



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Suomen vakaus- ohjelman tarkistus 2011



16a/2011

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Suomen vakausohjelman tarkistus 2011

Valtiovarainministeriön julkaisuja

16a/2011

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



Painotuote

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihe)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Türkkan/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print
Tampereen Yliopistopaino Oy, 2011

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2011	
Tekijät	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Suomen vakausohjelman tarkistus 2011	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisun kieliversiot: ruotsi: Uppdatering av Finlands stabilitetsprogram 2011 (16b/2011) englanti: Stability programme update for Finland 2011 (16c/2011)	
Asiasanat	Julkinen talous, taloudellinen kehitys, kehyspäätökset, ennusteet	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 16a/2011	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2011	
ISBN 978-952-251-175-1 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-176-8 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 50	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Vakausohjelman tarkistus pohjautuu valtiovarainministeriön maaliskuussa 2011 julkaistuun Taloudellisen katsauksen suhdanne-ennusteeseen, valtiontalouden vuosia 2012-2015 koskevaan ns. tekniseen kehyspäätökseen, jonka pääministeri Kiviniemen hallitus hyväksyi 18.3.2011 sekä eduskunnan 20.12.2010 hyväksymään vuoden 2011 talousarvioon.

Huhtikuussa 2011 pidettävien eduskuntavaalien jälkeen asetettava hallitus tulee määrittelemään seuraavan hallituskauden talous- ja finanssipolitiikan linjaukset. Näistä linjauksista tullaan informoimaan Euroopan komissiota heti kuin mahdollista.

Vuoden 2010 aikana Suomen talous kääntyi laajapohjaisesti nousuun. Kuluvan vuoden kasvuksi ennustetaan 3,6 %. Vahva ulkoinen kysyntä nopeuttaa viennin kasvua, mutta muutkin kysyntäerät vaikuttavat positiivisesti kasvuun. Talouskasvun ennustetaan olevan vuosina 2011-2015 keskimäärin 2½ % vuodessa.

Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä kääntyi alijäämäiseksi talouskriisin myötä v. 2009. Julkinen talous pysyy lievästi alijäämäisenä myös keskipitkällä aikavälillä ilman uusia rahoitusasemaa vahvistavia toimia. Ennustettu talouskasvu yksinään ei vielä riittävästi vakauta julkista taloutta. Julkisen talouden kestävyys-turvaaminen on koetun talouskriisin jälkeen aiempaa suurempi haaste. Finanssipolitiikassa tarvitaan strategioita ja toimenpiteitä, joilla voidaan vahvistaa julkisen talouden pitkän ajan kestävyyttä.

Vuoden 2009 vakausohjelman tarkistuksessa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin koko julkisen talouden 0,5 prosentin rakenteellinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tässä vakausohjelmassa esitetyn perusrakenteen mukaisen kehityksen perusteella keskipitkän aikavälin tavoitetta ei tulla saavuttamaan ohjelmakaudella ilman lisätoimenpiteitä. Julkisen talouden rakenteellisen alijäämän arvioidaan olevan v. 2015 noin 1 % suhteessa kokonaistuotantoon.

Presentationblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, april 2011	
Författare	Finansministeriet	
Publikationens titel	Suomen vakausohjelman tarkistus 2011	
Publikationens andra versioner	Publikationens språkversioner: svenska: Uppdatering av Finlands stabilitetsprogram 2011(16b/2011) engelska: Stability programme update for Finland 2011(16c/2011)	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 16a/2011	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
ISBN 978-952-251-175-1 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-176-8 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 50	Språk Finska

Sammandrag

Uppdateringen av stabilitetsprogrammet baserar sig på konjunkturprognosen i finansministeriets Ekonomiska översikt som gavs ut i mars 2011, det s.k. tekniska rambeslutet för statsfinanserna som gäller för 2012-2015 och som Kiviniemis regering antog den 18 mars 2011 samt budgeten för 2011 som riksdagen antog den 20 december 2010.

Den regering som utnämns efter riksdagsvalet i april 2011 kommer att fastställa de ekonomi- och finanspolitiska riktlinjerna för nästa regeringsperiod. Europeiska kommissionen ska informeras om dessa riktlinjer så snabbt som möjligt.

Den finländska ekonomin började växa på bred bas under 2010. Tillväxten beräknas bli 3,6 % under innevarande år. Den kraftiga externa efterfrågan påskyndar exportökningen, men andra efterfrågeposter har också en positiv inverkan på tillväxten. Tillväxten beräknas uppgå i genomsnitt till 2½ procent under 2011-2015.

De offentliga samfundet fick i och med finanskrisen ett finansiellt underskott år 2009. Den offentliga ekonomin kommer fortfarande att ha ett litet underskott även på medelfristig sikt ifall inga nya åtgärder vidtas som förstärker den offentliga ekonomin. Tryggandet av den offentliga ekonomins hållbarhet är en ännu större utmaning efter finanskrisen som genomgåtts. Finanspolitiken behöver alltså strategier och åtgärder som kan förstärka den offentliga ekonomins långfristiga hållbarhet.

I samband med uppdateringen av stabilitetsprogrammet för 2009 sattes det som mål att man uppnår ett strukturellt överskott på 0,5 procent i förhållande till bruttonationalprodukten inom hela den offentliga ekonomin. Om utvecklingen följer den grundtrend som presenterats i detta stabilitetsprogram kommer det medelfristiga målet inte att uppnås under programperioden om inga tilläggsåtgärder vidtas. År 2015 beräknas den offentliga ekonomin ha ett strukturellt underskott som är ca 1 % i förhållande till totalproduktionen.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, April 2011	
Author(s)	Ministry of Finance	
Title of publication	Suomen vakausohjelman tarkistus 2011	
Parts of publication/ other versions released	The publication 's language versions: Swedish: Uppdatering av Finlands stabilitetsprogram 2011 (16b/2011) English: Stability programme update for Finland 2011(16c/2011)	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 16a/2011	
Printed by	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
ISBN 978-952-251-175-1 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-176-8 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 50	Language Finnish
<p>Abstract</p> <p>This Stability Programme update is based on the short-term forecast published in the Ministry of Finance Economic Bulletin of March 2011, on the decision on the 2012-2015 spending limits for central government finances endorsed by Prime Minister Kiviniemi's Government on 18 March 2011, and on the 2011 Budget approved by Parliament on 20 December 2010.</p> <p>The new Government that takes office following the general election in April will set the economic and fiscal policies for the next government term. The European Commission will be informed of these decisions as soon as possible.</p> <p>In the course of 2010 the Finnish economy saw growth across a wide range of industries. Economic growth is expected to reach 3.6% in 2011. Strong external demand is fuelling growth in exports, and other demand items will also contribute positively to growth. Annual economic growth is estimated to average around 2½% between 2011 and 2015.</p> <p>Following the economic crisis, Finland's public finances went into deficit in 2009 and, unless new measures to strengthen the financial stance are introduced, are expected to remain in a slight deficit in the medium term too. The projected economic growth in itself is not sufficient to stabilize general government finances. In the wake of the economic crisis, being able to safeguard the sustainability of public has become a greater challenge than before. Indeed, fiscal policy calls for strategies and measures that will bolster long-term sustainability in general government finances.</p> <p>In the Stability Programme update of 2009, the medium-term objective for Finland's general government finances was set at a structural surplus of 0.5% of GDP. Based on developments according to the baseline scenario in this update, without new additional measures, the medium-term objective will not be achieved over the programme period. The general government structural deficit is estimated to be around 1% of GDP in 2015.</p>		

Sisällys

Johdanto ja yhteenveto	11
1 Talouspolitiikan tavoitteet ja lähtökohdat	13
1.1 Yleistä	13
1.2 Talouspolitiikan laajat suuntaviivat.....	14
1.3 Vakausohjelman tarkistus vuonna 2011 ja sen käsittely Suomessa	15
2 Talouden tila ja näkymät	17
2.1 Viimeaikainen kehitys ja lähiajan näkymät	17
2.2 Keskipitkän aikavälin taluskehitys	23
3 Julkisen talouden tasapaino ja velka	25
3.1 Finanssipolitiikan strategia ja keskipitkän aikavälin budjettitavoite.....	25
3.2 Julkisen talouden tasapaino ja velka.....	26
3.3 Julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino.....	28
4 Herkkyystarkastelu ja vertailu edellisen vuoden ohjelmaan	31
4.1 Taluskehityksen riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen	31
4.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan	34
5 Julkisen talouden kestävyys	35
5.1 Kestävyyden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet	35
5.2 Kestävyytlaskelma	36
5.3 Eläkerahastojen varat.....	40
6 Julkisen talouden tulot ja menot	43
6.1 Hallituksen linja	43
6.2 Julkisyhteisöjen tulot ja verotus	43
6.3 Julkisyhteisöjen menot.....	45
6.4 Julkisen talouden tuottavuus.....	46
7 Kansalliset finanssipolitiikan menettelyt ja instituutiot	49

Johdanto ja yhteenveto

Kansainvälisen talouskriisin seurauksena kansantalouden kokonaistuotanto supistui v. 2009 poikkeuksellisen voimakkaasti. Julkisen talouden tasapaino on kriisin myötä heikentynyt jyrkästi johtuen verotulojen alenemisesta, suhdanneluonteisten menojen kasvusta ja valtiontalouden elvytystoimista. Suomea kohdannutta syvää taantumaa on hoidettu suunnitelmallisesti. Talouskriisin aikana finanssipolitiikan mitoituksessa on korostunut huoli työllisyydestä ja taloudellisesta toimeliaisuudesta. Hallitus on vastannut nopeasti heikentyneeseen taloustilanteeseen elvyttävillä toimenpiteillä, joilla on pidetty yllä kuluttajien luottamusta. Valitun talouspolitiikan linjan ansiosta työttömyys on pysynyt selvästi alhaisempana kuin 1990-luvun lamavuosina. Näin on luotu edellytykset viime vuonna alkaneelle talouskasvun elpymiselle.

Taantuma on jättänyt syvän ja pitkäkestoisen jäljen julkisen talouden rahoitusasemaan ja velkasuhteeseen. Arvonlisäveron, energiaverojen, makeis- ja virvoitusjuomaverojen sekä jätteen korottamiset ovat ensimmäisiä askeleita kohti julkisen talouden tasapainottamista. Samalla menoista poistuu vähitellen määräaikaisten elvytystoimien vaikutus. Finanssipolitiikka on muuttunut elvyttävästä kiristävään suuntaan.

Taloudellisessa toimeliaisuudessa tapahtuvat muutokset heijastuvat viiveellä julkisen talouden rahoitusasemaan. Taloudellisen aktiiviteetin kohenemisen myönteiset vaikutukset julkiseen talouteen eivät siten näkyneet vielä täysimääräisesti v. 2010. Julkisen talouden alijäämä pysyi kuitenkin pienempänä kuin EU:n vakaus- ja kasvusopimuksessa asetettu kolmen prosentin alijäämäraja. Valtiontalouden rahoitusasema jatkoi sen sijaan viime vuonna heikkenemistään. Valtion alijäämä syveni 5,1 prosenttiin suhteutettuna kokonaistuotantoon. Kuntatalouden tila koheni v. 2010 selvästi, kun kuntien verotulojen kasvu oli huomattavasti ennakoitua nopeampaa ja henkilöstömenojen kehitys oli maltillista. Paineet kunnallisverotuksen kiristymiseen ja kuntien velan määrän voimakkaaseen lisääntymiseen ovat edelleen suuret. Kuntatalouden rahoitusaseman koheneminen ja velkaantumisen pysäyttäminen edellyttää siten pitkäjänteistä maltilliseen menokehitykseen. Julkisen talouden velan kasvu jatkui nopeana v. 2010 jolloin valtion ja kuntien yhteenlaskettu ns. EMU-velka nousi yli 48 prosenttiin bruttokansantuotteeseen suhteutettuna.

Maa- ja maailmantalouden elpymässä myös Suomen kokonaistuotanto on kääntynyt viime vuonna kasvuun. Tuotanto ei kuitenkaan palaudu talouskriisiä edeltä-

neelle kasvu-uralle samalla tavalla kuin Suomen 1990-luvun alun lamavuosien jälkeen. Vuonna 2009 BKT:n määrä romahti 8 %, kun supistuma oli vuosina 1991–1993 yhteensä 10 %. Seuraavan viiden vuoden aikana kokonaistuotannon kasvuarvio on runsas 12 %. Palautuminen jää siten selvästi hitaammaksi kuin edellisen laman jälkeen vuosina 1994–1998, jolloin BKT kasvoi yhteensä 22 %. Vaikka edellisen huippuvuoden 2008 tuotannon taso saavutettaisiinkin muutamassa vuodessa, kasvu jää lähivuosina useasta syystä hitaammaksi kuin 1990-luvun alun laman jälkeen. Tuolloin markan devalvoituminen paransi tuntuvasti kilpailukykyä, kun taas viime aikoina hintakilpailukyky on pikemminkin heikentynyt. Nyt koettu talouskriisi on todennäköisesti alentanut pysyvämmän voimavarojen täyskäyttöä vastaavaa potentiaalisen tuotannon tasoa. Taantuma on todennäköisesti nopeuttanut väestön ikärakenteen muutokseen liittyvää eläköitymistä. Demografisen muutoksen myötä työikäisen väestön määrä on supistumassa.

Jäsenmaiden tulee asettaa koko julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle keskipitkän aikavälin tavoite (nk. ”medium-term objective”). Vuoden 2009 vakausohjelman tarkistuksessa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin koko julkisen talouden 0,5 prosentin rakenteellinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkinen talouden tila kohenee tänä vuonna talouden elpymisen, veronkorotusten ja määräaikaisten elvytysmenojen poistumisen seurauksena. Vaikka talouden elpyminen vahvistaa julkista taloutta myös tulevina vuosina, arvioidaan julkisen talouden olevan ilman uusia kasvua tukevia tai julkista taloutta vahvistavia toimia alijäämäinen vielä v. 2015. Tässä vakausohjelmassa esitetyn perusuran mukaisen kehityksen perusteella keskipitkän aikavälin tavoitetta ei siten tulla saavuttamaan ohjelmakaudella ilman lisätoimenpiteitä.

Julkinen talous on entistä haavoittuvammassa asemassa vastaanottamaan väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet ja veropohjan kaventumisen. Julkisen talouden kestävyys turvaaminen on aiempaa suurempi haaste. Talouskriisin jälkeen toteutettavassa talouspolitiikassa on otettava huomioon nämä muuttuneet ehdot.

Finanssipolitiikassa tarvitaan strategialla ja toimenpiteillä, joilla voidaan vahvistaa julkisen talouden pitkän ajan kestävyttä. Kestävyttä voidaan parantaa periaatteessa kolmella tavalla: menoja leikkaamalla, veroja korottamalla tai rakenteellisilla uudistuksilla. Mitä enemmän julkisen talouden tervehdyttämistä lykätään, sitä suuremmiksi kustannukset muodostuvat. Huhtikuussa 2011 pidettävien eduskuntavaalien jälkeen asetettava hallitus tulee määrittelemään seuraavan hallituskauden talous- ja finanssipolitiikan linjaukset.

1 Talouspolitiikan tavoitteet ja lähtökohdat

1.1 Yleistä

Kansainvälisen talouskriisin seurauksena kansantalouden kokonaistuotanto supistui v. 2009 poikkeuksellisen voimakkaasti. Julkiseen talouteen syntyi mittava alijäämä verotulojen vähentyessä ja julkisten menojen kasvaessa mm. työttömyyden nousun seurauksena. Talouden toimijoiden luottamuksen koheneminen yhdessä ekspansiivisen talouspolitiikan kanssa loivat edellytykset talouskasvun elpymiselle v. 2010.

Julkisen talouden kehitykselle lähivuosina on ominaista se, että vaikka tulot kasvavatkin hieman nopeammin kuin menot, se ei riitä tasapainottamaan julkisen talouden rahoitusasemaa. Julkinen talous säilyy siten ilman uusia rahoitusasemaa vahvistavia päätöksiä alijäämäisenä ja julkisen velan kasvu jatkuu verrattain voimakkaana. Talouskriisin seurauksena rahapolitiikka on ollut poikkeuksellisen keveää. Tilanteen normalisoituminen näkyy väistämättä korkotason nousuna, mikä yhdessä julkisen talouden alijäämän kanssa uhkaa johtaa tilanteeseen, jossa korkomenoista muodostuu nopeimmin kasvava menoerä.

Suomen tapauksessa näköpiirissä oleva demografinen muutos on voimakkaampi ja tapahtuu nopeammin kuin muissa kehittyneissä teollisuusmaissa. Suomen kansantaloutta kohtaava väestörakenteen muutos koettelee väistämättä myös julkisen sektorin edellytyksiä vastata sille asetettuihin velvoitteisiin. Huolimatta yleisen taloudellisen tilanteen elpymisestä poikkeuksellisen syvän kriisin jälkeen, Suomen julkinen talous on aiempaa heikommassa asemassa kohtaamaan väestön ikärakenteen muutoksen verrattuna talouskriisiä edeltäneeseen tilanteeseen.

Lähivuosien talouspolitiikan keskeiset haasteet ovat väestörakenteen muutoksen hallinta ja tähän liittyvän julkisen talouden kestävyysongelman ratkaiseminen, taloudellisen kasvun vahvistaminen ja uusien, innovaatiooperustaisten kasvutekijöiden paikantaminen sekä finanssikriisin aiheuttamien vaikutusten hallinta julkisessa taloudessa. Vaikka taantumien oloissa huomio on jouduttu kohdistamaan lyhyen aikavälin kysymyksiin, edellä mainitut suuret talouden ongelmat ovat talouspolitiikan keskeisimmät haasteet.

Huhtikuussa 2011 pidettävien eduskuntavaalien jälkeen asetettava hallitus tulee määrittelemään seuraavan hallituskauden talous- ja finanssipolitiikan linjaukset. Suomeen on muotoutunut vakiintunut käytäntö, että hallitusohjelmaan sisällytetään tulevan vaalikauden talous- ja finanssipolitiikan linjat ja määritellään hallituksen koko hallituskauden kattava valtiontalouden menosääntö. Ne luovat vakaan, pitempiaikaisen kehikon vero- ja menopolitiikalle sekä julkisen velan hallinnalle.

1.2 Talouspolitiikan laajat suuntaviivat

Kansainvälinen talous- ja rahoituskriisi sekä euroaluetta koskeva velkakriisi ovat tuoneet esille Euroopan taloudellisia ongelmia. Näiden korjaamiseksi EU on käynnistänyt lukuisia uudistuksia nykyisissä toimintajärjestelmissä ja luonut uusia menettelyjä. Näiden toimenpiteiden tavoitteena on työllisyyden ja älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun edistäminen. Myös vakaus- ja kasvusopimusta uudistetaan eräiltä osin niin, että kyetään turvaamaan talouden vakaa kehitys.

Talous- ja työllisyyspolitiikan suuntaviivat antavat samansisältöisiä ohjeita sekä EU:lle että sen kaikille jäsenmaille. Niiden avulla ohjataan jäsenmaiden talouspolitiikkaa. Suuntaviivoista päätetään komission esityksen pohjalta neuvostossa. Nykyiset 10 suuntaviivaa hyväksyttiin vuonna 2010 ja ne ovat voimassa vuoteen 2014.

EU:n tavoitteena on talouspolitiikan koordinoinnin kehittämiseksi keskittyä avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia kasvun ja kilpailukyvyn parantamiseksi. Jäsenvaltiot laativat tältä pohjalta kansalliset Eurooppa 2020-uudistusohjelmat, joissa esitetään yksityiskohtaisesti toimet, joita ne aikovat uuden strategian puitteissa toteuttaa. Erityisesti panostetaan kansallisten tavoitteiden saavuttamiseen ja kasvua haittaavien pullonkaulojen poistamiseen.

Suuntaviivoissa on asetettu jäsenvaltioiden ja unionin toimintaa ohjaavia yhteisiä tavoitteita. Suuntaviivat ovat 1) julkisen talouden laadun ja kestävyysvarmistaminen, 2) kansantalouden epätasapainon poistaminen, 3) euroalueen epätasapainon vähentäminen, 4) tutkimukseen ja kehitykseen optimointi, innovointiin myönnettävä tuki, osaamisen vahvistaminen ja digitaalitalouden potentiaalin vapauttaminen, 5) resurssitehokkuuden vahvistaminen ja kasvihuonekasvupäästöjen vähentäminen, 6) Sisämarkkinoiden vahvistamiseksi liiketoiminta- ja kuluttajaympäristön parantaminen sekä teollisen perustan nykyaikaistaminen. Työllisyydelle on asetettu seuraavat tavoitteet: 1) naisten ja miesten työvoimaosuuden kasvattaminen, rakennetyöttömyyden vähentäminen ja työpaikkojen laadun kehittäminen, 2) työvoiman ammattitaidon kehittäminen työmarkkinoiden tarpeita vastaavaksi ja elinikäisen oppimisen edistäminen, 3) koulutusjärjestelmien laadun ja toimivuuden parantaminen kaikilla tasoilla ja

korkea-asteen tai vastaavaan koulutukseen osallistumisen lisääminen sekä 4) sosiaalista osallisuuden edistäminen ja köyhyyden torjunta.

Suomessa harjoitettu talouspolitiikka on ollut koko 2000-luvun sopusoinnussa Euroopan unionin kasvu- ja vakaussopimuksen ja talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen kanssa. Tässä esitetty vakausohjelman tarkistus ja Suomen Eurooppa 2020-uudistusohjelma ovat keskenään yhdenmukaisia.

1.3 Vakausohjelman tarkistus vuonna 2011 ja sen käsittely Suomessa

Vakausohjelman tarkistus pohjautuu vuosia 2012–2015 koskevaan valtiontalouden kehyspäätökseen, eduskunnan 20.12.2010 hyväksymään vuoden 2011 talousarvioon sekä näiden taustalla olleisiin ennusteisiin. Vuosia 2012–2015 koskevissa menoarvioissa on huomioitu vuoden 2011 talousarvioon sisältyneiden päätösten vaikutukset.

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

Vakausohjelma on EU:n neuvostossa 7.9.2010 hyväksytyn käytäntönsäätöön mukainen.

2 Talouden tila ja näkymät

2.1 Viimeaikainen kehitys ja lähiajan näkymät

Vuoden 2010 aikana Suomen talous kääntyi laajapohjaisesti nousuun. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan BKT:n vuosimuutos vuodelle 2010 oli 3,1 %. Viennin lisääntymisellä 5,1 prosentilla oli merkittävin rooli kysynnän kasvussa. Investointien kohdalla erityisesti asuinrakennusinvestoinnit lisääntyivät voimakkaasti ja yksityinen kulutus kasvoi hyvää 2,6 prosentin vauhtia. Kotitalouksien kulutuksen kasvu oli viime vuonnakin käytettävissä olevien tulojen kasvua pienempää, joten säästämisaste nousi edelleen. Yritysten toiminta muuttui viime vuonna edellisvuotta kannattavammaksi, sillä voitot lisääntyivät noin kolmanneksella ja siten yritysten tilittämät verot lisääntyivät merkittävästi. Huolimatta taloudellisen aktiviteetin vilkastumisesta valtion rahoitusasema jäi edelleen noin 10 miljardia euroa alijäämäiseksi.

Maailmantaloudessa jatkuu ripeän kasvun kausi. Maailman ostovoimakorjattu bruttokansantuote kasvaa seuraavien parin vuoden aikana yli 4 prosentin vauhtia. Kasvun painopiste on kehittyvissä maissa, jotka kasvavat keskimäärin noin 6 prosentin vauhdilla. Vastaavasti perinteiset teollisuusmaat kasvavat keskimäärin noin 2 prosentin vauhdilla. Yhdysvaltain talous on toipunut melko nopeasti, muun muassa koska finanssimarkkinoiden toimivuus on vaimentanut pankkikriisin vaikutuksia reaalityalouden aktiviteettiin. Talouden kasvu ylittää tänä vuonna vähän yli ja ensi vuonna vähän alle 3 % vauhtiin. Keskipitkällä aikavälillä kasvua hidastavat paitsi alhainen työllisyys ja asuntomarkkinoilta tulleet negatiiviset varallisuusvaikutukset, myös julkisen talouden mittavat sopeuttamistarpeet ja ulkoinen epätasapaino. Euroalueella ja EU:ssa kasvua syntyy tänä ja ensi vuonna vajaa kaksi prosenttia. Kasvuvauhti euroalueella vaihtelee voimakkaasti: Saksa ylittää tänä vuonna noin 3 %:n vauhtiin, kun talous- ja rahoituskriisin kanssa painiskelevat maat jäävät alle 1 % kasvuun tai niiden taloudet supistuvat.

Kiinan kasvu hidastuu noin 9 prosenttiin. Kasvua hidastavat teollisuusmaiden nihkeästi kasvava kysyntä sekä Kiinan hintakilpailukyvyyn heikkeneminen. Venäjällä on tänä ja ensi vuonna edellytyksiä vahvaan, noin 5 prosentin kasvuun. Venäjän kasvua tukee korkealla pysyttelevä öljyn hintataso ja tois- taiseksi alhainen kapasiteetin käyttöaste, joskin talouden jäykkyydet, valtion

ohjailu ja protektionistiset toimet hidastavat kasvua keskipitkällä aikavälillä. Myös Ruotsin talous kasvaa edelleen nopeasti; tänä vuonna kasvua tulee yli 4 % ja seuraavina kahtena vuonna noin 3 %. Ruotsin nopeaa kasvua tukevat sekä vienti- että kotimainen kysyntä.

Keskeisissä vientimaissamme Saksassa, Ruotsissa ja Venäjällä talouskasvu on vahvistunut, mikä lisää näiden maiden tuontikysyntää. Teollisuuden vientitodotukset olivat vuoden alussa varsin positiiviset. Viennin kasvu painottuu perinteiseen metalliteollisuuteen, sillä koneiden ja metallituotteiden vientitilaukset lisääntyivät viime vuoden aikana nopeasti. Myös kemianteollisuuden vientitodotukset olivat vuoden vaihteessa yhä erittäin myönteiset. Sen sijaan elektronikkateollisuuden tuotteiden vientikysynnässä epävarmuus jatkuu eikä puu- ja paperiteollisuuden tuotteiden vienti enää kasva viime vuoden tahtiin. Tavara-vienti lisääntyy tänä vuonna lähes viimevuotista vauhtia. Palveluviennin kasvu jäänee tavaraviennin kasvua niukemmaksi, joten kokonaisuudessaan vienti kasvaa 8 %. Metallien ja kemiantuotteiden hintojen kohoaminen nostaa vientihintoja 5½ %. Parin seuraavan vuoden aikana viennin kasvu painottuu edelleen metalliteollisuuteen, jossa vuoden 2009 kuoppa koettiin syvimpänä. Viennin kasvu hidastuu vähin erin maailmankaupan kasvun hidastumisen myötä.

Teollisuustuotannon kasvun vahvistuminen ylläpitää raaka-ainetuonnin kasvua tänäkin vuonna samalla kun uusien investointien käynnistyminen lisää investointitavaroiden tuontitarvetta. Toisaalta kulutustavaroiden tuonnin viimevuotinen nopea kasvu hidastuu, kun kotitalouksien reaalitytulot eivät tänä vuonna juurikaan lisäänty. Palvelujen tuonti nousee viime vuoden pohjatasolta. Tuonti kasvaa tänä vuonna 6½ % ja tuontihintataso nousee 8½ %, Hintojen nousu on nopeinta energiassa ja raaka-aineissa, joiden yhteinen osuus on yli puolet tavaratuonnista.

Seuraavina parina vuotena tuonti lisääntyy edelleen ripeästi, joskin kasvu hidastuu. Metalliteollisuuden tuotannonaloihin liittyvä suuri tuontialttius ja metalliteollisuuden keskimääräistä nopeampi kasvu pitävät yllä tuotannollista tuontia, joka jatkuu kulutustavaratuontia nopeampana.

Suomessa yksityiset kulutusmenot lisääntyivät viime vuonna 2,6 %, kun euroalueella ne kasvoivat vajaan prosentin. Kotitalouksien nimellistulojen kasvuvauhti nopeutui Suomessa prosenttiyksikön työttömyyden maltillistuesssa vaikka ansioiden ja eläkkeiden nousu hidastui. Hintojen nousu nopeutui vain vähän, joten ostovoiman eli kotitalouksien käytettävissä olevien reaalitytulojen kasvu nopeutui edellisestä vuodesta hieman. Kulutuksen kasvaessa tuloja hitaammin säästämistä nousi edelleen. Kotitalouksien velkakanta lisääntyi yhä tuloja nopeammin, ja velkaantumista saavutti jälleen uuden ennätysten, noin 115 % käytettävissä olevista tuloista.

Kotitalouksien kulutus ei ole vielä kokonaan saavuttanut tasoa, jolta se lähti supistumaan v. 2008 puolivälissä, joten siirtyneet kulutustarpeet lisäävät kotitalouksien hankintoja vielä jonkin verran. Tämä näkyy selvimmin kestokulutustavaroiden, kuten autojen ostoina. Myös asuntoinvestoinnit lisäävät puo-

likestävien tavaroiden ostoja. Yksityisen kulutuksen ennustetaan nousevan kuluvana vuonna 2 % ja ensi vuonna 1,8%. Reaaliensiodien kääntymässä kasvuun ennusteperiodin loppupuolella myös yksityinen kulutus lisääntyy runsaasti kaksi prosenttia edellisvuodesta. Kotitalouksien kulutusaikaiset ylittävät tulojen kasvun, joten säästämiskäyttäytyminen kääntyy tänä vuonna laskuun ja kulutuksen kasvun kiihtyessä ennusteperiodin loppua kohti trendi säilyy myös ensi ja seuraavana vuonna.

Kotimaisen tuotannon kasvuedellytykset ovat sängen myönteiset. Kysyntä Suomen päämarkkinoilla ja –hyödykeryhmissä on vahvaa. Yrityksillä on vielä vapaata kapasiteettia käytettävissä eikä rahoituksen hinta tai sen saatavuuskaan liene jatkossa investointien esteenä. Myös osaavaa työvoimaa on hyvin tarjolla, joten lyhyellä aikavälillä tuotanto jatkaa viime vuonna käynnistynyttä vahvaa kasvua. Kasvua johtanevat tänä ja ensi vuonna edelleen jalostus eli teollisuustuotanto ja rakennustoiminta. Palvelutuotantoa tukevat sekä liike-elämän että kotitalouksien lisääntyvä kysyntä, joten tuotannon kasvu näyttää kokonaisuutena laaja-alaiselta. Talouskasvu saavuttaa ennusteen mukaan vuoden 2008 lopun huipputasonsa jälleen ensi vuoden loppupuolella, joten suhdannekuopasta näyttäisi tulevan syvä, mutta suhteellisen lyhytkestoinen. Kasvun odotetaan olevan laajapohjaista, sillä sekä palvelutuotanto että jalostustoiminta tuottanevat ennustejaksolla yhtä suuren panoksen kokonaistuotantoon.

Työllisyystilanne parani vuoden 2010 aikana. Tosin vuosikeskiarvona mitattuna työllisten määrä vielä väheni hieman ja työttömyysaste nousi. Työllisten määrä väheni edelleen teollisuudessa, mutta palveluelinkeinossa työpaikkojen määrä kasvoi. Kaupan puolella kasvua oli mm. tukkukaupassa ja varastoinnissa. Myös tehtyjen työtuntien määrä kasvoi ja keskimääräinen työaika vuonna 2010 piteni 1,4 prosentilla. Yhtenä syynä työtuntien lisääntymiseen oli lomautusten väheneminen, mutta myös työssä olevien tai vajaatyöllisten työajat pidentyivät.

Työllisyys paranee edelleen v. 2011. Työpanos kasvaa sekä tunteina että työllisten määränä suurin piirtein yhtä paljon, joten tältäkin osin työmarkkinatilanne olisi jo normalisoitumassa. Työttömyysaste alenee 7,6 prosenttiin, ja työllisenä on 69,1 % 15-64 -vuotiaiden määrästä. Työllisyysasteen nousua vauhdittaa se, että 15-64 -vuotiaiden määrän ennustetaan vähenevän tästä eteenpäin. Työikäisten vähentyessä ratkaisevassa asemassa ovat työvoiman ulkopuolella olevat (eli työvoiman ulkopuolelle tilastoidut) henkilöt. He muodostavat nykytilanteessa työvoimareservin, missä on runsaasti työmarkkinoilla haettavaa työvoimaa.

Kansallisella kuluttajahintaindeksillä mitattuna hinnat nousivat keskimäärin 1,2 % vuonna 2010. Inflaation ennustetaan kiihtyvän 3,3 prosenttiin tänä vuonna. Inflaatiota kiihdyttää erityisesti elintarvike- ja energiaraaka-aineiden hintojen nousu kansainvälisillä hyödykemarkkinoilla. Vuoden 2013 loppua kohti inflaatio hidastuu vähitellen 2 prosentin tuntumaan, kun raaka-aineiden hintojen nousu hidastuu ja rahapolitiikan kiristyminen hillitsee talouden kokonaiskysyntää. Nousevat asuntolainojen korot pitävät inflaation kuitenkin korkealla, ja v. 2012 sen ennustetaan olevan 2,7 %.

Alkuvuoden 2011 aikana inflaatio on kiihtynyt yli kolmeen prosenttiin. Kehityksen taustalla on ollut erityisesti energiaraaka-aineiden kallistuminen, joka on nostanut polttoaineiden hintoja, sekä energiaverotuksen kiristyminen, joka on nostanut kotitalouksien sähkön hintaa. Kallistunut energia ja energiaverotuksen kiristyminen aiheuttavat nousupaineita kuluttajahintoihin myös välillisesti, kun tavaroiden ja palveluiden tuottajat pyrkivät nostamaan tuotteidensa hintoja kattaakseen kohonneet tuotantokustannukset. Maailmanmarkkinahintojen ennakoitu kehitys yhdistettynä veromuutoksiin aiheuttavat sen, että energiahyödykkeet kiihdyttävät kuluttajahintojen nousua reippaasti tänä vuonna. Vuosina 2012–2013 paineiden kansainvälisillä energiemarkkinoilla ja sen myötä energian hintojen nousun oletetaan vaimenevan.

Palkansaajien ansiotasoindeksi nousi viime vuonna 2,6 %. Vuonna 2010 useilla toimialoilla sovittiin keväällä työ- ja virkaehtosopimukset. Sopimuksista pääosa tehtiin useampivuotisiksi, mutta palkankorotuksista sovittiin pääsääntöisesti vain vuodeksi eteenpäin. Vuoden 2010 aikana neuvotellut sopimuskorotukset nostivat ansioita vain noin 0,7 %. Muut tekijät kuin sopimuskorotukset nostivat ansiotasoa 0,5 % eli edelleen vähän aiempiin vuosiin verrattuna. Suurin osa ansioiden noususta selittyy sillä, että vuoden 2009 ansiotason nousu vaikutti ansioihin koko määrällään vasta vuonna 2010.

Vuonna 2011 maaliskuun alkuun mennessä tehtyjen ja vuotta 2011 koskevien palkkaratkaisujen taso on liikkunut puolentoista kahden prosentin vaiheilla. Joukossa on yksityisen ja julkisen sektorin sopimuksia. Yleiskorotukset ovat olleet edellisvuotta korkeampia, mutta edelliseltä vuodelta tälle vuodelle välittyvä korotusvaikutus pienenee verrattuna vuoden takaiseen tilanteeseen. On oletettavaa, että vielä tekemättömät palkkaratkaisut noudattavan kevään aikana jo tehtyjä sopimuksia, mistä seuraa, että ansiotason nousu kiihtyy tänä vuonna maltillisesti edellisestä vuodesta. Kun talouden tuotanto elpyy, muiden tekijöiden kuin sopimuskorotusten ennustetaan nostavan ansioita lähivuosina määrällä, joka on lähempänä pitkän ajan keskiarvoa. Lisäksi muun muassa työn tuottavuuden kasvu nostaa sopimuskorotuksia. Ansiotasoindeksin nousun arvioidaan siten kiihtyvän edelleen vuosina 2012 ja 2013.

Kuluvan vuoden kasvuksi ennustetaan 3,6 %, josta merkittävä osa tulee kasvuperimästä. Vahva ulkoinen kysyntä nopeuttaa viennin kasvua, mikä johtaa käyttöasteiden nousuun. Sen seurauksena investointien odotetaan käynnistyvän ja talouskasvun laajenevan entisestään. Kaikkien kysyntäerien ennustetaan vaikuttavan positiivisesti kasvuun, viennin roolin noustessa merkittävimmäksi. Vuoden 2012 kokonaistuotannon kasvuksi ennustetaan 2,7 %. Kasvu on edelleen vientivetoista, mutta ei niin suuressa määrin kuin kuluvana vuonna. Investoinneissa talonrakennusinvestointien merkitys vaimenee ja yksityisen kulutuksen kasvu hieman hidastuu. Vuonna 2013 kokonaistuotannon ennustetaan lisääntyvän 2,4 %.

2.2 Keskipitkän aikavälin talouskehitys

Maailmantalouden elyessä myös Suomen kokonaistuotanto kääntyi viime vuonna kasvuun ja kasvu nopeutuu tänä vuonna. Tuotanto ei kuitenkaan palaudu taluskriisiä edeltäneelle kasvu-uralle samalla tavalla kuin mitä tapahtui 1990-luvun alun lamavuosien jälkeen. Vuonna 2009 BKT:n määrä romahti 8 %, kun supistuma oli vuosina 1991–1993 yhteensä 10 %. Seuraavan viiden vuoden aikana kokonaistuotannon keskimääräinen kasvuarvio vuodessa on 2½ %. Palautuminen jää siten hitaammaksi kuin edellisen laman jälkeen vuosina 1994–1998, jolloin BKT kasvoi keskimäärin 4 % vuodessa.

Kasvu jää lähivuosina useasta syystä hitaammaksi kuin 1990-luvun alun laman jälkeen, vaikka huippuvuoden 2008 tuotannon taso saavutetaankin jo ensi vuonna. Tuolloin markan devalvoituminen paransi tuntuvasti kilpailukykyä, kun taas viime aikoina hintakilpailukyky on pikemminkin heikentynyt. Nyt koettu taluskriisi on todennäköisesti alentanut pysyvämmiin voimavarojen täyskäyttöä vastaavaa potentiaalisen tuotannon tasoa. Demografisen muutoksen myötä työikäisen väestön määrä on supistumassa

Talouden kasvumahdollisuuksia tarkastellaan arvioimalla kansantalouden tuotantoresurssien eli työvoiman ja pääoman, sekä tuottavuuden kehitystä. Koetun taluskriisin aikana Suomen kansantalouden kokonaistuotanto supistui poikkeuksellisen jyrkästi erityisesti vientikysynnän alentuessa voimakkaasti. Tämä on näkynyt mm. työttömyyden lisääntymisenä ja yritysten kapasiteetin käyttöasteiden alenemisena. Talouden tuotantoresursseja käytetään siten kriisin jäljiltä aiempaa vähemmän. EU-komission ja jäsenmaiden yhdessä kehittämän tuotantofunktiomenetelmän avulla arvioituna Suomen ns. tuotantokuilu eli toteutuneen tuotannon ja tuotantomahdollisuuksien välinen ero olisi vuonna 2010 noin 5 %.

Keskipitkällä aikavälillä kokonaistuotannon arvioidaan kasvavan potentiaalista tuotantoa nopeammin. Tämä on mahdollista, koska kriisin jäljiltä taloudesta löytyy tuotannossa tarvittavia käyttämättömiä resursseja, kuten työvoimaa. Tuotantokuilun oletetaan siis umpeutuvan eli kokonaistuotannon arvioidaan vastaavan talouden potentiaalista tuotantoa tarkastelujakson lopussa. Potentiaalisen tuotannon arvioidaan kasvavan lähivuosina noin 1,5 % vuodessa.

Merkittävin yksittäinen Suomen talouskasvua selittävä tekijä 1990-luvun alun laman jälkeen on ollut tuottavuuden nopea koheneminen, joka osaltaan johtuu elektroniikkateollisuuden aseman vahvistumisesta. Vaikka teknologian kehitystä ja uusia innovaatioita onkin vaikea ennustaa, tuottavuuden kasvumahdollisuudet Suomessa näyttävät kuitenkin aiempaa heikompina; näköpiirissä ei tällä hetkellä ole uutta Nokian kaltaista ilmiötä. Taluskriisi saattoi jättää pysyviä tai pitkäaikaisia vaikutuksia talouteen. Väestön ikärakenteen muuttuminen lisää todennäköisesti palvelusektorin painoarvoa taloudessa. Palvelutuotannon tuottavuus on yleensä kasvanut hitaammin kuin perinteisessä teollisuudessa. Tuottavuuden kasvun arvioidaankin jäävän lähivuosina melko hitaaksi.

Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella työikäisten määrä alenee runsaat 85 000 henkeä seuraavan viiden vuoden aikana. Työvoiman tarjonta tulee siten supistumaan. Työvoimaresurssien supistumisesta johtuen työllisten määrän kasvu alkaa vähitellen hidastua. Työllisyysasteen (15-64 vuotiaat) arvioidaan kuitenkin palautuvan 71 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Työvoiman tarjontaan vaikuttaa työikäisen väestön määrän lisäksi työikäisten halukkuus tarjota työvoimaa työmarkkinoiden käyttöön.

Työvoimaan osallistumisasteet vaihtelevat ikäryhmittäin. Taloudellisen tilanteen kohentuessa osa työvoiman ulkopuolelle jättäytyneistä palaa työmarkkinoille. Talouskriisin seurauksena työvoimaan osallistumisasteen nousu katkesi ja kääntyi väliaikaisesti laskuun. Työmarkkinoiden toipuessa taantumasta 15–64-vuotiaiden työvoimaan osallistumisasteen oletetaan nousevan keskipitkällä aikavälillä aikaisempaa korkeammalle tasolle, runsaaseen 76 prosenttiin.

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2010 mrd. eur	2010	2011	2012	2013	2014	2015
		muutos, %					
1. BKT:n määrä	158,0	3,1	3,6	2,7	2,4	2,1	1,9
2. BKT käyvin hinnoin	180,3	5,3	6,4	5,2	4,5	4,3	4,0
BKT:n määrän komponentit							
3. Yksityiset kulutusmenot	97,3	2,6	2,1	1,8	2,3	2,3	2,2
4. Julkiset kulutusmenot	44,2	0,4	1,2	0,6	0,9	0,4	0,4
5. Pääoman muodostus	33,4	0,8	7,2	4,7	2,9	2,6	2,2
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	0,8	0,4	1,1	1,5	1,8	1,9	1,8
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	70,2	5,1	7,8	5,5	4,3	4,5	4,5
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	65,2	2,6	6,7	4,7	3,9	3,5	3,5
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä							
9. Kotimainen lopputuotekysyntä	175,0	1,7	2,7	2,0	2,0	1,8	1,7
10. Varastojen muutos	0,8	0,5	0,3	0,3	0,1	-0,3	-0,4
11. Nettovienti	5,0	1,0	0,6	0,5	0,3	0,6	0,6

Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	muutos, %					
1. BKT:n hinta	2,1	2,7	2,4	2,1	2,1	2,1
2. Yksityisen kulutuksen hinta	1,0	3,3	2,7	2,2	2,0	2,0
3. Harmonisoitu kuluttajahintaindeksi	1,7	3,0	2,4	2,0	2,0	2,0
4. Julkisen kulutuksen hinta	1,8	2,6	2,7	2,7	3,0	3,0
5. Investointien hinta	-0,9	1,8	2,1	1,8	2,0	2,0
6. Vientihintaindeksi	4,1	5,5	3,3	2,4	1,0	1,0
7. Tuontihintaindeksi	5,6	7,0	4,2	3,6	2,0	2,0

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2010 taso	2010	2011	2012	2013	2014	2015
		muutos, %					
1. Työllisyys, 1000 henkeä	2 447	-0,4	1,7	0,9	0,6	0,1	0,0
2. Työllisyys, 1000 työtuntia	41 539	1,1	1,8	0,7	0,4	0,1	0,0
3. Työttömyysaste (%)	224	8,4	7,6	7,2	6,9	6,5	6,3
4. Työn tuottavuus, henkeä	64,6	3,5	1,8	1,8	1,8	2,0	1,9
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	3,8	2,0	1,7	1,8	1,8	2,0	1,9
6. Palkansaajakorvaukset	73,5	1,9	4,5	4,1	4,0	3,8	3,7
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	30,0	2,3	2,7	3,2	3,4	3,7	3,7

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	% BKT:sta					
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille	3,2	2,3	2,2	2,0	2,0	2,0
josta:						
- Tavaroiden ja palvelujen tase	2,8	2,8	2,9	2,6	2,7	2,7
- Tuotannontekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase	0,3	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
- Pääomansiirrot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto	5,6	3,8	2,9	2,7	2,7	2,8
3. Julkistalouden nettoluotonanto	-2,5	-1,8	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
4. Tilastollinen ero	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

Taulukko 1e. Taustaoletukset

	2010	2011	2012	2013
3kk EURIBOR-korko	0,8	1,4	2,1	2,5
Obligaatiokorko 10v.	3,0	3,5	4,0	4,3
USD/EUR-valuuttakurssi	1,3	1,4	1,4	1,4
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	-3,7	0,0	0,0	0,0
Maailman (poislukien EU) BKT-kasvu	4,8	4,2	4,5	4,6
EU-27 BKT-kasvu	1,8	1,7	2,0	2,0
Tärkeimpien vientimarkkinoiden kasvu	11,6	7,0	6,8	6,0
Maailmankaupan kasvu	15,1	10,0	7,5	7,0
Raakaöljy (USD/barreli)	79,8	101,3	108,0	114,8

* 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 budjettitavoite

Suomea kohdannutta syvää taantumaa on hoidettu suunnitelmallisesti. Taluskriisin aikana finanssipolitiikan mitoituksessa on korostunut huoli työllisyydestä ja taloudellisesta toimeliaisuudesta. Hallitus on vastannut nopeasti heikentyneeseen taloustilanteeseen elvyttävillä toimenpiteillä, joilla on pidetty yllä kuluttajien luottamusta. Valitun talouspolitiikan linjan ansiosta työttömyys on selvästi alhaisempaa kuin se olisi voinut pelkästään bruttokansantuotteen voimakkaan supistumisen perusteella olla.

Ecofin-neuvoston lausunnossa (26.4.2010) Suomen tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2009–2013 Suomea kehoitettiin:

- i) noudattamaan vuoden 2010 finanssipolitiikkaa suunnitellulla tavalla Euroopan talouden elvytysuunnitelman mukaisesti samalla kun varmistetaan, että 3 prosentin viitearvon kaavailtu ylitys pysyy hallinnassa ja jää väliaikaiseksi;
- ii) toteuttamaan oikeaan aikaan toimia määrittääkseen kattavan ja konkreettisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittisen strategian julkisen talouden vakauttamiseksi vuodesta 2011 alkaen, jotta saavutettaisiin keskipitkän aikavälin tavoite ja palautettaisiin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys.

Hallitus on sitoutunut vastuulliseen ja pitkäjänteiseen finanssipolitiikkaan. Hallitus on jatkanut hyviä tuloksia saavuttanutta kehysmenettelyä, mikä osoitti toimivuutensa myös taantumien oloissa. Kehysjärjestelmä on jättänyt tilaa suhdanteita tasaavalle automatiikalle, eikä se ole estänyt harkittuja, talouden aktiiviteetin ylläpitämiseen tähtäviä menolisäyksiä.

Määräaikaisten tai kertaluonteisten elvytystoimien vaikuttavuus ja kustannukset kohdentuvat pääosin vuosille 2009–2011. Näiden toimien osalta ei tarvita erillisiä irtaantumisia koskevia päätöksiä. Vuosien 2010 ja 2011 aikana otetaan ensimmäiset askeleet kohti julkisen talouden tasapainottamista. Arvonlisäveron, energiaverojen, makeis- ja virvoitusjuomaverojen sekä jätteen korottamisen myötä finanssipolitiikka on muuttunut elvyttävästä kiristävästä suuntaan.

Jäsenmaiden tulee asettaa koko julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle keskipitkän aikavälin tavoite (nk. ”medium-term objective”). Vuoden 2009 vakausohjelman tarkistuksessa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin koko julkisen talouden 0,5 prosentin rakenteellinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tässä vakausohjelmassa esitetyn perusuran mukaisen kehityksen perusteella keskipitkän aikavälin tavoitetta ei tulla saavuttamaan ohjelmakaudella ilman lisätoimenpiteitä.

Taluskriisi on muuttanut finanssipolitiikan tehtävänasettelua ja lähtökoh-
tia. Julkisen talouden tasapaino on kriisin myötä heikentynyt jyrkästi johtuen verotulojen alenemisesta, suhdanneluonteisten menojen kasvusta ja valtion-
talouden elvytystoimista. Julkinen talous on siten entistä haavoittuvammassa asemassa vastaanottamaan väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet ja veropohjan kaventumisen. Julkisen talouden kestävyys turvaaminen on aiempaa suurempi haaste. Taluskriisin jälkeen toteutettavassa talouspolitiikassa on otettava huomioon nämä muuttuneet ehdot.

Finanssipolitiikassa tarvitaan strategialla ja toimenpiteillä, joilla voidaan vahvistaa julkisen talouden pitkän ajan kestävyttä. Kestävyttä voidaan parantaa periaatteessa kolmella tavalla: menoja leikkaamalla, veroja korottamalla tai rakenteellisilla uudistuksilla. Mitä enemmän julkisen talouden tervehdyttämistä lykätään, sitä suuremmiksi kustannukset muodostuvat.

Huhtikuussa 2011 pidettävien eduskuntavaalien jälkeen asetettava hallitus tulee määrittelemään seuraavan hallituskauden talous- ja finanssipolitiikan linjaukset. Näistä linjauksista tullaan informoimaan Euroopan komissiota heti kun mahdollista.

3.2 Julkisen talouden tasapaino ja velka

Suomen julkinen talous oli varsin vahva ja ylijäämäinen koko viime vuosikymmenen aina vuoteen 2008 saakka. Taluskriisin seurauksena julkisen talouden rahoitusasema heikkeni v. 2009 noin 7 prosenttiyksikköä ja oli tuolloin lähes 3 % alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Myös vuonna 2010 alijäämä pysyi vakaus- ja kasvusopimuksessa asetettua 3 prosentin rajaa pienempänä, vaikka ennusteissa se yleisesti arvioitiin ylittyvän.

Vuonna 2011 julkisen talouden alijäämän arvioidaan selvästi pienenevän verrattain vahvan talouskasvun ja veronkorotusten seurauksena. Julkinen talous pysyy kuitenkin alijäämäisenä keskipitkällä aikavälillä ilman uusia rahoitusasemaa vahvistavia toimia. Ennustettu talouskasvu yksinään ei vielä riittävästi vakauta julkista taloutta. Vaikka velkaantuminen on nopeaa lähivuosina, ei julkinen velka suhteessa kokonaistuotantoon ylitä vakaus- ja kasvusopimuksessa EU-maille asetettua 60 prosentin rajaa ohjelmakaudella.

Taluskriisin seurauksena erityisesti valtiontalous on heikentynyt voimakkaasti. Tähän ovat myötävaikuttaneet ennen mutta valtion verotulojen suhdan neherkkyys ja elvyttävät toimenpiteet. Tänä vuonna valtiontalouden alijäämän ennustetaan olevan 4 % suhteessa BKT:hen, ja lähivuosina se pienenee verrattain hitaasti. Kansantalouden tilinpidon mukaiset valtion tulot lisääntyvät keskimäärin 5 % vuodessa ajanjaksolla 2011–2015. Samaan aikaan menojen kasvu jää 4 prosenttiin vuodessa. Valtion tulojen kasvun nopein vaihe ajoittuu tähän vuoteen, jolloin tulot lisääntyvät peräti 10 % taloudellisen aktiviteetin kohene- misen ja välillisen verotuksen kiristämisen seurauksena.

Kuntasektori näyttää selviävän taantumasta verrattain pienin vaurioin. Taluskriisin aikana kuntien rahoitusasemaa tuettiin tietoisesti esimerkiksi korottamalla väliaikaisesti niiden osuutta yhteisöveron tuotosta. Lähivuosina kuntien verotulojen kasvu nopeutuu, joskin vuosien 2011–2015 keskimäärin

3½ prosentin kasvu on selvästi taantumaa edeltäviä vuosia hitaampaa. Vaikka kuntatalouden näkymät ovatkin muuttuneet aiemmin arvioitua paremmiksi, taantumien jälkien korjaaminen, tulevaisuuden tulokehitykseen liittyvät epävarmuudet ja kustannustason nousuun liittyvät paineet pakottavat kunnat jatkamaan varovaista menopolitiikkaa. Kuntatalous säilyykin lähivuosina lähellä tasapainoa.

Sosiaaliturvasektorin ennustetaan olevan ylijäämäinen keskipitkällä aikavälillä. Työeläkelaitokset ovat selvästi ylijäämäisiä, mutta ylijäämän ennustetaan pienentyvän hitaasti eläkemenojen kasvaessa nopeasti alkaneella vuosikymmenellä. Työeläkemaksujen ennustetaan nousevan tammikuun 2009 kolmikantaisen sopimuksen mukaisesti yhteensä 1,6 prosenttiyksikköä suhteessa palkkasummaan vuoteen 2014 mennessä. Mittavat työeläkevarat tuottavat keskipitkälläkin aikavälillä työeläkelaitoksille merkittäviä omaisuustuloja. Muut sosiaaliturvarahastot eli Kansaneläkelaitos ja Työttömyysvakuutusrahasto ovat lähellä tasapainoa.

Keskipitkällä aikavälillä nopeimmin kasvavan menoerän muodostavat valtion ja kuntien korkomenot. Korkotaso on tällä hetkellä hyvin alhainen, ja lainakannan kasvusta huolimatta korkomenot pysyvät vielä suhteellisen matalina. Valtion ja kuntien yhteenlasketun velan efektiivinen korko on alhaisimmillaan tänä vuonna eli noin 3 prosentissa. Tarkasteluajanjakson loppua kohden velanoton hinta kasvaa yleisen korkotason noustessa. Korkotason nousu välittyy viiveellä korkomenoihin sitä mukaa kun olemassa olevaa velkaa joudutaan uusiimaan aiempaa korkeammalla korolla. Julkisyhteisöjen korkomenot yltyvät 4.3 mrd. euroon vuonna 2015, kun ne vielä viime vuonna olivat vain 2,5 mrd. euroa.

3.3 Julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino

Suomen kansantalouden potentiaalinen tuotanto kasvoi 2000-luvun alkuvuosina runsaan 3 prosentin vuosivauhdilla. Koettu syvä taantuma kuitenkin hidasti potentiaalisen tuotannon kasvua voimakkaasti. Taantumien vaikutus välittyi kasvupotentiaaliin sekä työvoima- että pääomapanoksen kautta. Työmarkkinatilanteen heikentyessä työvoiman tarjonta aleni tuntuvasti. Kaikki työmarkkinoilta poistuneet eivät välttämättä enää palaa työmarkkinoiden käyttöön aiempaan tapaan suhdannetilanteen kohentuessa. Potentiaalista tuotantoa on arvioitu käyttäen ECOFIN-neuvoston sopimaa tuotantofunktiomenetelmää. Potentiaalinen tuotanto kuvaa talouden tuotantokykyä ja sitä määrittävät tuottavuus, pääomakanta ja työvoimaresurssit.

Viime vuonna alkanut kasvun uusi viriäminen on jossain määrin tilapäisesti nopeuttanut potentiaalisen tuotannon kasvua, kun investoinnit ovat jälleen kääntyneet kasvuun ja työttömyys laskuun. Silti väestön ikääntyminen ja työikäisen väestön määrän väheneminen alkavat jo nyt rajoittaa talouden kasvupotentiaalia. Työvoiman määrän vähenemisestä johtuen potentiaalisen tuotannon kasvu on tulevaisuudessa pääasiassa riippuvainen suotuisasta tuottavuuskehityksestä.

Suhdannetilannetta kuvaava ns. tuotantokuilu eli kokonaistuotannon ja arvioidun potentiaalisen tuotannon tason välinen ero kasvoi äskeisen taantumien aikana jyrkästi. Kokonaistuotanto oli vielä v. 2008 selvästi potentiaalista tuotantoa suurempi ja tuotantokuilu oli siten positiivinen. Vuonna 2009 talouden supistumisen myötä tuotantokuilu muuttui kuitenkin nopeasti negatiiviseksi. Ero kokonaistuotannon ja potentiaalisen tuotannon välillä alkoi supistua jo viime vuonna. Taantumien syvyydestä johtuvan negatiivisen tuotantokuilun arvioidaan umpeutuvan suunnilleen vuosikymmenen puolivälin tienoilla.

Finanssipolitiikan vaikutusta voidaan arvioida suhdannekorjatun rahoitusjäämän muutosten avulla. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä kuvaa sitä, mikä julkisen talouden rahoitusasema olisi, jos talouden tuotantoresurssit olisivat täyskäytössä. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon potentiaalisen tuotannon ja suhdannekorjauksen laskentaan liittyvät epävarmuustekijät, jotka korostuvat koetun kaltaisten suurten suhdannevaihteluiden aikana.

Ennen vuotta 2008 alkanutta taantumaa julkisen talouden suhdannekorjattu rahoitusasema säilyi vuosia lähes ennallaan keskimäärin vajaan kolmen prosentin tuntumassa suhteessa bruttokansantuotteeseen. Finanssipolitiikan voidaan siten luonnehtia olleen melko neutraalia. Vuosina 2009–2010 suhdannekorjattu rahoitusjäämä heikkeni. Taustalla oli taantumien seurausten lieventämiseksi toimeenpannut elvyttävät toimet. Vuonna 2011 rakenteellinen jäämä taas hieman kohenee. Finanssipolitiikka on siten viime ja tänä vuonna toteutettujen veronkorotusten vuoksi muuttumassa elvyttävästä kiristäväksi. Vuosien 2012–2015 suhdannekorjatun jäämän kehitys ja samalla finanssipolitiikan viritys riippuu ratkaisevasti tulevan hallituksen finanssipolitiisesta linjasta.

Taulukko 2. Julkisyhteisöjen näkymät

	2010 milj. eur	2010	2011	2012	2013	2014	2015
		% BKT:sta					
Nettoluotonanto alasektoreittain (EDP B.9)							
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-4 427	-2,5	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-0,9
2. Valtio	-9 195	-5,1	-3,9	-3,7	-3,9	-3,8	-3,7
3. -							
4. Paikallishallinto	-500	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
5. Sosiaaliturvarahastot	5 268	2,9	3,1	3,1	3,1	3,1	3,0
Julkisyhteisöt (S13)							
6. Tulot yhteensä	94 355	52,3	52,9	52,8	52,6	52,5	52,4
7. Menot yhteensä	98 782	54,8	53,8	53,5	53,6	53,4	53,4
8. Nettoluotonanto	-4 427	-2,5	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-0,9
9. Korkomenot	3 183	1,1	1,4	1,5	1,7	1,8	1,9
10. Perusjäämä	-1 800	-1,4	0,5	0,8	0,8	0,9	1,0
11. Kertaluonteiset toimet	-378	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulolajit							
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	53 163	29,5	30,2	29,9	29,6	29,5	29,3
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	24 146	13,4	13,7	13,6	13,4	13,3	13,2
12b. Tuloverot	28 630	15,9	16,2	16,1	16,0	16,0	16,0
12c. Pääomaverot	387	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
13. Sosiaaliturvamaksut	22 692	12,6	12,4	12,5	12,6	12,7	12,7
14. Omaisuustulot	7 063	3,9	4,3	4,4	4,4	4,5	4,5
15. Muut tulot (15=16-12-13-14)	11 437	6,3	6,1	5,9	5,9	5,9	5,9
16.=6 Tulot yhteensä	94 355	52,3	52,9	52,8	52,6	52,5	52,5
josta: Veroaste (D2+D.5+D.61+D.91-D.995)	75 470	41,9	42,4	42,2	42,1	42,0	41,8
Menolajit							
17. Palkansaajakorvaukset + välituotekäyttö	45 736	25,4	24,7	24,3	24,1	24,0	23,9
17a. Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sotumaksut)	25 988	14,4	13,8	13,5	13,3	13,2	13,1
17b. Välituotekäyttö	19 748	11,0	10,9	10,8	10,8	10,8	10,9
18. Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	37 447	20,8	20,2	20,3	20,3	20,3	20,3
18a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot	4 956	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
18b. Rahamääräiset sosiaalietuudet	32 491	18,0	17,5	17,6	17,6	17,5	17,6
19.=9 Korkomenot	3 183	1,1	1,4	1,5	1,7	1,8	1,9
20. Tukipalkkiot	2 691	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	4 000	2,7	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4
22. Muut menot (22 = 23 -17-18-19-20)	5 725	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,4
23.=7 Menot yhteensä	98 782	54,8	53,8	53,5	53,6	53,4	53,4
josta: Julkinen kulutus	44 242	24,5	23,9	23,5	23,3	23,2	23,2

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen velkakehitys

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	% BKT:sta					
1. Bruttovelan taso, % BKT:sta	48,4	50,1	51,3	53,,0	54,6	56,2
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	4,6	1,7	1,2	1,7	1,6	1,7
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.						
3. Perusjäämä	-1,4	0,5	0,8	0,8	0,9	1,0
4. Korkomenot	1,1	1,4	1,5	1,7	1,8	1,9
5. Virta-varantokorjauserät	2,1	0,8	0,5	0,8	0,7	0,7
josta:						
- Rahoitusvarojen nettohankinta	2,9	3,0	3,1	3,0	3,0	2,9
- josta: yksityistämistulot	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
- Muut (ml. bkt:n kasvun vaikutus)	-0,6	-2,2	-2,6	-2,3	-2,3	-2,2
Velan implisiittinen korko (= sulautetut korkomenot per edellisuoden velkataso * 100)	3,3	3,1	3,2	3,5	3,6	3,6
Muut muuttujat						
6. Likvidi rahoitusvarallisuus	101,7	-	-	-	-	-
7. Nettorahoitusvelka (7=1-6)	-53,3	-	-	-	-	-

Taulukko 4. Suhdanteiden vaikutus julkisen talouden tasapainoon, % BKT:sta

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	% BKT:sta					
1. BKT:n määrän %-muutos	3,1	3,6	2,7	2,4	2,1	1,9
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	-2,5	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-0,9
3. Korkomenot	1,1	1,4	1,5	1,7	1,8	1,9
4. Potentiaalinen BKT, %-muutos	1,8	1,8	1,7	1,5	1,3	1,2
kontribuutiot:						
- työpanos	0,4	0,2	0,0	-0,3	-0,5	-0,6
- pääomapanos	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
- kokonaistuottavuus	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5
5. Tuotantokuilu	-5,0	-3,3	-2,3	-1,5	-0,7	0,0
6. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	-2,5	-1,6	-1,2	-0,7	-0,4	0,0
7. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä (2-6)	0,0	0,7	0,5	-0,2	-0,5	-0,9
8. Suhdannekorjattu perusjäämä (7+3)	1,1	2,1	2,0	1,5	1,3	1,0

4 Herkkyystarkastelu ja vertailu edellisen vuoden ohjelmaan

4.1 Talouskehityksen riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen

Vakaushjelman perusura perustuu vuosien 2011-2013 osalta valtiovarainministeriön maaliskuun 2011 suhdanne-ennusteeseen. Vuodet 2014 ja 2015 on perusurassa arvioitu mm. potentiaalisen tuotannon kasvuarvioon ja hallituksen maaliskuussa 2011 hyväksymän ns. teknisen kehityksen menokehitykseen nojautuen.

Perusura perustuu oletukseen, jonka mukaan Suomen talous kasvaisi suhdanne-ennusteen mukaisesti melko nopeasti vuosina 2010-2012, jonka jälkeenkin kokonaistuotannon arvioidaan kasvavan potentiaalista tuotantoa nopeammin, kuitenkin selvästi hidastuen. Maailmantalouden kehitykseen liittyy kuitenkin suuria epävarmuuksia ja Suomi on suuren vientisektorinsa vuoksi erittäin riippuvainen maailmantalouden kehityksestä. Viimeaikaiset tapahtumat euroalueella muistuttavat tilanteen herkkyydestä. Huolimatta siitä, että esimerkiksi Kreikan, Irlannin ja Portugalin ongelmat eivät suoranaisesti vaikuta Suomen talouteen merkittävästi suoraan kauppavirtojen kautta, voivat välilliset vaikutukset nousta merkittäviksi. Kuten pari vuotta sitten nähtiin, niin pienellä avoimella taloudella ei ole mahdollisuuksia suojautua kansainvälisen kysynnän laskua vastaan. Tämä heijastuisi myös valtiontalouden rahoitustasapainoon ja heikentäisi olennaisesti Suomen mahdollisuuksia valmistautua väestön ikääntymisen tuomiin haasteisiin.

Suomen asema elpymällä maailmanmarkkinoilla riippuu vientisektorin hintakilpailukyvästä. Huoli kilpailukyvyn kehityksestä on kasvanut, sillä vuoden 2010 alkuun ulottuvalla työehtosopimuskaudella nimellispalkkojen kasvu oli selvästi nopeampaa kuin kilpailijamaissa. Samalla työn tuottavuus kehittyi heikohkosti. Tulevilla palkkaratkaisuilla onkin suuri vaikutus siihen, mikälaisessa asemassa Suomi kilpailee markkinaosuuksista taantuman jälkeen. Inflaation kiihtyminen lyhyellä aikavälillä ja palkkakilpailu eri työntekijäryhmien välillä heikentää työllisyyttä tukevien maltillisten palkkaratkaisujen edellytyksiä. Aiemmin kilpailukyvyn ja työllisyyden kannalta vastuullisia ratkai-

suja on tuettu veronkevennyksien avulla. Tulevina vuosina julkiseen talouteen kohdistuu kuitenkin suuri sopeutus paine, mikä rajoittaa veropoliittista liikkumavaraa. Hintakilpailukykyyn vaikuttaa myös yhteisvaluutta euron kehitys.

Vientimarkkinoiden arvioitua heikompi kehitys vähentäisi kotimaisia investointeja ja johtaisi perusurassa arvioitua heikompaan työllisyyskehitykseen. Tämä puolestaan voisi sysätä kotitaloudet arvioitua varovaisempaan kulutuskäyttäytymiseen. Perusuraa hitaampi viennin elpyminen voi siksi johtaa huomattavasti arvioitua heikompaan kokonaistuotannon kasvuun.

Työvoimaresurssien tehokkaaseen kohdentumiseen ja työttömyyden alenemiseen vaikuttavat myös työvoiman alueellinen sijoittuminen ja sen liikkuvuus. Erilaisen yritystoiminnan edellytykset vaihtelevat maan eri osissa ja sen myötä vaihtelee myös työvoiman tarve. Esimerkiksi asuntomarkkinoiden toimivuuteen liittyvät puutteet ja ongelmat voivat osaltaan vaikeuttaa talouden työvoimaresurssien hyödyntämistä. Työ- ja hyödykemarkkinoiden toiminnassa ilmenevät puutteet voivat siten johtaa perusskenaariossa oletettua selvästi heikompaankin kehitykseen.

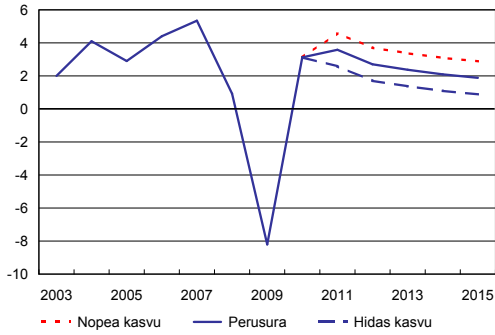
Julkisen talouden rahoitustasapaino ei korjaannu ohjelmakaudella pelkän talouskasvun turvin taantumaa edeltävälle tasolle. Negatiivisten riskien toteutuessa taantumasta toipuminen pitkittyisi ja julkinen talous olisi perusuraa huomattavasti heikompi ohjelmakauden lopulla. Tämä kasvattaisi entisestään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

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

Hitaamman kasvun vaihtoehdossa taantumän jälkeinen kasvupyrähdys jää perusurassa arvioitua vaimeammaksi. Kokonaistuotannon kasvu jää vuosina 2011-2015 keskimäärin vajaaseen 1½ prosenttiin. Työttömyysaste nousisi lähes 8 prosenttiin v. 2011 ja jäisi sille tasolle ohjelmakauden lopulle asti. Julkisen talouden alijäämä olisi ohjelmakauden lopulla lähes 3 % ja velkasuhde nousisi 58 prosenttiin. Tämä lisäisi huomattavasti julkisen talouden sopeuttamistarvetta.

Bruttokansantuote

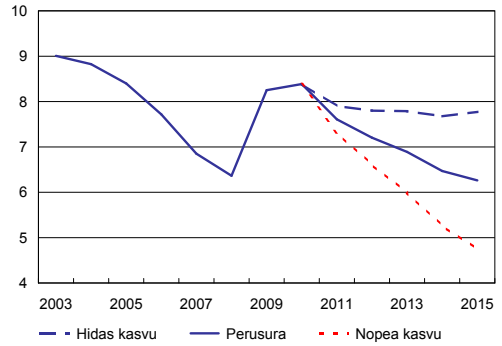
määrän muutos, prosenttia



Lähde: Tilastokeskus, VM

Työttömyysaste

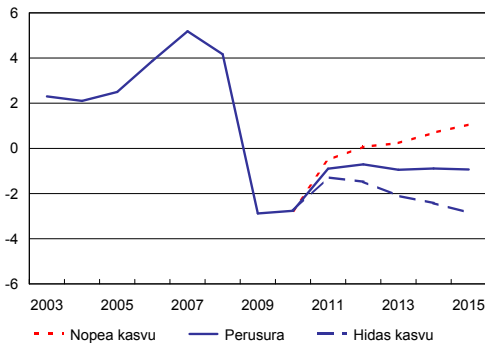
prosenttia



Lähde: Tilastokeskus, VM

Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä

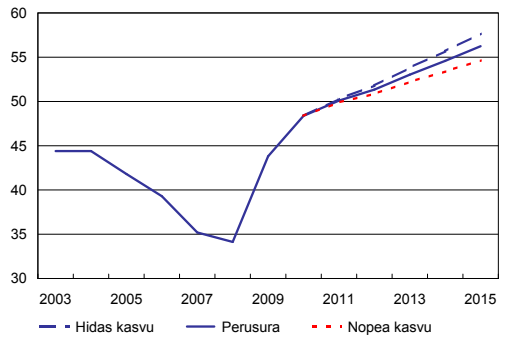
suhteessa bruttokansantuoteeseen, prosenttia



Lähde: Tilastokeskus, VM

Julkinen velka

suhteessa bruttokansantuoteeseen, prosenttia



Lähde: Tilastokeskus, VM

4.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan

Vuoden 2009 vakausohjelman tarkistuksessa ennakoitiin Suomen kansantalouden kasvun viriävän vuoden 2009 syvän taantumun jälkeen vasta v. 2011. Taantumasta toipuminen alkoi kuitenkin jo viime vuoden puolella ja tänä vuonna kasvu jatkuu vahvana. Tämä on ehkä merkittäväin ero edelliseen ohjelmaan nähden. Silti kriisi jättää jälkensä julkisen talouden tilaan koko ohjelmakaudella, kuten edellisessäkin ohjelmassa todettiin.

Vakausohjelman edellisessä tarkistuksessa bruttokansantuotteen arvioitiin kasvavan v. 2010 vain 0,7 % ja v. 2011 2,4 %. Näitä arvioita on sittemmin korjattu ylöspäin. Suomen talous on palannut finanssikriisiä seuranneesta taantumasta nopeasti kasvu-uralle. Kasvun taustalla on ollut vientikysynnän sekä kotimaisen kulutuksen ja kaupan elpyminen.

Viime vuonna kuluttajahinnat nousivat reilun prosentin eli suunnilleen niin kuin edellisessä vakausohjelmassa arvioitiin. Sen sijaan v. 2011 inflaatiovauhti on tuntuvasti korkeampaa kuin mitä tuolloin arvioitiin. Vuoden alussa tuli voimaan useita veromuutoksia, jotka nostavat hintoja samalla kun kohonneet raaka-aineiden maailmanmarkkinahinnat välittyvät kotimaisiin kuluttajahintoihin. Työllisyystilanne on kehittynyt selvästi odotettua paremmin. Työvoiman määrä lisääntyi jo koko viime vuoden ajan.

Myös julkisyhteisöjen rahoitusaseman on parempi kuin vuoden 2009 vakausohjelman tarkistuksessa arvioitiin. Tuolloin näytti siltä, että alijäämä tulisi muodostumaan suuremmaksi kuin 3 %, mutta vain vuonna 2010. Nyky näkymin julkisen talouden rahoitusasema tulee olemaan vahvempi ja julkinen talous on vain lievästi alijäämäinen ohjelmakaudella.

Taulukko 5. Erot edelliseen vakausohjelmaan nähden

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BKT:n kasvu (%)						
VO-2009	0,7	2,4	3,5	3,0	-	-
VO-2011	3,1	3,6	2,7	2,4	2,1	1,9
Ero, %-yks.	2,4	1,2	-0,8	-0,6	-	-
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta						
VO-2009	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9	-	-
VO-2011	-2,5	-0,9	-0,7	-0,9	-0,9	-0,9
Ero, %-yks.	1,2	2,1	1,6	1,0	-	-
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta						
VO-2009	48,3	52,2	54,4	56,4	-	-
VO-2011	48,4	50,1	51,3	53,0	54,6	56,2
Ero, %-yks.	0,1	-2,1	-3,0	-3,3	-	-

VO-2009 Vakausohjelman tarkistus, helmikuu 2010

VO-2011 Vakausohjelman tarkistus, maaliskuu 2011

5 Julkisen talouden kestävyys

5.1 Kestävyyden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet

Suomen ikärakenteen muuttuminen tulee heijastumaan myös julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiin. Väestön harmaantuminen on seurausta kahdesta kehityksestä: 1940-luvun lopulla syntyneet suuret ikäluokat ovat saavuttamassa eläkeiän, minkä lisäksi suomalaisten elinikä on jatkuvassa nousussa. Suomen Tilastokeskuksen vuonna 2009 julkistamassa väestöennusteessa suomalaisten elinajanodotteen oletetaan nousevan 9½ vuodella vuoteen 2060 mennessä, eli karkeasti kahdella vuodella jokaista tulevaa vuosikymmentä kohden. Väestön ikääntymisen nopein vaihe ajoittuu Suomessa 2010- ja 2020-luvuille, jolloin ikääntymiskehitys on Suomessa EU-maiden voimakkainta. Ennusteen mukaan Suomen työikäisen väestön määrä (15 – 64 –vuotiaat) alenee aikavälillä 2009-2030 noin 170 000 hengellä. 65-vuotta täyttäneiden määrän ennakoidaan kaksinkertaistuvan nykyisestä vuoteen 2060 mennessä.

Väestön ikääntyminen ja siihen liittyvä työikäisen väestön määrän pieneneminen heikentävät osaltaan talouden pitkän aikavälin kasvuedellytyksiä. Työvoiman väheneminen johtaa julkisen talouden rahoitus pohjan heikentymiseen samanaikaisesti kun ikääntyneiden väestöryhmän kasvaminen lisää julkisia ikäsidonnoisia menoja, joista tärkeimmät ovat eläke-, pitkäaikaishoito- ja terveydenhuoltomenot. Väestön ikääntyminen heikentää julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä siis kahta kanavaa pitkin: tuotantopotentialin heikkene- misen sekä kasvavien julkisten, ikäsidonnoisten menojen kautta.

Vuonna 2008 puhjennut kansainvälinen finanssi- ja talouskriisi heijastui voimakkaasti myös Suomen talouteen heikentäen edelleen julkisen talouden kestävyysnäkömiä. Kestävyyslaskelmassa julkisen talouden lähtötilanne on nyt olennaisesti heikompi kuin ennen kriisiä. Talouskriisiä edeltävinä vuosina julkinen talous oli tukevasti ylijäämäinen ja velkasuhde oli alentunut 34 prosenttiin kokonaistuotannosta vuonna 2008. Vuonna 2010 julkinen talous oli 2½ prosenttia alijäämäinen ja velkasuhde on kasvanut 48½ prosenttiin. Talouskriisin vaikutukset julkiselle taloudelle ovat osittain väliaikaisia, ja julkisen talouden tilanteen odotetaan kuluvasta vuodesta alkaen kohentuvan valtiovarainministeriön vuoteen 2015 ulottuvassa ennusteessa talouskasvun voimistumisen ja

verotuksen kiristämisen myötä. Ikääntymiseen liittyvien kustannusten nousupaine sitä vastoin ulottuu vuosikymmenien päähän, ja niihin vastaaminen pysyy julkisen talouden merkittävimpänä haasteena.

Suomessa on pyritty varautumaan väestön ikääntymiseen vastuullisella talouspolitiikalla. Ennen talouskriisiä julkista velkaa vähennettiin kurinalaisella finanssipolitiikalla. Vähentämällä velkaa ja korkomenoja luotiin tilaa väestön ikääntymisestä aiheutuvalla menojen kasvulle. Eläkejärjestelmän kautta on rahastoitu merkittävä osa eläkemaksukertymistä, mikä tasoittaa eläkkeiden rahoitustaakkaa sukupolvien välillä. Rahastoinnin ansiosta eläkemaksuja ei ole tarvetta nostaa samassa määrin, mitä eläkemenot tulevana vuosikymmeninä kasvavat. Eläkejärjestelmää on uudistettu edellisen kerran vuonna 2005, jolloin sovittiin muun muassa elinaikakertoimesta, jolla sopeutetaan eläkkeet elinajanodotteen muutoksiin. Lisäksi lähellä eläkeikää olevien kannustekarttumilla pyritään lisäämään kannusteita työelämässä pysymiselle. Vuoden 2005 uudistuksen tukemana eläkkeellesiirtymisiän odote on noussut hieman uudistuksen yhteydessä tavoitteeksi asetettuaakin enemmän, 1,6 vuotta aikavälillä 2002-2010. Hallitus ja työmarkkinajärjestöt sopivat vielä vuonna 2009 uudesta tavoitteesta, jossa eläkkeelle siirtymistä pyritään myöhentämään vähintään kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä mutta eivät ole sopineet toimista, joilla tavoite saavutetaan.

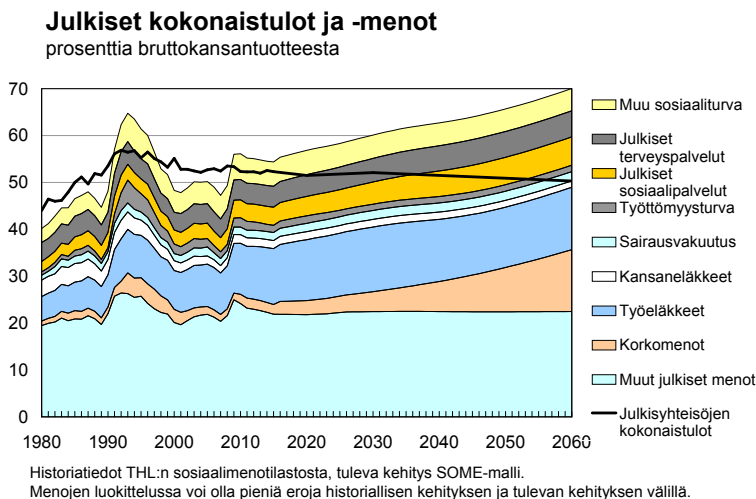
Julkisen talouden rahoituspohjaa on pyritty kasvattamaan talouskasvua ja työllisyyttä tukevalla talouspolitiikalla. Hallitus ja keskeiset työmarkkinajärjestöt käynnistivät keuhällä 2010 Kestävän talouskasvun ja työllisyyden ohjelman, jonka tavoitteena oli löytää keinoja julkisen talouden kestävyuden vahvistamiseksi keuhävän talouskasvun ja korkean työllisyyden edellytyksiä parantamalla. Työn tuloksena luotiin runsaasti kolmikantaisesti valmisteltuja toimenpideehdotuksia, joiden aikajänne ulottuu tuleville vaalikausille. Kestävän talouskasvun ja työllisyyden ohjelma parantaa tulevien hallitusten edellytyksiä sopia julkisen talouden kestävyyttä parantavista toimista.

5.2 Kestävyysslaskelma

Kestävyysslaskelma on tehty EU:n yhteisesti sovittuja laskentaperiaatteita noudattaen. Eroavaisuutena on kuitenkin joidenkin kansallisten ennusteiden ja taustatekijöiden käyttö niiltä osin, kuin on katsottu perustelluksi. Laskelma pohjautuu kansalliseen väestöennusteeseen (Tilastokeskus 2009), joka poikkeaa hieman Eurostatin viimeisimmästä ennusteesta. Kansallisessa ennusteessa elinajanodote nousee voimakkaammin ja maahanmuutto-oletus on suurempi kuin Eurostatin ennusteessa. Ikäsidonnaisten menojen arvioimisessa on hyödynnetty kansallista sosiaalimenojen laskentamallia. Laskelman lähtökohtana on valtiovarainministeriön arvio talouskehityksestä vuoteen 2015 asti.

Talouden makro-oletukset (työllisyys, tuottavuus ja korko) ovat EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymistyöryhmässä yhteisesti sovitun ns. perusvaihtoehdon kaltaiset. Ohjelmassa esitetty työllisyyden kehitystä koskeva kehitys on hiukan ikääntymistyöryhmässä vuonna 2009 ennakoitua heikompi, missä on huomioitu vuoden 2008-2009 taluskriisin pitemmän aikavälin heijastusvaikutukset työllisyyteen. Laskelmassa työllisyysasteen oletetaan vakiintuvan vuoden 2025 jälkeen noin 74 prosenttiin ja työttömyysasteen lähelle arvioitua rakenteellisen työttömyyden tasoa, noin 6½ prosenttiin. Työn tuottavuuden kasvun oletetaan hidastuvan pitkällä aikavälillä selvästi nykyisestä noin 1 ¼ prosenttiin johtuen muun muassa tuotannon palvelupainottuneisuuden lisääntymisestä. Bruttokansantuotteen keskimääräinen kasvuvauhti ennuste-periodilla on noin 1,8 % perustuen lähes yksinomaan tuottavuuden kasvuun.

Laskelmassa ikäsidonnaisten julkisten menojen arvioidaan nousevan aikavälillä 2010-2060 n. 4½ prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon. Vuoteen 2060 mennessä ennakoidusta kasvusta suurin osa tulee pitkäaikaishoitomenojen nousta, mutta myös eläke- ja terveydenhuoltomenot kasvavat selvästi. Ikäsidonnaisista julkisista menoista eläkkeiden nopein kasvu ajoittuu kuluvalle vuosikymmenelle ja 2030-luvulla eläkemenojen kansantuoteosuuden arvioidaan kääntyvän laskuun. Eläkemenojen kasvu perustuu työeläkkeiden kasvuun kansaneläkkeiden merkityksen vähitellen pienentyessä. Terveydenhuolto- ja pitkäaikaishoitomenojen nopein kasvu ajoittuu 2020- ja 2030-luvuille mutta kasvun ennakoidaan jatkuvan myös tämän jälkeen, etenkin pitkäaikaishoitomenojen osalta. Työttömyysmenot pysyvät suurin piirtein lähtövuoden tasolla, ja koulutusmenot supistuvat hieman nuorten ikäluokkien pienenemisen johdosta. Muiden kuin ikäsidonnaisten julkisten menojen oletetaan kestävyyslaskelmassa pysyvän vakiona suhteessa kokonaistuotantoon.



Edellä kuvatun ennakoidun väestökehityksen ja siihen liittyvän ikäsidonnaisten menojen kasvun johdosta julkinen talous on pitkällä aikavälillä kestävämmällä kehitysuralla. Ilman uusia rahoitusasemaa vahvistavia toimia julkinen talous on ajautumassa tilanteeseen, jossa jatkuvasti kasvavat alijäämät johtavat hallitsemattomaan velkaantumiskehitykseen. Laskelmassa eläkevarat suhteessa kokonaistuotantoon pidetään suurin piirtein vakaana sallimalla eläkemaksujen nousu. Kokonaisveroaste on kiinnitetty lähtövuoden (v. 2015) tasolle, mikä tarkoittaa eläkemaksujen noustessa valtion ja kuntien verotuksen keventymistä. Laskelmassa kestävyysongelma kanavoituu käytännössä valtion ja kuntien velkaantumisen kasvun kautta.

Laskelman mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on suuruudeltaan noin 5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2015. Tämä tunnusluku osoittaa, kuinka paljon julkisen talouden tasapainoa tulisi nyt kohentaa joko verotusta kiristämällä ja/tai menoja karsimalla, jotta julkisen talouden velkaantuminen ei alkaisi hallitsemattomasti kasvaa väestön ikääntymiseen liittyvien julkisten menojen kasvun myötä. Kestävyysvajearvio on herkkä laskelman taustaoletuksille sekä arviolle julkisen talouden rakenteellisesta tasapainosta lähtövuonna. Toinen ongelmaa havainnollistava indikaattori on kestävyiden turvaava ylijäämä, jonka suuruuteen ei lähtötilanteen tasapaino vaikuta. Kestävyiden turvaavan ylijäämän vuonna 2015 arvioidaan olevan noin 4 % suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä arvio on pysynyt suhteellisen vakaana viime vuosina tehdyissä kestävyysarvioissa.

Kestävyysvaje on suuruusluokaltaan niin merkittävä, ettei sen umpeen kuroamista ole järkevää toteuttaa yksinomaan menoleikkausten ja veronkiristysten avulla vaan osana ongelman ratkaisemista tarvitaan talouskasvua ja julkisen talouden kestävyttä vahvistavia rakenteellisia uudistuksia. Tehokkaimpiin uudistuksiin arvioidaan lukeutuvan muun muassa työurien pidentäminen sekä julkisten menojen hillitseminen julkisten hyvinvointipalvelujen tuottavuutta parantamalla.

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 tilinpitokehikossa yksityisen ja kunnallissektorin eläkerahastot luetaan julkisiin sosiaaliturvarahastoihin. Alkuvuonna 2010 toteutetussa uudistuksessa myös valtion eläkerahasto siirrettiin osaksi sosiaaliturvarahastoja, kun se aiemmin oli luettu osaksi valtiosektoria. Eläkerahastot luetaan näin ollen tilinpidossa kokonaisuudessaan sosiaaliturvarahastoihin kuuluviksi.

Eläkerahastojen sulautettu markkina-arvo oli 138,8 mrd. euroa vuoden 2010 lopussa. Eläkevarojen markkina-arvo supistui rajusti finanssi- ja talouskriisin takia. Keväällä 2009 alkanut osakekurssien voimakas toipuminen yhdessä eläkerahastojen runsaiden osakeostojen kanssa ovat palauttaneet yhteenlaskettujen eläkevarojen arvon kriisiä edeltäneelle tasolle, n. 77 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon vuoden 2010 lopussa.

Taulu 7. Sosiaaliturvarahastoihin kuuluvien eläkerahastojen (sektori 13141) sijoitusten markkina-arvo, miljoonaa euroa

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A. Sulauttamattomat likvidit rahoitusvarat							
AF21 Käteisraha	0	0	0	0	0	13	13
AF22 Käteistalletukset	264	417	530	968	1010	1100	1388
AF29 Muut talletukset	309	377	246	199	78	175	438
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	2413	2819	2879	1746	4523	5076	4043
AF332 Joukkovelkakirjalainat	35450	39683	43084	42507	38255	38181	39824
AF34 Johdannaiset, netto	90	164	48	1264	1699	664	-90
AF511 Noteeratut osakkeet	14768	18648	21767	24773	26446	12300	21258
AF52 Rahasto-osuudet	6201	9677	16543	25195	32519	23436	31552
Yhteensä	59495	71785	85097	96652	104530	80945	98426
% BKT:sta	40,9	47,2	54,1	58,3	58,2	43,8	57,5
B. Julkisen sektorin (S.13) velka työeläkelaitoksille							
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	26	257	42	76	111	80	85
AF332 Joukkovelkakirjalainat	5460	3992	3844	2996	3305	3030	2541
Yhteensä	5486	4249	3886	3072	3416	3110	2626
% BKT:sta	3,8	2,8	2,5	1,9	1,9	1,7	1,5
C. Sulautetut likvidit rahoitusvarat (=A-B)							
AF21 Käteisraha	0	0	0	0	0	13	13
AF22 Käteistalletukset	264	417	530	968	1010	1100	1388
AF29 Muut talletukset	309	377	246	199	78	175	438
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	2387	2562	2837	1670	4412	4996	3958
AF332 Joukkovelkakirjalainat	29990	35691	39240	39511	34950	35151	37283
AF34 Johdannaiset, netto	90	164	48	1264	1699	664	-90
AF511 Noteeratut osakkeet	14768	18648	21767	24773	26446	12300	21258
AF52 Rahasto-osuudet	6201	9677	16543	25195	32519	23436	31552
Yhteensä	54009	67536	81211	93580	101114	77835	95800
% BKT:sta	37,1	44,4	51,6	56,5	56,3	42,2	56,0
D. Kaikki rahoitusvarat *							
Sulauttamattomat varat	74327	86329	99991	112697	122869	103840	122990
% BKT:sta	51,1	56,7	63,6	68,0	68,4	56,2	71,8
Sulautetut varat	67534	81325	95360	108890	118344	99380	119337
% BKT:sta	46,4	53,5	60,6	65,7	65,9	53,8	69,7

* 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

Pääministeri Kiviniemen hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu vastuulliseen ja pitkäjänteiseen finanssipolitiikkaan. Hallitus jatkaa Vanhasen II hallituksen sovitun mukaista kehysmenettelyä ja noudattaa päättävän vaalikauden mukaista kehystä. Julkisten menojen kasvua pyritään hillitsemään julkisen toiminnan tuottavuuden parantamisella, jonka keskeisiä välineitä ovat kunta- ja palvelurakennehanke sekä valtion tuottavuusohjelma.

6.2 Julkisyhteisöjen tulot ja verotus

Yleisen taloudellisen tilanteen kohentuessa kansantalouden kokonaistuotanto kääntyi viime vuonna nousuun. Taloudellisen aktiviteetin vahvistuminen näkyy viiveellä julkisen talouden verokertymässä. Viime vuonna verotulot lisääntyivät 3 %. Verokertymää kasvattivat veropohjien kasvun lisäksi välillisen verotuksen kiristäminen. Heinäkuusta 2010 alkaen kaikkia arvonlisäverokantoja nostettiin yhdellä prosenttiyksiköllä ja samalla ravintolaruoan arvonlisävero alennettiin elintarvikkeiden arvonlisäveroprosentin tasolle 13 prosenttiin. Kesken kalenterivuotta toteutettujen perustemuutosten vaikutukset näkyvät kuitenkin täysimääräisesti vasta tänä vuonna. Veroprosenttien korotus lisää verotuottoa 470 milj. eurolla v. 2011 ja vuositasolla vaikutus on noin 690 milj. euroa. Ravintolaruoan alennus vähentää verotuottoa v. 2011 noin 170 milj. euroa ja vuositasolla 260 milj. euroa.

Verokertymää kasvattavat kuluvan vuoden alusta voimaan tulleet valmisteveroja koskevat perustemuutokset. Niistä kertymän kannalta merkittävien liittyy energiaverojen korotukseen, jolla kompensoidaan aiemmin toteutettua työnantajan kansaneläkemaksun poistamista. Korotus kohdistuu kaikkiin energiatuotteisiin liikennepolttoaineita lukuun ottamatta. Energiaverojen korotus lisää valtion verotuloja 700 milj. euroa. Vuoden 2011 alusta lähtien myös virvoitusjuomaveroa korotetaan ja lisäksi otetaan käyttöön makeisvero. Tämän arvioidaan lisäävän verotuottoa vuositasolla 100 milj. eurolla.

Keskipitkän aikavälin peruslaskelmassa veroperustemuutosten osalta on oletettu, että työn verotuksen ei anneta kiristyä progression kautta. Ansiotason nousun verotusta kiristävän vaikutuksen ehkäisemiseen tarvittavat veroperustemuutokset vähentäisivät ansiotason kehityksestä riippuen verotuloja vuosina 2012–2015 yhteensä 1860 milj. euroa. Tämä pitää sisällään tuloveroasteikkojen inflaatiotarkistukset. Pitäytyminen pelkäästään inflaatiotarkistusten tekemiseen pienentäisi kertymää 700 milj. euroa.

Taantumun seurauksena valtiontalouteen on syntynyt mittava alijäämä. Näköpiirissä oleva väestön ikärakenteen muutos uhkaa edelleen heikentää julkisen talouden rahoitusasemaa. Nämä tekijät luovat paineita kiristää verotusta. Kevään 2011 vaalien jälkeinen hallitus joutuu ottamaan kantaa verotuksen kehittämiseen ja siihen, missä määrin julkisen talouden vahvistaminen edellyttää verojen korottamista.

Verotulot suhteessa kokonaistuotantoon nousevat tarkasteluajanjakson alkuvuosina. Tähän vaikuttaa välillisen verotuksen perustemuutosten lisäksi suhdanneherkempien verojen kuten yhteisöveron, pääomatuloista maksettavien verojen ja autoveron tuoton palautuminen lähemmäs normaalia tasoa poikkeuksellisen syvän taantumun jälkeen. Yhteisöveron verokertymän palautumista hidastaa se, että yritykset voivat vähentää taantumun aikana syntyneitä tappioita verotuksessa. Samoin pääomaverojen kohdalla syntyneet luovutustappiot pienentävät luovutusvoitoista syntyvää verotettavaa pääomatuloa.

Tarkasteluajanjakson loppua kohden tuotannon ja tuonnin verojen osuus kokonaistuotannosta laskee hieman, vaikka merkittäviä perustemuutoksia ei laskelmassa ole oletettu tehtävän. Tähän vaikuttaa se, että esimerkiksi eräiden valmisteverojen kuten alkoholiveron, tupakkaveron ja energiatuotteiden kysynnän arvioidaan kehittyvän kokonaistuotannon kasvua maltillisemmin. Energian kysynnän kasvua hillitsee ajoneuvojen keskimääräisen energiatehokkuuden paraneminen autokannan uusiutumisen myötä.

Tammikuussa 2009 tehdyn sosiaaliturvan yhteydessä sovittiin työeläkemaksujen nostamisesta vuosina 2011–2014. Tämän seurauksena sosiaalivakuutusmaksujen osuus kokonaistuotannosta nousee keskipitkällä aikavälillä. Sekä työnantajan että työntekijän työttömyysvakuutusmaksun oletetaan sitä vastoin pysyvän muuttumattomina lähivuosina.

Suurin osa julkisen sektorin omaisuustuloista kertyy työeläkerahastoille. Vuoden 2010 lopussa työeläkerahastojen kokonaismäärä oli yhteensä 139 mrd. euroa (77 % BKT:sta). Keskipitkällä aikavälillä työeläkerahastot säilyvät ylijäämäisinä, mikä kasvattaa edelleen sijoituskannan kokoa. Korkotason nousun lisää työeläkerahastojen saamia korkotuloja. Tämän lisäksi omaisuustuloja kasvattaa osinkotulojen nousu. Yritysten tuloskehityksen ja sen myötä niiden osingonjaon arvioidaan kehittyvän suotuisasti lähivuosina. Omaisuustulojen osuus kokonaistuotannosta nousee hieman keskipitkällä aikavälillä.

6.3 Julkisyhteisöjen menot

Suomen julkisyhteisöjen menot kasvoivat erittäin nopeasti 1990-luvun alkuvuosina pääosin talouden laman vuoksi. Korkeimmillaan julkisen talouden kokonaismenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli 65 % v. 1993, mistä se laski selvästi alle 50 prosenttiin vuoteen 2007 mennessä. Vuonna 2009 menoaste nousi 56 prosenttiin, kun kokonaistuotannon arvo supistui jyrkästi ja samalla julkiset menot kasvoivat yli 5 % mm. elvytystoimien ja automaattisten vakauttajien toiminnan vuoksi. Keskipitkällä aikavälillä menoaste alenee asteittain, mutta pysyy kuitenkin selvästi korkeammalla tasolla koko ohjelma-kauden kuin mitä se oli ennen talouskriisiä v. 2008.

Vuonna 2010 julkiset menot lisääntyivät runsas 3 % eli noin 2 prosenttiyksikköä vähemmän kuin kokonaistuotannon arvo. Vuoteen 2015 saakka menojen arvioidaan kasvavan joka vuosi hieman vähemmän kuin BKT ja täten menojen suhde BKT:hen alenee vuodesta 2009 vuoteen 2015 yhteensä 3 prosenttiyksikköä.

Julkisen talouden menokehitys on arvioitu voimassaolevien politiikkalinjausten pohjalta, joita uusi hallitus tulee luonnollisesti tarkistamaan. Vakausohjelman valtiontalouden menoarvioihin ei sisälly minkäänlaista harkinnanvaristen menojen tason korotusta, joten menoarvio lähtee hyvin maltillisesta menojen kehityksestä. Valtion budjetin menojen kasvu pohjautuu lähes yksinomaan korkomenojen kasvuun ja indeksisidonnaisten menojen hintaperusteiden muutoksiin. Menoarvioon ei sisälly nykyisen hallituksen kertaluonteisia tai päättyvälle vaalikaudelle tekemiä menokorotuksia. Tällaisia menoja ovat mm. elvytystoimet, pääomasijoitukset ja eräät määräaikaisten henkilötyölisäykset. Suhdannesidonnaisten menojen odotetaan laskevan merkittävästi vuoteen 2015 mennessä. Toisaalta menoarviosta puuttuvat kaikki uuden eduskunnan päätettäväksi tulevat harkinnanvaraiset, mutta todennäköiset menokohteet.

Kuntasektorin menoarvio perustuu nykytasoiseen velvoitteiden määrään. Arvio pitää sisällän noin prosentin vuosittaisen volyymikasvun, mikä vastaa ikääntymisestä aiheutuvaa palvelujen kysynnän kasvua. Kustannustason arvioidaan kasvavan noin 3 % vuodessa, mikä johtuu suurelta osin ennakoitusta ansioiden noususta.

Kuntien keskipitkän aikavälin urassa ei oteta kantaa siihen miten menoilään olevat paikallishallinnon rakenneuudistukset vaikuttavat kuntien menokehitykseen. Kuntien tuottavuuden oletetaan pysyvän muuttumattomana. On epävarmaa, aiheuttavatko rakenteelliset uudistukset edelleen menojen kasvua vai pystytäänkö niiden mahdollistamia hyötyjä realisoimaan jo alkavalla vaalikaudella.

Taulukko 10. Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin, % BKT:sta

	COFOG- luokka	2009	2015
		% BKT:sta	
1. Yleinen julkishallinto	1	7,2	6,4
2. Puolustus	2	1,7	1,5
3. Yleinen järjestys ja turvallisuus	3	1,5	1,5
4. Elinkeinoelämän edistäminen	4	5,1	4,4
5. Ympäristönsuojelu	5	0,4	0,4
6. Asuminen ja yhdyskunnat	6	0,5	0,4
7. Terveystieteiden ja terveydenhuolto	7	8,0	8,3
8. Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	8	1,2	1,1
9. Koulutus	9	6,6	6,8
10. Sosiaaliturva	10	23,9	22,5
11. Menot yhteensä (=kohta 7=22 taulussa 2)	Yht.	56,0	53,4

6.4 Julkisen talouden tuottavuus

Väestön ikääntyminen ja siitä johtuva työvoiman tarjonnan väheneminen sekä talouskriisin seurauksena julkiseen talouteen syntynyt kestävyysvaje edellyttävät julkisen sektorin tuottavuuden oleellista parantamista. Erityisen vaativa tehtävä on kuntasektorin tuottavuuden saaminen nousuun. Lähivuosina niin valtion kuin laajemmin julkisten menojenkaan rakenne ja taso eivät voi jäädä entiselleen, vaan ne täytyy sopeuttaa uusien olosuhteiden vaatimuksiin.

Valtionhallinnon tuottavuus

Valtion tuottavuusohjelma käynnistyi vuonna 2003 ja sen toteuttaminen on tapahtunut usean hallituskokoonpanon aikana. Ohjelman tavoitteet on asetettu aina vuoteen 2015 saakka. Ohjelman lähtökohta ei ole muuttunut, vaan taustalla on sen käynnistymisestä saakka ollut tavoite valtion henkilöstömäärän vähentämiseksi rakenteita uudistamalla, toimintaprosesseja kehittämällä ja tietotekniikkaa hyödyntämällä.

Perusteena ohjelmalle olivat 2000-luvun alkupuolella näköpiirissä ollut demografiakehitys, työikäisen väestön pieneneminen ja valtion työntekijöiden laajan eläköitymisen mahdollistama ”muutosikkuna”. Valtion tehtävissä ei ollut näköpiirissä kasvutarvetta ja tietotekniikan kehitys tarjosi uusia mahdollisuuksia sähköisten palveluiden kehittämiseksi ja automaation hyödyntämiselle, mikä merkitsi muiden kokemusten valossa aiempaa pienempää työvoimatarvetta.

Vuoden 2011 talousarviossa hallitus on sitoutunut siihen, että valtion työvoiman tarve on vuonna 2011 kaikkiaan 9 645 henkilötyövuotta (n. 8 %) pienempi kuin vuonna 2005. Hallitus päätti marraskuussa 2010 jatkaa tuottavuus-

ohjelmaa myös vuosina 2012–2015. Tavoitteena on, että valtion työvoimatarve vähenee 4 800 henkilötyövuotta.

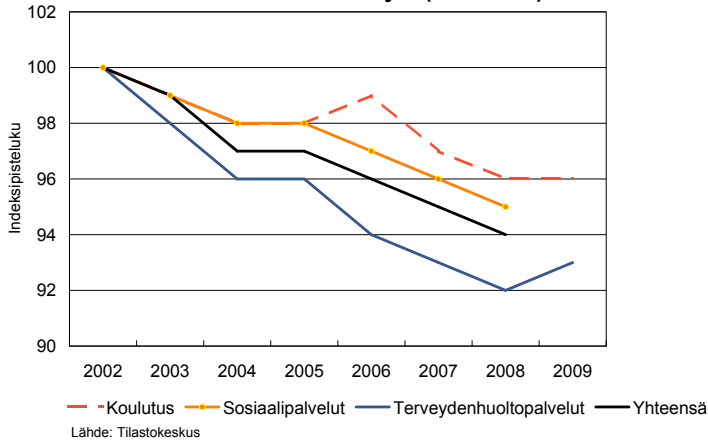
Julkisen hallinnon tuottavuuden mittaaminen on osoittautunut vaikeaksi eikä yhteistä mittaustapaa ole pystytty kehittämään lukuisista yrityksistä huolimatta. Tuottavuusohjelmassa tavoitteiden seurannassa on mittarina käytetty henkilötyövuosia. Vaikka se ei kata kaikkia tuottavuuden osa-alueita, on se selkeä asetetun tavoitteen seurannan kannalta. Tuottavuusohjelman yhtenä lähtökohtana on koko ajan ollut toimenpiteiden konkreettisuus ja niiden henkilöstöä vähentävän vaikutuksen todennettavuus, missä ao. mittari on ollut toimiva.

Valtion tuottavuustilaston perusteella valtion tuottavuus laski vuonna 2009. Tällä hetkellä valtion tuottavuustilaston puutteiden vuoksi tuottavuusohjelman vaikutuksia tai virastojen tuottavuuden kehittymistä ei tarkkaan kyetä arvioimaan. Pelkän vuosituloksen perusteella johtopäätösten tekeminen on ongelmallista, sillä mm. vuoden 2009 tulosta näyttäisivät heiluttavan sellaiset tuottavuuden ulkopuoliset tekijät kuten infrainvestointien kertaluonteisten poistojen muutokset, valtion palveluiden suoritämäärien alentuminen taantumassa ja kehittämispanoksen ja resurssien varmistus esim. yliopistouudistuksen yhteydessä. Valtion tuottavuustilastoinnin kehittämistä onkin syytä jatkaa sen luotettavuuden parantamiseksi.

Paikallishallinnon tuottavuus

Julkisen sektorin tuottavuuden parantamisen keskeinen haaste on saada valtionhallintoa paljon laajemman kuntasektorin tuottavuus nousuun. Vaikka julkisten palvelujen tuottavuuden mittaamiseen liittyy mittaus- ja tilastollisia ongelmia, tilastot ja tutkimukset osoittavat yksiselitteisesti kuntien ja kuntayhtymien tuottamien koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluiden yhteenlasketun kokonaistuottavuuden keskimäärin laskeneen 2000-luvulla. Oheinen kuvio osoittaa kunnallisen toiminnan tuottavuuden kehityksen 2000-luvulla:

Kuntien ja kuntayhtymien koulutuksen, terveydenhuoltopalveluiden ja sosiaalipalveluiden kokonaistuottavuuden kehitys (2002=100)



Keskeinen julkisen talouden haaste on julkisen talouden kestävyysvaje. Kuntatalouteen kohdistuu noin puolet pitkän aikavälin ikäsidonnaisten menojen kasvupaineista. Kuntapalvelujen tuottavuuden nostaminen on siten keskeisessä asemassa julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromisessa ja julkisen talouden vakauttamisessa. On arvioitu, että vuotuinen 0,25 prosentin tuottavuuskasvu hyvinvointipalveluissa pienentäisi kestävyysvajetta prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ongelmaa ei voida kuitenkaan ratkaista pelkästään tuottavuuden kohottamisella, mutta se on kuitenkin keskeinen keino.

V. 2007 käynnistetyn kunta- ja palvelurakennemuutoksen tähänastiset vaikutukset näkyvät erityisesti kuntarakenteen kehityksessä. Viiden viimeisen vuoden aikana, vuosina 2007-2011, on Suomessa toteutunut 57 kuntaliitosta. Kuntien lukumäärä on vähentynyt tänä aikana 105:llä eli noin neljänneksellä. Vuonna 2006 Suomessa oli yhteensä 431 kuntaa ja nyt viisi vuotta myöhemmin kuntia on 336. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Kunnat ovat muodostaneet perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien yhteistoiminta-alueita. Yhteistoiminta-alueita on perusteilla 66 vuoden 2013 mennessä. Puitelakia muuttamalla valtioneuvostolle on annettu toimivalta velvoittaa kunnat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaan puitelaissa säädettyjen väestöpohjavelvoitteiden täyttämiseksi vuoden 2013 alusta lukien.

Hallituksen käynnistämää 20 suuriman kunnan tuottavuusohjelmaa tehdään valtion ja kuntien yhteistyönä. Kehittäminen kohdistuu henkilöstön, osaamisen ja työhyvinvoinnin, palvelujärjestelmän, prosessien ja sähköisten palvelujen, palveluverkkojen ja toimitilojen, organisaation ja rakenteiden, hankintojen, johtamisjärjestelmän sekä tuottavuusmittareiden osa-alueille.

7 Kansalliset finanssipolitiikan menettelyt ja instituutiot

Vuosittaisilla valtiontalouden kehyspäätöksillä ei muuteta menokehysten perusteena olevaa, hallitus-ohjelmassa määriteltyä menolinjaa, vaan tarkistetaan vaalikauden kehys teknisesti vastaamaan hinta- ja kustannustasossa sekä talousarvion rakenteessa tapahtuneita muutoksia. Valtioneuvoston päättämä valtiontalouden kehys on myös seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmisteluohje hallinnonaloille. Suomessa hallitus on sitoutunut noudattamaan asettamaansa menosääntöä. Hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyspäätöksen puitteissa mahdollista.

Vaalikauden kehys asettaa enimmäismäärän noin 3/4 talousarviomenoista. Kehysten ulkopuolella ovat suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot. Näitä menoja ovat mm. työttömyysturvamenot, kansaneläkeläistä johtuvat siirrot Kansaneläkelaitokselle sekä valtion osuus toimeentulotukimenoista. Lisäksi kehysten ulkopuolella ovat valtionvelan korkomenot, arvonalisäveromenot, finanssisijoytukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä suorituksen välittäjänä.

Suomessa pidetään eduskuntavaalit huhtikuussa 2011. Suomeen on muotoutunut käytäntö, jossa vaalien yhteydessä arvioidaan edellisiltä vaalikausilta saatuja kehysjärjestelmän kokemuksia. Kaksi edellistä vaalikautta (2003–2007 ja 2007–2011) ovat osoittaneet, että menosääntöön perustuva monivuotinen kehysmenettely on toimiva järjestelmä. Hallitukset ovat sitoutuneet noudattamaan kehysmenettelyä jolloin menot ovat pysyneet asetettujen kehysten puitteissa. Myös vuoden 2011 vaalien yhteydessä on laadittu työryhmän arvio kehysmenettelyn toimivuudesta. Arvioinnin taustalla on ollut myös EU:n piirissä tehty kehittämistyö ja annetut suositukset kansallisen finanssipoliittisen järjestelmän kehittämisestä.

Poliittinen sitoutuminen menokehysiin on muodostunut Suomessa yleisesti hyväksytyksi toimintalinjaksi läpi puoluekentän. Se on vahvistanut finanssipolitiikan uskottavuutta. Silti finanssipolitiikan menettelyjä on syytä kehittää edelleen mm. selkeyden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi sekä talouskriisistä saatujen kokemusten valossa.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

16a/2011
Valtiovarainministeriön julkaisu
Huhtikuu 2011

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-175-1 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-176-8 (pdf)

**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

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