



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Suomen vakaus- ohjelma 2012



15a/2012

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

---

# Suomen vakausohjelma 2012

Valtiovarainministeriön julkaisu

15a/2012

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



---

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin0 295 5 30001 (vaihde)  
Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)  
Taitto: Anitta Heiskanen/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print  
Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>	Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2012	
<b>Tekijät</b>	Valtiovarainministeriö	
<b>Julkaisun nimi</b>	Suomen vakausohjelma 2012	
<b>Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot</b>	Julkaisun kieliversiot: svenska: Stabilitetsprogram 2012 (15b/2012) engelska: Stability programme 2012 (15c/2012)	
<b>Asiasanat</b>	Julkinen talous, taloudellinen kehitys, kehyspäätökset, ennusteet	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 15a/2012	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2012	
<b>ISBN 978-952-251-332-8 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-333-5 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)</b>	<b>Sivuja</b> 50	<b>Kieli</b> Suomi
<b>Tiivistelmä</b> <p>Vakausohjelma pohjautuu pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan, eduskunnan 21.12.2011 hyväksymään talousarvioon ja ensimmäiseen lisätalousarvioon vuodelle 2012, hallituksen 22.3.2012 sopimaan vuosia 2013-2016 koskevaan valtiontalouden kehyspäätökseen sekä tämän taustalla oleviin ennusteisiin.</p> <p>Suomen kokonaistuotanto kasvaa 0,8 % vuonna 2012. Kasvu on pitkälti yksityisen kulutuksen varassa. Viennin näkymät pysyvät heikkoina ja Suomi menettää edelleen markkinaosuuttaan maailmankaupassa. Vuonna 2013 vienti piristyy ja kääntää yksityiset investoinnit uudelleen kasvuun.</p> <p>Keskkipitkällä aikavälillä kokonaistuotannon kasvu vaimenee vähitellen. Vuosina 2013–2016 kokonaistuotannon arvioidaan kasvavan keskimäärin vajaat 2 %. Talouden kasvumahdollisuuksia heikentää väestön ikärakenteen nopeasta muutoksesta aiheutuva työvoiman määrän väheneminen.</p> <p>Julkisen talouden rahoitusasema kohenee ohjelmakaudella, mutta taantumaa edeltäviin suuriin ylijäämiin ei ole paluuta. Tarkistetun kestävyysarvion mukaan julkisen talouden ylijäämän tulisi olla noin 4 % suhteessa BKT:hen v. 2016, jotta julkinen talous olisi pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla.</p> <p>Vuoden 2009 vakausohjelmassa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin julkisyhteisöjen 0,5 prosentin suuruinen rakenteellinen ylijäämä suhteessa BKT:hen. Ennusteen mukaan välittömät sopeutustoimet ja muut rakenteelliset tekijät kohentavat julkisyhteisöjen rahoitusasemaa niin, että keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan ohjelmakaudella. Samalla julkisyhteisöjen velan kasvu taittuu kokonaistuotantoon suhteutettuna.</p>		

# Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, april 2012	
<b>Författare</b>	Finansministeriet	
<b>Publikationens titel</b>	Suomen vakausohjelma 2012	
<b>Publikationens andra versioner</b>	Publikationens språkversioner: svenska: Stabilitetsprogram 2012 (15b/2012) engelska: Stability programme 2012 (15c/2012)	
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 15a/2012	
<b>Beställningar/distribution</b>	Publikationen finns i PDF-format på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
<b>ISBN</b> 978-952-251-332-8 (hft.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (hft.) <b>ISBN</b> 978-952-251-333-5 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sidor</b> 50	<b>Språk</b> Finska

## Sammandrag

Stabilitetsprogrammet baserar sig på programmet för statsminister Katainens regering, budgeten som riksdagen antog den 21 december 2011 och den första tilläggsbudgeten för 2012, rambeslutet för statsfinanserna 2013-2016 som regeringen avtalade om den 22 mars 2012 samt de prognoser som ligger bakom det.

Totalproduktionen i Finland ökar med 0,8 % 2012. Tillväxten är i hög grad beroende av den privata konsumtionen. Exportutsikterna förblir svaga och Finland fortsätter att förlora sin marknadsandel inom världshandeln. År 2013 återhämtar sig exporten och vänder de privata investeringarna uppåt på nytt.

På medellång sikt avtar ökningen av totalproduktionen. Under 2013-2016 beräknas totalproduktionen öka med i medeltal knappt 2 %. De ekonomiska tillväxtpöjligheterna försämras när arbetskraften minskar till följd av den snabba förändringen i befolkningens åldersstruktur.

De offentliga finansernas ställning förbättras under programperioden, men det blir ingen återgång till de stora överskotten före recessionen. Enligt den justerade hållbarhetskalkylen borde överskottet inom den offentliga ekonomin vara cirka 4 % i förhållande till BNP 2016, för att den offentliga ekonomin ska vila på hållbar grund på lång sikt.

I stabilitetsprogrammet 2009 sattes som medelfristigt mål för Finland ett strukturellt överskott på 0,5 % i förhållande till BNP inom den offentliga sektorn. Enligt prognosen förbättrar de direkta anpassningsåtgärderna och övriga strukturella faktorer den offentliga sektorns finansiella situation så att det medelfristiga målet uppnås under programperioden. Samtidigt upphör den offentliga sektorns skuld att växa i förhållande till totalproduktionen.

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, April 2012	
<b>Author(s)</b>	Ministry of Finance	
<b>Title of publication</b>	Suomen vakausohjelma 2012	
<b>Parts of publication/ other versions released</b>	The publication 's language versions: svenska: Stabilitetsprogram 2012 (15b/2012) engelska: Stability programme 2012 (15c/2012)	
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 15a/2012	
<b>Distribution and sale</b>	The publication can be accessed in pdf-format at <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
<b>Printed by</b>	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
<b>ISBN</b> 978-952-251-332-8 (print.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (print.) <b>ISBN</b> 978-952-251-333-5 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 50	<b>Language</b> Finnish
<b>Abstract</b>		
<p>The Stability Programme is based on Prime Minister Katainen's Government Programme, the Budget approved by Parliament on 21 December 2011 and the First Supplementary Budget issued in March 2012 as well as on the Central Government Decision on Spending Limits for 2013–2016 and the forecasts on which this was based.</p> <p>Finland's GDP will grow by 0.8 per cent in 2012. Growth will be dependent to a large extent on private consumption. The outlook for exports remains poor and Finland will continue to lose market share in global trade. In 2013 exports will pick up and private investment will again begin to grow.</p> <p>In the medium term, GDP growth will gradually subside. In 2013–2016 GDP is expected to grow on average by just under 2 per cent. The growth prospects for the economy will be adversely impacted by a reduction in labour supply resulting from rapid change in the population age structure.</p> <p>The general government financial position will improve during the programme period, but there will be no return to the large surpluses that preceded the recession. According to the revised sustainability estimate, the surplus on general government finances ought to be around 4 per cent of GDP in 2016 for general government finances to be on a sustainable basis over the longer term.</p> <p>In the 2009 Stability Programme, Finland's medium-term objective for general government finances was set at a structural surplus of 0.5 per cent of GDP. According to the forecast, immediate adjustment measures and other structural factors will improve the general government financial position such that the medium-term objective will be achieved during the programme period. At the same time, growth of general government debt will level off relative to GDP.</p>		





# Sisällys

<b>Johdanto ja yhteenveto</b> .....	11
<b>1 Talouspolitiikan tavoitteet ja lähtökohdat</b> .....	13
1.1 Yleistä .....	13
1.2 Talouspolitiikan laajat suuntaviivat .....	14
1.3 Vakausohjelman tarkistus vuonna 2012 ja sen käsittely Suomessa .....	15
<b>2 Talouden tila ja näkymät</b> .....	17
2.1 Viimeaikainen kehitys ja lähiajan näkymät .....	17
2.2 Keskipitkän aikavälin talouskehitys .....	19
<b>3 Julkisen talouden tasapaino ja velka</b> .....	23
3.1 Finanssipolitiikan strategia ja keskipitkän aikavälin tavoite .....	23
3.2 Julkisen talouden tasapaino ja velka .....	25
3.3 Julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino .....	26
<b>4 Herkkyystarkastelu ja vertailu edellisen vuoden ohjelmaan</b> .....	31
4.1 Talouskehityksen riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen .....	31
4.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan .....	34
<b>5 Julkisen talouden kestävyys</b> .....	37
5.1 Kestävyyden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet .....	37
5.2 Kestävyytlaskelma .....	38
5.3 Eläkerahastojen varat .....	40
<b>6 Julkisen talouden tulot ja menot</b> .....	43
6.1 Hallituksen linja .....	43
6.2 Julkisyhteisöjen tulot ja verotus .....	43
6.3 Julkisyhteisöjen menot .....	45
<b>7 Kansalliset finanssipolitiikan menettelyt ja instituutiot</b> .....	47



# Johdanto ja yhteenveto

Ennakkotietojen mukaan Suomen talouden kokonaistuotanto kasvoi 2,9 % v. 2011. Kasvun moottori oli kotimainen kysyntä. Vienti sen sijaan supistui. Kulutus- ja investointivetoisen kasvun myötä talouden ulkoinen rahoitusasema heikkeni. Vaihtotase kääntyi alijäämäiseksi ensimmäistä kertaa sitten vuoden 1993.

Tässä vakausohjelmassa esitetyn ennusteen mukaan Suomen kokonaistuotanto kasvaa 0,8 % v. 2012. Kasvu on pitkälti yksityisen kulutuksen varassa. Viennin näkymät pysyvät heikkoina ja Suomi menettää edelleen markkinaosuuttaan maailmankaupassa. Vaisujen vienninäkymien vuoksi yksityiset investoinnit supistuvat. Vaihtotase pysyy alijäämäisenä. Vuonna 2013 vienti piristyy ja kääntää yksityiset investoinnit uudelleen kasvuun. Kokonaistuotanto kasvaa 1,7 %. Koska kasvu on edelleen vahvasti kotimaisen kysynnän varassa, vaihtotase pysyy alijäämäisenä. Vuonna 2014 viennin kasvu nopeutuu. Ulkomaankaupan vetoapu kiihdyttää kokonaistuotannon kasvun runsaaseen 2 prosenttiin ja tasapainottaa vaihtotaseen.

Keskipitkällä aikavälillä kokonaistuotannon kasvu vaimenee vähitellen. Vuosina 2013–2016 kokonaistuotannon arvioidaan kasvavan keskimäärin vajaat 2 %. Talouden kasvumahdollisuuksia heikentää väestön ikärakenteen nopeasta muutoksesta aiheutuva työvoiman määrän väheneminen. Talouskasvu jää yhä enemmän tuottavuuden kasvun varaan. Tuottavuuden kasvuedellytyksiä uhkaa puolestaan rajoittaa rakennemuutos, jossa matalamman tuottavuuden palveluiden osuus kokonaistuotannosta kasvaa ja korkeamman tuottavuuden teollisuustuotannon osuus pienenee.

Vuonna 2011 työllisyysaste oli 68,6 % ja työttömyysaste 7,8 %. Ennusteen mukaan työllisyysaste nousee ja työttömyysaste laskee lievästi ohjelmakauden aikana. Ohjelmassaan hallitus asetti tavoitteeksi, että työllisyysaste nousee 72 prosenttiin ja työttömyysaste laskee 5 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Näitä tavoitteita ei saavuteta.

Suomen pitkään ylijäämäisenä pysynyt julkinen talous kääntyi syvän taantuman seurauksena v. 2009 selvästi alijäämäiseksi ja v. 2010 alijäämä vielä hieman syveni. Vuonna 2011 julkisen talouden alijäämä pieneni selvästi parin hyvän kasvuvuoden, välillisen verotuksen kiristämisen ja elvytyksen päättymisen seurauksena.

Tässä vakausohjelmassa esitetyn ennusteen mukaan julkisyhteisöjen rahoitusasema kohenee ohjelmakaudella, mutta suuriin ylijäämiin ei ole paluuta. Väestön ikääntyminen luo julkisiin menoihin nousupainetta lähivuosina samalla, kun se hidastaa talouden tuotannon ja tulojen eli julkisen talouden rahoituspohjan kasvua yhä enemmän. Valtiovarainministeriön tarkistetun kestävyysarvion mukaan julkisyhteisöjen rahoitusylijäämän pitäisi olla noin 4 % suhteessa kokonaistuotantoon v. 2016, jotta julkinen valta kykenisi hoitamaan velvoitensa myös pitkällä aikavälillä.

Vakaus- ja kasvusopimus edellyttää, että kukin jäsenmaa asettaa julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle tavoitteen, jonka se pyrkii saavuttamaan keskipitkällä

aikavälillä (nk. *medium-term objective*, MTO). Vuoden 2009 vakausohjelmassa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin julkisyhteisöjen 0,5 prosentin suuruinen rakenteellinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ennusteen mukaan välittömät sopeutustoimet ja muut rakenteelliset tekijät kohentavat julkisyhteisöjen rahoitusasemaa niin, että keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite saavutetaan ohjelmakaudella. Samalla julkisyhteisöjen velan kasvu taittuu kokonaistuotantoon suhteutettuna.

Suomen julkinen talous koostuu valtiosta, kunnista ja sosiaaliturvarahastoista, jotka jakautuvat vielä lakisääteistä työeläkevakuutusta hoitaviin työeläkerahastoihin ja muihin sosiaaliturvarahastoihin.

Talouden kasvu ja välittömät sopeutustoimet pienentävät valtiontalouden alijäämä ohjelmakaudella. Alijäämä uhkaa kuitenkin jäädä hallitusohjelmassa asetettua tavoitetta suuremmaksi. Kuntien talouskehitystä varjostaa ikääntymisen myötä kasvava sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntä. Kuntien rahoitusasema pysyy alijäämäisenä keskipitkällä aikavälillä. Työeläkesektorin ylijäämä pienene eläkemenojen kasvun myötä. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema on lähellä tasapainoa.

Taantuman ja väestön ikääntymisen kautta talouden kasvuedellytyksille, kansalaisten hyvinvoinnille ja julkisen talouden kestävyydelle muodostuvat haasteet määrittävät hallituksen finanssi- ja talouspolitiikan perusvireen.

Ohjelmassaan hallitus on asettanut tavoitteekseen tasapainottaa valtiontalous ja kääntää valtion velka suhteessa kokonaistuotantoon selkeään laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Tavoitteisiin pääsemiseksi hallitus on sitoutunut toteuttamaan valtion tuloihin ja menoihin kohdistuvia sopeutustoimia sekä uudistamaan talouden rakenteita niin, että edellytykset talouden ennusteita vahvemmalle kasvulle vahvistuvat. Hallitus on myös sitoutunut toteuttamaan lisätoimia, jos valtion velka suhteessa kokonaistuotantoon ei näyttäisi kääntyvän laskuun ja valtiontalouden alijäämä näyttäisi asettuvan yli 1 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Lisäksi hallitus on jatkanut valtion määrärahoihin kohdistuvaa kehysmenettelyä.

Tavoitteisiin pääsemiseksi hallitus on päättänyt eri yhteyksissä välittömistä valtion menoja vähentävistä ja tuloja lisäävistä toimita, jotka kohentavat valtion rahoitusasemaa nettomääräisesti yhteensä noin 4,7 mrd. eurolla vuoteen 2015 mennessä.<sup>1</sup> Eräiden hallituskaudelle ajoittuvien määräaikaisten toimien vuoksi päätösten pysyvä sopeutusvaikutus on tätä suurempi vuodesta 2016 eteenpäin. Vaalikauden päättyessä sopeutus jakautuu tasaisesti valtion menoihin ja tuloihin kohdistuviin toimiin.

Talouden kasvun edellytyksiä vahvistavat rakenteelliset toimet ovat oleellinen osa kokonaisuutta, jolla hallitus pyrkii kohentamaan valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen kykyä selviytyä laissa niille säädettyistä velvoitteista pitkällä aikavälillä. Uudistusten eräs keskeinen kohde on julkinen palvelutuotanto. Käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennuudistus on välttämätön osa tätä kokonaisuutta. Vuosia 2013–2016 koskevan kehyspäätöksen yhteydessä hallitus päätti toimista, joiden avulla pyritään vahvistamaan talouden kasvuedellytyksiä. Samalla työmarkkinajärjestöt esittivät ehdotuksensa työurien pidentämiseksi. Toimet kohdistuivat pääasiassa työttömyysturvaan, varhaiseläkejärjestelmään ja koulutukseen sekä verotuksen kasvukannustimiin pk-yrityksille ja T&K-toimintaan.

<sup>1</sup> Sopeutuksen mittaluokka-arviossa on otettu huomioon hallitusohjelmaan ja lokakuun 2011 kehyspäätöksen, työmarkkinoiden syksyn 2011 raamisopimuksen yhteyteen liittyvään päätökseen ja huhtikuun 2012 kehyspäätökseen sisältyvien toimien nettovaikutus valtion budjettitalouden tuloihin ja menoihin v. 2015.

# 1 Talouspolitiikan tavoitteet ja lähtökohdat

## 1.1 Yleistä

Suomen talous toipui kansainvälisestä talouskriisistä ja kääntyi kohtuullisen voimakkaaseen kasvuun v. 2010. Viime vuoden loppua kohti talouden näkymät alkoivat kuitenkin jälleen synkistyä. Taantuman seurauksena julkiseen talouteen oli syntynyt nopeasti mitava alijäämä, joka alkoi elvyttävien toimien päättymisen ja talustilanteen vahvistumisen myötä kutistua v. 2011. Hallitus on sopinut korjaavista toimenpiteistä, joilla valtion talouden tasapainoa vahvistetaan tulevina vuosina. Julkisen talouden tila on ohjelmakaudella silti huomattavasti heikompi kuin taantumaa edeltävinä vuosina.

Poikkeuksellisen syvä taantuma nopeutti talouden rakennemuutosta, jossa teollisuustuotannon osuus kokonaistuotannosta on supistunut merkittävästi. Myös Suomen kansainvälinen kilpailukyky on heikentynyt vuosituhanen alkuvuosiin verrattuna. Lisäksi globaalin talouskasvun painopisteen siirtyminen kehittyviin maihin on lisännyt teollisuustuotannon työpaikkojen siirtymistä Suomen ulkopuolelle. Siksi on tärkeää, että talouspolitiikalla tuetaan mahdollisimman otollista toimintaympäristöä uusien työpaikkojen ja kasvualojen syntymiselle.

Väestön ikääntyminen leimaa lähivuosina Suomen talouden ja julkisen talouden näkymiä. Työikäinen väestö alkoi vähentyä jo vuosikymmenen vaihteessa. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan se vähenee vuosina 2012-2016 edelleen noin 80 000 hengellä. Tämä heikentää talouden kasvupotentiaalia ja vaikeuttaa julkisen talouden rahoitusaseman vahvistamispyrkimyksiä. Väestön ikääntymisen myötä tuottavuuskasvun rooli talouskasvua ylläpitävänä tekijänä korostuu yhä enemmän. Väestön ikääntyminen lisää myös julkisen talouden menopaineita kasvattamalla mm. eläke- ja terveydenhoitomenoja.

Taantuman julkiseen talouteen aiheuttamien vaurioiden korjaustoimet ja muu kriisin jälkihoito nivoutuvat kiinteästi yhteen pitkän aikavälin kestävyyttä vahvistavien toimien kanssa. Talouden toiminnan ja kasvun ylläpitämisen kannalta on tärkeää vahvistaa luottamusta julkisen talouden vakauteen paitsi lyhyellä ja keskipitkällä myös pitkällä aikavälillä. Välittömien julkisen talouden rahoitusasemaa vahvistavien toimien tulisi olla osana pakettia, joka uskottavasti tähtää julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseen. Olennaisena osana tätä pakettia ovat kasvua tukevat ja hyvinvointivaltion toimintaedellytyksiä parantavat rakenteelliset uudistukset.

Hallitus on 22.6.2011 sovitussa hallitusohjelmassaan sitoutunut aloittamaan koko kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi tarvittavat toimet vuoteen 2015 mennessä. Kestävyysvajeen kattamiseksi hallitus pyrkii nostamaan työllisyysastetta, pidentämään työuria ja parantamaan julkisten palveluiden vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja tuottavuutta sekä vahvistamaan talouden kasvupotentiaalia verotuksen keinoin ja valtion menoja kohdentamalla. Tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen 72 prosenttiin ja työttömyysasteen alentaminen 5 prosenttiin vaalikauden loppuun mennessä. Hallituksen tavoitteena on myös valtiontalouden velkasuhteen kääntäminen selkeään laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Hallitus on sitoutunut toteuttamaan uusia lisäsopeutustoimia, mikäli velan bruttokansantuoteosuus ei näytä kääntyvän laskuun ja valtion talouden alijäämä näyttää asettuvan yli 1 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Hallitus seuraa vuosittain näiden valtiontalouden tavoitteiden toteutumista.

## 1.2 Talouspolitiikan laajat suuntaviivat

Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2010 uudesta talous- ja työllisyysstrategiasta. Strategian tavoitteena on vahvistaa työllisyyttä, tuottavuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä luoda EU:sta älykäs, kestävä ja osallistava talous. Strategiassa asetetaan koko EU:ta koskevat tavoitteet työllisyydelle, tutkimus- ja kehitysmenoille, ilmastopolitiikalle, koulutukselle ja köyhyyden poistamiselle. Nykyiset talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja työllisyyden suuntaviivat hyväksyttiin v. 2010 ja ne ovat voimassa vuoteen 2014. Näiden tavoitteiden perusteella jäsenmaat asettavat kansalliset tavoitteensa sekä määrittelevät talouskasvua haittaavat esteet. Yksityiskohtaisemmat toimet tavoitteiden saavuttamiseksi ja kasvua haittaavien pullonkaulojen poistamiseksi esitetään jäsenvaltioiden laatimissa kansallisissa Eurooppa 2020-uudistusohjelmissa.

Suomen Eurooppa 2020 –strategian kansallinen ohjelma annettiin huhtikuussa 2011. Siinä asetettiin kansalliseksi tavoitteeksi nostaa 20-64 -vuotiaiden työllisyysaste 78 prosenttiin, säilyttää tutkimus- ja kehitysmenot vähintään 4 prosentissa suhteessa BKT:een, saavuttaa EU:ssa sovitut ilmasto- ja energiatavoitteet, nostaa korkeakoulututkimuksen suorittaneiden 30 – 34-vuotiaiden osuus 42 prosenttiin, pienentää koulupudokkaiden osuus korkeintaan 8 prosenttiin ja vähentää köyhyys- ja syrjäytymisriskissä elävien määrää. Suomen kansalliset tavoitteet ylittävät EU:ssa asetetut yleistavoitteet.

Arvioituaan Suomen kansallisen uudistusohjelman vuodelta 2011 sekä Suomen vakausohjelman vuosille 2011-2014 neuvosto suositti kesäkuussa 2011 Suomelle seuraavia toimenpiteitä vuosille 2011-2012: 1) jatkaa julkisen talouden vakauttamista käyttäen tässä yhteydessä kaikki ennakoimattomat tulot alijäämän supistamiseen ja toteuttaa samalla lisätoimenpiteitä pitääkseen julkisen talouden rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteen yläpuolella; 2) toteuttaa lisätoimenpiteitä, myös rakenteita koskevia muutoksia, tuottavuuden parantamiseksi ja kustannussäästöjen saavuttamiseksi julkisten palvelujen tarjonnassa, jotta väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin voitaisiin vastata; 3) kohdistaa aktiiviset työmarkkinatoimenpiteet paremmin pitkäaikaistyöttömiin ja nuoriin; 4) toteuttaa toimenpiteitä parantaakseen iäkkäämpien työntekijöiden työllistettävyyttä ja heidän

osallistumistaan elinikäiseen oppimiseen; toteuttaa lisätoimenpiteitä, joilla vähennetään varhaista työmarkkinoilta poistumista, ja vahvistaa lakisääteisten eläkeikien ja elinajandotteen välistä yhteyttä; 5) toteuttaa lisätoimenpiteitä, joilla palvelusektoria avataan lisää kilpailulle uudistamalla sääntelyä ja poistamalla rajoituksia, jotta uusien yritysten pääsyä palvelumarkkinoille saataisiin helpotettua etenkin vähittäiskaupan alalla.

Suomen Eurooppa 2020 -strategian päivitystä valmistellaan samanaikaisesti vakausohjelman kanssa. Tässä esitetty vakausohjelma ja Suomen Eurooppa 2020-uudistusohjelma ovat keskenään yhdenmukaisia.

### 1.3 Vakausohjelma vuonna 2012 ja sen käsittely Suomessa

Vakausohjelma pohjautuu eduskunnan 21.12.2011 hyväksymään talousarvioon ja maaliskuussa 2012 annettuun ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen vuodelle 2012, vuosia 2013-2016 koskevaan valtiontalouden kehyspäätökseen sekä tämän taustalla oleviin ennusteisiin. Vuosia 2012-2016 koskevissa menoarvioissa on huomioitu vuoden 2012 talousarvioon sisältyneiden päätösten vaikutukset.

Asiakirja toimitetaan EU:n toimielimille sen jälkeen, kun se on hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa. Vakausohjelman sisältö on esitelty kirjallisesti ja suullisesti eduskunnan suurelle valiokunnalle. Komission arvio ja neuvoston lausunto Suomen vakausohjelmasta tulevat eduskunnan käsiteltäväksi talous- ja rahoitusasioiden neuvoston (nk. Ecofin-neuvosto) valmistelujen yhteydessä.

Vakausohjelma on Ecofin-neuvoston tammikuussa 2012 vahvistaman käytänneseännön mukainen.





## 2 Talouden tila ja näkymät

### 2.1 Viimeaikainen kehitys ja lähiajan näkymät

Maailmantalouden kasvu hidastui viime vuoden lopulla. Kasvun hidas vaihe jatkuu vielä ainakin kuluvan vuoden alkupuolen ajan. Maailman ostovoimakorjattu bruttokansantuote kasvaa v. 2012 vähän yli 3 prosentin vauhtia mutta palaa 4 prosentin vauhtiin v. 2013. Koko ennusteperiodilla kasvun painopiste on kehittyvissä maissa. Vastaavasti useissa teollisuusmaissa kasvu hiipuu tai kääntyy taantumaan.

Yhdysvaltain talous toipui lamasta varsin nopeasti, muun muassa vahvojen elvytystoimien vuoksi sekä koska maan suoran rahoituksen laajuus vaimensi pankkikriisin vaikutuksia reaalityalouden aktiviteettiin. Talouden kasvu on kuitenkin hidasta ja jää alle 3 prosentin koko ennusteperiodilla. Euroalueen ja EU:n kasvu on pysähtynyt. EU:ssa kasvua hidastavat velkakriisin aiheuttama epävarmuus sekä julkisten talouksien vakautustoimet erityisesti kuluvana ja ensi vuonna. EU:ssa myös korkealla pysyttelevä työttömyys hidastaa kasvua.

Teollisuusmaiden heikko kysyntä hidastaa kasvua myös kehittyvissä maissa ja useimmissa kasvu putoaa alle viimeaikaisen trendin. Esimerkiksi Kiinan kasvu jää tänä vuonna 8 prosenttiin, josta osa tulee maan omista elvytystoimista. Kansainvälisen kysynnän heikkenemisen ohella Kiinan vientiä hidastaa myös viime vuosien nopeasta tulo- ja palkkatason noususta heikentynyt kilpailukyky. Venäjällä on korkean öljyn hinnan vuoksi edellytykset noin 4 prosentin kasvuun tänä vuonna.

Ennakkotietojen valossa Suomen talous kasvoi viime vuonna 2,9 %. Vuosikasvuun vaikutti kuitenkin merkittävästi vuoden 2010 ensimmäisen neljänneksen alhainen lähtötaso. Vuoden sisäinen kasvu oli vaihtelevaa, sillä toisen neljänneksen kausitasoitettu BKT:n määrä laski edellisestä neljänneksestä, kun taas kolmannen neljänneksen kasvu oli voimakkainta. Vuoden lopulla kasvu lähes pysähtyi. Viime vuoden kansantalouden kysyntää kasvattivat erityisesti yksityinen kulutus, investoinnit ja varastojen täyttäminen. Ulkomaankaupan kohdalla muutokset olivat merkittäviä, sillä kauppatase kääntyi selvästi alijäämäiseksi. Kun palvelutase ja tuotannontekijäkorvaukset ja tulonsiirrot olivat lähellä tasapainoa, myös vaihtotase kääntyi negatiiviseksi ensimmäistä kertaa sitten vuoden 1993. Suomen taloutta pitkän aikaa vaivannut vaihtosuhteen heikkeneminen jatkui.

Talousnäkymät ovat viime vuoden loppua hieman myönteisemmät. Kuluvan vuoden kasvuksi ennustetaan vajaata prosenttia ja kasvu on hyvin pitkälti yksityisen kulutuksen varassa. Ennusteen mukaan maailmankauppa ja –talous kasvavat kohtuullista vauhtia, joskin hitaammin kuin viime vuonna, mutta Suomen viennin kasvu ei pysy vauhdissa

mukana eli markkinaosuuden pientyminen jatkuu. Suomen tärkeiden kauppakumppaneiden, kuten Saksan ja Ruotsin, talouskehitys osoittaa myös hiipumisen merkkejä. Euroalue on vaarassa ajautua taantumaan. Osittain viennin heikkojen näkymien vuoksi yksityiset investoinnit eivät kasva kuluvana vuonna. Työttömyysasteen ennuste on 8 %. Työttömyyden nousun taustalla on työvoiman suhteellisen vaimeana pysyvä kysyntä sekä tuotannossa tapahtuvat rakennemuutokset. Tänä vuonna inflaatio pysyy edelleen Suomessa euroalueen keskimääräistä inflaatiota korkeampana, mutta hintojen muutos on kuitenkin maltillisempaa kuin parina edellisenä vuotena. Kuluttajahintojen ennustetaan nousevan vajaat 3 % edellisestä vuodesta.

Ensi vuonna taloudellisen aktiviteetin ennustetaan piristyvän ja BKT:n kasvuksi muodostuu puolitoista prosenttia. Kasvu on edelleen pitkälti kotimaisen kysynnän varassa. Vientin oletetaan elpävän hieman alle kolmen prosentin kasvuun vetäen yksityiset investoinnit nousuun. Tuonti pysyy kuitenkin vientiä korkeammalla tasolla ja kauppatase siten edelleen alijäämäisenä. Työmarkkinoilla ei suurta muutosta ole odotettavissa. Työttömyysaste laskee vuodesta 2012 hiukan, niukasti alle kahdeksaan prosenttiin. Ikääntyneiden (65-74 -vuotiaat) työllisyys jatkaa kasvuaan ennusteperiodilla. Viime vuonna ikääntyneitä työllisiä oli noin 45 000 ja työllisyysaste nousi jo 8,8 prosenttiin. Myös ikääntyneiden määrä kasvaa, vuoteen 2014 mennessä 65-74-vuotiaita on runsaat 600 000 ja ikääntyneitä työllisiä noin 55 000. Näillä näkymin suurimmat inflaatiopaineet on myös ohitettu, mutta mm. veropäätösten seurauksena hintojen nousu kansallisella kuluttajahintaindeksillä mitaten on yhä runsaat 2½ %.

Vuonna 2014 talouskasvu kiihtyy runsaaseen 2 prosenttiin ollen kuitenkin pitkän aikavälin keskiarvoa alhaisempaa. Vaihtotaseen ennustetaan tasapainottuvan ja työttömyys kääntyy maltilliseen laskuun.

Muutaman viimeisen vuoden aikana tuonti-inflaatio ja erityisesti raaka-aineiden hintojen nousu on vaikuttanut kotimaiseen hintakehitykseen. Raakaöljyn euromääräinen hinta on vielä tänä vuonna nousevalla uralla, mutta seuraavien kahden vuoden aikana hinnannousun oletetaan tasoittuvan ja v. 2014 barrelihinnaksi ennustetaan yli 80 euroa. Muiden raaka-aineiden kohdalla ennuste pitää sisällään maltillisen hintojen nousun. Rahapolitiikka jatkuu koko ennusteperiodin ajan kevyenä. Kolmen kuukauden euribor-koron vuosikeskiarvoksi ennustetaan tänä vuonna 1,2 %, eli lievää laskua viime vuodesta. Vuoden 2014 aikana korko nousee keskimäärin noin 2 prosenttiin. Suomen valtion 10 vuoden lainan korko kehittyy samansuuntaisesti siten, että ennustejakson lopussa liikutaan hieman yli kolmen prosentin tuntumassa.

Suomen kansantalous on tällä hetkellä useiden haasteiden edessä. Vientimme on edelleen lähes viidenneksen vuoden 2008 ennätystasojen alapuolella. Tilanne on samankaltainen niin perinteisen tavaraviennin kohdalla kuin palveluissakin. Osa haasteista, kuten esimerkiksi vaihtosuhteen pitkään jatkunut heikkeneminen, ovat luonteeltaan sellaisia, että julkisen vallan rakenteellisilla toimenpiteillä ei niihin välittömästi juuri pystytä vaikuttamaan. Vaihtosuhtemme on heikentynyt vuoden 2000 jälkeen noin 10 %. Vientihintojen epäedullinen kehitys suhteessa tuontihintoihin on perua perustavanlaatuisesta tuotantorakenteen muutoksesta suomalaisessa yhteiskunnassa yhdistettynä kilpailutilanteeseen. Suomen kansantalouden hintakilpailukyky on viime vuosina heikentynyt. Kun verrataan

yksikkötyökustannusten kehitystä euroalueeseen, on selvää, että nopeassa tahdissa vuosien 2007-2010 aikana olemme hävittäneet sen hintakilpailukykyedun, jonka saavutimme vuosina 2000-2006.

Ennusteeseen sisältyy sekä ylä- että alasuuntaisia riskejä. Negatiiviset riskit kuitenkin hallitsevat näkymiä. Rahoitusmarkkinoiden tilanne on hyvin herkkä ja ehdollinen monille tekijöille. Jos euroalueen kriisiä ei saada taltutettua ja se leviää suurempiin ongelmamaihinkin, silloin jo nyt epätasapainossa olevat rahoitusmarkkinat joutuvat turvautumaan entistä enemmän julkisen rahoituksen apuun. Tällä olisi useampaakin kanavaa myöten talouskasvua heikentävä vaikutus.

Maailmantalouden negatiiviset riskit liittyvät ennen kaikkea julkisen sektorin velkaantumiseen ja myös yksityisen kysynnän haurauteen ja korkean työttömyyden pitkittymiseen. Julkisten talouksien laajat ja yhtäaikaiset vakautustoimet saattavat lyhyellä aikavälillä supistaa kysyntää ja pahentaa työttömyyttä ennustettua enemmän, mutta toisaalta saattavat keskipitkällä aikavälillä kohentaa kuluttajien ja yritysten luottamusta ja siten parantaa yksityisen kysynnän kasvumahdollisuuksia. Vaarana on myös, että useissa maissa tuontija tuottajahintojen nousu on luonut paineita myös kuluttajahintoihin ja palkkoihin, jotka purkautuessaan saattavat johtaa yksityisen kysynnän kasvun hidastumiseen.

## 2.2 Keskipitkän aikavälin talouskehitys

Suomen kansantalous toipui v. 2008 alkaneesta poikkeuksellisen syvästä taantumasta verrattain nopeasti. Viime aikoina toipuminen on edennyt Euroopan velkakriisin ja kansainväliseen talouteen liittyvien riskien vuoksi kuitenkin epävarmuuden oloissa. Kokonaistuotannon kasvun arvioidaan olevan keskipitkällä aikavälillä jälleen kohtalaista, mutta näköpiirissä ei kuitenkaan ole palautumista kriisiä edeltäneelle kasvu-uralle. Vaikka kansainvälinen talous ja Suomen vientimarkkinat kehittyisivät suotuisasti, talouden kasvumahdollisuuksia heikentää keskipitkällä aikavälillä mm. väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva työvoiman määrän väheneminen. Kokonaistuotannon arvioidaan kasvavan vuosina 2013-2016 keskimäärin vajaat 2 %, kun se taantumaa edeltäneessä suhdannehuipussa vuosina 2004-2007 kasvoi keskimäärin runsaat 4 %.

Talouden kasvua keskipitkällä aikavälillä arvioidaan tarkastelemalla talouden tuotantoresurssien eli työvoiman ja pääoman sekä kokonaistuottavuuden kehitystä ja näistä syntyvän ns. potentiaalisen tuotannon kasvua. Kokonaistuotannon arvioidaan kasvavan potentiaalista tuotantoaan nopeammin vuosina 2013-2016. Taantuma jätti tuotantoresurssia vajaakäyttöön ja resurssien käytön oletetaan tulevina vuosina normalisoituvan. Keskipitkän aikavälin kasvuarvion taustalla on oletus siitä, että tuotantokuilu umpeutuu vuoteen 2017 mennessä.

Vuosien 2008-2009 poikkeuksellisen syvällä taantumalla on pitkäaikaisia vaikutuksia potentiaalisen tuotannon kehitykseen, mikä vaikuttaa Suomen talouden kasvunäkymiin keskipitkällä aikavälillä. Investoinnit supistuivat taantumana aikana voimakkaasti ja osa pääomakannasta jäi pysyvästi pois käytöstä. Taantumana jälkeinen investointien toipuminen jäi lyhyeksi ja kuluvana vuonna investointien supistuminen heikentää jälleen pääomakannan kehitystä.

Verrattuna 1990-luvun alun lamaan työmarkkinat selvisivät taluskriisistä huomattavasti vähäisemmin vaurioin. Kriisin syvyyteen nähden työttömyysaste nousi maltillisesti ja työvoiman määrä supistui suhteellisen vähän. Koska väestön ikääntyy, työvoiman tarjonta alkaa supistua keskipitkällä aikavälillä. Työkäinen väestö vähenee lähivuosina niin voimakkaasti, että sen kompensoimiseksi osallistumisasteiden pitäisi nousta huomattavasti. Työvoiman määrän supistumisen seurauksena työllisten määrän arvioidaan kääntyvän laskuun keskipitkällä aikavälin lopulla. Työvoiman tarjonnan supistuminen heikentää näin talouden kasvupotentiaalia. Talouskasvu jää yhä enemmän tuottavuuskasvun varaan.

Tuottavuuden kasvuedellytyksiä rajoittaa rakennemuutos, jossa talous palveluvaltaistuu ja korkeamman tuottavuuden teollisuustuotannon osuus kokonaistuotannosta supistuu. Taantuma nopeutti tätä rakennemuutosta. Maailmantalouden kasvun painopisteen siirtyminen Aasian markkinoille lisää paineita siirtää tuotantoa Suomen ulkopuolelle. Kansainvälinen kilpailu vientimarkkinoista ja teollisesta tuotannosta on kovaa ja vuosittain alkuun nähden Suomen asema tässä kilpailussa on heikentynyt.

**Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät**

	2011 mrd. eur	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		muutos, %					
1. BKT:n määrä	162,3	2,9	0,8	1,5	2,1	1,9	1,7
2. BKT käyvin hinnan	191,6	6,6	3,6	4,0	4,4	4,1	4,0
<b>BKT:n määrän komponentit</b>							
3. Yksityiset kulutusmenot	105,3	3,3	1,0	1,1	1,8	2,0	2,0
4. Julkiset kulutusmenot	45,7	0,8	1,1	0,8	0,9	1,0	1,0
5. Pääoman muodostus	36,7	4,6	-1,0	2,2	2,4	1,9	1,6
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	3,3	1,7	2,0	1,9	1,9	2,0	2,2
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	74,9	-0,8	0,5	2,7	5,0	4,5	4,0
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	75,9	0,1	0,7	2,2	3,5	3,4	3,2
<b>Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä</b>							
9. Kotimainen lopputuotekesyntä	187,7	2,9	0,6	1,2	1,6	1,7	1,6
10. Varastojen muutos	3,3	0,3	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
11. Nettovienti	-1,0	-0,3	-0,1	0,2	0,6	0,4	0,3

**Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	muutos, %					
1. BKT:n hinta	3,6	2,8	2,5	2,3	2,1	2,1
2. Yksityisen kulutuksen hinta	3,0	2,7	2,6	2,1	2,0	2,0
3. Harmonisoitu kuluttajahintaindeksi	3,3	3,0	2,4	2,0	2,0	2,0
4. Julkisen kulutuksen hinta	2,6	3,1	2,1	2,6	2,7	2,7
5. Investointien hinta	3,4	2,9	2,8	2,8	2,1	2,1
6. Vientihintaindeksi	4,7	1,2	1,3	0,5	1,0	1,0
7. Tuontihintaindeksi	7,6	1,5	1,1	0,8	2,0	2,0

### Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2011	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	taso	muutos, %					
1. Työllisyys, 1000 henkeä	2474	1,1	-0,3	0,1	0,4	0,1	-0,1
2. Työllisyys, 1000 työtuntia	4182	1,2	-0,7	0,3	0,7	0,1	-0,1
3. Työttömyysaste (%)	209	7,8	8,0	7,9	7,7	7,4	7,3
4. Työn tuottavuus, henkeä	65.6	1,7	1,1	1,4	1,6	1,8	1,8
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	38.8	1,6	1,5	1,2	1,4	1,8	1,8
6. Palkansaajakorvaukset	78.1	4,8	2,6	2,6	3,5	3,6	3,4
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	31.6	3,6	2,9	2,5	3,0	3,5	3,5

### Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	% BKT:sta					
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille	-0,3	-0,5	-0,2	0,2	0,2	0,1
josta:						
- Tavaroiden ja palvelujen tase	-0,5	-0,7	-0,4	0,0	0,0	0,0
- Tuotannontekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- Pääomansiirrot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto	1,3	1,8	1,5	1,4	1,3	0,9
3. Julkistalouden nettoluotonanto	-0,5	-1,1	-0,5	-0,1	0,0	0,4
4. Tilastollinen ero	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2

### Taulukko 1e. Taustaoletukset

	2011	2012	2013	2014
3kk EURIBOR-korko	1,4	1,2	1,6	2,1
Obligaatiokorko 10v.	3,0	2,3	2,6	3,3
USD/EUR-valuuttakurssi	1,4	1,3	1,3	1,3
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	0,1	0,0	0,0	0,0
Maailman (poislukien EU) BKT-kasvu	4,2	4,1	4,3	4,5
EU-27 BKT-kasvu	1,6	0,6	1,5	2,0
Tärkeimpien vientimarkkinoiden kasvu	7,7	4,8	5,8	6,0
Maailmankaupan kasvu	6,0	4,0	8,0	7,0
Raakaöljy (USD/barreli)	114,6	110,0	105,0	105,3

\* Keskipitkän aikavälin laskelman taustaksi ei ole määritelty tarkkoja taustaoletuksia, vaan laskelmat perustuvat yleisempiin arvioihin toimintaympäristön kehityksestä.



## 3 Julkisen talouden tasapaino ja velka

### 3.1 Finanssipolitiikan strategia ja keskipitkän aikavälin tavoite

Taantuma heikensi julkisen talouden rahoituksen perusteita voimakkaasti tilanteessa, jossa väestön ikääntyminen alkaa rasittaa julkista taloutta enenevästi. Toisin kuin useimmissa muissa kehittyneissä teollisuusmaissa Suomessa väestön ikääntyminen lisää julkisen talouden menoja ja leikkaa talouden tuotantopotentiaalin kasvua jo nyt.

Useiden riippumattomien arvioiden mukaan Suomen julkisen talouden rahoitus ei lepää vakaalla pohjalla pitkällä aikavälillä. Valtiovarainministeriön tarkistetun kestävyysarvion mukaan julkisyhteisöjen rahoituslijäämän pitäisi olla noin 4 % suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2016, jotta julkinen valta kykenisi hoitamaan velvoitteensa myös pitkällä aikavälillä.

Ecofin-neuvoston lausunnossa (12.7.2011) Suomen vakausohjelmasta vuosiksi 2011–2014 Suomea kehoitettiin jatkamaan julkisen talouden vakauttamista käyttäen tässä yhteydessä kaikki ennakoimattomat tulot alijäämän supistamiseen ja toteuttamaan samalla lisätoimenpiteitä pitääkseen julkisen talouden rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteen yläpuolella. Lisäksi Suomea kehoitettiin toteuttamaan lisätoimenpiteitä, mukaan lukien rakenteita koskevat muutokset, tuottavuuden parantamiseksi ja kustannussäästöjen saattamiseksi julkisten palvelujen tarjonnassa, jotta väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin voitaisiin vastata.

Taantuman ja väestön ikääntymisen kautta talouden kasvuedellytyksille, kansalaisten hyvinvoinnille ja julkisen talouden kestävyydelle muodostuvat haasteet määrittävät hallituksen finanssi- ja talouspolitiikan perusvireen.

Ohjelmassaan hallitus on asettanut tavoitteekseen tasapainottaa valtiontalous ja kääntää valtion velka suhteessa kokonaistuotantoon selkeään laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Tavoitteisiin pääsemiseksi hallitus on sitoutunut toteuttamaan valtion tuloihin ja menoihin kohdistuvia sopeutustoimia sekä uudistamaan talouden rakenteita niin, että edellytykset talouden ennusteita vahvemmalle kasvulle vahvistuvat. Hallitus on myös sitoutunut toteuttamaan lisätoimia, jos valtion velka suhteessa kokonaistuotantoon ei näyttäisi kääntyvän laskuun ja valtiontalouden alijäämä näyttäisi asettuvan yli 1 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Lisäksi hallitus on jatkanut valtion määrärahoihin kohdistuvaa kehysmenettelyä.

Tavoitteisiin pääsemiseksi hallitus on päättänyt eri yhteyksissä välittömistä valtion menoja vähentävistä ja tuloja lisäävistä toimista, jotka kohentavat valtion rahoitusasemaa nettomääräisesti yhteensä noin 4,7 mrd. eurolla vuoteen 2015 mennessä.<sup>1</sup> Eräiden hallituskaudelle ajoittuvien määräaikaisten toimien vuoksi päätösten pysyvä sopeutusvaikutus on tätä suurempi vuodesta 2016 eteenpäin. Vaalikauden päättyessä sopeutus jakautuu tasaisesti valtion menoihin ja tuloihin kohdistuviin toimiin.

Vakaus- ja kasvusopimus edellyttää, että kukin jäsenmaa asettaa julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle tavoitteen, jonka se pyrkii saavuttamaan keskipitkällä aikavälillä (nk. *medium-term objective*, MTO). Vuoden 2009 vakausohjelmassa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin julkisyhteisöjen 0,5 prosentin suuruinen rakenteellinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Tässä vakausohjelmassa esitetyn ennusteen mukaan välittömät sopeutustoimet ja muut rakenteelliset tekijät kohentavat julkisyhteisöjen rahoitusasemaa niin, että keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite saavutetaan ohjelmakaudella. Valtiontaloudelle asetettua alijäämätavoitetta ei kuitenkaan saavuteta.

Talouden kasvun edellytyksiä vahvistavat rakenteelliset toimet ovat oleellinen osa kokonaisuutta, jolla hallitus pyrkii kohentamaan valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen kykyä selviytyä laissa niille säädettyistä velvoitteista pitkällä aikavälillä. Konkreettiset päätökset talouden rakenteiden mittavasta uudistamisesta pienentävät tarvetta sopeuttaa julkista taloutta välittömin toimin.

Vuosia 2013–2016 koskevan kehyspäätöksen yhteydessä hallitus päätti toimista, joiden avulla pyritään vahvistamaan talouden kasvuedellytyksiä. Samalla työmarkkinajärjestöt esittivät ehdotuksensa työurien pidentämiseksi. Toimet kohdistuivat pääasiassa työttömyysturvaan, varhaiseläkejärjestelmään, koulutukseen sekä verotuksen kasvukannustimiin pk-yrityksille ja T&K-toimintaan.

Tiellä kohti tehokkaampaa, kilpailukykyisempää ja työllistävämpää taloutta on paljon saavutettavaa. Erityisesti uudistukset, jotka kohentavat talouden työllisyysastetta ja tuottavuutta, ovat oleellisia.

Esimerkiksi työvoiman tarjontaa lisäävien uudistusten puolella on monia mahdollisuuksia. Pohjoismaisen vertailun perusteella potentiaalia löytyy etenkin nuorista ja ikään-tyneistä mutta myös työikäisten ydinryhmistä.

Tuottavuuden kasvua tukevat uudistukset tuottavat puolestaan tehokkaimmin suotuisia tuloksia, kun ne luovat kannusteita kasvattaa inhimillistä pääomaa, edesauttavat innovaatiotoimintaa ja investointien kohdentumista Suomeen ja lisäävät kilpailua markkinoilla. Uudistusten eräs keskeinen kohde on julkinen palvelutuotanto. Käynnissä oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus on välttämätön osa tätä kokonaisuutta.

Julkisen talouden vakauttamisen suotuisat vaikutukset perustuvat siihen, miten toimien nähdään kohentavan luottamusta julkisen vallan kykyyn pitää julkisen talouden rahoitus kestävällä pohjalla. Luottamuksen ja sitä kohentavien tekijöiden merkitys on korostunut

<sup>1</sup> Sopeutuksen mittaluokka-arviossa on otettu huomioon hallitusohjelmaan ja lokakuun 2011 kehyspäätökseen, työmarkkinoiden syksyn 2011 raamisopimuksen yhteyteen liittyvään päätökseen ja huhtikuun 2012 kehyspäätökseen sisältyvien toimien nettovaikutus valtion budjettitalouden tuloihin ja menoihin v. 2015.



viime vuosina. Finanssikriisi ja taantuma sekä niitä seurannut julkisen talouden tilan heikkeneminen ovat lisänneet julkisen talouden kestäättömän velkaantumisen riskiä. Tällöin uskottavat, rahoitusaseman vakauttamiseen ja velkaantumisen taittamiseen tähtäävät sopeutustoimet voivat kohentaa luottamusta julkisen talouden rahoitusaseman kestävyysteen ja siten tukea talouden kasvua pitkällä aikavälillä.

## 3.2 Julkisen talouden tasapaino ja velka

Suomen julkinen talous kääntyi syvän taantuman seurauksena v. 2009 selvästi alijäämäiseksi pitkän ylijäämäjakson jälkeen ja v. 2010 alijäämä vielä hieman syveni. Viime vuonna julkisen talouden alijäämä pieneni selvästi parin hyvän kasvuvuoden, välillisen verotuksen kiristämisen ja elvytyksen päättymisen seurauksena.

Vaikka rahoitusasema kohenikin tuntuvasti viime vuonna, ei takavuotien suuriin ylijäämiin ole paluuta. Väestön ikääntyminen hidastaa talouden tuotannon ja tulojen eli julkisen talouden rahoituspohjan kasvua yhä enemmän lähivuosina.

Suomen julkinen talous koostuu valtiosta, kunnista ja sosiaaliturvarahastoista, jotka jakautuvat vielä lakisääteistä työeläkevakuutusta hoitaviin työeläkerahastoihin ja muihin sosiaaliturvarahastoihin. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimmin valtiontalouden rahoitusasemaan erityisesti verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi.

Huolimatta päätetyistä mittavista valtiontalouden rahoitusasemaa kohentavista toimita valtiontalous uhkaa ennustetulla kasvulla pysyä jatkossakin alijäämäisenä. Alijäämä on tosin jonkin verran pienenemässä keskipitkällä aikavälillä. Myös kuntatalous on jäämässä alijäämäiseksi. Kuntien talouskehitystä varjostaa erityisesti ikääntymisen myötä kasvava sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntä. Työeläkesektorin ylijäämä on pienenemässä eläkeläisten kasvun seurauksena. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema on lähellä tasapainoa.

Julkisyhteisöjen velka kasvoi viime vuonna 6 mrd. eurolla 93 mrd. euroon, mutta velkasuhde eli julkisen velan suhde kokonaistuotantoon säilyi suunnilleen edellisvuoden tasolla. Keskipitkällä aikavälillä velkasuhteen arvioidaan olevan runsas 50 % suhteessa BKT:hen. Täten velkasuhde ei ole ylittämässä EU:n perussopimuksen määrittämää 60 prosentin rajaa vuoteen 2016 ulottuvan ennustejakson aikana.

Julkisyhteisöjen perusjäämä kääntyi ylijäämäiseksi viime vuonna, mikä hidasti velan kasvua. Velkasuhteen kasvusta 1,4 prosenttiyksikköä aiheutui korkomenojen kasvusta. Kun velka suhteutetaan BKT:hen, BKT:n kasvu alentaa velkasuhdetta. Vuonna 2011 BKT:n määrän ja hinnan kasvu alensi velkasuhdetta yhteensä 3,2 prosenttiyksikköä.

Se, että Suomessa julkisyhteisöihin luetaan valtion, kuntien ja eräiden sosiaaliturvarahastojen ohella työeläkerahastot, vaikuttaa merkittävästi siihen, miten julkisyhteisöjen vuotuinen rahoitusasema näkyy julkisyhteisöjen velan muutoksena. Koska työeläkelaitokset rahastoivat osan maksutuloistaan, niiden rahoitusasema on ylijäämäinen. Vuonna 2011 ylijäämä oli 2,8 % BKT:hen suhteutettuna.

Työeläkelaitosten ylijäämä luetaan mukaan julkisyhteisöjen perusrahoitusasemaan, mutta sillä ei lyhennetä julkisyhteisöjen velkaa. Toisaalta työeläkelaitokset lisäsivät viime vuonna sijoituksiaan Suomen valtion liikkeelle laskemiin velkakirjoihin. Koska julkisyhteisöjen sisäistä lainanottoa ei lasketa mukaan julkisyhteisöjen velkaan, tämä hidasti velkasuhteen kasvua. On syytä olettaa, että tämä kehitys jatkuu keskipitkällä aikavälillä.

Myös euroalueen velkakriisi vaikuttaa valtion ja koko julkisen sektorin velkaantumiseen. Suomi pääomittaa Euroopan vakauserämekanismia (EVM) 1,44 mrd. eurolla, mikä tulee lisäämään velan tasoa kuluva vuodesta alkaen vastaavalla summalla. EVM:n pääomitus ei ole vielä huomioitu tämän vakauseräohjelman perusrassassa, koska sitä ei ole vielä huomioitu Suomen valtion budjetissa.

Eurostatin päätöksellä Euroopan väliaikaisen rahoitusvakauserän (ERVV) ottama velka tilastoidaan osaksi takauksia myöntäneiden jäsenmaiden julkista velkaa. Vuonna 2011 Suomen julkiseen velkaan on kirjattu 312 milj. euroa lainoista, joita ERVV on myöntänyt. Helmikuussa päätetty Kreikan toinen lainaohjelma lisää Suomenkin valtiontakauksia ERVV:n varainhankinnalle huomattavasti. Tässä ennusteessa ei näitä takuita ole otettu huomioon julkista velkaa nostavana tekijänä, koska ERVV:n myöntämien lainojen kokonaissumma ja ajoitus eivät ole vielä täsmentyneet.

### 3.3 Julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino

Julkiselle taloudelle on asetettu sekä EU- että kansallisella tasolla tavoitteita, jotka määrittellään julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman avulla. Rakenteellinen rahoitusasema saadaan poistamalla rahoitusasemasta talouden suhdannevaihtelun sekä kertaluonteisten ja väliaikaisten toimenpiteiden vaikutus. Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteeksi vahvistetaan edellisvuosien tapaan tässä vakauseräohjelmassa julkisen talouden 0,5 prosentin rakenteellinen rahoitusylijäämä suhteessa BKT:een.

Suhdannekorjattu rahoitusasema kuvaa sitä, mikä julkisen talouden rahoitusasema olisi, jos talouden tuotantoresurssit olisivat täyskäytössä. Suhdannekorjaus perustuu arvioon ns. potentiaalisen tuotannon kehityksestä. Potentiaalinen tuotanto kuvaa eri tuotantopanosien eli pääomakannan ja työvoimaresurssien sekä tuottavuuden perusteella määräytyviä talouden tuotantomahdollisuuksia. Sitä on tässä arvioitu käyttäen Ecofin-neuvoston sopimaa tuotantofunktiomenetelmää.

Potentiaalinen tuotanto kasvoi 2000-luvun alkuvuosina vielä runsaat 3 % vuosittain. Vuonna 2008 alkanut taantuma heikensi kuitenkin sekä työvoima- että pääomapanosta ja supisti talouden kasvumahdollisuuksia. Vuosikymmenen vaihteessa myös väestön ikääntyminen ja työikäisen väestön väheneminen alkoivat heikentää talouden kasvumahdollisuuksia. Lähivuosina potentiaalisen tuotannon kasvun arvioidaan jäävän runsaaseen 1 prosenttiin.

Suhdanneilannetta kuvaa ns. tuotantokuilu eli talouden potentiaalisen tuotannon ja todellisen tuotannon välinen ero. Viime vuosikymmenen puolivälissä talouden todellinen tuotanto oli vielä selvästi potentiaalisen tuotannon tasoa suurempi ja tuotantokuilu oli positiivinen. Taantumana aikana tuotantokuilu kääntyi kuitenkin nopeasti negatiiviseksi.

Tuotannon supistuminen oli niin rajua, että tuotantokuilu oli v. 2009 noin -7 % suhteessa kokonaistuotantoon. Vuosina 2010-2011 kokonaistuotannon kasvu elpyi ja negatiivinen tuotantokuilu supistui. Keskipitkän aikavälin kasvuarviossa tuotantokuilun oletetaan umpeutuvan vuoteen 2017 mennessä.

Suhdannekorjatun rahoitusaseman muutoksia käytetään kuvaamaan sitä, mikä finanssipolitiikan vaikutus talouden aktiviteettiin ja julkisen talouden tilaan on kunakin vuonna ollut<sup>1</sup>. Toinen tapa arvioida finanssipolitiikan vaikutuksia on tarkastella julkisen talouden suhdannekorjatun perusrahoitusaseman muutoksia<sup>2</sup>.

Julkisen talouden suhdannekorjattu perusrahoitusasema oli ennen taantumaa usean vuoden ajan vahvasti ylijäämäinen. Taantumana aikana ylijäämä sulsi kuitenkin nopeasti lähes kokonaan. Finanssipolitiikka keveni ja tuki talouden kasvua, kun taantumaa seurauksia lievennettiin elvyttävillä toimenpiteillä. Vuonna 2011 suhdannekorjattu perusrahoitusasema vahvistui, kun finanssipolitiikka muuttui elvyttävästä kiristäväksi mm. veronkorotusten myötä. Hallituksen päättämät valtiontalouteen kohdistuvat sopeutustoimet vahvistavat suhdannekorjattua perusrahoitusasemaa edelleen niin, että finanssipolitiikan viritys on muodostumassa kiristäväksi ohjelmakaudella.

---

<sup>1</sup> Suhdannekorjattua rahoitusasemaa ja perusrahoitusasemaa sekä niiden muutoksia tarkastellessa tulee ottaa huomioon suhdannekorjaukseen liittyvät epävarmuustekijät, jotka korostuvat v. 2008 alkaneen syvän kriisin aiheuttamien jyrkkien suhdannevaihteluiden jälkeen.

<sup>2</sup> Perusrahoitusasema on tässä laskettu vähentämällä julkisen talouden nettoluotonannosta julkisen talouden bruttokorkomenot.

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät

	2011 milj. eur	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Nettoluotonanto alasektoreittain</b>							
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-938	-0,5	-1,1	-0,5	-0,1	0,0	0,4
2. Valtio	-5406	-2,8	-3,4	-2,5	-2,0	-1,9	-1,4
3. -							
4. Paikallishallinto	-833	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6
5. Sosiaaliturvarahastot	5301	2,8	2,8	2,5	2,4	2,4	2,4
<b>Julkisyhteisöt</b>							
6. Tulot yhteensä	101994	53,2	53,3	53,9	54,1	54,2	54,4
7. Menot yhteensä	102932	53,7	54,4	54,4	54,2	54,2	54,0
8. Nettoluotonanto	-938	-0,5	-1,1	-0,5	-0,1	0,0	0,4
9. Korkomenot	3457	1,1	1,3	1,3	1,4	1,6	1,7
10. Perusjäämä	1920	0,6	0,2	0,8	1,3	1,6	2,0
11. Kertaluonteiset toimet	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Tulolajit</b>							
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	58 199	30,4	30,4	30,9	30,9	30,9	30,9
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	26 884	14,0	14,3	14,7	14,5	14,4	14,2
12b. Tuloverot	30 920	16,1	16,0	16,0	16,2	16,2	16,4
12c. Pääomaverot	395	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
13. Sosiaaliturvamaksut	23807	12,4	12,5	12,5	12,6	12,6	12,7
14. Omaisuustulot	7 284	3,8	4,0	4,1	4,2	4,4	4,5
15. Muut tulot (15=16-12-13-14)	12 704	6,6	6,3	6,3	6,3	6,4	6,3
16.=6 Tulot yhteensä	101994	53,2	53,3	53,9	54,1	54,2	54,4
josta: Veroaste (D2+D.5+D.61+D.91-D.995)	81574	42,6	42,8	43,2	43,3	43,3	43,3
<b>Menolajit</b>							
17. Palkansaajakorvaukset + väliutokäyttö	47879	25,0	25,0	24,8	24,6	24,5	24,4
17a. Palkansaajakorvaukset	26660	13,9	13,8	13,6	13,4	13,2	13,0
17b. Väliutokäyttö	21219	11,1	11,2	11,3	11,3	11,3	11,4
18. Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	38 944	20,3	20,8	20,9	21,0	21,0	21,1
josta työttömyyskorvaukset	3 145	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6
18a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot	5 179	2,7	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0
18b. Rahamääräiset sosiaalietuudet	33 765	17,6	18,0	18,1	18,1	18,1	18,1
19.=9 Korkomenot	3457	1,1	1,3	1,3	1,4	1,6	1,7
20. Tukipalkkiot	2 712	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	4 003	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,3
22. Pääomansiirrot	672	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
23. Muut menot (22 = 23 -17-18-19-20)	5265	3,0	3,0	3,2	3,2	3,1	3,1
24.=7 Menot yhteensä	102932	53,7	54,4	54,4	54,2	54,2	54,0
josta: Julkinen kulutus	45719	23,9	24,0	23,8	23,6	23,5	23,5

## Taulukko 2b. Tuloerittely

	2011	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	milj. eur	% BKT:sta					
1. Tulot yhteensä muuttumattomalla olitiikalla	100 953	52,7	52,5	52,1	52,0	52,2	52,3
2. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	1 041	0,5	0,8	1,8	2,2	2,0	2,1

## Taulukko 2c. Menosäännön ulkopuolisia menoja

	2011	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	milj. eur	% BKT:sta					
1. Suomen osuus EU-rakennerahastohankkeista	1136	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
2. Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	100	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
3. Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	-210	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

## Taulukko 3. Julkisyhteisöjen velkakehitys

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	% BKT:sta					
1. Bruttovelan taso, % BKT:sta	48,6	50,7	51,8	51,9	51,6	50,9
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	0,2	2,1	1,2	0,1	-0,3	-0,7
<b>Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.</b>						
3. Perusjäämä	0,6	0,2	0,8	1,3	1,6	2,0
4. Korkomenot	1,1	1,3	1,3	1,4	1,6	1,7
5. Virta-varantokorjaukset	-0,3	1,0	0,7	0,0	-0,3	-0,3
josta:						
- Erot kassa- ja suoriteperusteisessa tilastoinnissa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Rahoitusvarojen nettohankinta	2,8	2,7	2,5	2,4	2,4	2,4
- josta: yksityistämistulot	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
- Muut (ml. BKT:n kasvun vaikutus)	-3,1	-1,6	-1,9	-2,4	-2,6	-2,7
Velan implisiittinen korko	3,1	2,8	2,7	2,9	3,1	3,3
<b>Muut relevantit muuttajat</b>						
6. Likvidi rahoitusvarallisuus	94,2	-	-	-	-	-
7. Nettorahoitusvelka (7=1-6)	-45,6	-	-	-	-	-
8. Valtion velkojen kuolletukset (olemassaolevat velkakirjat)	14,3	-	-	-	-	-
9. Valuttamääräisen velan osuus	0	-	-	-	-	-
10. Valtion velkojen keskimääräinen maturiteetti (vuotta)	5,3	-	-	-	-	-

**Taulukko 4. Ehdolliset vastuut**

	2011	2012
	% BKT:sta	
Valtion takuut	13,4	-
- joista rahoituslaitoksille	0,5	-

**Taulukko 5. Suhdanteiden vaikutus julkisen talouden tasapainoon**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	% BKT:sta					
1. BKT:n määrän %-muutos	2,9	0,8	1,5	2,1	1,9	1,7
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	-0,5	-1,1	-0,5	-0,1	0,0	0,4
3. Korkomenot	1,1	1,3	1,3	1,4	1,6	1,7
4. Kertaluonteiset toimet	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Potentiaalinen BKT, %-muutos	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0
kontribuutiot:						
- työpanos	-0,2	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6
- pääomapanos	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
- kokonaistuottavuus	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3
6. Tuotantokuilu	-3,5	-3,8	-3,4	-2,5	-1,6	-0,9
7. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	-1,4	-1,5	-1,4	-1,0	-0,7	-0,4
8. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä (2-7)	0,9	0,4	0,8	0,9	0,7	0,7
9. Suhdannekorjattu perusjäämä (8+3)	2,0	1,7	2,1	2,3	2,2	2,4
10. Rakenteellinen jäämä (8-4)	0,9	0,4	0,8	0,9	0,7	0,7

## 4 Herkkyystarkastelu ja vertailu edellisen vuoden ohjelmaan

### 4.1 Talouskehityksen riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen

Vakaushjelman perusura perustuu vuosien 2012-2014 osalta valtiovarainministeriön maaliskuun 2012 suhdanne-ennusteeseen. Vuodet 2015 ja 2016 on perusurassa arvioitu mm. potentiaalisen tuotannon kasvuarvioon nojautuen. Perusuran julkisen talouden rahoitusaseman kehitysarvio perustuu suhdanne-ennusteen lisäksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan, vuoden 2012 valtion talousarvioon sekä hallituksen maaliskuussa 2012 hyväksymään kehyspäätökseen vuosille 2013-2016. Perusura perustuu oletukseen, jonka mukaan Suomen talous kasvaa 0,4 % v. 2012 ja tämän jälkeen keskimäärin vajaat 2 % vuodessa vuosina 2013-2016.

Maailmantalouden kehitykseen liittyy suuria epävarmuuksia ja Suomi on suuren vientisektorinsa vuoksi erittäin riippuvainen maailmantalouden kehityksestä. Rahoitusmarkkinoiden tilanne on hyvin herkkä ja ehdollinen monille tekijöille. Jos euroalueen kriisiä ei saada taltutettua ja se leviää edelleen uusiin maihin, jo nyt epätasapainossa olevat rahoitusmarkkinat joutuvat turvautumaan entistä enemmän julkisen vallan apuun. Tämä heikentäisi talouden kasvua useamman kanavan kautta.

Suomen asema maailmanmarkkinoilla riippuu vientisektorin hintakilpailukyvästä. Investointitavaroiden osuus Suomen viennistä on suuri. Tämän vuoksi kansainvälisen suhdannetilän heikkeneminen heijastui monia muita maita voimakkaammin Suomen vientiin taannoisen finanssikriisin aikana. Ulkomaankaupan rakenteen lisäksi myös kilpailijamaita nopeampi työvoimakustannusten nousu on myötävaikuttanut Suomen kansantalouden kilpailukyvyyn ja ulkoisen tasapainon heikkenemiseen.

Yksikkötyökustannusten kilpailijamaita nopeampi kohoaminen ja viennin rakenne ovat talouden kehitykseen vaikuttava alasuuntainen riski myös jatkossa. Tosin marraskuussa 2011 solmittiin laajapohjainen, kaksivuotinen työmarkkinasopimus, jonka ansiosta yksikkötyökustannukset kohoavat tänä ja ensi vuonna kymmenen viime vuoden keskiarvoa hitaammin.

Vaihtotase kääntyi viime vuonna alijäämäiseksi ensimmäistä kertaa sitten 1990-luvun lamavuosien. Vaihtotaseen ennustetaan jäävän lievästi alijäämäiseksi tänä ja ensi vuonna,

mutta tasapainottuvan tämän jälkeen. Riskinä kuitenkin on, että vaihtotase jää pysyvämmiin alijäämäiseksi. Suomi on menettänyt maailmanmarkkinaosuuksiaan lähes koko 2000-luvun ajan ja finanssikriisin jälkeen tämä kehitys on voimistunut. Viennin romahtamisen seurauksena viennin osuus bruttokansantuotteesta on laskenut alle 40 prosenttiin ja Suomen vienti on edelleen lähes viidenneksen vuoden 2008 ennätystasojen alapuolella. Korkean teknologian viennin osuus kokonaisviennistä on vajonnut ennätysellisen alas, alle 10 prosenttiin.

Vientimarkkinoiden arvioitua heikompi kehitys vähentäisi kotimaisia investointeja ja johtaisi perusurassa arvioitua heikompaan työllisyyskehitykseen. Tämä puolestaan voisi sysätä kotitaloudet kuluttamaan arvioitua varovaisemmin. Perusuraa hitaampi viennin elpyminen saattaisi johtaa huomattavasti arvioitua heikompaan kokonaistuotannon kasvuun.

Julkisen talouden rahoitustasapaino ei korjaannu ohjelmakaudella pelkän talouskasvun turvin vuoden 2009 taantumaa edeltävälle tasolle. Negatiivisten riskien toteutuessa taantumasta toipuminen pitkittyisi ja julkinen talous olisi perusuraa huomattavasti heikompi ohjelmakauden lopulla. Tämä kasvattaisi entisestään julkisen talouden tervehdyttämistarvetta ja tekisi väestön ikääntymiseen valmistautumisesta vielä nykyistäkin vaikeampaa.

Euroalueen velkakriisi lisää myös Suomen julkista velkaa. Kahdenväliset lainat, EVM:n pääomittaminen ja valtion takuut ERVV:n varainhankinnalle ovat nostamassa Suomen julkisen velan tasoa. Lisäksi Suomen valtiolla on erilaisia velkakriisiin liittyviä sitoumuksia ja vastuita, jotka eivät vaikuta suoranaisesti velkaan. Riskinä voidaan pitää sitä, että erilaisten vastuiden realisoituessa myös Suomen julkinen velka saattaisi kohota 60 prosenttiin kokonaistuotannosta keskipitkällä aikavälillä.

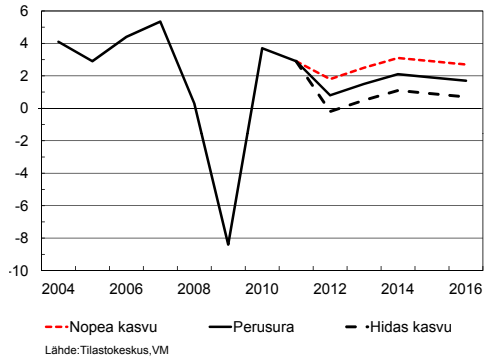
Oheisissa kuvioissa on esitetty perusuraa hitaamman ja nopeamman talouskasvun vaikutukset julkisen talouden rahoitustasapainoon ja velkaan. Laskelmissa on oletettu, että tuotannon vuotuinen kasvu poikkeaa yhden prosenttiyksikön molempiin suuntiin perusurasta nähden tarkasteluajanjaksolla.

Hitaamman kasvun vaihtoehdossa kokonaistuotannon kasvu jäisi keskimäärin alle prosenttiin vuosina 2013-2016 ja työttömyysaste nousisi lähes 9 prosenttiin. Julkisen talouden alijäämä olisi ohjelmakauden lopulla vajaa 3 % ja velkasuhde nousisi yli 55 prosenttiin. Tämä lisäisi huomattavasti tarvetta sopeuttaa julkista taloutta sen kestävyuden turvaamiseksi.

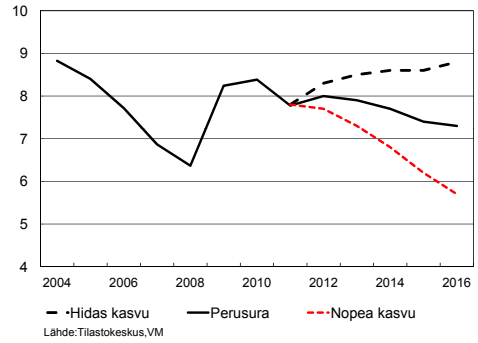
Prosenttiyksikön verran perusuraa nopeampi kasvu riittäisi julkisyhteisöjen velkasuhteen selvään laskuun ohjelmakaudella. Julkisyhteisöjen rahoitusasema kääntyisi ylijäämäiseksi, vaikka valtiontalous olisi edelleen alijäämäinen. Työttömyysaste kääntyisi suhteellisen nopeaan laskuun. Perusuraa suotuisamman talouskasvun toteutuminen edellyttää kansainvälisen talouden selvää elpymistä sekä arvioitua suurempaa Suomen vientituotteiden kysyntää.



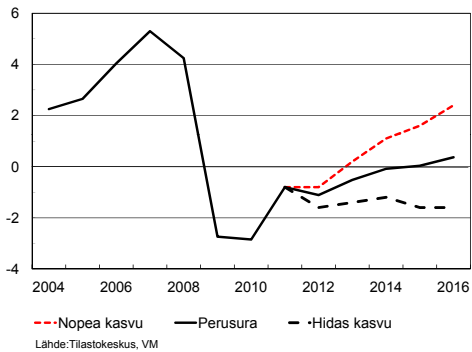
### Bruttokansantuote määrän muutos, prosenttia



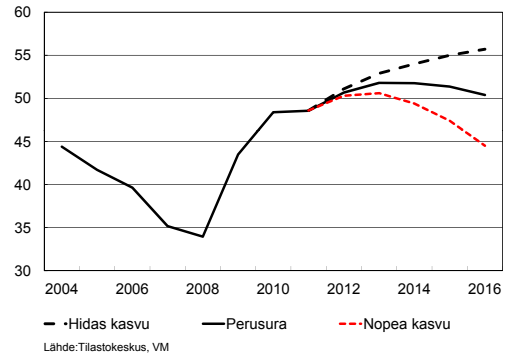
### Työttömyysaste prosenttia



### Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia



### Julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia



## 4.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan

Vuoden 2011 vakausohjelmassa ennakoitiin Suomen kansantalouden kasvavan vuosina 2011-2012 verrattain voimakkaasti. Vuoden 2011 loppua kohden erityisesti euroalueen kehitykseen liittyvä epävarmuus kuitenkin lisääntyi ja välittyi reaalityönteeseen myös Suomessa. Vienti heikkeni jälleen voimakkaasti ja kotimainen kysyntä vaimeni kuluttajien kokeman epävarmuuden lisääntyttyä. Talouskasvu jäi siksi vuodentakaista arviota heikommaksi. Ensi vuonna taloudellisen aktiviteetin arvioidaan piristyvän. Kasvu on silti jäämässä viime vakausohjelmassa esitettyä arviota vaimeammaksi myös vuosina 2012-2013.

Talouskasvun hidastuminen on heikentänyt työmarkkinoiden kehitystä. Työllisyyden lisääntyminen jäi viime vuonna edellisessä vakausohjelmassa arvioitua heikommaksi ja työttömyysaste laski arvioitua vähemmän. Toisin kuin vielä vuosi sitten arvioitiin, työllisten määrä supistuu kuluvana vuonna ja työttömyysaste kääntyy nousuun. Toisaalta myös lomautusten arvioidaan lisääntyvän, mikä hidastaa työttömyysasteen nousua. Arviota työmarkkinoiden kehityksestä on korjattu aiempaa heikommaksi myös vuoden 2013 osalta.

Inflaatio on kiihtynyt vuoden takaiseen arvioon verrattuna. Vaisu talouskehitys hidastaa inflaatiota, mutta välillisen verotuksen kiristyminen nostaa kuluttajahintoja vajaan prosenttiyksikön verran kuluvana vuonna. Inflaatiota kiihdyttää myös korkealle kohonnut raakaöljyn hinta. Lisäksi marraskuussa 2011 sovittu kattava palkkaratkaisu lisää kustannuspaineita tänä vuonna. Palkkaratkaisun vaikutus tuottajahintoihin pienenee ensi vuonna. Myös öljyn hinnan ennustetaan hieman alenevan. Kuluttajahintoja nostaa v. 2012 kuitenkin mm. arvonalisäveron kiristys.

### Taulukko 6. Erot edelliseen vakausohjelmaan nähden

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>BKT:n kasvu (%)</b>						
VO-2011	3,6	2,7	2,4	2,1	1,9	-
VO-2012	2,9	0,8	1,5	2,1	1,9	1,7
Ero, %-yks.	-0,7	-2,0	-0,9	0,0	0,0	-
<b>Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta</b>						
VO-2011	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-0,9	-
VO-2012	-0,5	-1,1	-0,5	-0,1	0,0	0,4
Ero, %-yks.	0,4	-0,4	0,4	0,8	1,0	-
<b>Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta</b>						
VO-2011	50,1	51,3	53,0	54,6	56,2	-
VO-2012	48,6	50,7	51,8	51,9	51,6	50,9
Ero, %-yks.	-1,5	-0,7	-1,2	-2,6	-4,6	-

VO-2011 Vakausohjelman tarkistus, huhtikuu 2011

VO-2012 Vakausohjelman tarkistus, huhtikuu 2012

Uusi hallitus aloitti toimikautensa kesäkuussa 2011 ja sopi hallitusohjelmassaan yhteensä 2,5 mrd. euron (noin 1¼ % BKT:sta) sopeutustoimista vuoteen 2015 mennessä. Vuosia 2013-2016 koskevan kehyspäätöksen yhteydessä hallitus sopi lisäksi merkittävistä uusista sopeutustoimista. Sopeutus on parantanut valtion ja julkisyhteisöjen nettoluotonantoa vuoden takaiseen arvioon verrattuna. Vuoden 2011 vakausohjelman laatimisen jälkeen haurastuneet talouden kasvunäkymät ovat kuitenkin heikentäneet arviota julkisen talouden rahoitustasapainon kehityksestä. Muutos vuoden 2011 vakausohjelmaan jää siksi sopeutustoimien yhteismäärää pienemmäksi.

Julkisyhteisöjen bruttovelka on kasvanut vuoden takaista arviota vähemmän. Suomessa julkisyhteisöihin luetaan valtion, kuntien ja eräiden sosiaaliturvarahastojen ohella työeläkerahastot. Eräät valtion budjettialijäämän kattamiseen ja valtionvelan hallintaan liittyvät kertaluonteiset toimenpiteet alensivat velkasuhdetta v. 2011. Lisäksi työeläkelaitokset sijoittivat v. 2011 huomattavasti aiempaa enemmän varojaan Suomen valtion velkapapereihin. Tämä alensi julkisyhteisöjen sulautettua velkasuhdetta vajaan prosenttiyksikön verran. Työeläkelaitosten oletetaan kasvattavan sijoituksiaan valtion velkapapereihin myös tulevina vuosina. Lisäksi hallituksen sopimat sopeutustoimet pienentävät velan kasvua ohjelmakaudella.



## 5 Julkisen talouden kestävyys

### 5.1 Kestävyyden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet

Väestön ikääntyminen on alkanut kasvattaa julkisen talouden menoja, kun eläkkeen saajien määrä on kasvanut 100 000 henkilöllä viimeisen neljän vuoden aikana suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Vuonna 2010 Suomen vanhushuoltosuhte, eli 65 vuotta täyttäneiden suhde 15-64-vuotiaseen väestöön, oli 26,5 %, eli jokaista ikääntynyttä kohden oli noin neljä työikäistä. Tämän suhteen ennakoidaan heikkenevän nopeasti siten, että v. 2020 työikäisiä on enää kolme ikääntynyttä kohden ja v. 2030 enää 2,3. Suomessa ikärakenteen muutos tapahtuu aikaisemmin kuin muualla Euroopassa, ja huoltosuhte heikkenee EU-maiden nopeimpien joukossa seuraavan 20 vuoden aikana.

Väestön ikääntyminen kasvattaa ikäsidonniaisia julkisia menoja seuraavien vuosikymmenten aikana merkittävästi. Lisäksi samaan aikaan työikäisen väestön supistuminen sekä tuotantorakenteen palveluvaltaistuminen uhkaavat hidastaa talouskasvua, ja sitä kautta verotulojen kasvua. Nämä tekijät heikentävät julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

Talouden toipuminen vuoden 2009 taantumasta sekä julkisen talouden sopeutustoimet ovat parantaneet julkisen talouden kestävyysnäkömiä vuoden takaisesta arviosta. Tästä huolimatta kestävyysvaje on edelleen mittava. Kestävyysvajeen paikkaamiseksi tarvitaan menoleikkausten ja verotuksen kiristämisen lisäksi rakenteellisia uudistuksia, joilla kohennetaan talouden kasvuedellytyksiä ja hillitään julkisten menojen kasvua.

Menojen kasvun hillitsemiseksi hallitus on käynnistänyt kuntauudistuksen, valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman sekä tietojärjestelmien yhtenäistämishankeen, jotka ovat askeleita oikeaan suuntaan. Näiden uudistusten vaikutuksia julkisen talouden menoihin on kuitenkin vaikea arvioida, joten niitä ei ole otettu laskelmissa huomioon.

Toimet työvoiman tarjonnan lisäämiseksi kohentavat talouden kasvuedellytyksiä. Hallitus on asettanut tavoitteekseen työllisyysasteen nousun 72 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä ja työttömyysasteen painamisen alle 5 prosenttiin sekä keskimääräisen eläkkeelle siirtymisiän nousun kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä.

Työmarkkinaosapuolet esittivät 22.3.2012 hallituksen vuosia 2013-2016 koskevan kehyspäätöksen yhteydessä ns. työttömyysputken alaikärajan nostosta yhdellä vuodella, varhennetun varhaiseläkkeen poistosta sekä osa-aikaeläkkeen ikärajan nostosta nykyisestä 60 vuodesta 61 vuoteen. Näillä uudistuksilla pyritään pidentämään työuria ja siten kasvattamaan työn tarjontaa.

Mittavasta eläkemaksujen rahastoinnista huolimatta eläkejärjestelmän rahoituksen turvaamiseksi eläkemaksuja päätettiin korottaa sekä v. 2015 että v. 2016 0,4 prosenttiyksikköä. Työeläkemaksut nousevat yhteensä 2,4 prosenttiyksikkö vuosina 2011–2016. Näiden toimien lisäksi sovittiin mittavamman eläkeuudistuksen toteuttamisesta vuoteen 2017 mennessä eläkejärjestelmää läpikäyvän työryhmän esitysten pohjalta. Lisätoimet ovatkin tarpeen, sillä 60-vuotiaiden elinajanodotteen ennakoidaan Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteessa nousevan reilulla 7 vuodella seuraavan 50 vuoden aikana. Julkisen talouden kestävyyskannalta keskeinen tavoite on, että osa näistä lisäelinvuosista käytetään työn tekoon.

Rakenteellisen työttömyyden purkaminen on yksi tehokkaimmista toimenpiteistä työpanoksen kasvattamiseksi. Työmarkkinajärjestöt esittivät hallituksen kehyspäättöksen yhteydessä, että ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan enimmäismäärää rajoitetaan sekä kannustimia työn vastaanottamiseen lisätään. Lisäksi nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamiseen osoitettiin lisää määrärahoja.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan hallituksen vuosia 2013–2016 koskevan kehyspäättöksen yhteydessä päättämät toimet ja työmarkkinajärjestöjen samassa yhteydessä esittämät rakenteelliset toimet pidentävät työuria 5 kk ja parantavat julkisen talouden kestävyyttä 0,3 prosenttiyksiköllä. Tässä arvioissa ei ole voitua ottaa huomioon kaikkia työurapimuksen tai hallituksen kannanoton esityksiä työn tarjonnan lisäämiseksi eikä lainkaan kannanottoon sisältyviä, kasvun ja tuottavuuden vahvistamiseen tähtääviä toimia.

Valtiontalouden ja eläkejärjestelmän akuutin epätasapainon korjaaminen eläkemaksuja nostamalla ja tuloverotusta kiristämällä kasvattavat työn verokiilaa, mikä heikentää kannustimia ottaa vastaan työtä ja jatkaa työssä. Yritysten näkökulmasta verokiilan kasvu puolestaan lisää kustannuksia, mikä heikentää yritysten hintakilpailukykyä ja siten työvoiman kysyntää. Tämä korostaa toimia, joilla työn tarjonnan ja vastaanoton kannusteita saataisiin lisättyä ja työuria pidennettyä jatkossa edelleen julkisen talouden rahoituspuhjan vahvistamiseksi.

## 5.2 Kestävyyslaskelma

Valtiovarainministeriön arvio julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyydestä on tehty EU:n yhteiseksi sovittujen menetelmien ja laskentaperiaatteiden mukaisesti. Ikäsidonnaisen menojen arvioinnissa on käytetty sosiaali- ja terveysministeriössä kehitettyä sosiaalimenojen analyysimallia (SOME-malli). Laskelman taustaoletukset (työllisyys, tuottavuus, inflaatio) perustuvat v. 2012 ilmestyvän EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymistyöryhmän ikääntymisraportin oletuksiin. Näistä oletuksista poiketaan väestökehityksen arvioinnissa, jossa on käytetty Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennustetta. Siinä sekä elinikä että maahanmuutto kasvavat hieman nopeammin kuin Eurostatin uusimmassa väestöennusteessa. Arvio keskipitkän aikavälin (2012–2016) talouskehityksestä perustuu valtiovarainministeriön maaliskuun 2012 talousennusteeseen. Myös työllisyysaste on hieman korkeampi, johtuen kehyspäättöksen yhteydessä sovituista uudistuksista eläkejärjestelmään ja työttömyysturvaan.

Laskelmissa työllisyysasteen odotetaan nousevan 71,9 prosenttiin ja työttömyysasteen laskevan 6 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Tämän jälkeen näissä suhdeluvuissa ei oleteta tapahtuvan suuria muutoksia. Ikääntyneiden työllisyyden odotetaan jatkavan kasvuaan ja työurien oletetaan pitenevän reilulla vuodella vuoden 2010 tasosta seuraavien 10 vuoden aikana. Koska ikääntyneiden työllisyyden paranemisen lisäksi maahanmuutto kompensoi ikääntymisestä aiheutuvaa työikäisen väestön vähenemistä, työllisten määrän ennakoidaan pysyvän melko vakaana koko ennustejakson. Työpanos ei kuitenkaan kasva, jolloin talouskasvu jää kokonaan tuottavuuden kasvun varaan. Lisäksi taantuman vauhdittaman talouden rakennemuutoksen seurauksena tuotantorakenne on painottumassa entistä enemmän hitaamman tuottavuuden kasvun aloille. Kokonaistuotannon oletetaan kasvavan vuosina 2010-2060 keskimäärin 1,7 %.

Väestön vanhenemisen arvioidaan kasvattavan ikäsidon naisia menoja 3,5 prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon vuosina 2016-2060 (ks. taulukko 7). Eläkemenot olivat 12,5 % suhteessa kokonaistuotantoon v. 2010. Niiden ennakoidaan kasvavan 1,4 prosenttiyksikköä tämän vuosikymmenen aikana ja jatkavan kasvuaan lähes 15 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon vuoteen 2030 mennessä. Eläkemenojen kasvu rasittaa pääasiassa työeläkejärjestelmää, kun kansaneläkkeiden merkitys vähenee. Terveystuotomenojen kasvun ennakoidaan kiihtyvän 2020-luvulla ja koko tarkastelujaksolla niiden arvioidaan kasvavan 1,2 prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon. Terveystuotomenoja kasvattavat ikärakenteen muutoksen ohella myös muut tekijät kuten uusien kalliimpien hoitomuotojen käyttöönotto. Pitkäaikaishoidon menojen ennakoidaan kaksinkertaistuvan nykyisestä seuraavan 50 vuoden aikana, kun yli 85-vuotiaiden määrän odotetaan nelinkertaistuvan. Nopeimman pitkäaikaishoitomenojen kasvun vaihe ajoittuu 2020- ja 2030-luvuille, mutta menojen odotetaan jatkavan kasvuaan tämän jälkeenkin, kun keskimääräinen elinikä nousee.

Koulutusmenojen ennakoidaan pysyvän kutakuinkin nykyisellä tasolla, kun uusien ikäluokkien koon ei odoteta muuttuvan. Työttömyysmenojen odotetaan vähenevän seuraavan 5 vuoden aikana, kun työttömyys laskee rakenteellisen työttömyyden tasolle. Muiden kuin ikäsidon naisten menojen sekä julkisen talouden tulojen oletetaan laskelmassa kasvavan samaa vauhtia kuin BKT:n arvo.

Ikärakenteen muutoksesta johtuvan julkisen talouden menojen kasvun ja samanaikaisen kokonaistuotannon kasvun hidastumisen takia julkisen talouden rahoituksen arvioidaan olevan pitkällä aikavälillä kestävämmällä uralla. Julkisen talouden kestävyysvajeen arvioidaan olevan noin 3,5 % kokonaistuotannosta v. 2016. Kestävyysvaje kertoo, kuinka paljon julkisen talouden rahoitusaseman tulisi kohentua vuoteen 2016 mennessä, jotta julkinen velka ei alkaisi kasvaa hallitsemattomasti, kun ikääntymisen aiheuttamat kustannukset alkavat realisoitua.

Kestävyysvaje-arvio on luonteeltaan painelaskelma, jonka avulla pyritään arvioimaan, miten julkinen talous on kehittymässä, mikäli toimenpiteisiin julkisen talouden sopeuttamiseksi ei ryhdytä. Arviot ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen, minkä vuoksi ne ovat hyvin herkkiä taustaoletusten muutoksille. Kestävyysvaje-arvio on pienentynyt runsaan prosenttiyksikön vuoden takaisesta. Parannukset kestävyysvajeeseen tulevat lähinnä lähtövuoden perusjäämän paranemisen kautta. Sitä ovat puolestaan parantaneet hallituksen päättämät

sopeutustoimet. Laskelma ikäsidonnaisten menojen kasvu on pysynyt lähes ennallaan. Eläkerahastojen tuotto-odotus on laskettu 4 prosentista 3,5 prosenttiin, joka vähentää omaisuustuloja ja on kasvattaa siten hieman kestävyysvajetta.

### 5.3 Eläkerahastojen varat

Suomen ansiosidonnainen eläkejärjestelmä on osittain rahastoiva etuusperusteinen järjestelmä, jossa etuudet määräytyvät työhistorian pituuden ja ansiotason mukaan. Rahastointi on kollektiivista eikä se vaikuta eläkkeen tasoon, vaan sen tavoitteena on tasata eläkemaksua sukupolvien välillä. Kansantalouden tilinpidossa yksityisen sektorin, valtion kuntien eläkerahastot luetaan julkisiin sosiaaliturvarahastoihin.

Eläkerahastojen sulautettu markkina-arvo oli 136,3 mrd. euroa vuoden 2011 lopussa. Eläkevarojen markkina-arvo supistui rajusti finanssi- ja talouskriisin takia. Keväällä 2009 alkanut osakekurssien voimakas toipuminen yhdessä eläkerahastojen runsaiden osakeos-tojen kanssa ovat palauttaneet yhteenlaskettujen eläkevarojen arvon kriisiä edeltäneelle tasolle, n. 71 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon vuoden 2011 lopussa.



Taulukko 7. Julkinen talous 2010-2060

	2010	2016	2020	2030	2060	2060-2016 muutos
	% BKT:sta					
<b>Kokonaismenot</b>	55,2	54,0	55,1	57,9	65,0	11,0
mistä ikäsidonaiset ja työttömyysmenot	28,0	29,0	29,4	31,7	32,4	3,5
Eläkkeet	12,4	13,5	13,8	14,9	13,9	0,4
Ansiöeläkkeet	10,8	12,0	12,3	13,3	12,6	0,6
Kansaneläkkeet	1,6	1,5	1,5	1,6	1,4	-0,1
Terveystenhoito	5,7	5,7	5,9	6,3	6,9	1,2
Pitkäaikaishoito	2,1	2,2	2,3	3,0	4,4	2,2
Opetus	5,9	6,1	6,1	6,2	6,0	-0,2
Työttömyys	1,8	1,5	1,3	1,3	1,3	-0,2
Korkomenot	1,4	1,6	2,4	2,9	9,1	7,5
<b>Kokonaistulot</b>	52,7	54,4	54,1	53,4	52,1	-2,3
mistä omaisuustulot	3,7	4,6	4,3	3,6	2,3	-2,3
Nettoluotonanto*)	-2,5	0,7	-1,9	-4,1	-12,9	-13,6
Julkisyhteisöjen velka	50,9	53,4	52,0	63,9	198,1	144,7
mistä sulautettu velka	48,4	50,9	49,5	61,4	195,6	144,7
Eläkevarat, brutto	76,5	77,6	78,5	77,6	72,4	-5,2
mistä sulautetut likvidit eläkevarat	60,1	61,2	62,1	61,2	56,0	-5,2

\*1 Vuodesta 2016 lähtien suhdannekorjattu jäämä.

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö

	Oletukset, %			
	2016	2020	2030	2060
Työn tuottavuuden kasvu	1,8	2,0	1,5	1,5
BKT:n kasvu	1,7	1,8	1,5	1,6
<b>Työvoimaosuudet</b>				
miehet (15-64)	77,5	78,2	78,1	77,9
naiset (15-64)	73,9	74,9	74,9	75,3
kaikki (15-64)	75,7	76,6	76,6	76,6
Työttömyysaste	7,1	6,0	6,0	6,0
65 vuotta täyttänyt väestö, % kokonaisväestöstä	20,9	22,7	25,9	28,7
Inflaatio	2,0	2,0	2,0	2,0
Reaalikorko	3,0	3,0	3,0	3,0
TyEL-sijoitusten reaalituotto, %	3,5	3,5	3,5	3,5
Nettomaahanmuutto, henkilöä	15 000	15 000	15 000	15 000
Syntyvyys	1,85	1,85	1,85	1,85

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö, Tilastokeskus, valtiovarainministeriö

**Taulu 8. Sosiaaliturvarahastoihin kuuluvien eläkerahastojen (sektori 13141) sijoitusten markkina-arvo, miljoonaa euroa**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>A. Sulauttamattomat likvidit rahoitusvarat</b>							
AF21 Käteisraha	0	0	0	0	13	12	12
AF22 Käteistalletukset	417	530	968	1010	1100	1388	1891
AF29 Muut talletukset	377	246	199	78	175	438	198
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	2819	2879	1746	4523	5076	4043	3356
AF332 Joukkovelkakirjalainat	39683	43084	42507	38255	38181	39824	34393
AF34 Johdannaiset, netto	164	48	1264	1699	664	-90	349
AF511 Noteeratut osakkeet	18648	21767	24773	26446	12300	21258	28263
AF52 Rahasto-osuudet	9677	16543	25195	32519	23436	31552	42027
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>71785</b>	<b>85097</b>	<b>96652</b>	<b>104530</b>	<b>80945</b>	<b>98425</b>	<b>110489</b>
% BKT:sta	47,1	54,1	58,3	58,1	43,6	57,1	61,5
<b>B. Julkisen sektorin (S.13) velka työeläkelaitoksille</b>							
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	257	42	76	111	80	85	43
AF332 Joukkovelkakirjalainat	3992	3844	2996	3305	3030	2541	2367
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>4249</b>	<b>3886</b>	<b>3072</b>	<b>3416</b>	<b>3110</b>	<b>2626</b>	<b>2410</b>
% BKT:sta	2,8	2,5	1,9	1,9	1,7	1,5	1,3
<b>C. Sulautetut likvidit rahoitusvarat (=A-B)</b>							
AF21 Käteisraha	0	0	0	0	13	12	12
AF22 Käteistalletukset	417	530	968	1010	1100	1388	1891
AF29 Muut talletukset	377	246	199	78	175	438	198
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	2562	2837	1670	4412	4996	3958	3313
AF332 Joukkovelkakirjalainat	35691	39240	39511	34950	35151	37283	32026
AF34 Johdannaiset, netto	164	48	1264	1699	664	-90	349
AF511 Noteeratut osakkeet	18648	21767	24773	26446	12300	21258	28263
AF52 Rahasto-osuudet	9677	16543	25195	32519	23436	31552	42027
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>67536</b>	<b>81211</b>	<b>93580</b>	<b>101114</b>	<b>77835</b>	<b>95799</b>	<b>108079</b>
% BKT:sta	44,4	51,6	56,5	56,2	41,9	55,5	60,1
<b>D. Kaikki rahoitusvarat *</b>							
Sulauttamattomat varat	86329	99991	112697	122869	103840	122989	137565
% BKT:sta	56,7 %	63,5 %	68,0 %	68,3 %	55,9 %	71,3 %	76,5 %
Sulautetut varat	81325	95360	108890	118344	99380	119336	134192
% BKT:sta	53,4	60,6	65,7	65,8	53,5	69,2	74,7

\* Johdannaiset, netto

Lähde: Tilastokeskus: Rahoitustilastot

Vuonna 2010 tehdyn tilastouudistuksen mukaan Valtion Eläkerahasto siirrettiin työeläkelaitosten sektoriin.

## 6 Julkisen talouden tulot ja menot

### 6.1 Hallituksen linja

Hallituksen tavoitteena on hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistaminen siten, että julkinen talous on kestävällä pohjalla. Eräänä keinona kestävyysvajeen kattamisessa on talouden kasvupotentiaalin vahvistaminen verotuksen keinoin ja valtion menoja kohdentamalla.

Valtiontalouden vahvistamiseksi veropohjaa laajennetaan. Verotuksella vahvistetaan talouskasvua ja työllisyyttä, parannetaan yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta sekä ohjataan tuotantoa ja kulutusta ympäristön kannalta kestävämpään suuntaan. Verotuksen painopiste siirtyy kasvua haittaavasta työn ja yrittämisen verotuksesta kohti ympäristö- ja terveysperusteista verotusta. Osana vajeen kattamista hallitus toimii päämäärätietoisesti harmaata taloutta vastaan.

Hallitus toteuttaa kattavan vahvoihin peruskuntiin perustuvan kunta- ja palvelurakennuudistuksen koko maassa. Sen puitteissa parannetaan hallinnon rakenteita sekä kuntien tuottavuutta ja vaikuttavuutta.

Hallitus on korvannut entisen valtion tuottavuushankkeen uudella vaikuttavuus ja tuloksellisuusohjelmalla. Ohjelmaan kytkeytyy lukuisia hankkeita, joilla kehitetään mm. henkilöstön osaamista, johtamis- ja esimiestyötä, ICT:n käyttöä sekä valtionhallinnon rakenteita ja asiakaspalvelurakenteita.

Vakaushjelma on linjassa samaan aikaan julkaistun Suomen Eurooppa 2020-strategian kanssa. Kaikki Eurooppa 2020-strategiassa esitetyt uudistukset ovat menokehysten mukaisia ja siten huomioitu vakaushjelman perusrassassa.

### 6.2 Julkisyhteisöjen tulot ja verotus

Valtion verotulot supistuivat taantuman aikana rajusti, yli 15 % v. 2009. Erityisesti suhdanneherkimpien verojen kuten yhteisöveron ja pääomatuloveron kertymä pieneni. Myös kuntien verotulojen kasvu hidastui mutta ei supistunut valtion verotulojen tavoin. Kuntien verotulot muodostuvat ansiotuloverosta, yhteisövero-osuudesta sekä kiinteistöverosta. Kuntien yhteisövero-osuutta nostettiin elvytystoimenpiteenä väliaikaisesti vuosille 2009-2011. Hallitus on päättänyt jakaa kunnille korotettua osuutta yhteisöveron tuotosta myös vuosina 2012-2015. Korotus on kuitenkin supistettu puoleen aiemmasta.

Veroaste eli julkisyhteisöjen keräämien verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen osuus kokonaistuotannosta on säilynyt viime vuosina melko vakaana. Vuonna 2011 veroaste nousi, kun etenkin välillistä verotusta kiristettiin. Merkittävin muutos oli energiaverojen korotus. Eri energialähteiden veroja korotettiin ympäristöperusteisesti keskimäärin 150 prosentilla. Ansiotulojen verotusta muutettiin siten, ettei ansiotason ja palkansaajamaksun nousu kiristä työn verotusta. Lisäksi pienituloisten verotusta kevennettiin. Myös eläketulon verotusta kevennettiin siten, että veroaste on korkeintaan vastaavan palkkatulon veroasteen tasolla. Lisäksi keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi ja veroasteeseen luettavia sosiaalivakuutusmaksuja korotettiin.

Veroasteen arvioidaan pysyvän kuluvana vuonna lähes viime vuoden tasolla. Toteutetut veroperustemuutokset siirtävät hallitusohjelman mukaisesti verotuksen painopistettä välilliseen verotukseen. Veroperustemuutokset lisäävät valtion verotuloja kuitenkin vain hieman, kun otetaan huomioon ansiotuloveroperusteisiin tehdyt ansiotasoindeksin mukaiset tarkistukset. Vuoden alussa kiristettiin alkoholin, tupakan, makeisten, virvoitusjuomien ja energian valmisteverotusta. Myös pääomatuloverotuksen kiristäminen sekä kotitalousvähennyksen ja asuntolainojen korkovähennysoikeuden supistaminen vahvistavat valtion verotuloja. Yhteisöverokannan alentaminen 26 prosentista 24,5 prosenttiin puolestaan leikkaa valtion verotuloja kuluvana vuonna. Kuntien verotulomenetykseen kompensoitiin korottamalla kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta ja alentamalla valtion osuutta vastaavasti. Samalla useat kunnat kiristivät verotustaan niin, että keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousee. Myös sosiaalivakuutusmaksuja nostettiin edelleen.

Julkisen talouden mittava kestävyysvaje lisää paineita kiristää verotusta ohjelmakaudella. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousee ja sosiaalivakuutusmaksuja korotetaan. Toisaalta eräiden valmisteverojen veropohjien hidas kasvu hillitsee veroasteen nousua. Vuonna 2013 käyttöön otettava yleisradiovero nostaa ns. läpivirtaeränä sekä vero- että menoastetta noin 0,2 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Hallitusohjelman mukaisesti polttoaineveroja korotetaan v. 2014. Lisäksi ohjelmakaudella otetaan käyttöön pankkivero ja windfall-vero, jotka kasvattavat valtion verotuloja.

Hallitus sopi vuosia 2013-2016 koskevan kehyspäättöksen yhteydessä uusista välittömistä sopeutustoimista. Sovitut toimenpiteet lisäävät julkisyhteisöjen tuloja nettomääräisesti (kiristykset ja kevennykset yhteenlaskettuna) yhteensä noin ¼ % suhteessa BKT:hen vuoden 2016 tasolla. Merkittävin yksittäinen toimenpide on kaikkien arvonlisäverokantojen nostaminen vuoden 2013 alusta alkaen. Yleinen arvonlisävero nousee tällöin 24 prosenttiin. Lisäksi tuloveroasteikon ansiotasoindeksin mukaisista tarkistuksista luovutaan vuosina 2013-2014. Kuntien valtionosuuteen kohdistuvat leikkaukset lisäävät myös kunnille painetta korottaa veroprosenttejaan. Lisäksi mm. suurten perintöjen, lahjojen ja ansiotulojen verotusta kiristetään väliaikaisesti vuosina 2013-2015. Yhteisöveron tuottoa puolestaan pienentävät vuosina 2013-2015 määräaikaisesti voimassa olevat veronhuojennukset. Keskipitkän aikavälin tuloarviossa on oletettu, että ansiotuloverotukseen tehdään ansiotasoindeksin mukainen tarkistus v. 2015 ja inflaatiotarkistus v. 2016.

Suurin osa julkisen sektorin omaisuustuloista kertyy työeläkerahastoille. Vuoden 2011 lopussa työeläkerahastojen kokonaismäärä oli yhteensä 136 mrd. euroa (71 % BKT:sta). Keskipitkällä aikavälillä työeläkerahastot säilyvät ylijäämäisinä, mikä kasvattaa edelleen

sijoituskannan kokoa. Työeläkerahastojen saamia omaisuustuloja lisää korkotason nousu ohjelmakaudella. Omaisuustuloja kasvattaa myös osinkotulojen nousu. Yritysten tuloskehityksen ja sen myötä niiden osingonjaon arvioidaan kehittyvän suotuisasti lähivuosina. Omaisuustulojen osuus kokonaistuotannosta nousee keskipitkällä aikavälillä.

### 6.3 Julkisyhteisöjen menot

Menoaste eli julkisyhteisöjen menojen suhde kokonaistuotannosta kohosi taantumassa v. 2009 selvästi yli 50 prosentin. Suomen menoaste oli viime vuonna 4 prosenttiyksikköä korkeampi kuin euroalueella keskimäärin. Viime vuonna menoaste aleni 1½ prosenttiyksikköä, kun menojen kasvu jäi BKT:n kasvua hitaammaksi. Keskipitkällä aikavälillä julkisten menojen arvioidaan kasvavan korkeintaan samaa vauhtia kuin kokonaistuotanto, kun mm. menoihin kohdistuvat sopeutustoimet hillitsevät menojen kasvua. Menoaste jää korkeammalle tasolle kuin viime vuosikymmenellä.

Julkisyhteisöjen menoista 45 % on kulutusmenoja ja 40 % tulonsiirtoja, erityisesti sosiaalietuuksia. Tehtävittäin (COFOG I) tarkasteltuna julkisyhteisöjen sulautetuista kokonaismenoista yli 40 % suuntautuu sosiaalimenoihin ja terveydenhuoltoon, koulutukseen sekä yleiseen julkishallintoonkin kuhunkin yli 10 %.

Väestön ikääntyminen määrittää pitkälti menorakenteen kehitystä lähivuosina. Sosiaalimenojen ja terveydenhoitomenojen osuus kokonaismenoista kasvaa, muiden menojen, pl. korkomenot, alenee. Korkomenojen osuus kokonaismenoista oli viime vuonna 2,6 %, josta sen arvioidaan nousevan 3,2 prosenttiin vuoteen 2016 mennessä valtion ja kuntien velkaantumisen vuoksi.

Valtion sopeutustoimet ja kuntien tiukka rahatilanne rajoittavat julkisten menojen kasvua ohjelmakaudella. Julkisen talouden menokehitys on arvioitu voimassa olevien politiikkalinjausten pohjalta. Valtion budjetin menojen kasvu perustuu lähes yksinomaan korkomenojen kasvuun. Hallitus on asettanut tavoitteekseen valtiontalouden velan ja kokonaistuotannon suhteen kääntämisen selkeään laskuun vuoteen 2015 mennessä sekä valtiontalouden tasapainottamisen, mikä edellyttää myös menoihin kohdistuvia merkittäviä sopeutustoimia.

Kuntatalouden arvioidaan pysyvän kireänä lähivuodet. Kuntasektorin menoarvio perustuu nykytasoiseen velvoitteiden määrään. Arvio pitää sisällän noin prosentin vuosittaisen volyymikasvun, mikä vastaa ikääntymisestä aiheutuvaa palvelujen kysynnän kasvua. Yleiseen taloustilanteeseen liittyvät epävarmuudet ja valtiontalouden sopeutustoimet pakottavat kunnat jatkamaan varovaista menopolitiikkaa. Nimellisten kulutusmenojen arvioidaan lisääntyvän keskimäärin 3½ % vuosittain.

**Taulukko 9. Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin**

	COFOG- luokka	2010	2016
		% BKT:sta	
1. Yleinen julkishallinto	1	6,9	6,5
2. Puolustus	2	1,6	1,5
3. Yleinen järjestys ja turvallisuus	3	1,5	1,5
4. Elinkeinoelämän edistäminen	4	4,9	4,7
5. Ympäristönsuojelu	5	0,3	0,3
6. Asuminen ja yhdyskunnat	6	0,5	0,5
7. Terveystieteiden huolto	7	7,9	7,8
8. Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	8	1,2	1,2
9. Koulutus	9	6,5	6,3
10. Sosiaaliturva	10	23,9	23,8
11. Menot yhteensä (=kohta 7=24 taulussa 2)	Yht,	55,2	54,0

## 7 Kansalliset finanssipolitiikan menettelyt ja instituutiot

Valtiontalouden menokehykset ovat tärkein finanssipolitiikan ohjausväline Suomessa. Kesäkuussa 2011 toimikautensa aloittanut hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäättöstä, joka annettiin 5.10.2011.

Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäättöksessä päätettiin menokehyksen piiriin kuuluvien menojen lisäpanostuksista ja menosäästöistä siten, että kehysmenojen taso alenee reaalisesti 1,2 mrd. eurolla v. 2015 verrattuna maaliskuun 2011 ns. tekniseen kehyspäättökseen. Hallituksen toinen kehyspäättös 22.3.2012 sisältää uusia merkittäviä valtiontaloutta tervehdyttäviä sopeutustoimia.

Menosääntö asettaa enimmäismäärän, noin neljälle viidennekselle, talousarviomenoista. Valtion budjettimenoista menosäännön ulkopuolella ovat lähinnä suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, jotka kuitenkin luetaan kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Lisäksi kehyksen ulkopuolelle jäävät mm. valtionvelan korkomenot, arvonlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä.

Kehyksen ulkopuolisia menoja ovat:

- työttömyysturvamenot, valtion osuus toimeentulotukimenoista, palkkaturva ja asumistuki (mainitut menot luetaan kuitenkin kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta)
- korkomenot
- valtion päättämien veromuutosten (ml. sosiaalivakuutusmaksujen) mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille
- teknisesti välitettyjä suorituksia ja ulkopuolisilta saatavia rahoitusosuuksia määrältään vastaavat menot
- veikkausvoittovaroja, totopeleistä saatavia tuloja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot
- finanssisijoitusmenot
- arvonlisäveromenoihin osoitetut määrärahat

Hallitusohjelman mukaan osakkeista mahdollisesti saatavista myyntituloista yli 400 milj. euroa vuodessa ylittävästä osasta voidaan käyttää enintään 150 milj. euroa kertaluonteisiin kestävästä kasvua tukeviin infra- ja osaamisinvestointeihin. Päästöoikeuksien huutokaupoista valtiolle kertyneitä tuloja saa kehysten estämättä käyttää kertaluonteisiin ilmastotoimien ja kehitysyhteistyön menoihin.

Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä.

Mikäli talouskasvu osoittautuu ennakkoon arvioitua nopeammaksi, käytetään kasvun myötä kasvaneet tulot ja pienentyneet menot ensisijaisesti valtion velkaantumisen vähentämiseen. Mikäli ennen vuotta 2015 valtion velan bruttokansantuoteosuus kääntyy selkeään laskuun, voidaan parantuneesta fiskaalisesta asemasta enintään 30 % käyttää menolisäyksiin hallituksen strategisten päämäärien mukaisesti.

Kehysmenettely on ollut pääpiirteissään samankaltainen vuodesta 2003 alkaen. Se on osoittanut käytännössä hyvin toimivaksi järjestelmäksi. Hyvinä aikoina kertyneet tulot eivät ole aiheuttaneet pysyviä lisäyksiä menoihin ja toisaalta huonoina aikoina kehukset eivät ole estäneet työttömyyteen liittyvien menojen kasvua.

Edellisellä vaalikaudella kehysjärjestelmää kehitettiin siten, että siihen lisättiin joustavuutta lisääviä elementtejä. Tällaisia elementtejä olivat mm. kiinteä vuosittainen lisätalousarviovaraus sekä erityinen jakamaton varaus hallituksen tulevia päätöksiä varten. Muutenkin menojen ajoittumista eri vuosille on tehty joustavammaksi.

Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus ei käytä verotukia kehysten kiertämiseen menosäännön tarkoituksen vastaisesti. Kehys kohtelee neutraalisti tuottovaikutuksiltaan samanlaisia verotukien ja menojen vaihdoksia. Kehys ei rajoita menojen uudelleenbudjetointeja, menokokonaisuuksien ajoitukseen tehtäviä muutoksia eikä vaalikaudella perusteettomasti liian suurina saaduiksi osoittautuneiden tulojen palautuksia tai korvauksia.

Valtiontalouden menokehysten lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu, että hallitus sitoutuu toteuttamaan uusia lisäsopeutustoimia, mikäli valtion velan bruttokansantuoteosuus ei näytä kääntyvän laskuun ja valtion talouden alijäämä näyttää asettuvan yli 1 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Hallituksen päättämät valtiontalouden tuloihin ja menoihin kohdistuvat sopeutustoimet riittävät kääntämään valtion velkasuhteen laskuun ennustetulla talouskasvulla.







VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0 295 5 30001  
Telefaksi 09 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

15a/2012  
Valtiovarainministeriön julkaisu  
Huhtikuu 2012

ISSN 1459-3394 (nid.)  
ISBN 978-952-251-175-332-8 (nid.)  
ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-251-333-5 (pdf)

**VM:N  
JULKAISUSARJAN  
TEEMAT:**

Budjetti  
Hallinnon kehittäminen  
ICT-Toiminta  
Kunnat  
Ohjaus ja tilivelvollisuus  
Rahoitusmarkkinat  
Taloudelliset ja  
talouspoliittiset  
katsaukset  
Valtion työmarkkinalaitos  
Verotus