj. eurolla 8.3.2007 kehykseen verrattuna.

Innovaatiot – uudet tuotteet, toimintatavat, markkinat – ovat tuottavuuden ja taloudellisen kasvun keskeisiä tekijöitä. Yksinomaan kasvavat t&k-panostukset eivät ole riittäviä turvaamaan taloutemme kilpailukykyä ja tuottavuuden nousua. Innovaatiopanostuksista saadaan täysi hyöty vain, jos panostukset johtavat uusiin tai kehittyneempiin tuotteisiin, toimintatapoihin ja liiketoimintaan taikka markkinoihin. Suomen suurimmat haasteet koskevat tutkimus- ja kehitystyön tulosten muuntamista tulokselliseksi taloudelliseksi toiminnaksi.

Toimivan kilpailun puute vähentää yritysten kannusteita innovoida ja uudistua. Markkinoiden hyvä toimivuus on tärkeää paitsi talouden suorituskyvylle myös uudistuskyvylle. Heikko kilpailu näkyy myös Suomessa kansalaisten ostovoiman heikkoutena. Suomalaisten kulutuskyky 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, joka myös heijastaa kilpailun puutetta. Matala tuottavuus ja korkea hintataso ovat erityisen ongelmallisia globalisaation edetessä.

Hallitus lisää tutkimus- ja kehitysrahoitusta erityisesti palvelusektorilla. Tavoitteena on palvelualan tuottavuuskehityksen parantaminen. Julkisen tutkimus- ja kehitysrahoituksen suuntaamisella hallitus aktivoi myös pieniä ja keskisuuria yrityksiä lisäämään omia tutkimus- ja kehityspanostuksiaan.

Suomessa on myös pulaa kasvuyrityksistä, joilla on nopeasti kehittyvissä teollisuusmaissa suuri vastuu uusista innovaatioista. Myös merkittävimmät tuottavuus- ja työllisyysvaikutukset tulevat kasvua tavoittelevista ja siinä onnistuvista yrityksistä. Tulevien kasvuyritysten toimintaan liittyvien markkinapuutteiden kuten riskirahoituksen saatavuuteen ja liiketoimintaosaamisen kehittämiseen liittyvien ongelmien poistaminen on tärkeää. Myös talouden uudistumiskyvyn ja innovatiivisuuden kannalta olisi eduksi, jos useampi yrittäjyydestä kiinnostunut pääsisi kokeilemaan ideansa kantavuutta. Viime hallituskausilla yrittäjyyden edistämiseksi tehdyt toimet ovat tässä suhteessa olleet askelia oikeaan suuntaan.

Hallitus jatkaa toimia yrittäjyyden edellytysten parantamiseksi. Yrittäjyyteen liittyvää byrokratiaa vähennetään ja perheyritysten toimintaedellytyksiä vahvistetaan. Luovien alojen yrittäjyyttä vauhditetaan perustamalla asiaa varten erityinen hanke. Hallitus selvittää kilpailunrajoituslain uudistamistarpeet ja toteuttaa tarvittavat muutokset. Kilpailupolitiikan keinoin varmistetaan yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset.

3.5 Energia-, ilmasto- ja ympäristöpolitiikka

Ilmasto- ja energiapolitiikka on ollut erityisen huomion kohteena Euroopassa viime aikoina. Eurooppa-neuvosto hyväksyi maaliskuussa 2007 päätelmät, joissa asetetaan kunnianhimoiset tavoitteet vuodelle 2020 kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseksi, uusiutuvan energian lisäämiseksi sekä energiatehokkuuden kasvattamiseksi. Keskeinen tavoite on myös energian huoltovarmuuden lisääminen yhteisössä.

Jäsenvaltiokohtaisesta velvoitteiden jaosta ei toistaiseksi ole päätetty. Suomen kannalta ko. asioiden taloudelliset vaikutukset riippuvat pitkälti juuri taakanjakoneuvotteluiden tuloksista. Päästövähennysten makrokustannukset Suomelle voivat helposti olla oleellisesti korkeammat kuin EU:ssa keskimää-

rin, johtuen Suomen maantieteellisistä olosuhteista ja energiaintensiivisestä taloudesta. Uusiutuvan energian osuus Suomessa puolestaan on jo EU:ssa huippuluokkaa puunjalostusteollisuuden jäteainesten hyödyntämisen myötä. Osuuden merkittävä lisääminen on kuitenkin mahdollista pääasiassa vain sellupohjaisen puunjalostusteollisuuden kasvun myötä, mikä ei ole aikaansaataavissa julkisen vallan toimin.

Komissiolta odotetaan vuoden 2007 loppuun mennessä ehdotuksia mm. päästövähennysvelvoitteiden taakanjaosta, yhteisön päästökauppajärjestelmän kehittämisestä sekä jäsenvaltioille asetettavista velvoitteista uusiutuvan energian edistämiseksi. Näiden velvoitteiden täyttäminen edellyttää laajan keinovalikoiman käyttöä. Velvoitteiden toimeenpanosta aiheutuu vuoteen 2020 mennessä tuntuvia vaikutuksia kansantalouden kehitykseen ja rakenteeseen sekä mitä ilmeisimmin myös valtiontalouteen.

Hallitusohjelmassa tehtiin lukuisia joukko energia-, ilmasto- ja ympäristöpolitiikkaa koskevia linjauksia. Tarvittavan politiikan sisältö konkretisoituu yhteisötason päätösten jälkeen hallitusohjelman mukaisesti laadittavassa pitkän ajan energia- ja ilmastopoliittisessa strategiassa. Ilmastonmuutosta hidastavat toimet voivat Euroopan komission arvioiden mukaan hidastaa EU:ssa kansantuotteen kasvuvauhtia 0,2 prosenttiyksiköllä vuodessa, mikäli EU vähentää omia päästöjään vuoteen 2020 mennessä 30 prosentilla vuoden 1990 määrästä.

4 Vaalikauden kehys 2008–2011

Tässä luvussa kuvataan uudistettua kehysjärjestelmää ja esitellään vaalikauden kehys vuosille 2008–2011.

4.1 Hallituksen menosääntö ja uudistettu kehysjärjestelmä

Vastuullisen ja pitkäjänteisen menopolitiikan varmistamiseksi hallitus jatkaa ja kehittää edellisellä hallituskaudella käyttöön otettua ja hyviä tuloksia saavuttanutta kehysmenettelyä. Hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäättöä. Kuten edellisellä vaalikaudella, kehyksen kokonaistason tehdään vuosittain vain hinta- ja kustannustasossa tai talousarvion rakenteessa tapahtuvia muutoksia vastaavat tekniset tarkistukset.

Kehysjärjestelmään tehdään useita joustavuutta lisääviä muutoksia, jotta vaalikaudella ilmeneviin yllättäviin tai muuten uusiin menotarpeisiin pystytään paremmin vastaamaan. Kokonaiskehyksestä varataan vuosittain 300 milj. euroa lisätalousarvioesityksiä varten. Lisäksi kehyksestä on varattu 200 milj. euroa jaettavaksi hallituksen ensimmäisen kehyspäättöksen yhteydessä tai myöhemmin. Hallitus arvioi vuosittain tarvetta menojen painopistemuutoksille, joita toteutetaan esim. rakenteellisilla uudistuksilla tai hallinnonalojen välisillä siirroilla. Joustavuutta lisätään myös mahdollistamalla aiempaa joustavampi menettely menojen ajoituksen muuttuessa tai budjetoitaessa menoja uudelleen.

Verrattuna edellisellä vaalikaudella sovellettuun kehysjärjestelmään kehyksen ulkopuolelle siirretään palkkaturvamenot, valtion osuus toimeentulotukimenoista, arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat sekä teknisesti välitetyt suorituksia ja ulkopuolisten rahoitusosuuksia vastaavat menot. Kehyksen ulkopuolelta kehyksen piiriin siirretään valtion osuus Kansaneläkelaitokselle sairausvakuutuksesta johtuvista menoista ja valtion osuus vuorottelukorvauksesta.

Kehyksen ulkopuolelle kuuluvat siten:

- työttömyysturvamenot, valtion osuus Kansaneläkelaitokselle kansaneläkelaista johtuvista menoista, valtion osuus toimeentulotukimenoista, palkkaturva, matalapalkkatuki ja asumistuki. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta.
- korkomenot
- valtion päättämien veromuutosten mahdolliset kompensatit muille veronsaajille
- sosiaaliturvamaksujen muutoksista johtuvat Kansaneläkelaitokselle maksettavien siirtomenojen muutokset
- teknisesti välitetyt suorituksia ja ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia määrältään vastaavat menot
- veikkausvoittovaroja, tolopeleistä saatavia tuloja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot
- finanssisijoitusmenot
- arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat

Liikenneväylien rakentamisen ja sen rahoituksen taso pyritään pitämään vuosittain vakaana. Mikäli maanrakentamisen kustannusten nousun ennakoidaan selvästi kiihtyvän korkean kapasiteetin käytöasteen johdosta, päätetään hankkeiden aloitusten ja muun väylärakentamisen lykkäämisestä.

Osakkeiden vuotuisten myyntitulojen ylittäessä 400 milj. euroa, voidaan ylityksestä enintään 25 %, kuitenkin enintään 150 milj. euroa käyttää kertaluonteisiin osaamista, innovaatiota ja talouden kasvua edistäviin investointeihin kehyksen estämättä, ellei erityisiä muita syitä ole.

Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan budjetoimatta jäänyt erotus, kuitenkin enintään 100 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä.

4.2 Menokehys ja kehysten ulkopuoliset menot

Hallitus on päättänyt hallitusohjelmassaan, että menokehykseen kuuluvat valtion menot ovat vuonna 2011 enintään 1,3 mrd. euroa suuremmat kuin maaliskuun 2007 teknisessä kehyspäätöksessä. Hallitus on sopinut yhteensä 1,55 mrd. euron menonlisäyksistä, joista 0,25 mrd. euroa rahoitetaan menoja uudelleen kohdentamalla. Hallitusohjelman mukaan menonlisäykset ja veronkevennykset ajoitetaan siten, että vakaa suhdannekehitys ei vaarannu ja ylijäämätavoite saavutetaan. Sen vuoksi menonlisäykset on pyritty painottamaan kehyskauden loppupuolelle.

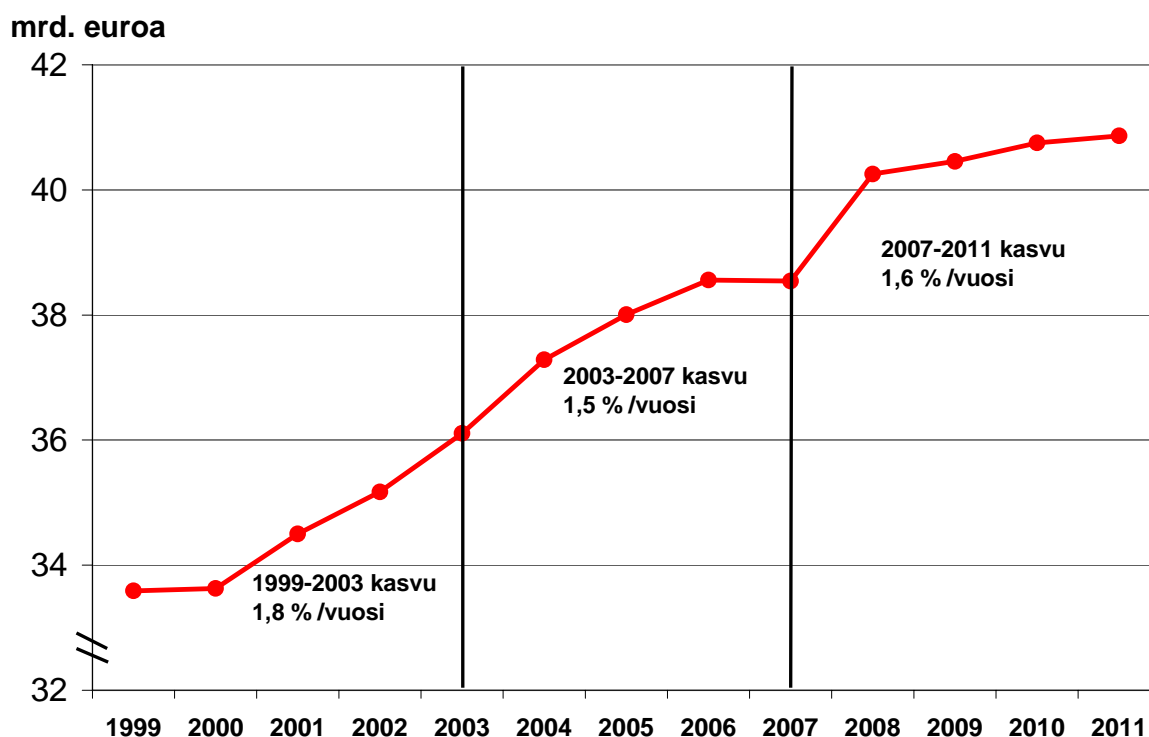
Hallitusohjelmassa sovittiin 300 milj. euroa varattavaksi kokonaiskehyksestä vuosittain lisätalousarvioesityksiä varten. Lisäksi jakamattomaksi varaukseksi sovittiin 200 milj. euroa. Nyt annettavan tämän hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen jälkeen jakamatonta varausta on käyttämättä 101 milj. euroa.

Taulukko 4. Valtion budjettitalouden menovolyymi vuosina 2008–2011, milj. euroa vuoden 2008 hinta- ja kustannustasossa

	2008	2009	2010	2011
Vaalikauden kehys	33 577	34 028	34 226	34 409
- josta lisätalousarviovaraus	300	300	300	300
- josta jakamaton varaus	60	75	90	101
Kehysten ulkopuoliset menot (arvio)	9 535	9 308	9 425	9 270
Menot yhteensä	43 112	43 336	43 651	43 679

Kehyspäätöksen mukaan perusmenot eli budjettitalouden menot ilman korkomenoja kasvavat kehyskaudella 2008–2011 reaalisesti keskimäärin noin 1,6 % vuodessa. Nopein kasvu ajoittuu vuoteen 2008, jolloin hallinnonalojen menojen kasvu yltää 5 prosenttiin. Vuosina 2009–2011 menot kasvavat ½ prosenttia vuodessa.

Kuvio 5. Perusmenojen kehitys vuosina 1999–2011



1) 2008-2011 kehyspäätöksen (25.5.2007) mukainen menotaso, talousarvion rakennemuutokset huomioitu

Hinta- ja rakennekorjaukset

Vaalikauden kehys vuosille 2008–2011 on laadittu vuoden 2008 hinta- ja kustannustasossa. Osa kehysten menoista, kuten kehitysyhteistyömenot, on sisällytetty kehyspäätökseen käyvin hinnoin, jolloin niihin sisältyy arvio kehyskaudella tapahtuvan hintatason nousun vaikutuksesta määrärahaan. Muilta osin kehysten menotaso tarkistetaan vuosittain arvioidun hinta- ja kustannustason nousun perusteella.

8.3.2007 kehyspäätökseen verrattuna arviot vuoden 2008 hinta- ja kustannustason noususta ovat osittain muuttuneet. Kehystasoa on korotettu arvioidun hintatason muutoksen johdosta yhteensä 65,5 milj. eurolla, mistä 51,7 milj. euroa on lakisääteisten menojen hintatarkistusta.

Maaliskuun 2007 kehyspäätökseen verrattuna menotaso korottaa 66,5 milj. eurolla vuonna 2009 toteutettava muutos elatustuen maksuvastuussa, jossa tuen maksu siirtyy kunnilta valtion ja Kansaneläkelaitoksen vastuulle. Kokonaisuutena muutos on valtion kannalta kustannusneutraali, mutta korottaa sekä budjetin tuloja että menoja 66,5 milj. eurolla.

Hinta- ja kustannustasotarkistukset yhdessä rakennemuutosten ja muiden teknisten tarkistusten kanssa nostavat kehysmenojen kokonaistasoa 78 milj. euroa vuonna 2008, 120 milj. euroa vuonna 2009 ja 133 milj. euroa vuosina 2010–2011.

Kehyksen ulkopuoliset menot

Vaalikauden kehysten ulkopuolelle jäävien menojen arvioidaan laskevan 9,5 mrd. eurosta v. 2008 9,3 mrd. euroon v. 2011.

Siirto Kansaneläkelaitokselle kansaneläkemenoja varten kasvaa vuoden 2007 1,8 mrd. eurosta 1,9 mrd. euroon v. 2011. Kansaneläkkeisiin tehtävä tasokorotus ei sisälly tähän menokasvuun, koska se kuuluu etuusparannuksena kehityksen piiriin. Työttömyysturvamenot ja asumistuki laskevat kehyskaudella 2,0 mrd. eurosta v. 2007 1,8 mrd. euroon v. 2011, koska työttömyysasteen arvioidaan laskevan kuluvan vuoden 7,1 prosentista 6,1 prosenttiin v. 2011.

Kehyksen ulkopuolisissa menoissa on vuodesta 2010 eteenpäin tekninen varaus kunnallisveron perusvähennyksen korotuksen kompensoimiseen kunnille.

Korkomenot supistuvat kehyskaudella vuoden 2007 2,3 mrd. eurosta 2,2 mrd. euroon v. 2011. Maaliskuun kehyspäätökseen verrattuna korkomenot ovat laskeneet vuosina 2008–2010 20–50 milj. euroa, mutta kasvaneet v. 2011 vajaat 90 milj. euroa.

Merityötulon ja matalapalkkaisen kokoaikatyön tuki kasvaa tuen kohderyhmän laajentamisen myötä kehyskaudella.

Taulukko 5. Kehyksen ulkopuoliset menot, milj. euroa vuoden 2008 hinnoin

	2007	2008	2009	2010	2011
Työttömyysturvamenot, asumistuki ja Kela-siirto	3 753	3 969	3 831	3 765	3 714
Veronkevennysten kompensatiot kunnille	759	0	0	90	90
EU:lta saatavia tuloja vastaavat menot*	1 142	1 177	1 068	1 138	1 119
Veikkausvoittovaroja ja RAY:n tuloutusta vastaavat menot*	812	830	837	844	851
Omaisuuksien myynnistä saatavilla tuloilla rahoitettavat menot	190	8	4	3	2
Korkomenot*	2 348	2 323	2 276	2 296	2 212
Finanssisijoitukset	66	75	77	80	84
Tekniset läpivirtauserät	42	56	67	78	88
Arvonlisäveromäärärahat	888	922	975	958	936
Merityötulon sekä matalapalkkaisen kokoaikatyön tuki	124	174	174	174	174
Yhteensä	10 124	9 535	9 308	9 425	9 270

* käyvin hinnoin

4.3 Menolinjaukset

Hallitusohjelman 1,3 mrd. euron menonlisäyksistä 500 milj. euroa kohdennetaan hyvinvointipalveluihin ja tulonsiirtoihin sekä 350 milj. euroa osaamisen edistämiseen. Muihin välttämättömiin menoihin on eritelty käytettäväksi 200 milj. euroa ja 200 milj. euroa on jätetty jakamattomaksi varaukseksi, josta tämän kehyspäätöksen yhteydessä on käytetty 99 milj. euroa. Vuosittainen lisäbudjettivaraus on 300 milj. euroa. Menonlisäyksistä 251 milj. euroa rahoitetaan menoja uudelleen kohdentamalla.

Hyvinvointipalvelut ja tulonsiirrot

Kuntien valtionosuuksia lisätään maaliskuun kehyspäätökseen verrattuna noin 171 miljoonalla eurolla vuonna 2008, 193 miljoonalla eurolla vuonna 2009, 214 miljoonalla eurolla vuonna 2010 ja 235 miljoonalla eurolla vuonna 2011. Lisäys kohdistuu mm. perusterveydenhuollon vahvistamiseen, kotipalvelujen ja vanhusten laitoshoidon henkilöstön lisäämiseen, omaishoidon kattavuuden parantamiseen ja tuen kehittämiseen, vammaisten henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämiseen, perhehoidon kehittämiseen sekä lapsiperheiden kotipalvelujen parantamiseen.

Maatalousyrittäjien lomituspalveluiden kehittämiseen ja turkistuottajien lomituspalvelujen käynnistämiseen osoitetaan 15 milj. euroa.

Tulonsiirtojen korotukseen on varattu 250 milj. euroa. Kansaneläkkeeseen tehdään tasokorotus. Lapsilisän yksinhuoltajakorotusta, 3. lapsesta alkaen maksettavaa lapsilisää, lasten kotihoidon tukea, yksityisen hoidon tukea sekä osittaista hoitorahaa nostetaan. Vähimmäisasiätiys-, isyys-, ja vanhempainrahaa sekä sairauspäivärahojen vähimmäistasoja korotetaan, isyysvapaata pidennetään sekä hammaslääkäripalkkioiden sairaanhoitovakuutuskorvauksia lisätään.

Osaamisen edistäminen

Osaamisen edistämiseen on varattu 350 milj. euroa. Tästä kohdennetaan 79 milj. euroa opintotuen koroittamiseen ja 80 milj. euroa yliopistojen toimintamenoihin. Perusopetuksen ikäluokkien pienenemisestä johtuva laskennallinen säästö, noin 80 milj. euroa, kohdennetaan koulutuksen laadun kehittämiseen tavoitteena mm. opetusryhmien koon pienentäminen sekä tuki- ja erityisopetuksen vahvistaminen. Tutkimus- ja kehitystyön tukemiseen on varattu 90 milj. euroa, josta suurin osa kohdentuu Suomen Akatemialle, Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskukselle sekä perustettavalle innovaatioyliopistolle. Elinikäisen oppimisen tukemiseen on varattu 21 milj. euroa, jota käytetään mm. ammatillisen peruskoulutuksen ja oppisopimuskoulutuksen laajentamiseen.

Muut lisäykset

Kehitysyhteistyömäärärahoja lisätään asteittain yhteensä 25 milj. euroa. Maatalouden kehittämiseen on varattu 60 milj. euroa, josta suurella osalla vahvistetaan Maatilatalouden kehittämissrahastoa sekä lisätään korkotukilainojen maksatuksia. Uusiutuvan energian edistämiseen on varattu 40 milj. euroa, jolla tuetaan puuntuotannon kestävyyttä, lisätään korjausavustuksia sekä nostetaan energiatuen ja biopolttoaineiden uusien tuotantoteknologioiden kehittämisen valtuuksia. Puolustusmäärärahoja lisätään 40 milj. euroa. Perustienpitoon, perusradanpitoon ja joukkoliikenteen tukemiseen on varattu yhteensä 35 milj. euroa.

Automaattiset menonlisäykset

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien arvioidaan lisääntyvän automaattisesti ikärakenteen ja väestön määrän muutoksen vuoksi vuosina 2008–2011 yhteensä 170 miljoonalla eurolla. Arvio on kasvanut 15 milj. euroa maaliskuun teknisen kehyspäätöksen jälkeen.

Menojen uudelleen kohdennukset

Hallituksen päättämästä kehysmenojen lisäyksestä 251 milj. euroa rahoitetaan hallitusohjelman mukaisesti vähentämällä muita menoja. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden sekä valmentavan koulutuksen määrärahoja vähennetään työllisyyden parantuessa, ja niitä kohdistetaan tehokkaampiin työllisyyttä edistäviin toimiin, mm. ammatilliseen työvoimapolitiittiseen koulutukseen, erityisesti yritysten kanssa toteutettavaan koulutukseen, sekä yksityisen sektorin tukityöllistämiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen jälkeenjääneisyyden korjaava maksu-uudistus lisää kuntien tuloja 60 milj. euroa, ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia vähennetään vastaavasti. Lääkevaihdon mahdollisesta kieltämisestä johtuvat lisäkustannukset saatetaan potilaan omavastuun piiriin. Valtion kustannusrasitusta Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläkevastuiden kattamisesta alennetaan siirtämällä asteittain Kansaneläkerahaston sijoitusomaisuutta laitoksen eläkevastuurahastoon. Eräitä kulttuurimäärärahoja siirretään rahoitettavaksi veikkausvoittovaroista. Maa- ja metsätalousministeriön menoihin kohdennetaan 8 milj. euron vähennys.

5 Valtiontalouden tulot ja tasapaino

5.1 Budjettitalouden tulot ja tasapaino

Maaliskuun kehyspäätöksen jälkeen kansantalouden keskipitkän aikavälin kasvuarviota on tarkennettu maaliskuun suhdannekatsauksen perusteella. Verotuloarviot on päivitetty ottaen huomioon niin veropohjien kehitystä koskevien oletusten muutokset kuin hallitusohjelman linjaukset.

Veropohjien kehitystä koskeva arvio (taulukko 6) ei suurelta osin poikkea maaliskuun kehyspäätöksen tuloarvioiden taustaoletuksista. Merkittävin muutos on se, että palkkasumman kasvuarvio vuonna 2008 on noussut, kun ennusteeseen on sisällytetty tekninen oletus palkankorotuksista. Alkoholiuomaveron ja energiaverojen arvioidaan hieman alentavan liikennepolttoaineiden ja verollisen alkoholin kulutusta.

Taulukko 6. Eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien kehitysarviot 2007–2011, vuosimuutos %

	2007	2008	2009	2010	2011	Keskimäärin 2008-2011
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	4	4½	3½	3½	3	3½
- Palkka- ym. tulot	3½	4½	3½	3	3	3½
- Eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	3½	5	4½	4½	4½	4½
- Pääomatulot	8	3½	3	3	3	3
Toimintaylijäämä	5½	4	4	2½	2½	3½
Kotitalouksien kulutusmenojen arvo	4½	4	4	3½	3	3½
Arvonlisäveron pohja	4½					3½
Bensiinin kulutus	-½	-2	0	-1	-1	-1
Dieselöljyn kulutus	2	0	1½	1	½	1
Sähkön kulutus	2	2½	1½	2	1	2
Verollisen alkoholin kulutus	2½	-4	2½	2	2	1
Uusien henkilöautojen ensirekisteröinnit	-7	2½	2½	2½	2½	2½
Kuluttajahintaindeksi	1½	1½	1½	1½	1½	1½

Tuloarvioihin on sisällytetty hallitusohjelman veropoliittiset linjaukset. Veronkevennysten ja -korotusten ajoitus ja mitoitus tarkentuvat myöhemmin, ja myös toimenpiteiden vaikutukset verotuotoihin täsmentyvät myöhempien päätösten yhteydessä. Hallitusohjelman mukaan veronkevennykset ajoitetaan siten, että vakaa suhdannekehitys ei vaarannu ja hallituksen ylijäämätavoite saavutetaan. Tuloveronkevennysten mitoituksessa ja ajoituksessa otetaan huomioon lisäksi palkkaratkaisut. Tässä esitettävässä tuloarviolaskelmassa veronkevennykset on painotettu kehyskauden loppupuolelle.

Hallitusohjelman mukaisten veronkevennysten arvioidaan alentavan valtion verotuottoja vuonna 2011 yhteensä 2,2 mrd. euroa ja eräiden valmisteverojen korotusten lisäävän verotuloja 330 milj. euroa suhteessa 8.3.2007 kehyspäätökseen sisältyvään arvioon. Maaliskuun kehyspäätökseen sisältyi oletus, että tuloverotusta kevennetään siten, että verotus ei reaaliansiotason nousun seurauksena kiristy. Kun tämä oletus otetaan huomioon, kehyskauden veronkevennykset nousevat 2,7 mrd. euroon.

Tuloihin ja varallisuuteen perustuvien verojen tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 0,3 % vuodessa. Ansio- ja pääomatuloverojen tuoton arvioidaan alenevan keskimäärin 1½ %. Työn verotusta kevennetään 1,6 mrd. eurolla. Joidenkin hallitusohjelmaan sisältyvien veroperustemuutosten osalta verotuottovaikutukset tarkentuvat vasta myöhemmin, koska vaikutukset riippuvat osin toteutustavasta ja -ajankohdasta.

Ansio- ja pääomatuloja koskeva arvio perustuu oletukseen, että ansio- ja pääomatulojen välinen suhde ei muutu. Viime vuosina pääomatulot ja erityisesti varallisuusarvojen kehityksestä riippuvaiset luovutusvoitot ovat kasvaneet nopeammin kuin palkkatulot ja niiden kasvu on lisännyt valtion verotuloja. Luovutusvoittojen kääntyminen laskuun näkyisi myös valtion verotulojen alenemisena.

Yhteisöveron tuoton arvioidaan kehyskaudella kasvavan hidastuen 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. Perintö- ja lahjaverotusta kevennetään yhteensä 165 milj. eurolla hallitusohjelman mukaisesti.

Liikevaihtoon perustuvien verojen arvioidaan kasvavan keskimäärin 2,7 % vuodessa. Näistä merkittävin on arvonlisävero, jonka veropohjasta runsaat 60 % muodostuu kotitalouksien kulutuksesta. Kotitalouksien kulutusmenojen kasvun arvioidaan hidastuvan viime vuosien tasolta keskimäärin 3½ prosenttiin kehyskaudella. Kotitalouksien velkaantumisen ja työllisyyden kasvun hidastumisen arvioidaan alkavan rajoittaa kotitalouksien kulutusmahdollisuuksia.

Valmisteverojen tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 2 % vuodessa. Kasvu perustuu kokonaisuudessaan hallitusohjelman mukaisiin veronkorotuksiin. Alkoholijuomaveroa korotetaan 30 milj. euroa ja energiaveroja 300 milj. euroa. Liikennepolttoaineiden verotusta korotetaan muun muassa päästöjen vähentämiseksi sekä samanaikaisesti myös muiden energiatuotteiden verotusta tarkastetaan muun muassa energian säästämiseksi ja energiatehokkuuden parantamiseksi. 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.

Autoveron tuoton arvioidaan kasvavan kehyskaudella keskimäärin 3½ % vuodessa yksityisen kulutuksen arvon muutosta seuraten. Arvio ei sisällä oletusta autoveroperusteiden muuttamisesta.

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

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2007–2011
	ml. II LTAE		Arvio			vuosi- muutos, %
Verotulot yhteensä	35,8	37,2	38,2	38,2	38,4	1,8
- tulon ja varallisuuden perusteella kannettavat verot	14,0	14,3	14,6	14,0	14,2	0,4
- liikevaihtoon perustuvat verot	14,4	14,9	15,5	16,0	16,0	2,7
- muut verotulot	7,5	8,0	8,1	8,2	8,3	2,5
Sekalaiset tulot	3,4	4,7	4,7	4,8	4,8	9,2
- siitä omaisuuden myyntituloja	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0
Korkotulot ja voitontuloutukset	2,2	1,5	1,5	1,5	1,5	-8,3
Tulot yhteensä*	41,6	43,6	44,6	44,7	45,0	2,0

* Sisältää myös valtion antamien lainojen takaisinmaksut.

Sekalaisia tuloja arvioidaan kertyvän 3,4 mrd. vuonna 2007. Vuonna 2008 sekalaisien tulojen 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 oletettu vuosittain 400 milj. euroa.

Vuonna 2007 korkotuloja ja voitontuloutuksia arvioidaan kertyvän 2,2 mrd. euroa, josta osinkotulojen osuus on 1,6 mrd. euroa. Osinkotulojen kertymää on kasvattanut paitsi hyvä tulokehitys myös viime vuosina eräiden yritysten jakamat kertaluontoiset ylimääräiset osingot. Kehyskaudella osinkotuloja arvioidaan kertyvän vuosittain 1,1 mrd. euroa, mikä vastaa tavanomaisen osingonjaon tasoa.

Budjettitalouden tasapaino

Hallituksen kehyksen menotason, kehyksen ulkopuolisten menojen arvion ja tuloarvioiden pohjalta budjettitalouden ennakoitaan olevan ylijäämäinen kehyskauden kahtena ensimmäisenä vuotena mutta kääntyvän alijäämäiseksi vuonna 2010.

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

	2007	2008	2009	2010	2011
Budjettitalouden arvioidut tulot yhteensä	42,2*	43,6	44,6	44,7	45,0
Menot yhteensä (käyvin hinnoin)**	40,8	43,1	44,2	45,3	46,2
Budjettitalouden tasapaino	1,4	0,5	0,4	-0,6	-1,2
Rahastotalouden tasapaino	2,2	0,8	0,9	1,0	1,1
Yksityistämistulot ja finanssisijoitukset	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5
Muut korjaukset	-1,3	-0,0	-	-	-
Valtion rahoitusjäämä	1,8	0,7	0,8	-0,1	-0,7
- suhteessa BKT:een, %***	1,0	0,4	0,4	-0,1	-0,3
Valtionvelka suhteessa BKT:een, %	32,8	31,2	29,9	29,2	29,0

* Sisältää kumulatiivisen ylijäämän käytön

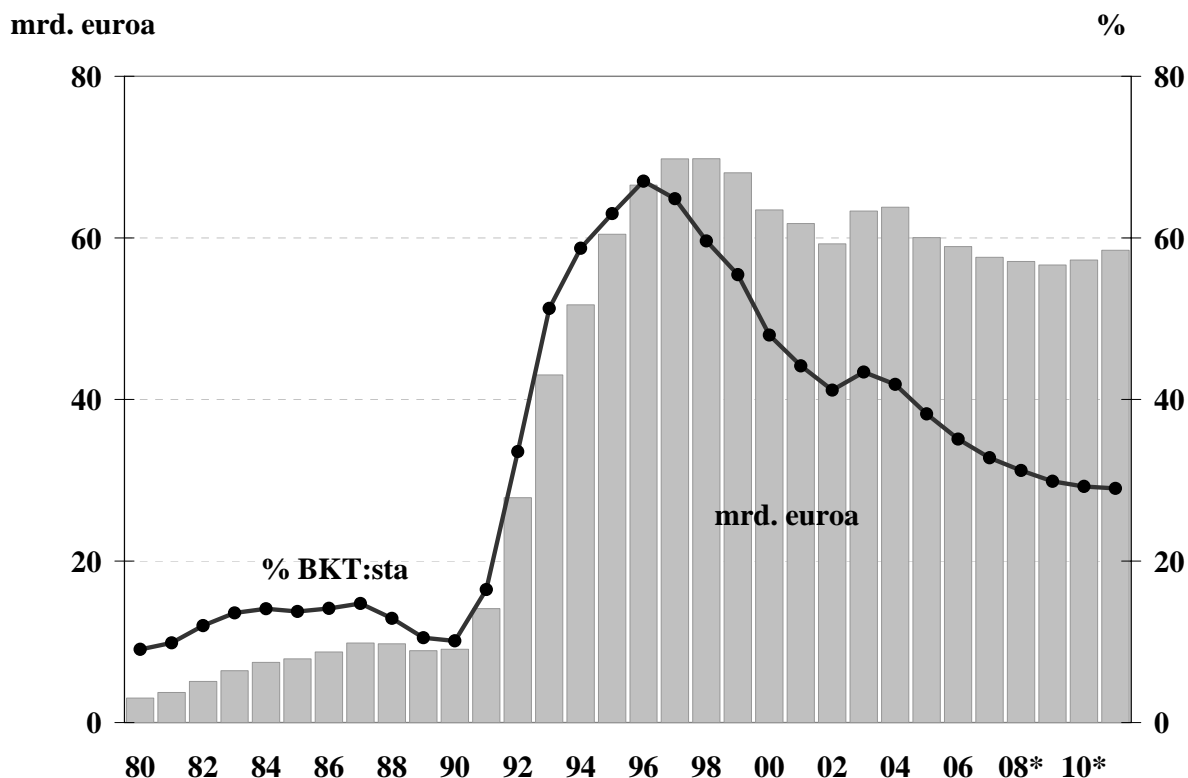
** Sisältää jakamattoman varauksen ja lisäbudjettivarauksen

*** Hallitusohjelman valtiontalouden tasapainokäsite kansantalouden tilinpidon mukaan

Kansantalouden tilinpidon käsittein valtiontalouden, johon lasketaan mukaan talousarvion ulkopuoliset rahastot, ennakoitaan olevan kehyskaudella vuotta 2011 lukuun ottamatta ylijäämäinen (vrt. luku 2.2.2).

Valtionvelkaa lyhennettiin vuonna 2006 noin 1,0 mrd. eurolla pääasiassa osakkeiden myyntituloilla. Valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen laski noin 35 prosenttiin vuoden 2006 loppuun mennessä. Valtionvelan arvioidaan laskevan suhteessa bruttokansantuotteeseen niin vuonna 2007 kuin koko kehyskaudellakin, vaikka euromääräisesti valtionvelan määrän arvioidaan kääntyvän kasvuun kehyskauden loppuvuosina. Vaalikauden lopulla valtionvelan ennakoitaan olevan vajaat 30 % suhteessa bruttokansantuotteeseen, jos menot pysyvät kehyksen asettamissa rajoissa ja tuloarviot toteutuvat ennustettuina.

Kuvio 6. Valtionvelka 1980–2011



5.2 Rahastotalouden varat kehyskaudella

Rahastotalouden varat

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

Rahastotalouden kehitys kehyskaudella 2008–2011

Kehyskaudella 2008–2011 rahastotalouden tulojen ilman rahoitustaloustoimia arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 3 % vuodessa. Merkittävin tuloja kasvattava tekijä kehyskaudella on korkotulojen ja voiton tuloutusten nousu. Rahastokaudella valtion talousarviosta on suunniteltu siirrettäväksi varoja Maatilatalouden kehittämisrahastoon, Interventiorahastoon ja Öljysuojarahastoon.

Menojen kasvuun vaikuttaa ratkaisevasti eläkerahaston talousarviosiirron suuruus. Vuoden 2007 ensimmäisen lisätalousarvion mukaan eläkerahastosta ei juurikaan tulla siirtämään varoja talousarviota-louteen vuonna 2007. Vuosina 2008–2011 eläkerahastosiiirron 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.

Siirrot talousarvioon muodostuvat Valtion eläkerahaston ja Valtion asuntorahaston tuloutuksista. Valtion eläkerahaston tuloutus vastaa korkeintaan 40 % talousarviosta maksettavasta vuotuisesta eläke-menosta. Vuonna 2008 siirto eläkerahastosta on runsaat 1,3 mrd. euroa ja sen arvioidaan kehyskaudel-

la 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 ennakoidaan kasvavan noin 190 milj. euroon kehyskauden lopulla korkotason nousun myötä.

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 erään-
tymisestä ei enää aiheudu menoja kehyskaudella. Rahastotalouden nettoylijäämä kasvaa vuodesta 2008 noin 300 milj. eurolla kohoten 1,4 mrd. euroon vuonna 2011.

Valtion eläkerahaston rahastointiaste (varat suhteessa eläkevastuuseen) oli vuoden 2006 lopussa 13 %. Rahastoa tullaan kartuttamaan sen varainhoitovuoden loppuun, jonka aikana rahastoidut varat saavuttavat tavoitearvon 25 % valtion eläkejärjestelmän eläkevastuusta. Laskelmien mukaan rahastointiaste on mahdollista saavuttaa vuoteen 2020 mennessä.

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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Verot ja veroluonteiset tulot yhteensä	70	69	69	69	68	69
Sekalaiset tulot	655	640	590	606	618	615
Eläkemaksut	1 496	1 540	1 564	1 587	1 609	1 631
Korkotulot ja voiton tuloutukset	701	976	1 037	1 185	1 295	1 372
Siirrot talousarviosta	27	119	37	36	37	39
Tulot pl. rahoitustaloustoimet	2 948	3 344	3 297	3 483	3 627	3 726
Myönnettyjen lainojen takaisinmaksut	1 517	1 455	1 434	1 417	1 397	1 407
Tulot yhteensä	4 466	4 800	4 730	4 900	5 024	5 134
Kulutusmenot	121	182	182	169	157	162
Siirtomenot	719	759	771	747	771	780
Korkomenot	80	102	101	86	85	77
Siirrot talousarvioon	166	124	1 479	1 540	1 584	1 627
Muut menot	0	0	0	0	0	0
Menot pl. rahoitustaloustoimet	1 087	1 167	2 533	2 542	2 597	2 645
Myönnetyt lainat ja muut finanssisijoitukset	1 897	1 486	1 113	1 073	1 073	1 073
Menot yhteensä	2 984	2 654	3 646	3 616	3 670	3 718
Tuloylijäämä	1 862	2 177	764	940	1 030	1 081
Nettorahoitusylijäämä	1 482	2 146	1 084	1 284	1 354	1 415

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 omistusasuntoon ja kerrostalosta pientaloon. Riskejä on lisännyt vajavainen onnistuminen valtion tukeman tuotannon sopeuttamisessa pieniasuntoihin 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 tehtäväalaan kuuluvien uusien laina- ja korkotukipäätösten kautta, jotka lisätarjonnan kautta samalla nostavat vanhan laina- ja takauskannan riskejä. Myös uusissa tuotantotukipäätöksissä on pyritty parantamaan riskien ennakkointia 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 kauppaja 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 ennen aikaisesti 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 riskialttuus. 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.