

TALOUDELLISET JA TALOUS-
POLIITTISET KATSAUKSET
3/2002

Kestävä talous, hyvinvoinnin perusta

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Julkaisija
Valtiovarainministeriö
ISBN 951-804-306-X
ISSN 1455-7606

Edita Prima Oy, Helsinki 2002

Esipuhe

Valtiovarainministeriössä tarkastellaan säännöllisesti talouden kehitystä ja talouspolitiikan strategiaa myös pidemmällä aikavälillä. Lähivuosien talouspolitiikan valinnat vaikuttavat ratkaisevasti siihen, miten kestäväällä pohjalla hyvinvointi ja julkinen talous ovat.

Vuosi sitten julkaistun raportin "Talouspolitiikan lähivuosien haasteista" keskeinen viesti oli, että julkisen talouden pidemmän ajan kehitys ei ole kestäväällä uralla, kun otetaan huomioon talouskasvun hidastuminen työvoiman vähentyessä ja väestön ikääntymisestä aiheutuva julkisten menojen lisäystarve. Raportin julkistamisen jälkeen on osoittautunut, ettei tavoiteltuun 1½-2 prosentin valtiontalouden ylijäämään suhteessa kokonaistuotantoon olla pääsemässä. Lähtökohdat ovat nyt selvästi heikommat kuin vasta vuosi sitten julkistetussa raportissa.

On varautumisen aika. Kestävän hyvinvoinnin tavoite sekä väestön ikääntymisen haasteet edellyttävät erityisesti työvoimavarojen nykyistä paljon parempaa hyödyntämistä. Myös talouden sopeutumiskyvyn on parannuttava, jotta yhtäältä saavutetaan globalisaatio- ja teknologiakehityksen hyödyt ja toisaalta vältetään se, että talouden häiriöt ja rakenteiden muutokset aiheuttaisivat syrjäytymistä. Julkisen talouden kestävyys kannalta on olennaista, että työttömyyttä alennetaan, työurat ovat nykyistä pitempiä ja julkisten palvelujen tuotannon tehokkuus paranee.

Helsingissä 12. kesäkuuta 2002

Valtiovarainministeri

Sauli Niinistö

Valtiosihteeri

Raimo Sailas

Sisällys

	Sivu
Yhteenveto ja johtopäätökset	7
1 Toimintaympäristön muutos	13
1.1 Väestökehitys	13
1.2 Teknologiakehitys ja uusi talous	15
1.3 Globalisaatio	16
1.4 Kestävä kehitys	22
2 Talouden tila ja tulevaisuudennäkymät	26
2.1 Lähtökohtatilanne	26
2.2 Keskipitkän aikavälin näkymät: 2002-2006	28
3 Eläkeuudistus	35
3.1 Vaikutuksia pitkän aikavälin näkymiin	36
3.2 Eläkepaketin yksilöllisiä kannustinvaikutuksia	42
3.3 Eläkelaitosten kilpailuolosuhteiden parantaminen	46
3.4 Muiden maiden eläkeuudistuksista	47
4 Työllisyys ja työmarkkinoiden toimivuus	50
4.1 Työvoiman riittävyys	51
4.2 Työmarkkinoiden toimivuus	52
4.3 Työllisyysaste ja työuran pidentäminen	58
4.4 Kannustinvaikutukset	59
4.5 Maahanmuutto	62
5 Julkisen talouden rakenne ja tehokkuus	68
5.1. Julkisten menojen kehitys ja rakenne	68
5.2 Julkisten palvelujen tehostaminen	72
Talouspolitiikan haasteita käsittelevää kirjallisuutta	81

Liitteet

1. Vuosien 2000-2002 ansiotuloverotuksen (ml. työnantajamaksut) kevennysten verotuottovaikutukset
2. Keskipitkän aikavälin kokonaistaloudellisista laskelmista
3. Uuden eläkesopimuksen keskeinen sisältö ja pitkän aikavälin vaikutuslaskelmien taustaa
4. Julkisen talouden rahoitussaatavat ja nettovelka eri eläkevaihtoehdoissa
5. Eläkeuudistuksen mukainen julkisen talouden tasapainon kehitys normaalin talouskasvun ja hitaan kasvun skenaarioissa
6. Budjettitalous ja määräraha-kehitykset vuosille 2003-2006
7. Rakennekorjatut menot
8. Julkisen talouden rakenteellinen tasapaino
9. Alueelliset erot työttömyys- ja työllisyysasteissa
10. Julkinen sektori Suomessa ja EU:ssa
11. EU:n itälaajentumisen budjettivaikutuksia EU:ssa ja Suomessa
12. Suomelle osoitettuja talouspoliittisia suosituksia

Raportin laadintaan osallistuneet

Hanketta on ohjannut valtiovarainministeriön *Talouspolitiikan strategia* -ryhmä. Ryhmän puheenjohtajana on toiminut alivaltiosihteeri Johnny Åkerholm ja varapuheenjohtajana ylijohtaja ja Martti Hetemäki. Ryhmän muita jäseniä ovat olleet budjettipäällikkö Timo Viherkenttä (30.3.2002 saakka), budjettipäällikkö Tuomas Sukselainen (1.4.2002 alkaen), ylijohtajat Lasse Arvela, Peter Nyberg (varajäsenenä finanssineuvos Urpo Hautala), Reino Hjerppe ja finanssineuvos Carita Putkonen (1.4.-20.5.2002) sekä finanssineuvos Anne Brunila (20.5. alkaen). Ryhmän sihteerinä ja valmistelun koordinaattorina ovat toimineet finanssineuvos Tuomas Sukselainen (30.3.2002 saakka) sekä neuvotteleva virkamies Seija Parviainen (1.4.2002 alkaen) ja finanssineuvos Anne Brunila (20.5.2002 alkaen).

Edellä mainittujen lisäksi julkaisun valmisteluun ovat osallistuneet Ilkka Kajaste, Hannele Kerola, Eino Lahikainen, Rauno Lämsä, Raili Mäkitalo, Rauno Niinimäki, Reino Niinivaara, Immo Pohjola, Heikki Sourama, Marko Synkkänen, Lauri Taro, Marja Tuovinen, Jorma Tuukkanen ja Pentti Vesterinen. Grafiikasta ja taitosta ovat vastanneet Anitta Heiskanen, Ritva Kivekäs, Ulla Luukkonen ja Raija Malmström.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Talouspolitiikan lähivuosien keskeinen haaste on hyvinvoinnin ja julkisen talouden kestävyys-
den turvaaminen oloissa, joissa talouden toimintaympäristö on nopeasti muuttumassa. Nämä
muutokset koskevat väestön ikärakennetta, globalisaatiota ja teknologiaa. Jokainen näistä
muutostekijöistä on jo yksinään haastava – yhdessä ne merkitsevät kovia vaatimuksia
taloudelle ja talouspolitiikalle.

Ikärakenteen muutos ja talouskasvu

Väestön ikääntyminen on yleinen ilmiö Euroopan maissa. Suomessa ikärakenteen muutos
on kuitenkin rajumpi ja alkaa aikaisemmin kuin muissa maissa. Ikääntymisen myötä työvoi-
ma on kääntymässä ensimmäistä kertaa Suomen historiassa selvään ja pitkäaikaiseen las-
kuun. Vuodesta 2004 alkaen työvoima alkaa supistua noin ½ % vuodessa. Mikäli työllisyys-
astetta ja työpanosta ja/tai työn tuottavuutta ei kyetä selvästi nostamaan nykyisestä, työvoi-
man supistuminen hidastaa merkittävästi talouskasvua ja murentaa siten hyvinvointivaltion
rahoitusperustaa. Talouskasvu uhkaa hidastua yhteen prosenttiin vuodessa, ellei työn tuot-
tavuus nouse riittävästi kompensoimaan työpanoksen vähenemistä.

Globalisaation haasteet

Globalisaatio merkitsee kansallisten markkinoiden yhdentymistä osaksi laajaa kansainvälis-
tä kokonaisuutta. EU-maiden taloudellisen integraation syveneminen ja EU:n laajentuminen
voidaan nähdä osana laajempaa globalisaatiokehitystä, joka tehostaa kansainvälistä työnja-
koa ja nopeuttaa rakennemuutosta avaamalla uusia mahdollisuuksia niin pääomien, tuotan-
totoiminnan kuin työvoiman alueelliselle sijoittumiselle. Rahoitusmarkkinoiden osalta yhden-
tyminen on jo pitkälle toteutunut. Tästä eteenpäin markkinoiden yhdentyminen painottuu
entistä voimakkaammin hyödyke- ja työmarkkinoille ja muuttaa varsinkin perinteisen koti-
markkinasektorin toimintaympäristöä.

Suomi on yksi niistä maista, jotka tähän mennessä ovat hyötäneet globalisaatiosta ja kan-
sainvälisestä työnjaosta. Tämä on edellyttänyt kansallisten järjestelmien sopeuttamista kan-
sainvälisiin pelisääntöihin. Jotta Suomi pärjää syvenevässä globalisaatiokehityksessä myös
tulevaisuudessa ja pystyy hyödyntämään sen tarjoamat mahdollisuudet, tarvitaan jatkuvaa

muutosvalmiutta ja joustavuutta. Rakenteiltaan joustava talous tukee talouden ja tuottavuuden kasvua helpottamalla voimavarojen siirtymistä uusille ja nopeasti kasvaville aloille. Tämä merkitsee, että työpaikkoja yhtäältä syntyy ja toisaalta häviää nykyisin nopeassa tahdissa. Ns. varmoja työpaikkoja ei enää juuri ole.

Teknologian muutos ja tuottavuuden kasvu

Viime vuosikymmeniin asti tuottavuuden kasvu perustui pitkälti tuotannollisiin investointeihin ja resurssien kohdentamiseen pois matalan tuottavuuden aloilta, etenkin maataloudesta. Talouspolitiikka tuki tuotannollisia investointeja alentamalla investointien tuottovaahtimusta mm. raha-, valuutta- ja veropolitiikan keinoin. Vaikka harjoitettu politiikka johti myös tehottomiin investointeihin, tuottavuuden ja talouden kasvu oli nopeaa, kun resurssit siirtyivät entistä korkeamman tuottavuuden aloille. Taloudessa viime vuosina tapahtunut rakennemuutos ja uusi teknologia ovat vahvistaneet osaamisen merkitystä tuottavuuden kasvua ylläpitävänä tekijänä perinteisen kiinteän pääoman kustannuksella.

Tulevaisuudessa tuottavuuden kasvu perustuu yhä kiinteämmin osaamiseen ja elinikäiseen oppimiseen. Osaamispääoman hankkimista jarruttaa kuitenkin sen tuottoon kohdistuva korkea veroaste. Keskivertoteollisuustyöntekijän osaamisen ja tuottavuuden paranemisesta syntyvästä palkanlisäyksestä 2/3 päättyy eri reittejä julkiselle sektorille ja vain 1/3 työntekijän verojen jälkeiseen ostovoiman kasvuun.

Korkean verotuksen taustalla ovat hyvät julkiset koulutus- ja hyvinvointipalvelut, jotka hyödyttävät kaikkia. Tämä ei kuitenkaan muuta perusongelmaa, joka aiheutuu siitä, että osaamisen tuoton verotus on erittäin kireää. Elinikäinen oppiminen ja osaamisen lisääminen merkitsevät usein vaikeaa valintaa työn ja vapaa-ajan välillä. Jos osaaminen ei kannata tarpeeksi hyvin, sitä ei synny riittävästi. Koulutuksen tarjonnalla ei voida tätä ongelmaa ratkaista.

Toimintaympäristön muutos ja työllisyys

Väestön ikääntymiseen liittyvä hoivapalvelujen kysynnän kasvu lisää työvoiman tarvetta erityisesti julkisella sektorilla, mutta enenevästi myös yksityisen palvelutuotannon piirissä. Kansainvälistyneillä, korkean tuottavuuden aloilla työvoiman kysyntä riippuu ennen kaikkea siitä, missä määrin yritysten tuotanto ja investoinnit kohdentuvat jatkossa Suomeen.

Suomi voi säilyä kilpailukykyisenä ja houkuttelevana alueena vain, jos sillä on tarjota osaavaa ja korkeasti koulutettua työvoimaa.

Korkean työllisyyden ja hyvinvoinnin ylläpitämisessä hyvin toimivat työmarkkinat ovat avainasemassa. Työmarkkinoiden toimivuus ja työllisyyden kehitys riippuvat mm. työn verotuksesta ja sosiaaliturvasta. Tästä näkökulmasta nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä on liiaksi säilyttävä, kun sen pitäisi olla muutosta ja riskinottoa mahdollistava. Suojaverkon ohella pitäisi hakea mekanismeja, jotka palauttavat ihmiset nopeasti takaisin työelämään vanhan työpaikan hävitessä ja kannustavat hankkimaan uusia ammatillisia taitoja, jotka paremmin vastaavat muuttuneita työelämän tarpeita.

Samalla kun työpaikkaepävarmuus ja työttömyyden riski ovat lisääntyneet, on työttömyyden keskimääräinen kesto kaksinkertaistunut 1980-luvulta. Kun työttömyyden riski ei toimintaympäristön nopeiden muutosten seurauksena ole pysyvästi ainakaan alenemassa, voidaan 1980-luvun keskimääräinen noin viiden prosentin työttömyysaste saavuttaa ainoastaan puoltamalla työttömyyden keskimääräinen kesto nykyisestä yhdestä vuodesta puoleen vuoteen.

Työpaikkoja syntyy riittävästi vain, jos työvoimakustannukset ovat oikeassa suhteessa tuottavuuteen matalankin tuottavuuden töissä. Palkanmuodostus, jossa matalan tuottavuuden palkat nousevat suhteellisesti muita palkkoja enemmän samalla kun matalapalkkaisen työn tekeminen ja teettäminen ovat taloudellisesti kannattamattomia, aiheuttaa pysyvästi korkeaa rakenteellista työttömyyttä ja syrjäytymistä. Suuri rakennetyöttömyys pitkittää työttömyyden kestoja, ylläpitää korkeita työttömyyden hoitomenoja, jarruttaa työllisyysasteen nousua ja heikentää talouden kasvuedellytyksiä.

Työllisyysasteen tuntuva nostaminen on välttämätöntä, jotta on mahdollista säilyttää nykyiset hyvinvointijärjestelmät vaarantamatta julkisen talouden kestävyttä. Supistuvan työvoiman oloissa työllisyysasteen kohottaminen edellyttää työmarkkinoille tulon aikaistamista, eläkkeellesiirtymisen myöhentämistä ja rakenteellisen työttömyyden alentamista. Eläkejärjestelmän uudistuksen yhtenä tavoitteena onkin eläkkeellejäämisiän nostaminen 2-3 vuodelle. On myös keskusteltava vakavasti työvoiman maahanmuutosta ja varauduttava sen kasvuun luomalla selkeä maahanmuutto- ja koulutuspolitiikka.

Julkisen talouden kestävyys

Väestön ikärakenteen muutos tuo paineita julkisen talouden kestävyteen kahta kautta. Ensinäkin eläke- ja hoivamenot lisäävät julkisia menoja. Toiseksi työvoiman supistuminen, jos sitä ei pystytä kompensoimaan tuottavuutta ja työllisyysastetta nostamalla, hidastaa talouden ja verotulojen kasvua.

Takavuosina voitiin puhua julkisen vallan rajoittamattomasta verotusoikeudesta tai jopa setelirahoituksen mahdollisuudesta. Kun sekä työ- että muut markkinat integroituvat entistä tiiviimmin kansainväliseen talouteen eikä Suomella ole enää omaa rahapolitiikkaa, valtion mahdollisuudet julkisten palvelujen ja etuuksien rahoittamisessa ovat samantyyppiset kuin yksittäisissä kunnissa on jo pitkään ollut. Julkista velkaa ei voida edes teoriassa enää hoitaa lainanotolla keskuspankista.

Työmarkkinoiden toimintaympäristön ja teknologian muutokset merkitsevät tarvetta työn ja osaamisen verotuksen keventämiseen. Talouden kansainvälistyminen on asettanut puolestaan yritysten ja helposti liikkuvan pääoman verotukselle selvät rajat samalla kun se on lisännyt paineita eräiden valmisteverojen huomattavaan alentamiseen. Paineet verotuksen alentamiseen sopivat huonosti yhteen kasvavien menopaineiden ja julkisen talouden tasapainon kanssa. Verotuksen kiristäminen ei kuitenkaan ole mahdollista kuin teoriassa, jos halutaan turvata talouden kasvupotentiaali ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys.

Julkisen talouden kestävyys riippuu ratkaisevasti pitkän ajan talouskasvun ohella lyhyen ajan tasapainosta. Jos valtiontaloutta ei saada ylijäämäiseksi eikä valtion velkaantuneisuutta ja korkomenoja riittävän matalaksi, on julkinen talous hyvin heikosti varautunut ikääntymisen tuomiin haasteisiin. Merkittäviä ja realistisia julkisen talouden tasapainoa tukevia toimia on lähinnä kaksi: työllisyysasteen nostaminen sekä julkisten palvelujen tuottaminen halvemmalla.

Yllä esitetyt toimintaympäristön muutokset ja niistä aiheutuvat haasteet edellyttävät johdonmukaista politiikkaa, jonka kulmakivinä ovat lähivuosien kurinalainen finanssipolitiikka ja ihmisten voimavarojen parempi käyttö. Työpanoksen ja tuottavuuden suotuisalle kehitykselle on luotava nykyistä paremmat edellytykset. Tältä osin voidaan esittää seuraavat tiivistetyt linjaukset:

1 Työn ja osaamisen täytyy kannattaa

Jos työn verokiila pysyy nykyisellä tasolla, monet matalan tuottavuuden työt (ja heikosti koulutetut tai kokonaan vaille ammatillista koulutusta olevat henkilöt) pysyvät poissa työmarkkinoilta. Työllisyysaste juuttuu matalalle tasolle ja julkista taloutta jää rasittamaan iso pysyvä kustannus. Tämän torjumiseksi on luotava työllistymisen edellytykset myös niille henkilöille, jotka syystä tai toisesta eivät hakeudu koulutukseen tai suorita ammatillista tutkintoa tai jotka oppivat ammattinsa työnteon yhteydessä. Viime kädessä kyse on siitä, että kokonaistyövoimakustannukset eivät saa nousta tuottavuuteen nähden liian korkeiksi ja että työn on oltava myös työntekijän kannalta riittävän kannattavaa.

Inhimillisen pääoman kasvusta on pyritty huolehtimaan lähinnä koulutuksella. Tämä ei jatkossa enää riitä takaamaan riittävän osaamisen syntymistä, jos panostaminen inhimillisen pääoman hankkimiseen kannattaa huonosti korkean verotuksen takia. On myös vaarana, että korkeasti koulutettua työvoimaa siirtyy ulkomaille, kun työmarkkinat ovat muuttumassa yhä kansainvälisemmiksi. Osaamistason lisääminen ja ylläpitäminen Suomessa edellyttävät työn verotuksen ja erityisesti rajaveroasteen keventämistä myös jatkossa.

2 Työura nykyistä pidemmäksi

Suomalaisten työmarkkinoiden erityisongelmana ovat vaille ammatillista koulutusta jäävien nuorten suuri osuus, pitkät opiskeluajat, nuorten myöhäinen työmarkkinoille tulo ja ikääntyneiden siirtyminen varhain eläkkeelle. Opiskeluajoja ja ammatillista koulutusta on tehostettava, panostettava työssäoppimiseen, oppisopimuskoulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen. Eläkejärjestelmän uudistamisen keskeisenä tavoitteena on kannustaa ikääntyvien työssä pysymistä. Kannustavuuden ja aktuaarisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta eläkepalikan tulisi uudistetussa järjestelmässä määräytyä koko työhistorian perusteella.

3 Julkisissa palveluissa ja asuntopolitiikassa parempaa halvemmalla

Kansainvälisissä vertailuissa Suomi on kyennyt tuottamaan julkiset palvelut suhteellisen tehokkaasti. Hyvästä suoriutumisesta huolimatta palvelutuotannossa on edelleen tehostamisen varaa. Nykyistä paremmat julkiset palvelut on mahdollista järjestää nykyistä halvemmalla ja haasteena onkin palvelutuotannon tehostaminen laadusta tinkimättä. Tämän lisäksi julkisen palvelutuotannon suurena haasteena on se, että nykyisestä työvoimasta on lähivuosina siirtymässä suuri osa eläkkeelle. Tämä muutos edellyttää hyvää henkilöstöjohtamista,

joka mahdollistaa julkisen sektorin tuottavuuden huomattavan parantamisen. Samalla tulee huolehtia julkisen sektorin asemasta kilpailukykyisenä työnantajana.

Asuntopolitiikan onnistuminen lähivuosina on tärkeää kansantalouden vakaan kehityksen kannalta. Asuntopula ja asuntojen kalleus voimakkaasti kasvavilla alueilla jarruttavat työvoiman liikkuvuutta ja jatkuessaan kärjistävät työmarkkinoiden pullonkaloja mm. julkisella sektorilla. Asumiseen liittyvien ongelmien korjaamiseksi asuntopolitiikan yhtenä päätavoitteena on nykyistä parempien asuntojen tuottaminen nykyistä edullisemmin. Tämän saavuttaminen edellyttää asuntopolitiikan sekä kaavoitus- ja kunnallispolitiikan tavoitteiden aiempaa parempaa yhteensovittamista.

4 Pitkän aikavälin sitoumuksista pidettävä kiinni

Suomessa julkisen vallan vastuut palvelujen ja eläkkeiden järjestämisessä ovat laajemmat kuin EU-maissa yleensä. Esimerkiksi Suomen lakisääteinen työeläkejärjestelmä kattaa nyt ja tulevaisuudessa paljon sitä osaa eläkesäästämisestä, joka muissa EU-maissa ei ole kaikkia koskevaa ja pakollista. Sama koskee perusturvaa ja -palveluita, jotka meillä on lailla taattu kaikille laajempina kuin monissa muissa EU-maissa. Lakiin kirjoitetut lupaukset on mahdollista lunastaa luonnollisesti vain, jos niiden rahoitus on vakaalla pohjalla.

Julkisen talouden kestävyyskannalta on olennaista, että työelämässä pysymisen kannustimet ovat riittävän hyvät. Tässä suhteessa on jo päätetty eräistä merkittävistä muutoksista varhaiseläke- ja vanhuuseläkejärjestelmiin. Eläkejärjestelmän kestävyyskannalta ratkaisevaa on myös se, kuinka hyvin se ottaa huomioon mm. elinajan odotteessa tapahtuvat muutokset.

Julkisen talouden kestävyyskannalle on kaksi ennakkoehtoa. Ensimmäinen edellytys on vakaa ja kestävä talouskasvu. Se puolestaan edellyttää työpanoksen ja tuottavuuden nostamista. Toinen perusedellytys kestäväälle julkiselle taloudelle on, että tasapainoa ei pääsitetä missään vaiheessa liian heikoksi.

Lähivuosien talouspolitiikan haasteille on yhteistä tarve nopeasti parantaa inhimillisten voimavarojen käyttöä. Se on edellytys työllisyyden ja tuottavuuden suotuisalle kehitykselle, mikä puolestaan on edellytys hyvinvoinnin säilymiselle ja julkisen talouden kestävyydelle.

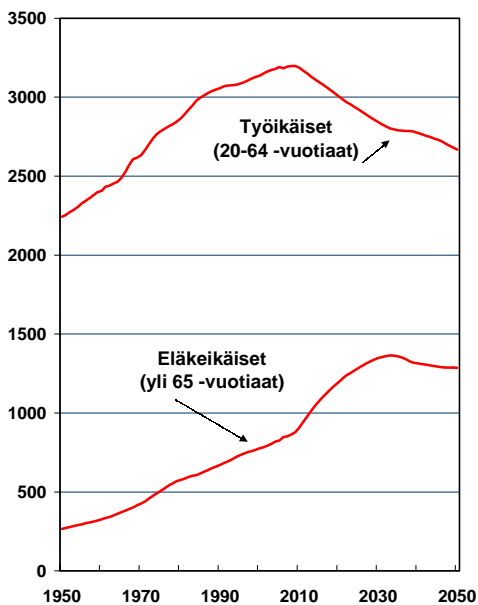
1 Toimintaympäristön muutos

Talouspolitiikan toimintaympäristöllä tarkoitetaan niitä olosuhteita, jotka vaikuttavat talouspolitiikan harjoittamisen edellytyksiin kuten käytettävissä oleviin keinoihin ja resursseihin. Suomen ja muiden EU-maiden talouspolitiikan toimintaympäristöä hallitsevat hyvin pitkälle samat muutostekijät: väestön ikääntyminen ja työvoiman vähentyminen, globalisaatio, ympäristöongelmat ja teknologiakehitys.

1.1 Väestökehitys

Ikääntymisongelma on yleinen muuallakin, mutta Suomessa työvoima supistuu aikaisemmin ja nopeammin kuin muissa EU-maissa. Suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle huoltosuhde heikkenee eli työvoiman ulkopuolella olevien lukumäärä suhteessa työllisiin nousee. Samaan aikaan odotettavissa oleva elinikä pitenee ja vanhusväestön määrä kasvaa.

Kuvio 1. Väestön ikärakenteen muutos, 1 000 henkeä



Lähde: Työministeriö, Tilastokeskus.

Syntyvyys on Suomessa yli 1,7 lasta naista kohden, mikä on EU-keskiarvon yläpuolella. Jotta väestön määrä pysyisi pitkällä aikavälillä ennallaan (ilman siirtolaisuutta), tulisi syntyvyyden kuitenkin olla 2,1 lasta naista kohti.

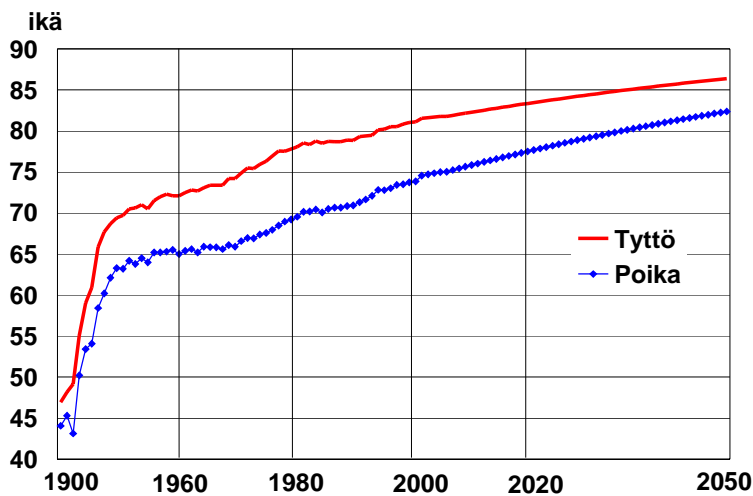
Tilastokeskuksen väestöennusteen perusvaihtoehdon mukaan väestön kokonaismäärä saavuttaa Suomessa huippunsa 2020-luvun alussa nousten runsaaseen 5,3 miljoonaan henkeen.

Työvoimakehityksen kannalta arviointia helpottaa se, että kaikki 2020-luvun alun työikäiset ovat jo syntyneet. Epävarmuutta aiheuttaa lähinnä vain työikäisen väestön maahan- ja maastamuutto.

Työministeriön arvion mukaan työvoima alkaa Suomessa supistua vuodesta 2004 alkaen, ja vuosina 2004-2006 työvoima supistuu keskimäärin ½ prosenttia vuodessa. Muuttumattomalla työllisyysasteella tämä merkitsisi, että myös työllisyys supistuisi ½ prosenttia vuodessa. Työvoiman trendinomainen supistuminen on hyvin poikkeuksellista verrattuna sekä Suomen historiaan että muihin EU-maihin, joissa työvoimapotentialin supistuminen on tulossa eteen vasta myöhemmin.

Työvoiman supistuminen tulee vaikuttamaan selvästi talouskasvuun tarkastelukaudella. Jos työllisyysaste pysyy vuosina 2004-2006 ennallaan, työn tuottavuus työtuntia kohti kasvaa 2 prosenttia ja työaika työllistä kohti jatkaa lyhenemistään ½ prosenttia vuodessa, niin bruttokansantuotteen kasvu jää yhteen prosenttiin vuodessa. Ajautuminen talouden yhden prosentin trendikasvuun voidaan välttää hyödyntämällä paremmin inhimilliset voimavarat ja luomalla puitteet, joissa osaamista syntyy riittävästi ja voimavarat kohdennetaan tuottavuuden kasvua tukevasti

Kuvio 2. Vastasyntyneen suomalaisen elinajanodote vuosina 1900-2050



Lähde: Tilastokeskus ja VATT

1.2 Teknologiakehitys ja uusi talous

Teknologian haasteet talouspolitiikalle aiheutuvat karkeasti kolmesta syystä. Ensinnäkin teknologian luonne on muuttunut. Toiseksi teknologian hyötyjen saavuttaminen edellyttää joustavaa voimavarojen kohdentamista. Kolmanneksi teknologian muutokset ovat nopeita ja uusien tuotteiden markkinoiden kehitys on epävarmaa, mikä heijastuu yleisen talouskehityksen epävarmuutena.

Teknologian luonteen muutosta kuvaa se, että työn tuottavuuden kasvu aina ehkä 1980-luvulle asti perustui pitkälti kiinteisiin tuotannollisiin investointeihin, jotka nostivat tuotannon jalostusarvoa. Suomessa talouspolitiikka kannusti tuotannollisia investointeja pitämällä niiden tuottoastevaatimusta matalana mm. vero- ja rahapolitiikan keinoin. Vaikka seurauksena oli myös investointien tehottomuutta, noudatettu politiikka tuotti varsin nopeassa tahdissa huomattavan tuottavuuden ja tuotannon kasvun. Myös työllisyysvaikutukset olivat myönteisiä.

Teknologian kehittyminen merkitsee ennen muuta kokonaistuottavuuden kasvua eli yritys pystyy tuottamaan tietyn tuotannon pienemmillä pääoma- ja työpanoksilla. Kansantalous, jossa työpanoksen säästöjä ei pystytä panemaan täytäntöön tai työpaikkansa menettänyt työntekijä ei pysty löytämään uutta työpaikkaa, hyötyy teknologian kehityksestä paljon vähemmän kuin sellainen kansantalous, jossa voimavarat kohdentuvat joustavasti uudestaan. Tällaisella sopeutumiskyvyllä on yhtymäkohdat ns. pohjoismaisen palkkamallin ajatukseen, jonka mukaan tasaiset palkankorotukset johtavat voimavarojen siirtymiseen keskimääräistä matalamman tuottavuuskasvun toimialoilta korkeamman tuottavuuskasvun toimialoille. Tällainen siirtyminen alalta toiselle edellyttää kuitenkin talouden ja erityisesti työmarkkinoiden joustavuutta.

Teknologian muutosten nopeus, uusien tuotteiden markkinoiden kehitykseen liittyvä epävarmuus ja tuotteiden lyhyet elinkaaret ovat lisänneet yleisen talouskehityksen epävarmuutta ja heikentäneet sen ennustettavuutta. Tällaista epävarmuutta ei voi poistaa. Vain talouden riittävä sopeutumiskyky ja voimavarojen kohdentumisen joustavuus voi varmistaa sen, etteivät esimerkiksi teknologian ja uusien tuotteiden markkinoiden tuottamat takaiskut aiheuta suurta pysyvää vahinkoa kansantaloudessa.

Uuden teknologian käyttöönoton ratkaiseva merkitys on 'uuden talouden' läpimurrossa, joka näyttäisi tapahtuneen Yhdysvalloissa ja joka Euroopassa on selkeimmin näkyvissä Suomessa ja Ruotsissa. OECD on määritellyt uuden talouden kolmella tavalla. Se merkitsee nopeampaa pitkän aikavälin talouskasvua, loivempia suhdannevaihteluja sekä talouskasvun perustekijöiden muuttumista. Uutta taloutta menestyksekkäästi soveltaneissa maissa markkinoiden säätelyä on nopeasti purettu, kilpailupolitiikkaa tehostettu ja riskipääomajärjestelmiä kehitetty. Lisäksi niissä on panostettu hyvään koulutusjärjestelmään.

Esimerkkinä teollisuusmaiden talouden uudesta vaiheesta pidettiin 1990-luvulla Yhdysvaltojen talouskehitystä, jota leimasi myönteinen työllisyyskehitys, matala inflaatio ja nopea talouskasvu. Näiden saavutusten on katsottu perustuvan suurelta osin uuden informaatioteknologian mahdollisuuksien tehokkaaseen hyväksikäyttöön. Talouskasvun hidastuminen vuonna 2001 on kuitenkin asettanut uuden talouden monien mielestä kyseenalaiseksi.

Väitteet uudesta taloudesta perustuvat toistaiseksi lähinnä vain 1990-luvun jälkipuoliskon kokemuksiin, ja tämän takia ilmiöön on suhtauduttava varovaisesti. Viime aikoina keskustelu uudesta taloudesta on selvästi laantunut. Selvää ei ole, onko se jo ohitettu ilmiö vai valmistautumassa uuteen tulemiseen.

Talouskehityksen ja talouspolitiikan perustekijät eivät uudesta taloudesta huolimatta ole muuttuneet. Edelleen pätee, että kestävä kasvu vaatii talouden hyvää tasapainoa. Samoin tarvitaan edelleen rakennepolitiikkaa, joka purkaa kasvun esteitä ja lisää voimavarojen käytöstä. Uuden talouden ei voida olettaa vähentävän suhdannevaihteluja eikä se itsessään ylläpidä matalaa inflaatiota.

1.3 Globalisaatio

Globalisaatio voidaan määritellä lyhyesti markkinoiden kansainvälistymiseksi ja keskinäisen riippuvuuden voimistumiseksi. Sen eteneminen on kiihtynyt etenkin 1990-luvulla osittain teknologian kehittymisen ansiosta, mutta myös tietoisten poliittisten valintojen seurauksena. Globalisoituminen ei ole ollut ainoastaan taloudellista vaan huomattavalta osin myös ympäristöllistä ja sosiaalista. Myös euroalueen syntyminen ja EU:n itälaajentuminen ovat osa tätä kehitystä.

Globalisaatio ja talouden avautuminen ovat lisänneet kilpailua, tehostaneet markkinoiden toimintaa ja sitä kautta lisänneet hyvinvointia. Työ- ja pääomapanokset ovat koh-

dentuneet entistä tehokkaammin ja kansainvälinen työnjako on syventynyt. Samalla myös taloudelliset häiriöt välittyvät nopeasti maasta toiseen ja talouskehitys on herkkää huonolle politiikalle.

Suomen kansantalous on avautunut ja kilpailu lisääntynyt. Parin viime vuosikymmenen aikana eniten on ehkä muuttunut aiemmin kilpailulta suojatun kotimarkkinasektorin toimintaympäristö. Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen on helpottanut investointien rahoittamista ja yhtäläistänyt pääoman tuottovaatimuksia. Tämä yhdessä toimivien hyödykemarkkinoiden kanssa on merkinnyt, että yritykset reagoivat aiempaa nopeammin markkinoiden ja teknologian muutoksiin. Työmarkkinoille tämä on heijastunut siten, että työpaikkoja syntyy ja häviää aiempaa nopeammassa tahdissa eikä ns. varmoja työpaikkoja yksityisellä sektorilla enää juuri ole.

EU-maiden taloudellisen integraation syventyessä ja globalisaation edetessä rahoitus- ja hyödykemarkkinoiden toiminta lähivuosina todennäköisesti edelleen tehostuu. Globalisaation hyötyjen saavuttaminen edellyttää sopeutumiskykyistä taloutta ja markkinoiden toimivuutta. Toisaalta rahoitus- ja hyödykemarkkinoiden toiminnan tehostuminen voi kärjistää esimerkiksi työmarkkinoiden jäykkyyksien haitallisia vaikutuksia. Tästä esimerkkinä on keskimääräisen työttömyyden pitkä kesto. Jos työttömyysriski ei vähene, voi työttömyys laskea vain, mikäli työttömyyden kesto lyhenee.

Euroopan integraation syveneminen

Talouspolitiikan tavoitteisiin vaikuttaa Suomen asema EU:n ja euroalueen jäsenenä. Vaikka finanssipolitiikka kuuluu EU:ssa kansallisen toimivallan piiriin, sitä koordinoidaan tiiviisti jäsenmaiden kesken. Vakaus- ja kasvusopimus sekä vuosittain sovittavat *Talouspolitiikan laajat suuntaviivat* asettavat myös meille selkeitä talous- ja finanssipoliittisia tavoitteita tai jopa velvoitteita. Myös rakennepolitiikka on noussut entistä enemmän esille EU-tason talouspoliittisissa keskusteluissa ja tavoitteissa.

Suomen vakausohjelmassa julkisen talouden ylijäämälle ja velkakehitykselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet toistaiseksi varsin hyvin. Suidanteiden heikkeneminen viime vuonna muistutti meitä kuitenkin siitä, että Suomen julkisen talouden ja erityisesti valtion talouden tasapaino ovat erittäin suhdanneherkkiä. Aikaisemmat suuret ylijäämät purkautuvat nopeasti, kun suhdanneherkät yhteisöverot, luovutusvoitto- ja optiotuloverot kääntyvät laskuun. Epävarmuus näiden suhdanneherkkien veroerien kehityksestä on erittäin suuri, eikä valtiontalouden suunnittelua voi perustaa kovin suurelle optimismille.

Suomen on vuoden 2004 alkuun mennessä sopeuduttava alkoholijuomien ja tupakkatuotteiden nykyistä vapaampaan tuontiin toisesta jäsenvaltiosta, mikä merkitsee valtion verotulojen vähenemistä ja aiheuttaa paineita tuntuvalle alkoholijuomien ja tupakkatuotteiden verotuksen alentamiselle. Paineet tähän kasvavat etenkin Viron liittyessä EU:hun.

Tavoitteiden toteuttaminen on vaatinut viime kädessä julkisen sektorin toiminnan tehostamista. Tätä tehostamistarvetta alleviivaa EU:n Lissabonin strategia, jonka tavoitteena on tehdä EU:sta maailman kilpailukykyisin talousalue. Osaksi tämän vuoksi rakennepoliittikka on noussut entistä voimakkaammin esille EU-tason talouspoliittisessa keskustelussa ja jäsenmaille annetaan säännöllisesti sitä koskevia suosituksia.

Euroalueella myös yhteinen rahapolitiikka on korostanut finanssipoliittikan kurinalaisuuden ja rakenneuudistusten merkitystä. Kun rahapolitiikka mitoitetaan koko euroalueen hintavakauden näkökulmasta, ei yhteinen korkotaso ole aina Suomen tai muiden yksittäisten euromaiden taloustilanteen kannalta paras mahdollinen. Tästä syystä tarvitaan vahva julkinen talous, jotta talouden vaihteluita tasoittava budjettiautomaatiikka voisi toimia ilman riskiä ylisuurista budjettialijäämistä. Myös markkinoiden sopeutumiskykyä parantavat rakenneuudistukset ovat euromaissa tärkeitä, jotta kansainvälisen talouden häiriöt ja teknologian aiheuttamat muutospainheet eivät synnytä pitkäkestoisia tuotanto- ja työmarkkinaongelmia.

Vuoden 2002 alkaessa saavutettiin merkittävä käytännöllinen ja symbolinen merkkipaalu eurooppalaisen talous- ja rahaliiton luomisessa. Käteisten eurorahojen liikkeellelasku toi uuden rahataloudellisen todellisuuden kaikkeen taloudelliseen toimintaan ja myös yksityisten kansalaisten arkeen. Vasta näissä oloissa taloudenpitäjien ratkaisut perustuvat selkeästi yhteisissä euroissa tapahtuvaan hintojen ja kustannusten arviointiin.

Tämä vahvistaa yhteisen rahan ja rahapolitiikan synnyttämiä myönteisiä kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Tähän mennessä konkreettisimmat hyödyt ovat tulleet matalan ja kohtuullisen vakaan korkotason ansiosta. Myös euroalueen laajuisten rahoitusmarkkinoiden syntyemisellä on ollut myönteisiä vaikutuksia rahoituksen saatavuuteen ja kustannuksiin.

EU:n itälaajentuminen

EU:n integraatiokehitys kokee uuden haasteen EU:n itälaajentumisen yhteydessä. Unioniin liittyy silloin 10 uutta jäsenmaata. Niistä valtaosa on ns. siirtymätalouksia, jotka käyvät edelleen läpi rakennemuutosta suunnitelmataloudesta markkinatalouteen. Haki-

hamaiden yhteinen väkiluku on noin 105 miljoonaa henkeä eli 28 % unionin nykyisestä väkiluvusta, mutta niiden tulotasot ovat huomattavasti EU:n keskiarvoa alhaisempia.

EU:n itälaajentumisen myötä unionista tulee maailman suurin talousalue. Laajentuminen vaikuttaa sekä hakijamaiden että nykyisten jäsenmaiden talouskehitykseen ja tuotantokenteisiin. EU:n laajentumisella tulee arvioiden mukaan olemaan positiivinen vaikutus nykyisten jäsenmaiden talouksiin. Eniten huolta EU-maissa ovat aiheuttaneet lisääntyvä kotimaista tuotantoa syrjäyttävä työvoimavaltaiten tuotteiden tuonti, laajamittainen itäeurooppalaisen työvoiman maahanmuutto ja tuotannon siirtyminen uusiin jäsenmaihin. Hakijamaiden pienen taloudellisen painoarvon takia laajentumisesta ei kuitenkaan ole keskipitkällä aikavälillä odotettavissa merkittäviä kansantalouden tasolla tuntuvia vaikutuksia EU-maissa.

Yhtenäisempi talousalue nopeuttaa uusien jäsenmaiden tuotannon ja elintason nousua. Arvioiden mukaan edistyneimmät hakijamaista saavuttavat ennakoidulla kasvuvauhdilla 20 vuodessa tulotason, joka vastaa vähintään 75 prosenttia EU:n keskiarvosta. Useille maille kiinniotto kestäisi kuitenkin enemmän kuin yhden sukupolven ajan.

Hakijamaat eroavat nykyisistä jäsenmaista monen talouden piirteen osalta. Useimmissa hakijamaissa on suuret budjetti- sekä vaihtotaseen vajeet. Hakijamaiden verojärjestelmiin liittyy runsaasti kehittämistarpeita. Erityisesti verojen keruussa on tehostamisen varaa. Lisäksi EU:n jäseniksi tultuaan maat ovat velvollisia estämään liiallisten alijäämien muodostumisen. Myös unionin tukien hyödyntäminen jäsenyyden toteuduttua lisää menopaineita, koska tukien saamisen edellytyksenä on maiden oma hankekohtainen rahoituspanos.

Hakijamaiden liittyminen rahaliittoon ei myöskään ole täysin ongelmaton. Kestävä ja uskottava rahataloudellinen vakaus saavutetaan vain pitkään jatkuvan hyvän reaalitaloudellisen kehityksen ja tasapainoon tähtäävän talouspolitiikan tuloksena.

Itälaajentumisen vaikutukset Suomeen ovat pääosin samoja kuin koko unionissa. (Budjetti-vaikutuksia on arvioitu liitteessä 11.) Suomen kannalta taloudellisesti merkittävimpiä hakijamaita ovat maantieteellisesti läheiset Baltian maat sekä Puola. Talousyhteistyö ja taloudellinen integroituminen Viron talouden kanssa ovat jo edenneet varsin pitkälle eikä mainittavia sopeutumisongelmia voida odottaa. Lisäksi Viron kansantalouden volyyymi on pieni, joten sen EU-jäsenyyden vaikutukset Suomen kansantalouteen jäänevät vähäisiksi.

1 Toimintaympäristön muutos

Viron jäsenyys saattaa lisätä suomalaisyhtiöiden halukkuutta etabloitua Viroon. Viron nykyisen yhtiöverojärjestelmän vaikutukset kilpailuun EU:n sisämarkkinoilla on kysymys, joka nousee esille liittymisneuvotteluissa. Virossa yritysten jakamatonta voittoa ei veroteta lainkaan. Tuloveroaste on Virossa vain 26 %, eikä siihen liity progressiota, vaan veroprosentti on kaikille sama.

Puolan talous ja sen EU-jäsenyyden vaikutukset liittyvät ennen muuta maan talouden volyyymiin. EU-jäsenyys ja maan vaurastuminen voivat vaikuttaa siten, että Puola tulee antamaan merkittävän kasvusysäyksen koko EU-alueelle tämän vuosikymmenen jälkipuoliskolla. Puolan EU-jäsenyyden on myös arvioitu vahvistavan pohjoisen Euroopan ja erityisesti Itämeren alueen taloudellista painoarvoa.

EU:n sisäisestä työvoiman liikkuvuudesta on jo saatu kokemuksia, jotka ovat olleet monessa suhteessa myönteisiä. Laajentuminen ajoittunee pääosin vaiheeseen, jossa työvoiman riittämättömyys saattaa Suomessa muodostua talouskasvua jarruttavaksi tekijäksi. Laajentumisen vaikutuksia tulisikin arvioida siinä tilanteessa, joka työmarkkinoilla vallitsee 5-10 vuoden kuluttua, jolloin väestön ikääntyminen alkaa vaikuttaa työvoiman saatavuuteen. Yleisiä työvoiman liikkuvuudesta seuraavia pelkoja nykyisissä jäsenmaissa ovat työttömyyden ja sosiaaliturvamenojen kasvu sekä palkkojen alentuminen. Useiden vuosien kuluttua tapahtuvien muuttovirtojen arvioiminen on tällä hetkellä vaikeaa.

Maailmantalouden tasapainottomuudet

USA:n yksityisen sektorin velkaantuminen ja Japanin julkisen talouden velkaantuminen ovat vuoteen 2006 ulottuvan tarkastelukauden keskeisiä riskejä. On mahdotonta luotettavasti arvioida, koska ja kuinka rajun sopeutumisen kautta talouskehitys palautuu näissä maissa kestäväälle uralle. On kuitenkin todennäköistä, että sopeutumisprosessi alkaa lähivuosina.

1. Maailmantalouden suhdanteiden välittyminen Suomen talouteen

Ennusteajankohta	1995-2000	2001-2002 keskikasvu, %				2003
	11/2001	10/2000	4/2001	11/2001	4/2002	4/2002
Maailman BKT	3,8	4,1	3,6	2,1	2,6	3,9
EU-15 BKT	2,6	3,1	2,9	1,5	1,6	2,9
Suomen vientimarkkinoiden BKT	7,1	8,2	8,1	2,9	2,1	6,3
Suomen vienti	19,6	8,3	8,3	-0,2	1,2	6,9
Suomen BKT	5,1	4,1	3,8	1,1	1,2	3,3

Lähde: Euroopan komission ennusteet.

USA on nyt samankaltaisessa tilanteessa kuin Suomi 1990-luvun alkuun tultaessa. Suomen kokemusten perusteella USA:n talouden riskit voi tiivistää seuraavasti: pitkäaikaista velkahoitoteista investointi- ja kulutusbuumia seuraa pitkäaikainen sopeutumisvaihe. USA:n sopeutumisvaihetta helpottaa kuitenkin talouden joustavuus ja monipuolinen tuotantorakenne.

USA:n ja Japanin talouksien riskit merkitsevät, ettei euroalue voi luottaa omassa talouspolitiikassaan vientivetoiseen strategiaan. Tasapainottomuudet merkitsevät potentiaalisia valuuttakurssimuutoksia. Euroopan onkin syytä varautua siihen, ettei talouskasvua voi perustaa viime vuosien suhteellisen heikkoon valuuttakurssiin.

Suomen laman ja USA:n nykyhetken yhtäläisyyksiä

Viiden vuoden ajan 1985-1989 kotimainen kysyntä kasvoi Suomessa keskimäärin 5 % vuodessa eli samaa vauhtia kuin USA:ssa 1996-2000. Yritysten investoinnit kasvoivat Suomessa 1985-1989 vajaat 10 % vuodessa ja USA:ssa runsaat 10 % vuodessa. Kulutus- ja investointibuumin päättyessä molemmissa maissa vaihtotaseen alijäämä/BKT oli noin 5 %, julkinen talous ylijäämäinen ja yksityisen sektorin rahoitusaliijäämä/BKT vastaavasti selvästi yli 5 %. Kotitalouksien velkaantuneisuus (velat/käytettävissä olevat tulot) oli Suomessa korkeimmillaan 88 % 1980-luvun lopussa; USA:ssa se ylitti 100 % vuonna 2000. Nykyisillä asunto- ja osakehinnoilla USA:n kotitaloussektorin tase on tosin edelleen kohtuullisessa kunnossa.

Suomen talouden erityisriskinä 1990-luvun alussa olivat yksityisen sektorin suuret valuuttamääräiset velat, jotka markan devalvoiduttua aiheuttivat vaikean taseongelman ja konkurssiaallon. USA:n talouden erityisongelmana on nyt yksityisen sektorin suuri osakeomistus ja osakekurssien edelleen korkea arvostus huolimatta kurssien laskusta kevään 2000 jälkeen. Osake- ja asuntohintojen huomattava alentuminen aiheuttaisi USA:ssa vaikean taseongelman ja luultavasti myös konkurssiaallon.

Kansainvälisen talouden tasapainottomuudet korostavat euroalueen tarvetta parantaa omaa kasvudynamiikkaansa. Tämän kannalta avainasemassa ovat euroalueen kasvupotentiaalin sekä kuluttajien ja yritysten luottamuksen parantaminen. Kuluttajien luottamuksen kannalta työllisyys ja hyvin toimivat työmarkkinat ovat tärkeitä. Jos talouden häiriöt johtavat pitkäaikaiseen työttömyyteen tai työmarkkinoilta syrjäytymiseen, kuluttajien luottamus ja kysyntä reagoivat vahvasti yleisen taloudellisen epävarmuuden kasvuun. Mitä heikommin työ-, hyödyke- ja rahoitusmarkkinat toimivat, sitä heikommin talouden voimavaroja hyödynnetään ja sitä pienempi on talouden kasvupotentiaali. Se, mikä pätee koko euroalueelle, pätee hyvin myös Suomen kansallisen talouspolitiikan suhteen.

Talouspolitiikan kannalta kansainvälisen talouden ja teknologian riskit merkitsevät viime kädessä kahta asiaa. Ensinnäkään ei voida sulkea pois usean vuoden mittaista viennin heikon kasvun kautta. Tällöin on entistä tärkeämpää, että kotimarkkinasektorissa voimavarat pystytään käyttämään paljon nykyistä paremmin. Toiseksi talouden sopeutumiskyvyn täytyy olla hyvä, sillä on selvää, ettei kotimarkkinasektorin voimakaskaan kasvu voi estää kansainvälisen talouden häiriöiden välittymistä. Näiden häiriöiden vaikutukset ovat sitä pienemmät, mitä paremmin erityisesti työmarkkinat toimivat.

Globalisaatio, teknologiakehitys, työvoiman väheneminen sekä maailmantalouden epätasapainottomuuksiin sopeutuminen aiheuttavat poikkeuksellisen kovat vaatimukset talouspolitiikalle. Jos voimavarojen käyttöä ja talouden sopeutumiskykyä ei pystytä nykyisestä selvästi parantamaan, on talouskasvu muodostumassa hyvin hitaaksi ja julkinen talous ajautumassa syviin ongelmiin.

1.4 Kestävä kehitys

Kestävä kehitys on muodostunut viimeisen 15 vuoden aikana keskeiseksi globaaliksi haasteeksi. YK:n yleiskokouksen päätöksellä perustettiin vuonna 1983 *Ympäristön ja kehityksen maailmankomissio*, joka luovutti raporttinsa vuonna 1987. Sen mukaan "kestävä kehitys on kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuuksia tyydyttää omat tarpeensa".

Maailmankomission raportti käynnisti laajan prosessin. Samalla kestävä kehitys on tullut keskeiseksi teemaksi niin kansainvälisten alueellisten organisaatioiden kuin kansallisvaltioiden ja niiden toimijoiden tavoitteenasettelussa.²

Kestävän kehityksen näkökulmasta oleellinen kysymys on taloudellisen kasvun ja ympäristön välinen yhteys. Se kulminoituu erityisesti tarpeessa hillitä ilmastonmuutoksen etenemistä. Teollisuusmaiden osuus maailman kasvihuonekaasujen päästöistä on tällä hetkellä noin 60 %. Arvioiden mukaan kuva on kuitenkin nopeasti muuttumassa. Jo ensi vuosikymmenen kuluessa voi kehitysmaiden osuus päästöistä kasvaa teollisuusmaita suuremmaksi. Ilmaston muutoksen hillitsemiseksi arvioidaan tarvittavan 60-80 prosentin vähennys koko maail-

²⁾ Globaalitasolla kestävä kehityksen edistäminen huipentuu kuluvana vuonna Johannesburgissa pidettävään Rion 10-vuotis seuranta kokoukseen (World Summit on Sustainable Development, WSSD). Kokous järjestetään valtionpäämiestasolla.

man päästöissä. Vaikka teollisuusmaiden päästöt kokonaan lakkaisivat, tämänasteinen päästövähennys jää saavuttamatta, jos kehitysmaiden taloudellinen kasvu perustuu nykyiseen tuotantotekniikkaan ja vallitseviin kulutustapoihin.

Köyhyyden vähentämisen lisäksi tuotanto- ja kulutustapojen muuttaminen onkin toinen keskeinen tavoite. Ratkaisu köyhyyden voittamiseksi ja luonnonvarojen vaalimiseksi ei ole taloudellisen kasvun hidastaminen teollisuusmaissa. Kestävän taloudellisen kasvun ja sosiaalisen hyvinvoinnin aikaansaaminen maailmanlaajuisesti vaatii kehitysmaiden ja teollisuusmaiden yhteistä panostusta.

Teollisuusmailla on erityinen vastuu sellaisten ratkaisujen kehittämisessä, jotka edesauttavat taloudellisen kasvun ja ympäristökuormituksen välisen yhteyden katkaisemista. Tähän niillä on kehitysmaita paremmat valmiudet. Erityisesti paikallisesti tai alueellisesti vaikuttavia päästöjä on vähennetty teollisuusmaissa huomattavastikin. Globaalisti merkityksellisten ympäristöhaittojen osalta teollisuusmaat ovat kuitenkin vasta alkuvaiheessa.

Maailmanlaajuisesti kestävä kehityksen taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöllinen ulottuvuus ovat keskeisesti toisiinsa sidoksissa. Niitä koskevat haasteet kohdistuvat sekä teollisuusmaihin että kehitysmaihin. Samoin haasteisiin vastaaminen onnistuu ainoastaan yhteisellä toiminnalla.

Ympäristöllisen ja sosiaalisen ulottuvuuden välillä lienee teollisuusmaissa huomattavasti väljempi yhteys kuin ympäristön ja talouden välillä. Tutkimusten perusteella tiedetään, että ympäristöpolitiikka vaikuttaa jossain määrin epäsuotuisasti sosiaalisen hyvinvoinnin jakautumiseen tulonjaon kautta. Ympäristöpoliittiset toimet kun voivat kohdistua keskimääräistä raskaammin pienituloisten ihmisten perustarpeiden tyydyttämiseen – ilmastomuutokseen liittyvät toimet jälleen malliesimerkinä.

Ilmeistä on, että ympäristöpolitiikassa joudutaan tavoitetason kiristyessä kiinnittämään ennistä enemmän huomiota myös sosiaalisiin vaikutuksiin. Toisaalta vastakkainen suhde – sosiaalisen edistyksen vaikutus ympäristöön – on mitä todennäköisimmin ainakin välillisesti positiivinen vähän samaan tapaan kuin ympäristöasioiden painoarvon nousu talouden kehityessä vakaasti ja myönteisesti.

Kestävän kehityksen politiikka

Kestävä kehitys ja sen taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen ulottuvuus kattavat periaatteessa koko yhteiskuntapolitiikan. Sukupolvien välinen näkökulma kestävän kehityksen määritelmässä kuitenkin korostaa erityisesti pitkän ajan ongelma-alueiden tunnistamista sekä ongelmien ratkaisemiseksi tarvittavan politiikan pitkäjänteistä muotoilua. Kestävyyttä arvioitaessa kysymykseksi nousee, missä määrin tämä kunkin maan noudattama koko yhteiskuntapolitiikan kirjo ottaa huomioon sukupolvien välisen näkökulman.

Varsin yleisesti kestävä kehitys mielletään lähinnä ympäristölliseen kestävyysliittäväksi. Epäonnistunut ympäristöpolitiikka voi johtaa peruuttamattomiin ympäristöhaittoihin. Siksi pitkän ajan näkökulma on ympäristöpolitiikassa luonnollinen vaikkakaan ei ilman muuta käytännössä sovellettava lähtökohta. Jälkikäteistä reagointia ympäristöongelmiin ei voida kokonaan välttää.

Viime aikoina on teollisuusmaissa käydyssä keskustelussa ja politiikan valmistelussa noussut entistä enemmän esiin kestävyysliittävien sosiaalinen ulottuvuus. Keskeinen kysymys on kuitenkin, tuoko kestävän kehityksen politiikkakehikko jotain uutta perinteisesti harjoitettuun sosiaali- ja terveyspolitiikkaan, koulutuspolitiikkaan, aluepolitiikkaan sekä muihin politiikkalohkoihin.

Kestävyysliittävien kannalta merkityksellistä on, missä määrin yhteiskunnallinen päätöksenteko kykenee yleensä ratkaisemaan sellaisia ongelmia, joiden aikahorisontti on yhdestä useampaan vuosikymmeneen. Väestön ikääntymiseen liittyvät ongelmat ovat useimmissa teollisuusmaissa parhaillaan pakottamassa päätöksentekojärjestelmän tällaiseen tavanomaista pidempään näkökulmaan. Pitkän ajan taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys voi nousta aiempaa laajemmin yhteiskuntapolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi. Ikääntymisongelman myönteinen hallitseminen edellyttää yhdenmukaista näkökulmaa monella yhteiskuntapolitiikan loholla, joiden päätöksentekohorisontti on perinteisesti ollut verrattain lyhyt.

Suomessa hallitus laati jo vuonna 1998 kestävän kehityksen ohjelman. Tässäkin ohjelmassa keskitytään ekologiseen kestävyysliittävien ja sen edistämiseksi tarvittavien olosuhteiden tarkasteluun. Ohjelman toteutumisen seuranta on parhaillaan käynnissä. Suomessa työ kestävän kehityksen edistämiseksi alkoi kansainvälisesti vertaillen varhain.

Verrattain yleinen näkemys on, että esimerkiksi Suomessa tähän asti harjoitetulla ympäristöpolitiikalla ei ole ollut merkittäviä vaikutuksia kansantalouteen. Jotkin tuotannonalat ovat voineet jossain määrin kärsiä, mutta makrotasolla negatiiviset vaikutukset lienevät jääneet vähäisiksi. Energia- ja ympäristöteknologiaa tarjoavat tuotannonalat ovat voineet hyötyä kiristyneestä ympäristöpolitiikasta. Toisaalta ympäristöpolitiikka on tähän asti keskittynyt lievittämään sellaisia ympäristöongelmia, joihin teknologian kehitys on nopeasti pystynyt tarjoamaan kaupallisia ratkaisuja. Tällaisen kehityksen varaan ei jatkossa voida välttämättä enää nojautua.

Hallituksen ilmastostrategian yhteydessä laaditut laskelmat taloudellisista vaikutuksista antavat ympäristöpolitiikan nousevista kustannusvaikutuksista valaisevan esimerkin. Kioton pöytäkirjan velvoitteiden täyttämisen ei enää voida puhua mitättömistä negatiivisista vaikutuksista edes makrotasolla silloinkaan, kun käytettävissä olevaa päästötöntä energiateknologiaa – ydinvoimaa – voidaan käyttää suojaamaan kansantaloutta nousevilta kustannuspaineilta sekä kansainvälisten energiainvoimien hintariskeiltä. Kuitenkin ilmastonmuutoksen lievittämisen näkökulmasta pöytäkirjan toimeenpano kaikissa teollisuusmaissa on vasta ensimmäinen pienen pieni askel tässä globaalista torjuntapolitiikkaa vaativassa tehtävässä. Uusista nykyistä kireämmistä päästövähennysvelvoitteista on määrä aloittaa kansainväliset neuvottelut viimeistään vuonna 2005.

2 Talouden tila ja tulevaisuudennäkymät

Tässä luvussa tarkastellaan taloudellisia olosuhteita lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Pitkän aikavälin näkymiä on esitelty erikseen eläkeuudistuksen valossa luvussa 3. Mitä pidemmälle tulevaisuuteen tarkastelu ulottuu sitä suuremman sijan tarkastelussa saavat väestökehitys ja talouden rakenteelliset kysymykset.

2.1 Lähtökohtatilanne

Suomessa talouskehitys jatkui alkuvuonna vaisuna lähinnä vientikysynnän laimeuden vuoksi. Viennin odotetaan kuitenkin alkavan elpyä kansainvälisen kysynnän vahvistuessa. Talouskasvu perustuu silti tänäkin vuonna selkeästi kotimaiseen kysyntään, etenkin paranevan ostovoiman tukemaan yksityiseen kulutukseen. Yksityisten tuotannollisten investointien viriäminen sitä vastoin odottaa vielä talousnäkyymiin yhä liittyvän epävarmuuden hälvenemistä.

Vuoden alkukuukausien heikkouden vuoksi kokonaistuotannon kasvun arvioidaan jäävän 1,6 prosenttiin; tämänkin saavuttaminen edellyttää kasvuvauhdin varsin tuntuva nopeutumista jo keväästä alkaen. Keskimääräinen työttömyysaste nousee 9,4 prosenttiin, sillä työpaikkojen määrä ei lisäännny. Valtiontalouden ylijäämä supistuu selvästi, kun menot kasvavat tuntuvasti. Tämän seurauksena myös koko julkisen talouden ylijäämä pienenee, mutta on sosiaaliturvasektorin ansiosta vielä lähes 3½ % suhteessa kokonaistuotantoon.

Ensi vuonna kokonaistuotannon vuosikasvun odotetaan nopeutuvan pitkän aikavälin keskimäärän tuntumaan, lähes 3½ prosenttiin, paljolti positiiviseksi palaavan nettoviennin ansiosta. Odotukset viennin kasvusta perustuvat sekä kansainvälisen talouskasvun elpymiseen että vahvaan kilpailukykyyn; sähköteknisen teollisuuden viennin ei kuitenkaan arvioida yltävän lähellekään parin vuoden takaisia kasvulukuja. Yksityisen kulutuksen odotetaan jatkavan tämänvuotista 2½ prosentin kasvuaan ja investoinnitkin kääntynevät hienoiseen nousuun. Työttömyysaste pysyy keskimäärin tämänvuotisella tasolla, mutta on vuoden lopulla jo laskussa. Valtiontalouden ylijäämän odotetaan supistuvan lähes nollaan.

Suurimmat epävarmuudet liittyvät toisaalta Yhdysvaltain talouden nousun voimaan ja kestävyteen sekä toisaalta sähköteknisen teollisuuden tuotantoon, joka keskeisesti riippuu uuden tuotesukupolvien saamasta, vaikeasti ennustettavasta vastaanotosta kuluttajien keskuudessa.

Taulukko 2. Keskeisiä ennustelukuja, toukokuu 2002

	1999	2000*	2001*	2002**	2003**
	määrän muutos, %				
Bkt markkinahintaan	4,1	5,6	0,7	1,6	3,3
Tuonti	4,0	16,2	-1,0	1,8	5,1
Vienti	6,8	18,2	-0,7	1,6	7,2
Yksityinen kulutus	4,0	2,2	1,4	2,3	2,5
Julkisen kulutus	1,9	-0,2	1,7	1,5	1,5
Yksityiset investoinnit	4,0	6,8	1,8	-1,1	1,5
Julkiset investoinnit	-2,4	-6,3	3,9	2,8	-4,9
Työllisyysaste, %	66,0	66,9	67,7	67,6	67,5
Työttömyysaste, %	10,2	9,8	9,1	9,4	9,4
Kuluttajahintaindeksi, muutos, %	1,2	3,4	2,6	1,8	1,8
Ansiotasoindeksi, muutos, %	2,8	4,0	4,5	3,3	3,5
Vaihtotase, % BKT:sta	6,0	7,2	6,5	6,3	7,1
Ulkomainen nettovelka, % BKT:sta	18,1	13,5	5,8	-0,8	-7,9
Julkisyhteisöjen menot, % BKT:sta	52,1	48,6	49,4	49,9	49,2
Veroaste, % BKT:sta	46,2	47,1	45,6	44,7	43,2
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä, % BKT:sta	1,9	7,0	4,9	3,3	2,4
Valtion rahoitusjäämä, % BKT:sta	-0,7	3,4	1,9	0,7	0,1
Julkisyhteisöjen bruttovelka (EMU), % BKT:sta	46,8	44,0	43,6	43,7	42,9
Valtionvelka, % BKT:sta	56,5	48,3	45,7	44,3	42,8

Valtion tulojen kasvu jää varsin vähäiseksi myös vuonna 2002, vaikka yhteisöverotuksen maksatuksia siirtyi hieman viime vuodesta tähän vuoteen. Pääasiallinen syy verokertymien vähäiseen kasvuun ovat veropohjien heikko kehitys sekä toteutetut tuloverotuksen kevenykset.

Valtion menojen kasvu nopeutuu tänä vuonna, ja kokonaismenöiden nimelliskasvu näyttää nousevan jopa 7 prosenttiin. Kolmannes koko kasvusta on kuitenkin näennäistä teknisluonteista kasvua kuntien valtionavuisissa. Kunnallisten palvelujen laajentaminen korottaa myös valtionosuuksien tasoa. Sosiaaliturvamaksujen alennukset lisäävät takuumekanismin kautta siirtoja muille sosiaaliturvarahastoille. Valtion korkomenot vähenevät yhä, vaikka velan pieneneminen on hidastunut. Valtion kulutusmenöiden arvioidaan kasvavan määrällisesti vain lievästi, ja valtion investointien arvioidaan kääntyvän kasvuun mm. liikenneinvestointeihin osoitettujen lisämäärärahojen vuoksi. Valtionhallinto pysyy kuluvana vuonna rahoitusylijäämäisenä, mutta ylijäämä näyttäisi supistuvan runsaaseen ½ prosenttiin kokonaistuotantoon suhteutettuna.

Vuonna 2003 valtion verotulojen kasvun arvioidaan jäävän ennustetusta suhdannenususta huolimatta edelleen hyvin vaimeaksi. Maaliskuun menokehityksen pohjalta arvioituna valtion menot kasvavat edelleen vuonna 2003, mutta kasvuvauhti jäänee alle puoleen tämänvuotisesta. Kulutusmenojen reaalikasvu jatkuu melko vähäisenä. Korkomenojen viime vuosien selvä laskusuunta näyttäisi pysähtyvän. Valtion rahoitusasema heikkenee ensi vuonna tasa-painon tuntumaan, budjettitaloudessa jopa alijäämäiseksi.

Kuntien rahoitusasema heikkeni viime vuonna selvästi. Vaikka kunnallisveron tuoton kasvu oli laman jälkeisen ajan nopeinta, kuntien tulokehitys kokonaisuudessaan oli vaisua yhteisö-veron tuoton vähenemisen takia. Menojen kasvu kuitenkin nopeutui ja kuntatalous kääntyi rahoitusali jäämäiseksi.

2.2 Keskipitkän aikavälin näkymät: 2002-2006

Talouskehityksen heikkenemisestä ja jatkoon liittyvistä riskeistä huolimatta talouskasvun edellytykset ovat hyvät keskipitkällä aikavälillä. Teollisuuden kilpailukyky on vahva ja kannattavuus hyvä. Erityisesti informaatioteknologia-alan kasvumahdollisuudet ovat hyvät. Taloudessa on käyttämättömiä resursseja, jotka osaltaan yhdessä kansainvälisten talousnäkymien kirkastumisen kanssa mahdollistavat paluun tämänhetkistä nopeampaan kasvuvauhtiin. Taulukossa 3 esitettävän keskipitkän aikavälin peruslaskelman mukaan seuraavan viiden vuoden aikana Suomen talouskasvu olisi keskimäärin 2 3/4 % vuodessa. Tarkastelukauden loppupuolella vuosina 2004-2006 kokonaistuotannon arvioidaan lisääntyvän 3 % vuodessa, mikä vastaa pitkän aikavälin keskimääräistä kasvua.

Taulukko 3. Keskeisiä talouden muuttujia vuosille 2001-2006

	2001*	2002**	2003**	2004-2006**	2002-2006**
	muutos, %				
BKT	0,7	1,6	3,3	3,0	2,8
Tuonti	-1,0	1,8	5,1	5,0	4,4
Vienti	-0,7	1,6	7,2	6,0	5,3
Yksityinen kulutus	1,4	2,3	2,5	2,6	2,5
Julkinen kulutus	1,7	1,5	1,5	0,9	1,1
Yksityiset investoinnit	1,8	-1,1	1,5	2,5	1,6
Julkiset investoinnit	3,9	2,8	-4,9	0,8	0,1
Yksityisen kulutuksen hinta	2,7	1,9	1,8	1,7	1,7
Työllisyys	1,4	0,0	0,1	0,5	0,3
Työn tuottavuus	1,0	2,3	3,6	2,7	2,8
	%				
	2002*	2003*	2004**	2005**	2006**
Työttömyysaste	9,4	9,4	9,2	8,8	8,5
Työllisyysaste (15-64 -vuotiaat)	67,6	67,5	67,7	67,9	68,2

* = ennakkotieto

** = ennuste

Kansainvälisen talouden keskipitkän ajan näkymät riippuvat monista tekijöistä. Tulevan nousun voimakkuus ja etenkin tieto- ja viestintäteknologiamarkkinoiden elpymistähti on vaikeasti arvioitavissa. Yhdysvaltain kokonaistaloudellinen tasapaino kärsii yksityisen sektorin korkean velkaantumisen ja kasvavan vaihtotasealijäämän ilmentämistä ratkaisemattomista jännitteistä. Euroopassa kasvun edellytyksiä ja sopeutumiskykyä parantavat rakenneuudistukset eivät ota edetäkseen. Japanin talous näyttää juuttuneen deflatoriseen lamaloukkuuun. Öljyn hinta on epävakaa.

Kansainvälinen ympäristö ja vientikysyntä

Julkinen talous tukee tällä hetkellä merkittävästi kotimaista kysyntää. Tuloverotusta kevennettiin vuonna 2001 noin ¾ prosenttiyksiköllä ja kevennetään edelleen vuonna 2002 noin ½ prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen. (Ks. luettelo veromuutoksista liitteessä 1.) Suhdanneautomaatiikka on osaltaan keventämässä verorasitusta. Julkisyhteisöjen verojen suhde kokonaistuotantoon on laskemassa vuodesta 2000 vuoteen 2002 kaikkiaan lähes 3 prosenttiyksiköllä. Samanaikaisesti julkisten menojen suhde kokonaistuotantoon kasvaa runsaalla prosenttiyksiköllä.

Taloukasvun odotetaan perustuvan toistaiseksi edelleen kotimaiseen kysyntään. Suomalaisen kotitalouksien usko omaan taloudelliseen tilaansa on pysytellyt suhteellisen vahvana ja välillä heikentynyt luottamus muuhunkin talouteen on taas kohentumaan päin. Tätä tukee kotitalouksien tulojen kasvu, joka arvioidaan lähivuosina nimellisesti keskimäärin 4½ prosentiksi vuodessa. Kotitalouksien säästämisasteen oletetaan pysyvän lähes muuttumattomana. Tämä merkitsee sitä, että yksityinen kulutus lisääntyy vuosina 2002-2006 reaalisesti 2½-3 % vuodessa.

Keskipitkällä aikavälillä kuluttajahintojen nousua vähentävät osaltaan myös välilliseen verotukseen kuten alkoholiverotukseen liittyvät alennuspaineet. Kuluttajahintojen nousuvauhdin arvioidaan alentuvan keskimäärin noin 1½ prosenttiin tarkasteluajanjakson loppupuolella.

Investointien kasvun ennustetaan hidastuvan lähivuosina 1990-luvun jälkipuoliskoon verrattuna. Kotimaisia investointeja rajoittaa osaltaan yritysten pyrkimys vahvistaa asemiaan kansainvälisillä markkinoilla investoimalla ulkomaille. Lamavuosien jälkeen käynnistyneen investointiasteen nousun odotetaan pysähtyvän ja investointien osuuden kokonaistuotannosta arvioidaan jäävän 20 prosentin tuntumaan. Tämä on selvästi alhaisempi taso kuin aiempina vuosikymmeninä.

Tuottavuuden nousuvauhti on matalasuhdanteen aikana alentunut, mutta se kohoonee jälleen kysynnän elpymässä runsaan 2½-3 prosentin tienoille. Uuden teknologian tähänastista laajapohjaisempi soveltaminen tukisi tuottavuuden nousua.

Teollisuuden tuotantorakenteen monipuolistuminen on vahvistanut viennin kasvumahdollisuuksia verrattuna historialliseen pitkän aikavälin kehitykseen. Viennin arvioidaan lisääntyvän lähivuosina maailmantalouden kasvun mukaisesti. Elektroniikkateollisuuden merkitys koko viennin kannalta säilyy vahvana myös jatkossa, vaikka samanlaiseen kasvuun kuin 1990-luvulla ei ylletäkään. Mahdollista kuitenkin on, että tuotantokustannusten alentamiseksi sarjatuotantoa siirretään tuotantokustannuksiltaan edullisempiin ja mahdollisesti lähempänä lopputuotemarkkinoita oleviin maihin.

Työvoiman kysyntä kääntyy perusarviossa uudelleen kasvuun vuosina 2003-2006. Työllisyysaste jää periodin jälkipuolella vajaaseen 68 prosenttiin ja työttömyysaste on noin 8½ % vuonna 2006 (eli vajaan prosenttiyksikön korkeampi kuin kevään 2001 skenaariolaskelmissa oletettiin).

Hitaan kasvun vaihtoehto

Talouden keskipitkän aikavälin kehitystä on tarkasteltu myös heikomman talouskasvun valossa. Siinä talouskasvu jää keskipitkällä aikavälillä vain puoleen perusuran talouskasvusta.

Taulukko 4. Keskeisiä talouden muuttujia hitaan kasvun vaihtoehdossa

	2001*	2002**	2003**	2004-2006**	2002-2006**
	muutos, %				
BKT	0,7	1,6	2,3	1,0	1,4
Tuonti	-1,0	1,8	3,5	2,0	2,3
Vienti	-0,7	1,6	5,0	2,0	2,5
Yksityinen kulutus	1,4	2,3	2,0	1,2	1,6
Julkisen kulutus	1,7	1,5	1,3	0,7	1,0
Yksityiset investoinnit	1,8	-1,1	0,3	0,2	0,0
Julkiset investoinnit	3,9	2,8	-4,9	0,0	-0,4
Yksityisen kulutuksen hinta	2,7	1,9	1,4	1,3	1,4
Työllisyys	1,4	0,0	-0,1	-0,3	-0,2
Työn tuottavuus	1,0	2,3	2,4	1,8	2,0
	%				
	2002*	2003*	2004**	2005**	2006**
Työttömyysaste	9,4	9,4	9,4	9,4	9,4
Työllisyysaste (15-64 -vuotiaat)	67,4	67,5	67,5	67,5	67,5

* = ennakkotieto

** = ennuste

Työttömyysaste on oletettu muuttumattomaksi ja asetettu 9½ prosentin tasolle. Myös työllisyysasteen on oletettu pysyvän ennallaan. Tuottavuuskasvuksi on arvioitu 2 % työtuntia kohden.

Työvoiman määrä kehittyi työministeriön arvioiman työvoimapotentialin mukaisesti. Sen mukaan työvoima kääntyisi laskuun vuonna 2004, jolloin sen määrä alenisi 7 000 hengellä. Vuosina 2005 ja 2006 työvoima vähenisi 13 500 ja 16 000 hengellä.

Laskelmassa kokonaistuotanto määräytyy tuottavuusoletuksen ja käytettävissä olevan työvoiman määrän perusteella. Funktionaalinen tulonjako on oletuksissa muuttumaton, palkan- korotukset jäävät 1 prosenttiyksikköä perusurassa oletettua alhaisemmiksi vuotta kohden. Vastaavasti kuluttajahintojen nousu jää vuosittain vajaa ½ prosenttiyksikköä perusurassa arvioitua vähäisemmäksi ajanjaksolla 2003-2006.

Julkisen talouden tasapaino

Vuosi sitten julkaistussa raportissa "Talouspolitiikan lähivuosien haasteista" esitettiin kaksi skenaariota julkisen talouden kehityksestä. Todennäköisimpänä pidetty perusskenaario johdettiin pitkällä aikavälillä kestävämmältä vaikuttavaan kehitykseen. Siinä ikääntymiseen liittyvien julkisten menojen kasvu edellytti veroasteen selvää nousua, jotta julkisen talouden velkaantuneisuus pystyttiin pitämään hallittuna. Nouseva veroaste ei mitään ilmeisemmin ole kuitenkaan kestävä. Hitaamman kasvun vaihtoehdossa julkinen talous kehittyi vielä perusskenaariotakin kestävämpään suuntaan. Todellisuudessa Suomen talouskehitys on viimeisen vuoden aikana ollut jopa huomattavasti heikompaa kuin vuosi sitten esitetystä pessimistisemmässä skenaariossa osattiin odottaa.

Vuoden 2002 talousarvioesityksen yleisperusteluissa hallitus totesi, että valtiontalouden ylijäämän tulisi olla kuluvan vuosikymmenen aikana keskimäärin 1½-2 % suhteessa bruttokansantuotteeseen, jotta valtion velka saataisiin alenemaan riittävästi julkisen talouden kestävyden takaamiseksi myöhempinäkin vuosina. Tähän tasapainotavoitteeseen pääsemisen todettiin lähivuosina muodostuneen entistä epävarmemmaksi, minkä nähtiin korostavan julkista taloutta vahvistavien rakenteellisten toimien merkitystä.

Maailmantalouden kehitystä seurannut kotimaisen suhdannetilanteen heikkeneminen muutti vuoden 2001 aikana merkittävästi Suomen julkisen talouden näkymiä. Julkisyhteisöjen ylijäämän arvioidaan alentuneen bruttokansantuotteeseen suhteutettuna 7 prosentista vuon-

na 2000 vajaaseen 5 prosenttiin vuonna 2001. Viimeisimpien arvioiden mukaan ylijäämä supistuu vuonna 2002 noin 3½ prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen ja laskee edelleen 2½-3 prosentin tasolle vuosiksi 2003-2006.

Liitteen 2 taulukossa verrataan julkisyhteisöjen kokonaistuloja ja –menoja sekä ylijäämän kehitystä koskevia tuoreita keskipitkän ajan laskelmia keväällä 2001 laadittuihin vastaaviin arvioihin.

Verotulojen arviointi perustuu tehtyihin päätöksiin ja kokonaistaloudellisiin laskelmiin ottaen huomioon eräiden välillisten verojen tuottojen alenemisen (alkoholijuomaveron ja arvonlisävero; laskelmiin sisältyvä veronalennuspaine vastaa noin ¾ prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2006). Tulo- ja varallisuusveron tuottoa vuonna 2003 pienentää yleisen sairausvakuutusmaksun korotuksen kompensaatona laskelmaan sisällytetty tuloverokevennys (yli 200 milj. euroa). Muita muutoksia veroperusteisiin ei ole vuoden 2002 talousarvion yhteydessä tehtyjen päätösten lisäksi oletettu. Valtion menojen osalta laskelmat perustuvat vuoden 2002 talousarvioon ja vuosien 2003-2006 määrärahakehyspäätökseen. (Ks. liite 6.)

Laskelmissa julkisyhteisöjen tulojen suhde kokonaistuotannon arvoon laskee vuodesta 2000 vuoteen 2006 noin 5 prosenttiyksiköllä. Suuruusluokka on vain vähän alhaisempi kuin edellisen kevään laskelmissa, mutta tulojen (ja siis verotuksen) taso on periodin päättyessä lähes puolitoista prosenttiyksikköä korkeampi kuin aiemmin oletettiin. Niin kansainvälisen verokilpailun kuin kotimaisten työmarkkinoiden toiminnankin kannalta merkittävä korkean verotuksen ongelma on uusissa laskelmissa aiemmin oletettuakin vaikeampi.

Julkisyhteisöjen menoaste on kohoamassa vuodesta 2000 vuoteen 2002 mennessä noin 1 ¼ prosenttiyksiköllä sen sijaan, että se laskisi suunnilleen samalla määrällä kuten kevään 2001 laskelmissa oletettiin. Vuonna 2002 menoaste muodostuu näin lähes 3 prosenttiyksikköä aiemmin arvioitua korkeammaksi bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Vuodesta 2002 vuoteen 2006 menoaste taas laskisi runsaalla 2 prosenttiyksiköllä eli saman verran kuin keväällä 2001 arvioitiin. On selvää, että tämä kehitys toteutuu vain pidättyväisen meno-kehityksen oloissa. Menoasteen taso pysyy kuitenkin koko tämän ajan noin 3 prosenttiyksikköä korkeampana kuin aiemmissa julkisen talouden kestävyyslaskelmissa. Lähtökohta ikääntymisen myötä syntyviä uusia menopaineita ajatellen on näin ollen vastaavasti hankalampi.

Viimeisimpien arvioiden mukaan julkisyhteisöjen tuloaste muodostuu lähivuosina keväällä 2001 ennakoitua korkeammaksi. Tähän vaikuttavat osaltaan jo vuonna 2000 saavutettu odotettua korkeampi verotulojen taso sekä aiempaa varovaisemmat veronalennusarviot — mutta myös tuotannon arvon oletettua vähäisempi kasvu. Tulojen taso suhteessa kokonaistuotantoon on laskelmissa vuosikymmenen puolivälin tienoilla 1-1½ prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuosi sitten oletettiin.

Koska menojen kasvu poikkeaa kuitenkin vielä enemmän vuosi sitten arvioidusta, muodostuu julkisyhteisöjen ylijäämä kokonaisuudessaan vuosina 2002-2006 keskimäärin 2 prosenttiyksikköä alhaisemmaksi kuin keväällä 2001 arvioitiin. Verrattuna tuolloin laadittuihin laskelmiin julkisen talouden keskipitkän ajan kestävydestä ollaan lähivuosina etenemässä perusuran sijasta heikomman kasvun ja heikomman julkisen talouden uraa. Vuoteen 2006 mennessä on poikkeamaa keväällä tehtyihin julkisen talouden keskipitkän ajan laskelmiin verrattuna syntynyt noin 11 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen (kumulatiivinen ylijäämien poikkeama prosentteina vuoden 2006 arvioidusta bruttokansantuotteesta). Varautuneisuus tuleviin meno- ja verokilpailupaineisiin on tällöin vastaavasti heikompi. Pääosin poikkeama johtuu epäsuotuisammasta valtiontalouden kehityksestä, vähäisemmältä osin myös heikommasta kuntatalouden tasapainosta.

Julkisyhteisöjen rahoitusjäämän arvioitu jakautuminen valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen osalle on esitetty taulukossa 5. Valtiontalouden ylijäämä supistuu vajaan 1 prosenttiin kokonaistuotannosta vuonna 2002 ja on vain hieman ylijäämäinen vuosina 2003-2004. Kuntatalous näyttää muodostuvan kokonaisuudessaan alijäämäiseksi vuosina 2002-2006. Sosiaaliturvarahastojen ylijäämä vastaa vajaata 3 prosenttia kokonaistuotannosta vuosina 2002-2006.

Julkinen velkaantuneisuus alentuu vähemmän kuin julkisen talouden ylijäämän, kokonaistuotannon nimellisen kasvun ja yksityistämistulojen perusteella voisi odottaa, sillä julkiseen sektoriin kuuluvat työeläkerahastot ovat vähentämässä valtion velkakirjojen osuutta sijoitussalkuissaan. Julkinen talous on erittäin haavoittuva talouskasvun verrattain vaatimattomallekin hidastumiselle.

Taulukko 5. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen perusvaihtoehdossa, %

	2002**	2003**	2004**	2005**	2006**
Julkisyhteisöt yhteensä	3,3	2,4	2,4	2,9	3,0
Valtio	0,7	0,1	0,1	0,5	0,8
Paikallishallinto	-0,2	-0,5	-0,4	-0,5	-0,5
Sosiaaliturvarahastot	2,8	2,7	2,8	2,8	2,7

Hitaan kasvun vaihtoehdossa myös valtion taloudesta tulee alijäämäinen ja kuntien alijäämästä muodostuu peruslaskelmassa esitettyä syvempi.

Taulukko 6. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen hitaan kasvun vaihtoehdossa, %

	2002**	2003**	2004**	2005**	2006**
Julkisyhteisöt yhteensä	3,3	1,8	1,3	1,0	0,5
Valtio	0,7	-0,3	-0,7	-0,8	-1,0
Paikallishallinto	-0,2	-0,6	-0,7	-0,9	-1,1
Sosiaaliturvarahastot	2,8	2,6	2,6	2,6	2,5

Taloukasvulla on keskeinen merkitys velkaantumiskehityksen kannalta. Julkisen talouden kestävyys on kuitenkin vakavasti vaarantumassa pitkällä aikavälillä jopa normaalin talouskasvun oloissa. Varautumisaika ennen ikäsidonnaisten menojen paisumista uhkaa tuhlautua ilman merkittävää velkaantumisen supistumista.

3 Eläkeuudistus

Talouden pitkän aikavälin tarkastelussa painottuvat toimintaympäristön muutos ja rakenteellinen kehitys. Tarkimmin on ennustettavissa väestökehitys, joskin siihenkin liittyy suuria epävarmuuksia. (Väestökehitystä on tarkasteltu edellä luvussa 1.1). Ennustettu väestön ikääntyminen tuo mukanaan haasteita, jotka edellyttävät hyvin varhain aloitettua varautumista. Ongelmana ovat julkisen talouden kestävyys ja työvoiman riittävyys. Tämän vuoksi pitkän aikavälin tarkastelun painopiste on väestökehityksen ja eläkejärjestelmän uudistuksen vaikutuksissa julkiseen talouteen.

Vuonna 1999 työmarkkinajärjestöt ja työeläkelaitokset sopivat eräistä eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä toimita. Hallitus toteutti ne lakimuutoksilla. Samassa yhteydessä päätettiin seurata sovittujen toimien toteutumista ja arvioida yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa niiden riittävyttä. Hallitus edellytti lisätoimenpiteitä, jos arviointi osoittaisi, että hallitusohjelmaan kirjattu eläkeiän nousu 2-3 vuodella ei toteutuisi.

Vuonna 2000 aloitettiin eläke- ja työttömyysturvan laajempi valmistelutyö. Työttömyys- ja eläketurvauudistuksia valmistelleet työryhmät, joissa olivat mukana työmarkkinajärjestöt ja valtiovallan edustajat, saivat työnsä päätökseen vuoden 2001 marraskuussa. Tuolloin he myös pääsivät sopimukseen eläkeuudistuksesta. Sopimus yhdessä jo aiemmin toteutettujen uudistusten kanssa sisältää työeläkejärjestelmään muutoksia, joiden arvioidaan myöhentävän keskimääräistä eläkkeelle siirtymistä pitkällä aikavälillä 2-3 vuodella. Uudistus ("eläkepaketti") karsii varhaiseläkkeitä ja lisää työssä jatkamisen kannusteita. Uudistuksen yksi tavoite oli myös eläkejärjestelmän yksinkertaistaminen. Tässä ei kuitenkaan onnistuttu. (Eläkeuudistuksen pääkohdat on esitetty liitteessä 3.)

Jatkovalmistelussa on tarkoitus arvioida muutosten vaikutukset eri sukupuolten eläketurvaan ja huolehtia siitä, että väliinpuutoamistilanteita ei synny. Lisäksi työmarkkinajärjestöt ovat sopineet tavoitteesta tukea ikääntyvän työvoiman työssä jaksamista ja työsuhteen pysyvyyttä. Valtaosan esityksistä on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2005 alusta lähtien.

3.1 Vaikutuksia pitkän aikavälin näkymiin

Eläkejärjestelmän vaikutuksista kokonaistalouteen ja julkisen talouden kestävyYTEEN on laadittu neljä erilaista laskelmaa, jotka perustuvat ns. normaaliin talouskasvun skenaarioon sekä yksi laskelma, joka perustuu hitaan kasvun skenaarioon. (Talouskasvun kaksi vaihtoehtoista skenaariota on esitelty luvussa 2.2.)

Neljä eläkevaihtoehtoa normaalin talouskasvun skenaariossa

1. *peruslaskelma* (ilman valmisteilla olevaa eläke- ja työttömyysturvauudistusta).
2. *laskelma*, jossa on otettu huomioon marraskuussa 2001 sovitun eläkepaketin vaikutukset sekä oletettu, että eläkepalkan koko työuraan perustuvasta laskentatavasta on saavutettu sopimus, jossa laskentatavan muutos toteutetaan kustannusneutraalisti. Lisäksi oletetaan, että 60 prosentin eläkekatto suhteessa palkkaan poistuu ja että uudistus koskee myös koko julkista sektoria.
3. *laskelma*, jossa eläkejärjestelmä sopeutuu elinajan pitenemiseen siten, että vähentämättömään työeläkkeeseen oikeuttava eläkeikä (63 vuotta) nousee automaattisesti 3/4:lla elinajan odotteen kasvusta. Muilta osin laskelma perustuu samoihin oletuksiin kuin 2. laskelma.
4. *laskelma*, jossa eläkerahastojen reaalista tuottoasteoletusta nostettiin prosenttiyksiköllä 4 prosenttiin. Muilta osin laskelma perustuu samoihin oletuksiin kuin 3. laskelma.

Lisäksi lopuksi esitetään skenaario, jossa talouskasvu jää vuosina 2003-2006 olennaisesti hitaammaksi kuin näissä neljässä laskelmassa. Muilta osin sen oletukset ovat samat kuin 2. laskelmassa.

Kaikissa laskelmissa oletetaan lisäksi, että:

- * veroaste laskee 45,4 prosentista (v. 2001) 42,4 prosenttiin (v. 2006) ja pidetään vakiona vuoteen 2050 asti,
- * työeläkemaksujen annetaan nousta ja muiden verojen astetta vastaavasti lasketaan, jotta kokonaisveroaste pysyy vakiona vuodesta 2006 lähtien,
- * ikäsidonnaiset menot (eläkkeet sekä terveydenhoito- ja pitkäaikaishoidon menot) ovat ennusteiden mukaisia,
- * ei-ikäsidonnaiset julkiset menot (pl. työttömyys- ja korkomenot) pidetään vuodesta 2006 lähtien vakiona suhteessa bruttokansantuotteeseen,

* reaalikorko on 3 % (paitsi neljännessä laskelmassa 4 %), työn tuottavuuden kasvu on keskimäärin 1,75 % vuodessa ja inflaatio on 2 %.

Peruslaskelma (1. laskelma)

Ensimmäiseksi tarkastellaan tilannetta ilman eläkeuudistusta. Tähän peruslaskelmaan sisältyy keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän noin 1½ vuoden nousu pitkällä aikavälillä. Tämä on ollut myös valtiovarainministeriön viime vuonna julkistettujen laskelmien oletus. Oletus pohjautuu lähinnä yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan nousuun aiempien muutosten seurauksena, työttömyyden alenemiseen sekä yleisen terveydentilan parantamisesta johtuvaan työkyvyttömyyseläkkeiden vähenemiseen.

Eläkepaketti (2. laskelma)

Tässä vaihtoehdossa eläkkeelle siirtyminen lykkääntyy 1½ vuodella suhteessa peruslaskelmaan, mikä vähentää eläkeläisten määrää lähes 7 % peruslaskelmaan verrattuna. Eläkkeellesiirtymisiän nousun seurauksena eläkkeiden taso on keskimäärin runsaat 5 % korkeampi kuin peruslaskelmassa. Eläkemenot pysyvät suunnilleen peruslaskelman tasolla. Paremman työllisyyskehityksen seurauksena bruttokansantuote on pitkällä aikavälillä noin 5 % perusuran tasoa korkeampi, mikä alentaa eläkemenojen bruttokansantuoteosuutta suhteessa peruslaskelmaan. Työeläkemaksu jää pitkällä aikavälillä noin 2 prosenttiyksikköä matalammaksi kuin peruslaskelmassa.

Myönteisten työllisyys- ja tuotantovaikutusten vuoksi julkinen talous kokonaisuutena näyttäisi olevan kestäväällä pohjalla (joko ylijäämäinen tai tasapainossa) vuoden 2030 paikkeille saakka. Sen jälkeen alijäämä alkaa kasvaa niin, että vuonna 2050 se on noin 2 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Muu julkinen talous (valtio, kunnat yms.) on kuitenkin alijäämäinen jo vuodesta 2010 lähtien. Valtion ja kuntien yhteenlaskettu alijäämä on vuonna 2050 noin 4½ % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Koko julkisen talouden tasapaino muodostuu kuitenkin pitkällä aikavälillä selvästi paremmaksi kuin peruslaskelmassa.

Laskelmien tulokset ovat herkkiä alkuvuosien eli keskipitkän ajan kehitykselle, joka on tässä kehyspäättökseen taustalla olleen, vuoteen 2006 ulottuvan, varsin suotuisan kasvun mukainen. Jos talouskasvu olisikin lähivuosina olennaisesti oletettua hitaampaa, pitkän ajan laskelmien tulokset olisivat selvästi heikommat.

Elinaikakorjattu eläkepaketti (3. laskelma)

Keskeinen eläkepakettiin liittyvä avoin kysymys koskee sitä, kuinka elinajan odotteen muutos tulisi ottaa huomioon eläkejärjestelmässä. Kolmannessa laskelmassa (eläkepaketti + "elinaiakorjaus") järjestelmään onkin oletettu sisältyvän mekanismi, joka sopeuttaa eläkeikää elinajan odotteen muuttuessa. Eläkeiällä tässä yhteydessä tarkoitetaan ikää, joka oikeuttaa vähentämättömänä saatavaan työeläkkeeseen. Eläkeuudistuksessa se on määritelty 63 vuodeksi.

Laskelmassa elinaikakorjaus on tehty vuodesta 2010 lähtien. Elinaiakorjaus on tehty nostamalla vähentämättömään työeläkkeeseen oikeuttavaa eläkeikää (63 vuotta) 3/4:lla elinajan odotteen kasvusta. Elinaiakorjauksen oletettiin nostavan todellista eläkeikää pitkällä aikavälillä noin vuodella.

Eläkeikään tehtävän elinaikakorjauksen arvioidaan lykkäävän eläkkeelle siirtymistä vuodella suhteessa pakettivaihtoehtoon. Yhteensä elinaikakorjatun eläkepaketin arvioidaan siis myöhentävän eläkkeelle siirtymistä 2½ vuodella suhteessa peruslaskelmaan, jossa todellisen eläkeiän oletettiin nousevan vain 1½ vuodella. Näin myönteiset työllisyysvaikutukset ovat realistisia vain, jos työssä pysymisen kannustimien ohella työmarkkinat yleisesti toimivat nykyistä paremmin.

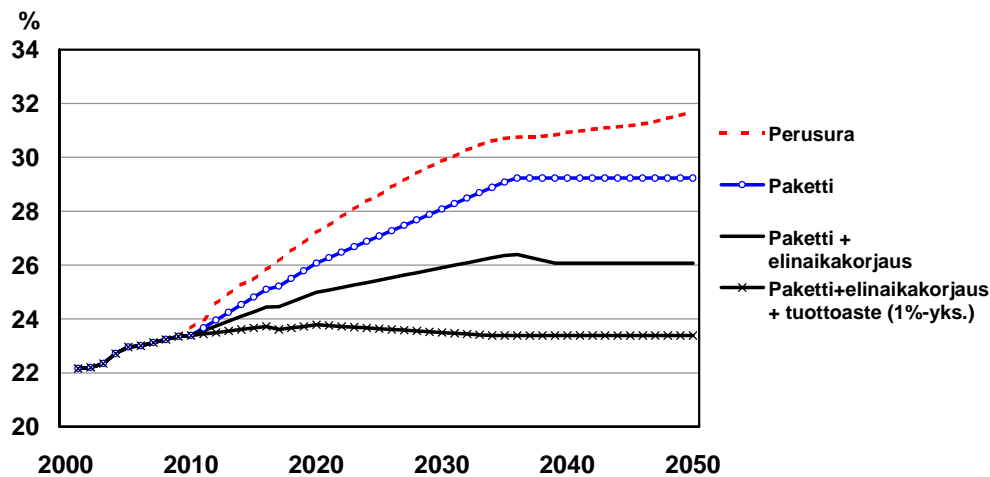
Elinaiakorjaus alentaa työeläkemaxiprosenttia pitkällä aikavälillä 3½ prosenttiyksikköä (ks. kuvio 3). Tämä vaihtoehto näyttäisi turvaavan julkisen talouden kestävän rahoituksen.

Työeläkerahastojen tuotto-oletuksen korotus (4. laskelma)

Julkisen talouden kestävän rahoituksen turvaa pitkällä aikavälillä parhaiten vaihtoehto, jossa eläkeikään tehdään ns. elinaikakorjaus ja lisäksi työeläkerahastojen tuottoasteole-
tusta nostetaan vuodesta 2006 lähtien 1 prosenttiyksiköllä reaalisesti 4 prosenttiin. Pitkän ajan laskelmien tulosten kannalta talouskasvun ja eläkerahastojen reaalisen tuottoasteen suhde on tärkeä. Mitä suurempi ero on tuottoasteen eduksi sitä matalampi on työeläkemaksu ns. etuusperusteisissa eläkejärjestelmissä, joissa rahastojen tuotolla ei ole mitään vaikutusta eläke-etuuksien suuruuteen.

Tämä vaihtoehto näyttäisi turvaavan myös eläkejärjestelmän kestävyden runsaan 42 prosentin veroasteella, koska työeläkemaksu voidaan pitää likimain nykytasolla ja samanaikaisesti kartuttaa eläkerahastoja vuosittain 3-4 prosentin vauhdilla (suhteessa bruttokansantuotteeseen). Tässä vaihtoehdossa koko julkisen talouden ylijäämä pysyy noin 3-4 prosentin tasolla suhteessa kokonaistuotantoon. Myös valtion ja kuntien talous on joko tasapainossa tai ylijäämäinen. Julkisen talouden nettorahoitussaatavat (saamiset vähennettynä velalla) nousevat tässä vaihtoehdossa vuonna 2050 noin 100 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon.

Kuvio 3. Työeläkemaksun kehitys eri laskelmissa



Eläkepaketti hitaan kasvun skenaariossa

Seuraavaksi tarkastellaan edellä esitetyn eläkepaketin (2. laskelman) vaikutuksia hitaan kasvun vaihtoehdossa. Siinä kokonaistuotannon vuotuinen kasvuvauhti jää keskipitkällä aikavälillä (vuosina 2003-2006) lähes 2 prosenttiyksikköä hitaammaksi kuin peruslaskelmassa, eikä julkinen talous ole kestäväällä pohjalla. Vaikka talous onkin tässä vaihtoehdossa taantumassa vuosina 2003-2006, kasvun oletetaan sen jälkeen nopeutuvan niin että vuoteen 2020 mennessä bruttokansantuote ja työllisyys ovat samalla tasolla kuin 2. laskelmassa.

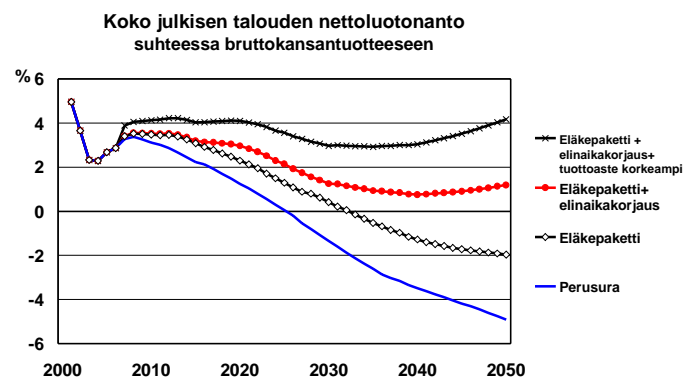
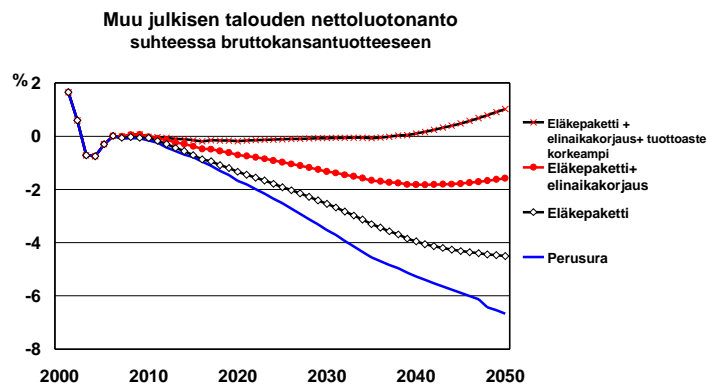
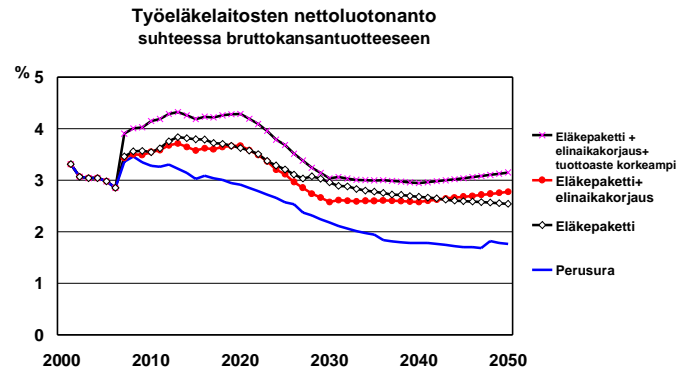
Pitkän aikavälin skenaariossa julkisen talouden alijäämä painuu noin 10 prosenttiin ja valtion sekä kuntien yhteenlaskettu nettovelka lähes 170 prosenttiin suhteessa brutto-

kansantuotteeseen. Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä vaikuttaa ratkaisevasti se, missä kunnossa julkinen talous on lähtökohtatilanteessa. Lisäksi tulosten kannalta talouskasvun ja eläkerahastojen reaalisen tuottoasteen suhde on tärkeä. Laskelmissa on oletettu 3 prosentin reaalituotto. Jos eläkerahastojen reaalituotto jäisikin jostain syystä esimerkiksi talouden kasvuvauhtia hitaammaksi, niin julkisen talouden kestävyys olisi tässä esitettyä huomattavasti heikompi.

Taulukko 7. Pitkän aikavälin kehitys eri eläkevaihtoehtoissa ja kahdessa erilaisessa talouskasvun skenaariossa

	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2030	2030- 2040	2040- 2050
BKT:n keskimääräinen kasvu, %					
1. Ilman eläkepakettia	2,5	1,6	1,3	1,5	1,3
2. Eläkepaketti	2,9	1,7	1,3	1,5	1,4
3. Eläkepaketti ja elinaikakorjaus	2,9	1,7	1,4	1,6	1,5
4. Eläkerahastojen tuottoaste +1%	2,9	1,7	1,4	1,6	1,5
5. Eläkepaketti + hidas kasvu	1,9	2,6	1,4	1,5	1,4
Työllisyysaste, %					
1. Ilman eläkepakettia	68,2	68,3	69,1	68,8	69,0
2. Eläkepaketti	68,8	71,2	72,0	71,6	72,0
3. Eläkepaketti ja elinaikakorjaus	68,8	71,6	72,8	73,0	73,7
4. Eläkerahastojen tuottoaste +1%	68,8	71,6	72,8	73,0	73,7
5. Eläkepaketti + hidas kasvu	67,1	71,1	72,0	71,6	72,0
Julkisen talouden tasapaino, %/BKT					
1. Ilman eläkepakettia	3,1	1,2	-1,3	-3,5	-4,9
2. Eläkepaketti	3,5	2,3	0,4	-1,3	-2,0
3. Eläkepaketti ja elinaikakorjaus	3,5	3,0	1,2	0,8	1,2
4. Eläkerahastojen tuottoaste +1%	4,1	4,1	3,0	3,0	4,1
5. Eläkepaketti + hidas kasvu	0,4	-1,9	-4,5	-7,5	-9,9

Kuviot 4-6. Julkisen talouden tasapainon kehitys eri eläkevaihtoehtoissa, (sis. perusskenaario talouskasvusta)



3.2 Eläkepaketin yksilöllisiä kannustinvaikutuksia

Tällä hetkellä keskimääräinen työstäpoistumisikä on 57 vuotta. Eräs keskeinen syy aikaiseen eläköitymiseen on varhaiseläkkeiden suuri suosio. Kaksi kolmesta työntekijästä jättää työelämän varhaiseläkkeelle siirtyäkseen ja yksi kolmasosa jatkaa työssä vanhuuseläkkeelle saakka. Yleisimpiä varhaiseläkkeitä ovat työkyvyttömyyseläkkeet sekä työttömyyseläke, jota saattaa edeltää pisimmillään jopa 5 vuoden työttömyyspäivärahakausi ("työttömyyseläkeputki").

Yleinen vanhuuseläkeikä on 65 vuotta. Useissa eläkejärjestelmissä sovelletaan kuitenkin alhaisempaa eläkeikää kuin 65 vuotta. Esimerkiksi julkisella sektorilla muita useammin on voitu jäädä vanhuuseläkkeelle jo 60 tai 63 vuoden iässä. Yksityisellä sektorilla jäädään suoraan vanhuuseläkkeelle keskimäärin kaksi vuotta myöhemmin¹ (kuvio 8).

Seuraavaksi tarkastellaan, miten valmisteilla oleva eläkeuudistus (ks. edellä laskelma 2) vaikuttaa etenkin ikääntyneiden henkilöiden käyttäytymiseen työmarkkinoilla. Eläkepakettiin sisältyy eräitä keskeisiä tekijöitä, jotka kannustavat työssä jatkamiseen, selkeyttävät järjestelmää ja aikaansaavat kustannussäästöjä:

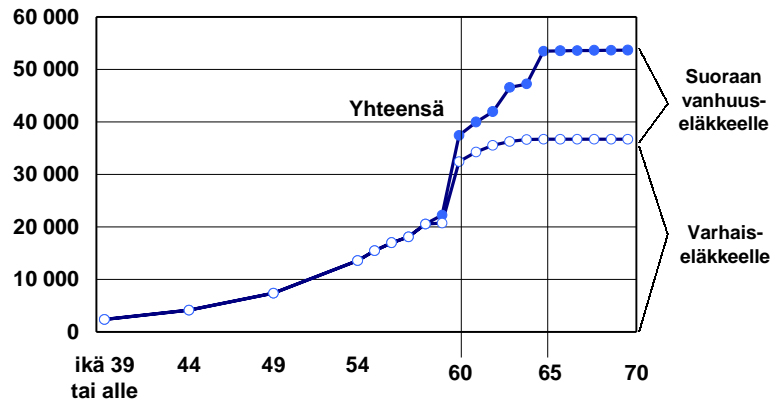
1. joustava vanhuuseläkeikä
2. kannustinkarttuma
3. varhaiseläkkeiden karsiminen
4. osa-aikaeläkkeen ikärajan nousu
5. vanhuuseläkkeen karttumista osa-aikaeläkkeestä pienennetään

Uudistuksessa eläkemuodoiksi jäävät vanhuuseläke, työkyvyttömyyseläke, osa-aikaeläke ja perhe-eläke. Mahdollisuus aloittaa vanhuuseläke varhennettuna 62 vuoden iässä, osa-aikaeläke ja työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden ulottaminen 65 vuoden ikään saakka korvaavat poisjääviä varhaiseläkkeitä.

Eläkepaketin mukaan vanhuuseläkkeelle voisi siirtyä joustavasti ikävuosien 62-68 aikana. Työntekijä voisi valita, haluaako hän jatkaa työntekoa ja kartuttaa tulevaa eläkettään vai siirtyä siihen mennessä ansaitsemalleen eläkkeelle.

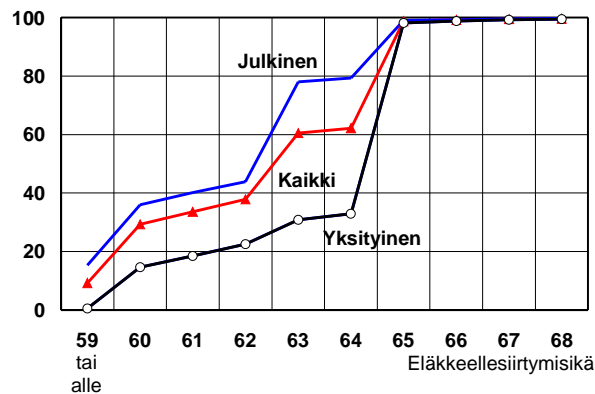
¹ Yksityisen ja julkisen sektorin eläkejärjestelmiä koskevat lait yhdenmukaistettiin 1990-luvun puolivälissä. Lakeja sovelletaan uusiin työntekijöihin, mutta myös vuonna 1940 tai sen jälkeen syntyneiden eläkkeellesiirtymisikää korotettiin.

Kuvio 7. Ansioeläkkeelle siirtyneet vuonna 2000, kertymä iän mukaan, henkilöä



Lähde: ETK

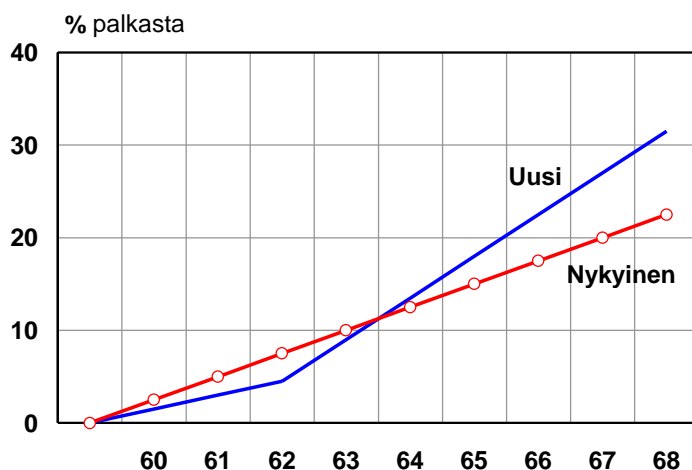
Kuvio 8. Suoraan vanhuuseläkkeelle siirtyneet yksityisellä ja julkisella sektorilla, kumulatiivinen kertymä ikäluokittain vuonna 2000, % (koko ikäluokka eläkkeellä = 100 %)



Lähde: ETK

Eläkkeellesiirtymistä pyritään myöhentämään 4,5 prosentin kannustinkarttumalla. 63-vuotiaana ja sitä vanhempana tehtävästä työstä kertyy kolme kertaa enemmän eläkettä kuin tätä nuorempana tehtävästä työstä (ks. kuvio 9 sekä liite 3). Lykättäessä eläkkeelle siirtymistä 68 vuoden ikää myöhemmäksi eläkettä korotettaisiin 4,8 prosentilla kutakin lykkäysvuotta kohti.

Kuvio 9. Eläkekattuma (kumulatiivinen) 60 ikävuodesta lähtien. Uusi ja nykyinen järjestelmä.



Nykyinen kunkin työsuhteen 10 viimeisen vuoden perusteella laskettu eläkepalkka jäykistää työmarkkinoita. Erityisesti sellaisten työntekijöiden, joiden palkkakehitys on ollut nouseva, halukkuus esimerkiksi keventää työtehtäviä tai vaihtaa työnantajaa vähenee eläkeiän lähestyessä, mikäli muutos samanaikaisesti pienentää palkkaa. Jos eläkepalkka laskettaisiin koko työuran perusteella, viimeisten vuosien palkkatasolla ei olisi yhtä merkittävää roolia. Vanhempienkin työntekijöiden kannattaisi osallistua työkiertoon ja työssä jaksaminen paranisi. Tällöin myös kaikki erityyppiset työsuhteet kartuttaisivat eläkettä samalla tavalla.

Varhaiseläkkeiden karsiminen tarkoittaa, että työttömyyseläke ja yksilöllinen varhaiseläke lakkaavat sekä työkyvyttömyyden uhan alla olevien ammatillista kuntoutusta parannetaan ja tehostetaan. Yksilöllisen varhaiseläkkeen korvaksi se, että 60 vuotta täyttäneiden työkyvyttömyyseläkeoikeuden arvioinnissa painotetaan työkyvyttömyyden ammatillista luonnetta silloin, kun ansiotyöura on pitkä ja työn jatkaminen muodostuisi kohtuuttomaksi.

Vuonna 1947 ja sitä myöhemmin syntyneiden osalta osa-aikaeläkkeen ehtoja esitetään muutettavaksi siten, että ikäraja nousisi 56 vuodesta 58 vuoteen. Osa-aikaeläkkeen aikana vanhuuseläkettä karttuisi osa-aikaeläkkeestä puolet nykyiseen verrattuna. Työttömyyseläkkeestä luovuttaisiin asteittain, ja vuoden 1949 jälkeen syntyneiden työttömien toimeentulosta huolehdittaisiin jatkossa työttömyysturvan kautta.

Olennaista on, kuinka suuriin käyttäytymismuutoksiin työhönohallistumisessa uudistukset käytännössä tulevat johtamaan. Uudistusten kustannus- ja kannustinvaikutusten kannalta merkittävä kysymys on se, miten eliniän pidentyminen otetaan uudessa kokonaisuudessa huomioon. Osa-aikaeläke on edelleen erittäin edullinen ja sen suosio säilynee uudessakin järjestelmässä. Työelämän haasteeksi jää, miten tähän laajenevaan työaikajärjestelyyn sopeudutaan.

Eläkeuudistus vaikuttaa työmarkkinavalintoihin jo ennen vuoden 2005 voimaantuloaan, koska osalla ikäluokista on mahdollisuus valita esimerkiksi nykyisten varhaiseläkkeiden ja uuden vanhuuseläkkeen välillä. Pääsääntöisesti eläke määräytyy uusilla perusteilla, jos eläkkeelle siirtyy vuonna 2005 tai myöhemmin. Selvimmin valinnan voisi tehdä osa-aikaeläkkeessä ja varhennetussa vanhuuseläkkeessä.

Eläkeuudistuksen vaikutukset jo ennen vuotta 2005 tehtäviin työmarkkinavalintoihin koskevat erityisesti suuria ikäluokkia. Tämän ryhmän jatkaminen työssä aikaisempia ikäluokkia pitempään olisi eläkejärjestelmän kestävyysnäkökulmasta tärkeää.

Avoimeksi jääneet asiat

Sopimusta ei ole saatu aikaan eläkepalkan laskentatavasta eikä eläkekaton poistamisesta. Jos eläkekatto poistettaisiin, jokainen tehty työvuosi lisäisi eläkettä. Myöskään eliniän pitenemisen huomioonottaminen ei sisälly sopimukseen. Ratkaisematta jäivät myös vanhuuseläkkeen karttumisen työttömyysajalta, kansaneläkeikä, eläkerahastointiasteen kehitys, julkisen sektorin työeläkkeiden ja kansaneläkejärjestelmän sopeuttaminen uudistukseen sekä täsmällinen tapa, jolla vanhuuseläkkeen karttumisen osa-aikaeläkkeellä oltaessa lasketaan. Niin julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta kuin työmarkkinoille osallistumiseen liittyvien kannustinvaikutustenkin kannalta on tärkeää, miten nämä kysymykset ratkaistaan.

Eläkesopimuksen mukaan työeläkkeiden yhteensovitukselta luopumisen ehtona on yhteisymmärrys eläkepalkan laskentatavasta. Jos eläkepalkkakiistaa ei saada ratkaistua, eivät yli 60 prosentin eläke-etuustasot (TEL-järjestelmän mukaiset) ole mahdollisia ja kannustinvaikutukset jäävät vähäisiksi. Eläkekiistan syinä olleet työntekijöiden ja toimihenkilöiden tyypillisten työurien erot ovat Eläketurvakeskuksen selvitysten perusteella luultua pienemmät.

Kannustavuuden ja aktuaarisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta eläkepalkan tulisi uudistetussa järjestelmässä määräytyä koko työuran perusteella. Lisäksi elinajan piteneminen tulisi ottaa huomioon eläkkeiden tasossa ja eläkeiän määräytymisessä.

Työttömyysturvajärjestelmän kehittämisen osalta valmistelutyön tulokset eivät kannustinvaikutusten kannalta olleet rohkaisevia. Työhistorian mukainen työttömyysturvan keskon porrastus, joka olisi vahvistanut ansaintaperiaatteen toteutumista järjestelmässä, jäi toteutumatta. Työttömyysputken alaikärajan nostamiseen kahdella vuodella rakennettiin siirtymäaika, jonka vaikutuksesta suuret ikäluokat säilyttävät oikeuden nykyisiin ikärajiin ja etuuksiin. Eläkeikään jatkuvan työttömyysturvan saamisen alaikärajan nosto kahdella vuodella oli sinänsä oikeansuuntainen ratkaisu, jonka positiivisista vaikutuksista on kokemuksia aiemman vastaavan noston yhteydestä.

3.3 Eläkelaitosten kilpailuolosuhteiden parantaminen

Väestön ikärakenteen muutoksesta johtuvia eläkemenoja voidaan merkittävästi tasoittaa eläkevarojen rahastoinnin ja tehokkaan sijoitustoiminnan avulla. Eri tahoilla tehtyjen laskelmien mukaan yhden prosenttiyksikön parannus eläkevarojen tuottotasossa merkitsee pitkällä aikavälillä 2-3 prosenttiyksikön alenemista eläkemaksujen tasossa (ks. luvun 3.1 laskelmat). Yhä tärkeämpänä keinona sijoitustoiminnan tuottojen parantamiseksi pidetään kilpailullisten tekijöiden lisäämistä eläkelaitoskentässä. Työeläkelaitosten hallintaan kertyy Suomen kansantalouden kannalta merkittävää varallisuutta. On tärkeää pyrkiä varmistamaan, että varat sijoitetaan mahdollisimman tehokkaasti ja tuottavasti.

Eläkelaitosten välinen kilpailu ei muodostu vakuutus tuotteesta, koska lakisääteisen eläkevakuutuksen ehdot määräytyvät lain perusteella ja vakuutusturvan maksuperusteet vahvistetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksin tai päätöksin. Eläkelaitokset voivatkin kilpailla keskenään lähinnä hoitokustannustehokkuudella sekä sijoitustoiminnan tuotoilla.

Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita on Suomessa selvitetty jo usean vuoden ajan. Oleellisiksi tekijöiksi ovat nousseet sijoitustoiminnan tuottavuuden ja läpinäkyvyyden parantaminen, kilpailua rajoittavien esteiden poistaminen, uuden eläkelai-

toksen alalle tulon helpottaminen, erilaisten kilpailuasemaan liittyvien väärinkäytösten estäminen sekä sen varmistaminen, että eläkelaitoskenttä säilyy hajautettuna.

Eläkelaitosten tuottotavoitteen kannalta keskeisen laskuperustekorun määräytymismekanismiin tulisi olla markkinaehtoinen ja läpinäkyvä sekä sellainen, että se kannustaisi kilpailevia eläkelaitoksia mahdollisimman tehokkaaseen ja pitkäjänteiseen sijoitustoimintaan. Myös ns. päätyneisiin vakuutuksiin liittyvien sijoitustuottojen käyttö vanhuuseläkerahastojen katteeksi parantaisi eläkejärjestelmän kestävyyttä ja eläkelaitosten välisiä kilpailuolosuhteita.

3.4 Muiden maiden eläkeuudistuksista

Väestön ikärakenteen muutoksen seurauksena esimerkiksi Itä-Euroopassa ja useissa EU-maissa sekä Norjassa ja USA:ssa eläkejärjestelmiä on uudistettu tai niiden kehittäminen on meneillään. Ruotsi on tuoreessa eläkeuudistuksessaan huomionnut elinajan pitenemisen sekä ottanut käyttöön yksilölliset, maksuperusteiset eläketilit 1. pilarin eläkeisiin.

Eläkejärjestelmät voidaan jakaa kolmeen osaan eli pilariin: pakolliseen lakisääteiseen eläketurvaan (1. pilari), vapaaehtoiisiin kollektiivisiin lisäeläkkeisiin eli ryhmäeläkkeisiin (2. pilari) ja vapaaehtoiisiin yksilöllisiin eläkkeisiin (3. pilari). Ensimmäisen pilarin eläkejärjestelmät ovat yleensä jakojärjestelmiä. EU-maista vain Suomessa ja Ruotsissa on osittain rahastoiva järjestelmä. Eläkkeet ovat EU:ssa osa sosiaaliturvaa ja näin kansallisen lainsäädännön alaisia. Koordinaation puute eläkejärjestelmien välillä sekä eläkemaksujen, rahastoista saatujen tuottojen ja eläkkeiden verokohteluiden erot eri jäsenvaltioissa muodostavat vakavia esteitä mm. työvoiman liikkuvuudelle. Näitä pulmia pyritään vähentämään kehittämällä erityisesti 2. pilaria koskevaa yhteisölainsäädäntöä sekä koordinaatiomenetelmiä.

Saksan parlamentti hyväksyi vuoden 2001 kesällä laajan eläkeuudistuksen, jonka tavoitteena on vakiinnuttaa eläkemaksu ja kannustaa kansalaisia yksilölliseen eläkesäästämiseen. Lakisääteistä eläketuetta suhteessa palkkaan leikattiin 70 prosentista 67 - 68 prosenttiin. Samalla kuitenkin sallittiin yksilöllisen ja kollektiivisen lisäeläkesäästämisen eläkemaksun verotuski. Eläkesäästötuotteita saavat tarjota kaikki rahoituspalvelujen tarjoajat, mm. vakuutusyhtiöt, pankit ja sijoitusrahastot.

Erityisesti 3. pilaria on kehitetty mm. Irlannissa, Iso-Britanniassa, Italiassa, Portugalissa ja Ranskassa, missä on äskettäin otettu käyttöön Ruotsin ja Norjan uudistusten tapaisia yksilöllisiä eläkesäästötilejä, joiden maksut ovat verovähenteisiä ja palvelujen tarjoaminen on laajasti kilpailutettua.

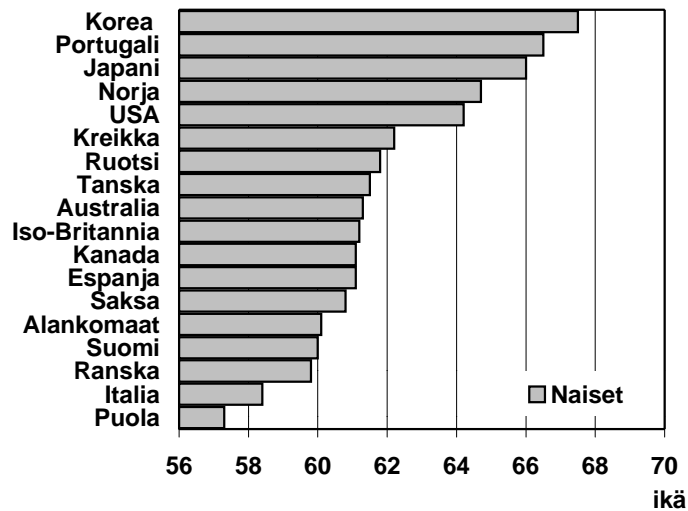
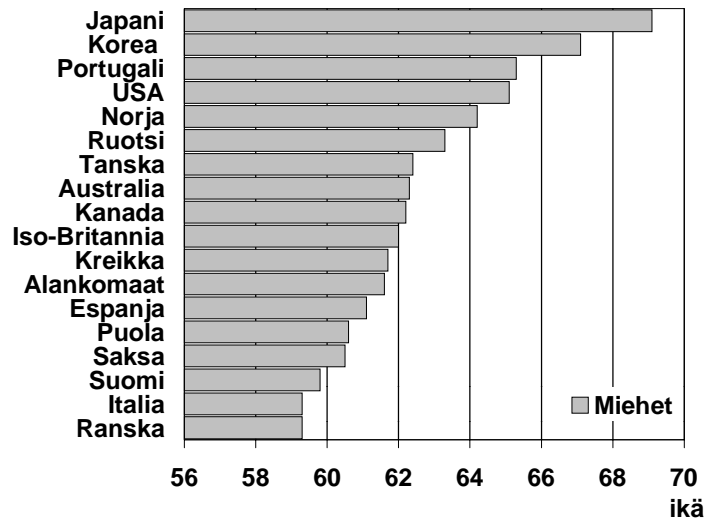
Suomessa eläkejärjestelmän uudistukset ovat keskittyneet 1. pilarin kehittämiseen. Marraskuussa 2001 sovitussa eläkeuudistuksessa ja siihen liitettävissä toimenpiteissä on tavoitteena lisätä eläkejärjestelmän kestävyyttä kehittämällä mm. työssä pysymisen kannusteita. Lisäksi työeläkelaitosten kilpailuolosuhteita edistämällä pyritään varmistamaan vanhuuseläkerahastojen sijoitustoiminnan läpinäkyvyys ja tehokkuus. Kansainvälisessä vertailussa Suomen 2. ja 3. pilarien toimintaa rajoittavat palvelun tarjoajia koskevat kilpailuesteet.

Euroopan unionin neuvoston käsittelyssä on parhaillaan ns. lisäeläkerahastodirektiivi, joka koskee pääosin 2. pilarin järjestelmiä. Suomessa direktiivi koskee eläkekassoissa ja eläkesäästöissä järjestettyä lisäeläketurvaa. Direktiivissä varataan mahdollisuus myös henkivakuutusyhtiössä harjoitettavan ryhmähenkivakuutuksen osalta tietyin edellytyksin soveltaa direktiiviä.

Suomessa yksilöllinen eläkesäästäminen (3. pilari) ja ryhmäeläkkeet (2. pilari) ovat kansainvälisessä vertailussa kilpailurajoitusten alaisia. Suomi eroaa vapaaehtoisen eläkesäästämisen osalta useimmista muista maista siinä, että eläkesäästäminen on lainsäädännössä rajattu koskemaan vain eläkevakuutusta.

Muissa pohjoismaissa ja lähes kaikissa EU-maissa on pitkäaikaisen säästämisen kannusteet ulotettu myös muihin säästämismuotoihin. Eläkesäästäminen 2. pilarissa on useissa maissa kilpailutettu eri palvelun tarjoajilla. Suomessa vain vakuutusyhtiöt voivat tarjota ns. maksuperusteisia eläkesäästötuotteita. Eläkesäästiöt ja -kassat voivat tarjota etuusperusteisia eläkkeitä, mikä on johtanut siihen, että näillä laitoksilla on eläkejärjestelmän kypsyttyä nykyään vain suljettuja lisäeläkerahastoja. Eläkesäästämisen tehokkuutta ja yksilön varautumismahdollisuuksia voitaisiin lisätä, jos myös vapaaehtoisen eläkevakuutuksen kilpailuolosuhteita tasapuolistettaisiin.

Kuviot 10 ja 11. Miesten ja naisten keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä eräissä maissa vuosina 1994-1999



Lähde:OECD

4. Työllisyys ja työmarkkinoiden toimivuus

Suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle aiheuttaa uuden tilanteen työmarkkinoilla, kun työvoiman kasvu pysähtyy ja kääntyy selvään laskuun. Työpanoksen supistumisen vaikutus talouskasvuun ja hyvinvointiin riippuu ratkaisevasti siitä, miten hyvin käytössä olevat työvoimaresurssit kyetään aktivoimaan nykyistä paremmin työelämään. Työhönosallistumista ja tuottavuutta on selvästi parannettava nykyisestä, jotta työpanoksen supistuminen ei rajoita talouskasvua tulevina vuosina.

Talouspolitiikan tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen lähelle 70 prosenttia hallituskauden kuluessa. Kunnianhimoinen tavoite on välttämätön, jotta talouden kasvupotentiaali ja julkisen talouden kestävyys voidaan turvata ikärakenteen muutoksesta huolimatta.

EU-mailla on yhteinen huoli väestön ikääntymisestä ja työllisyydestä. Lissabonissa ja Tukholmassa pidetyt Eurooppa-neuvostot ovat asettaneet yhteiset EU:n tavoitteet yleisen työllisyysasteen nostamiseksi 67 prosenttiin ja naisten työllisyysasteen nostamiseksi 57 prosenttiin vuoteen 2005 mennessä. Vuoteen 2010 mennessä tavoitteena on 70 prosentin yleinen työllisyysaste ja naisten 60 prosentin työllisyysaste. Ikääntyneiden (55-64 –vuotiaiden) työllisyysaste pyritään nostamaan 50 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä.

Suomi täyttää tällä hetkellä EU:n asettamat tavoitteet vuodelle 2005 yleisen työllisyysasteen osalta. Naisten työllisyysaste ylittää selvästi jo nyt vuoden 2005 tavoitteen. Naisten työhönosallistuminen on Suomessa ollut perinteisesti korkealla tasolla kansainvälisesti verrattuna. Tätä on tukenut toimiva päivähoitojärjestelmä, jonka merkitys myös jatkossa on keskeinen.

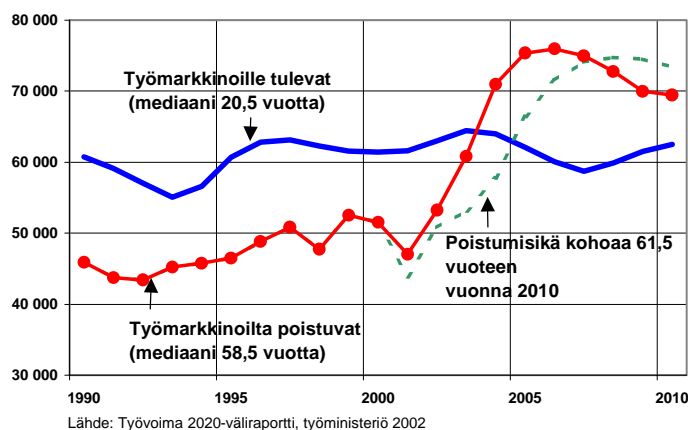
Taulukko 8. Suomen työllisyysaste vuonna 2001 ja EU:n työllisyysastetavoitteet vuosille 2005 ja 2010, %

Ikäryhmä	Suomi 2001	EU:n tavoite 2005	EU:n tavoite 2010
15-64-vuotiaat	68	67	70
15-64-vuotiaat naiset	65	57	60
55-64-vuotiaat	46		50

4.1 Työvoiman riittävyys

Työvoiman määrän ennakoitaan lisääntyvän Suomessa kuluvan vuosikymmenen puoliväliin saakka, minkä jälkeen työvoiman määrä alkaa supistua. Vuonna 2010 työvoimaa on suunnilleen saman verran kuin vuonna 2000, josta sen arvioidaan vähenevän 120 000 henkilöllä vuoteen 2020 mennessä. Työvoiman kysyntä, talouskasvu ja tuottavuuskehitys vaikuttavat siihen, missä määrin työvoiman määrän supistuminen synnyttää akuuttia työvoimapulaa.

Kuvio 12. Työvoiman tarjontapotentiaalin muutos vuosina 1990-2010



Kotimaisen työvoimareservin arvioidaan laskevan vuoteen 2010 mennessä noin 150 000 henkilöön, mikä on reippaasti alle puolet nykyisestä tasosta (noin 380 000 henkilöä). Tämä työvoimareservi on merkittävässä määrin kuitenkin vain laskennallista, koska sen vastaavuus työvoiman alueelliseen ja ammatilliseen kysyntään nähden on heikko. Suurella osalla työttömistä ja työvoiman ulkopuolella olevista on työllistymiseen liittyviä esteitä tai kannustinongelmia.

Vuosien 2005 ja 2010 välillä työikäisen väestön ikärakenteen muutos Suomessa alkaa vaikeuttaa työllisyysasteen nostamista. Vuoteen 2010 mennessä alle 54-vuotiaiden ikäluokat pienenevät 190 000 henkilöllä ja yli 55-vuotiaiden ikäluokkien suuruus kasvaa noin 230 000 henkilöllä. Pelkästään ikärakenteen muutoksen seurauksena työllisten määrä vuonna 2010 olisi noin 75 000 henkilöä nykyistä pienempi, mikäli työllisyysasteet ikäryhmittäin säilyisivät nykytasolla. Tämä merkitsisi 3 prosenttiyksikön laskua nykyiseen työllisyysasteeseen.

Tämän valossa työllisyysasteen nostaminen 70 prosenttiin on erittäin vaativa tavoite ja edellyttää nykyistä useamman työikäisen osallistumista työelämään sekä työuran selvää pidentämistä. Jos eläkeuudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan, keskimääräinen eläkkeellejäämisikä nousee 2-3 vuodella, mikä luonnollisesti pidentää myös työuraa ja parantaa työllisyysastetta. Työuraa kuitenkin lyhentävät suhteellisen pitkät opiskeluaajat ja nuorten myöhäinen työmarkkinoille tulo. Opiskeluaikoja ja ammattiin valmistumista on selkeästi tehostettava, jotta siirtyminen työelämään voisi tapahtua nykyistä aikaisemmin. Työvoimareservien laajamittainen työllistyminen edellyttää lisäksi työvoiman tarjontaan vaikuttavia koulutus-, kuntoutus- ja aktivointitoimenpiteitä, työvoiman liikkuvuuden helpottamista sekä matalan tuottavuuden työvoiman kysyntää tukevia toimenpiteitä. On myös varauduttava ulkomaisen työvoiman lisääntyvään maahanmuuttoon.

4.2 Työmarkkinoiden toimivuus

Toimintaympäristön nopeat muutokset — ikääntyminen, globalisaatio ja teknologia — korostavat työmarkkinoiden toimivuuden merkitystä. Kun talouden kasvu ja tuottavuus perustuvat keskeisesti osaamiseen ja inhimilliseen pääomaan, ovat työmarkkinoiden toimivuudelle asetettavat vaatimukset suuret.

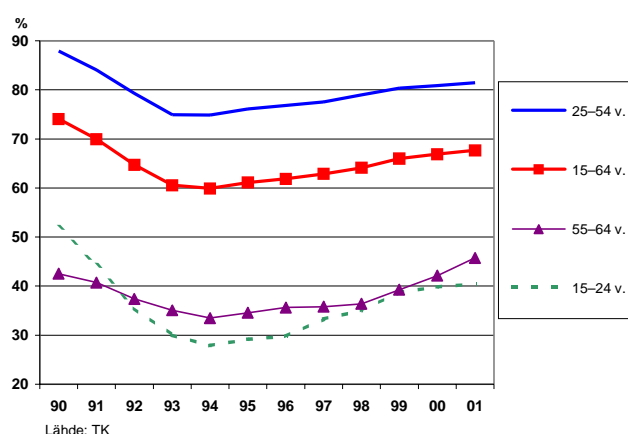
Työmarkkinoiden toimivuuteen vaikuttavat työmarkkinainstituutiot ja -lainsäädäntö, palkanmuodostus, sosiaalietuuksien ja verotuksen yhteisvaikutuksesta syntyvät kannustinvaikutukset sekä verotuksen taso ja rakenne. Näiden eri tekijöiden vaikutusta työmarkkinoiden toimivuuteen voidaan karkeasti arvioida työllisyys- ja työttömyysasteen sekä rakennetyöttömyyden perusteella.

Työllisyys ja työttömyys

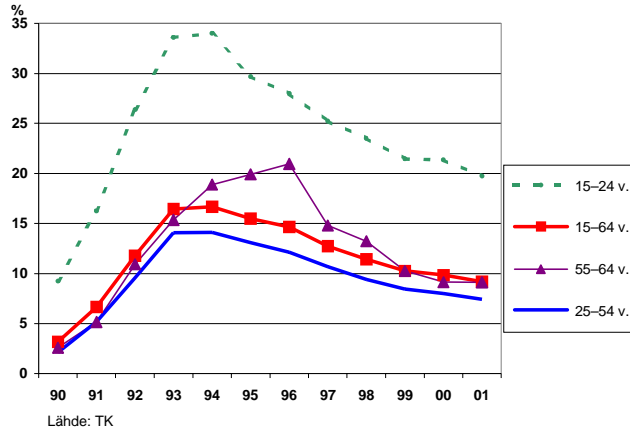
Työllisyys on parantunut merkittävästi vuoden 1994 jälkeen. Vuosina 1994-2001 uusia työpaikkoja syntyi lähes 320 000. Keskimääräinen työllisyysaste kohosi vastaavana aikana 59 prosentista vajaaseen 68 prosenttiin. Työllisyysaste on hyvästä kehityksestä ja useita vuosia jatkuneesta nopeasta talouskasvusta huolimatta edelleen useita prosenttiyksikköjä matalampi kuin ennen 1990-luvun alun lamaa. Erityisesti nuorten työllisyysaste on jäänyt huomattavasti alle viime vuosikymmenen alun tason. Lisäksi yli 55-vuotiaiden miesten työllisyysaste on alle EU-maiden keskiarvon.

1990-luvun lamavuosina menetettiin lyhyessä ajassa noin puoli miljoonaa työpaikkaa, joiden korvautuminen on monilta osin edelleen kesken. Vaikka Suomen työttömyysaste on huippuvuodesta 1994 selvästi alentunut ja lähestynyt EU-maiden keskiarvoa, on varsinkin nuorten työttömyys pysynyt erittäin korkeana.

Kuvio 13. Työllisyysaste ikäryhmittäin vuosina 1990-2001

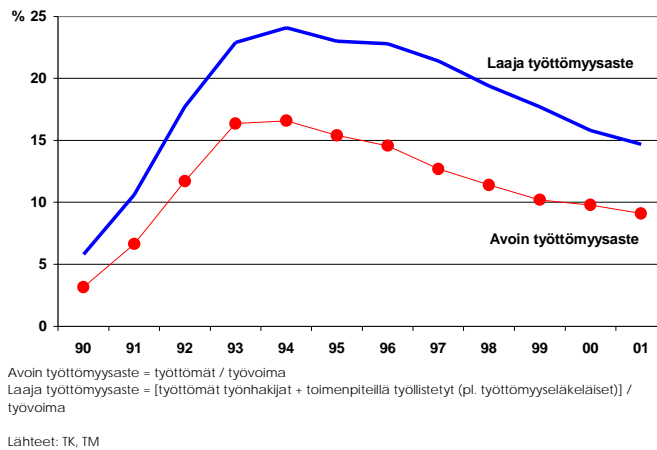


Kuvio 14. Työttömyysaste ikäryhmittäin vuosina 1990-2001



Jos avoimeen työttömyyteen sisällytetään työttömien työnhakijoiden lisäksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohteena olevat henkilöt (ns. laaja työttömyys), päädytään korkeaan, lähes 15 prosentin työttömyysasteeseen vuonna 2002.

Kuvio 15. Avoin ja laaja työttömyysaste vuosina 1990-2001

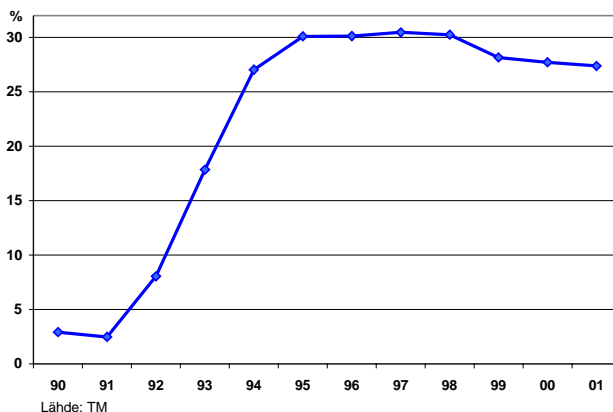


Rakennetyöttömyys

Rakennetyöttömyyden arviointi on useasta syystä erittäin vaikeaa. Kansainväliset organisaatiot, EU:n komissio, IMF ja OECD, ovat omista laskelmissaan kuitenkin päätyneet siihen, että valtaosa Suomen työttömyydestä on luonteeltaan rakenteellista, mikä merkitsee sitä, että talouskasvu yksinään ei riitä poistamaan työttömyyttä.

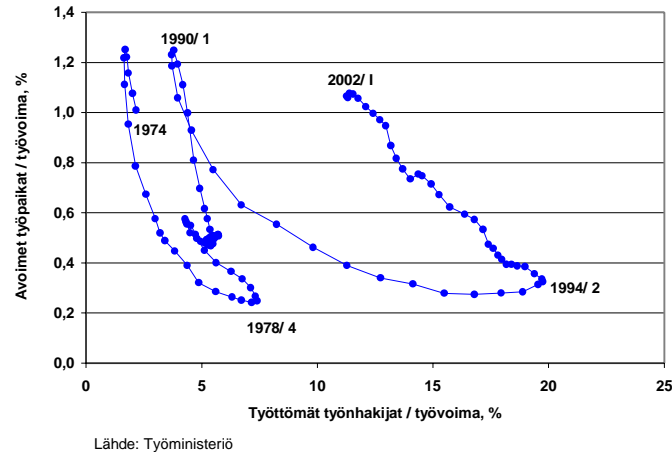
Rakenteellinen työttömyys on mitä suurimmassa määrin seurausta työmarkkinoiden huonosta toimivuudesta: työpaikkoja ei synny riittävästi, kannustimet ottaa työtä vastaan ovat heikot, työvoiman ammatillinen ja alueellinen kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa. Korkeasta rakennetyöttömyydestä kertovat mm. suuret alueelliset erot työttömyysasteessa, pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömien suuri osuus kaikista työttömistä sekä samanaikaisesti korkea työttömyys ja avoimien työpaikkojen suhteellisen korkea taso.

Kuvio 16. Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä työnhakijoista vuosina 1990-2001



Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmaa havainnollistaa ns. UV-käyrä, joka kuvaa avoimien työpaikkojen ja työttömyyden välistä suhdetta. Mikäli avoimia työpaikkoja on paljon suhteessa työttömiin, rakennetyöttömyyttä ylläpitävä työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma on suuri. UV-käyrän perusteella voidaan päätellä, että kohtaanto-ongelmat kärjistyivät 1990-luvun puolivälissä, kun työttömyys pysyi korkealla, vaikka avoimien työpaikkojen määrä kasvoi. Käyrän siirtyminen oikealle kuvaa kasvavia kohtaanto-ongelmia.

Kuvio 17. UV-käyrä: avoimet työpaikat ja työttömät työnhakijat, % työvoimasta, vuosina 1974-2002

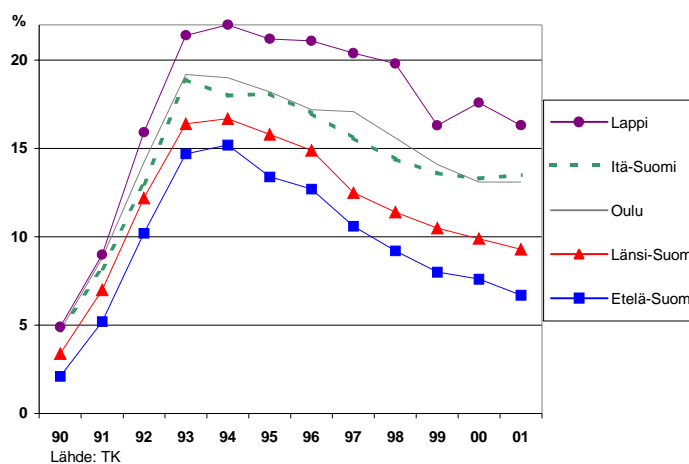


Joustava alueellinen ja ammatillinen liikkuvuus kuuluu toimivien työmarkkinoiden perusvaatimuksiin. Kun talouden rakennemuutos pysynee Suomessa voimakkaana, on ilmeistä, että ammatillisen liikkuvuuden edistäminen tulee säilymään työmarkkinoiden keskeisenä haasteena myös jatkossa. Tehokas koulutuksen tarjonta sekä osaamista ja inhimillisen pääoman hankkimista edistävät kannustimet ovat tärkeimmät keinot, joilla ammatillista liikkuvuutta voidaan parantaa.

Työvoiman alueellisen liikkuvuuden edistämässä on huomiota kiinnitettävä tasapainoiseen aluekehitykseen. Muuttoliike suurimpiin kasvukeskuksiin on 1990-luvun jälkipuoliskolla kiihtynyt työllisyyden kohentuessa, minkä seurauksena alueellinen keskittyminen on voimistunut ja alueiden väliset erot ovat kasvaneet.¹ Tämä on aiheuttanut ongelmia sekä lähtö- että tuloalueilla lisäämällä yhtäältä kapasiteetin vajaakäyttöisyyttä ja toisaalta uuden palvelukapasiteetin rakentamistarvetta. Alueelliset työttömyyserot ovat Suomessa kuitenkin huomattavan suuria eikä niiden kaventaminen ole mahdollista ilman jonkinasteista alueellisen liikkuvuuden lisääntymistä.

¹ 1990-luvun loppupuolella työllisyyden nettokasvusta 80 % tapahtui viidellä kasvuseudulla. Vaikeimmilla alueilla työllisyys ei ole 1990-luvun lopun noususuhdanteessakaan kasvanut. Pohjois- ja Itä-Suomen vaikeimpien alueiden työttömyysaste on yli kolminkertainen parhaimpien alueiden työttömyyteen verrattuna.

Kuvio 18. Työttömyysaste lääneittäin vuosina 1990-2001



Asuntopolitiikalla on merkittävä rooli alueellisessa liikkuvuudessa. Asuminen perustuu Suomessa pitkälti omistusasumiseen. Asuntojen kysyntä- ja tarjontatilanteet sekä asuntojen hinnat vaihtelevat merkittävästi maan eri osissa, jolloin asuinpaikkakunnan vaihto voi tyrehtyä asunnon vaihtamisen kalleuteen tai vaikeuteen myydä vanha asunto. Myös vuokratason korkeus etenkin pääkaupunkiseudulla voi heikentää työvoiman muuttohalukkuutta.

Muuttoliikkeen ja asuntojen saatavuuden epäsuhta etenkin kasvukeskuksissa on osittain seurausta asuntopolitiikan ja muun kunnallispolitiikan heikosta kytkennästä. Nopean muuttoliikkeen ja siihen liittyvien kunnallisten palvelupaineiden hallitsemiseksi kunnat voivat pyrkiä väestönkasvun rajoittamiseen. Työmarkkinoiden toimivuuden ja koko kansantalouden kannalta asuntopolitiikassa ja palvelujen järjestämisessä tarvitaankin kokonaisvaltaisia ratkaisuja, joissa myös kuntien velvoitteita on arvioitava kriittisesti.

Liikkuvuuden edistämiseksi on tärkeää pyrkiä välttämään kehitystä, jossa alueellinen tasapaino oleellisesti heikkenee ja työvoiman saatavuusongelmat kasaantuvat muuttotappioalueille, joilla työvoima vanhenee ja vähenee nopeimmin. Lähtökohtana tulisi pikemminkin olla sellaisten ratkaisujen etsiminen, joilla työttömyyden alentamiseen ja alueelliseen tasapainoon liittyvät tavoitteet kyettäisiin yhdistämään. Valtion mahdollisuudet vaikuttaa aluekehitykseen ovat kuitenkin rajalliset.

Työvoiman liikkuvuuden ohella yritysten ja työpaikkojen liikkuvuus on lisääntynyt kansainvälistymisen myötä. Lisääntynyt kilpailu ja toisaalta useiden tuotantoprosessien helppo siirtäminen maasta toiseen asettavat myös työmarkkinoille koventuneet kilpailukykyvaatimukset. Työvoiman kysyntä reagoi aiempaa herkemmin työvoimakustannusten muutoksiin, ja työpaikkoja syntyy ja häviää entistä nopeammassa tahdissa. Työpaikkojen säilyminen ja uusien syntyminen erityisesti matalan tuottavuuden aloilla ja alueilla edellyttää, että palkanmuodostusprosessissa huomioidaan nykyistä paremmin tuottavuuserot.

4.3 Työllisyysaste ja työuran pidentäminen

Eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen

Suurimpia haasteita työllisyysasteen nostamisessa on saada ihmiset pysymään nykyistä pidempään työelämässä. Yleinen vanhuuseläkeikä Suomessa on 65 vuotta, mutta eläkkeelle siirrytään keskimäärin noin 59-vuotiaana. Tuore eläkeuudistus lisää kannustimia työssä pysymiseen ja tavoitteena on eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen 2-3 vuodella pitkällä aikavälillä. Keskimääräinen eläkkeellejäämisikä nousisi siten 61-62 ikävuoteen.

Ikääntyneiden työllisyysasteen nostamisen kannalta erityisesti lähivuodet ovat tärkeitä, sillä sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat saavuttavat nykyisen keskimääräisen eläkkeellejäänti-ian vuosina 2004-2009. Välttämätöntä on, että työelämästäpoistumisikä nousee ennen tämän ikäryhmän siirtymistä ennenaikaiselle eläkkeelle.

Viimeisten neljän vuoden aikana eläkkeelle jäävien keski-ikä on noussut, ja 55-64 -vuotiaiden työllisyysaste on kohonnut noin 10 prosenttiyksikköä. Eläkeuudistuksen lisäksi ikääntyneiden työllisyysasteen nostaminen ja työssä pysymisen kannustaminen edellyttävät eri viranomaisten, työelämän osapuolien ja muiden toimijoiden laajapohjaista yhteistyötä, jossa otetaan huomioon työntekijöiden työkokemus ja koulutustausta. Ikääntyneiden työllisyysasteen pysyvä nostaminen korostaa elinikäisen oppimisen merkitystä, koska työmarkkinoiden ja työelämän jatkuva rakennemuutos asettaa työvoimalle uusia osaamis- ja ammattitaitovaatimuksia.

Työmarkkinoille tulon aikaistaminen

Koulutustaso on Suomessa noussut nopeasti 1970-luvulta lähtien ja on tällä hetkellä kansainvälisesti korkealla tasolla. Koulutetuin ikäluokka on 25-35 -vuotiaat, joista kuitenkin noin 17 % oli vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa vuonna 2000. Perusasteen suorittaneista arviolta 20 % joka ikäluokasta ei saavuta perusvalmiuksia. Vaarana onkin, että merkittävälle osalle nuorista työllistyminen on vaikeata, koska koulutustasolla on selvä yhteys työmarkkina-asemaan. Lähtökohtana on, että ilman koulutusta, ammatitaitoa ja työkokemusta nuori ei työllisty.

Toisen asteen ammatillisen tutkinnon vuosina 1997-2000 suorittaneista oli työttöminä 15 %, kun vastaava luku ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden osalta oli vajaat 7 % ja yliopistotutkinnon suorittaneiden osalta vajaat 4 prosenttia. Vailla ammatillista koulutusta olevien nuorten asema on vaikein. Syrjäytymisen ja nuorten rakenteellisen työttömyyden torjumiseksi tarvitaan räätälöityjä toimia, oppisopimuskoulutuksen ja työsäoppimisen kehittämistä, koulutusjärjestelmän joustavuuden lisäämistä sekä koulutuksen ja työelämän vuorovaikutuksen tiivistämistä.

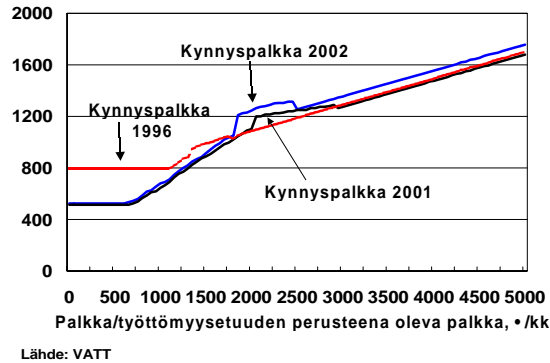
Ammatillisen koulutuksen puutteen ja heikkojen perusvalmiuksien lisäksi nuorten työmarkkinoille siirtymistä vaikeuttavat ja myöhentävät opiskelun keskeyttäminen ja koulutusaikojen venyminen. Ammatillisen ja korkea-asteen opinnot on päästävä aloittamaan nykyistä nopeammin perusopintojen ja ylioppilastutkinnon suorittamisen jälkeen. Taloudellisin kannustimin on myös lyhennettävä keskimääräisiä opiskeluaikoja.

4.4 Kannustinvaikutukset

Verotuksen ja sosiaaliturvajärjestelmän kannustavuudessa huomiota on tähän saakka kiinnitetty pääosin tekijöihin, jotka vaikuttavat halukkuuteen ottaa vastaan työtä tai palata uusina työntekijöitä. Näiden kannustinvaikutusten ohella erityisesti verotus, mutta myös sosiaaliturvajärjestelmä vaikuttavat inhimillisen ja osaamispääoman hankkimiseen. Huolimatta viime vuosien laajoistakin kannustavuutta lisäävistä toimenpiteistä², työvoim-

² Päivähoitomaksuja, asumis- ja toimeentulotukea, työttömyysturvaa ja eläkejärjestelmiä on uudistettu vuodesta 1996 lähtien. Työhön kohdistuvan verotuksen keventäminen on ollut osa vuosille 1996-1997, 1998-1999 ja 2001-2002 solmittuja tulopoliittisia kokonaisratkaisuja. Työn verotusta kevennettäessä on otettu huomioon pienten palkkatulojen työhön kannustavuus nostamalla kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä, kasvattamalla valtionverotuksen tulonhankkimisvähennystä, nostamalla verotettavan tulon alarajaa ja alentamalla valtionverotuksen marginaaliveroasteita.

Kuvio 19. Yksin asuvan kynnyspalkka, euroa/kk

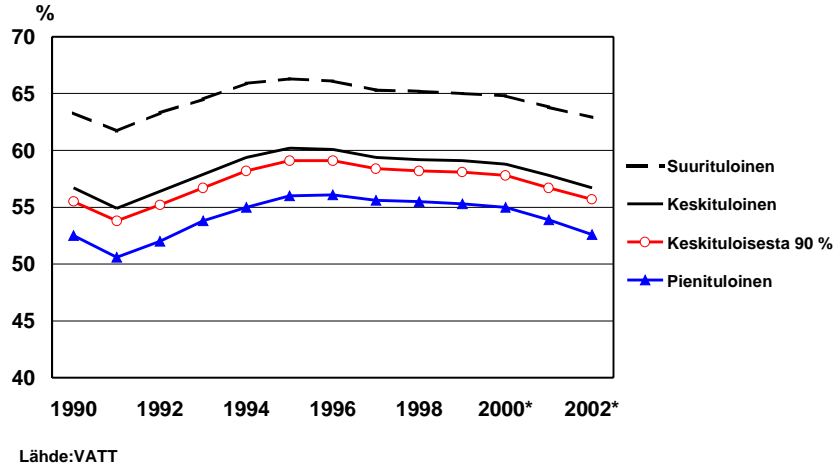


man tarjontaan ja kysyntään liittyviä ongelmia ei ole kyetty riittävästi purkamaan. Toimenpiteiden ansiosta matalatuloisten kynnyspalkka on kuitenkin selvästi alentunut vuodesta 1996.

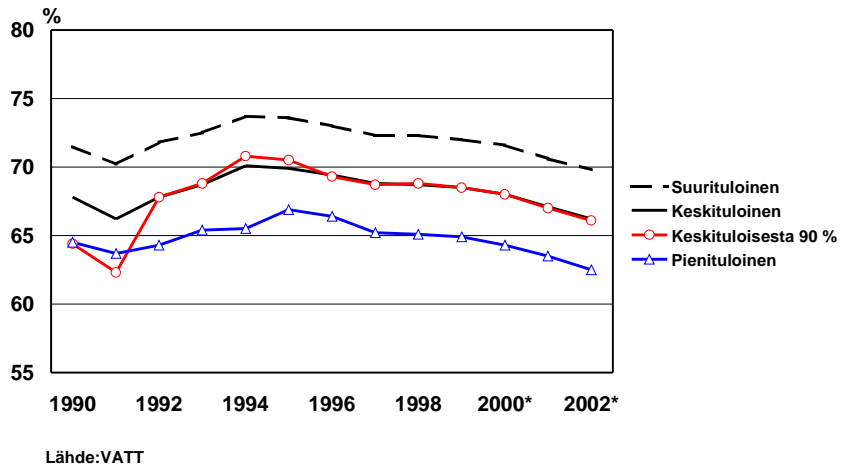
Vuonna 2002 palkkatulojen veroasteen arvioidaan olevan pienillä ja keskisuurilla vuosituloilla 4 prosenttiyksikköä alempi kuin vuonna 1996. Vastaavasti verokiila eli tuloverojen, työntekijän ja työnantajan maksamien sosiaaliturvamaksujen ja arvonnisäveron osuus työvoimakustannuksista on alentunut 3,5 prosenttiyksiköllä, pienituloisilla vajaan 53 prosenttiin ja keskituloisilla vajaan 56 prosenttiin. Suurituloisten verokiila on laskenut hieman muita vähemmän ja on lähes 63 %. Verokiilan alentumisesta huolimatta se on edelleen kansainvälisesti korkealla tasolla. Samoin rajaverokiilat ovat Suomessa edelleen erittäin korkeat. Vuonna 2002 pienituloisten rajaverokiilan arvioidaan olevan 62,5 %, keskituloisten 66,2 % ja suurituloisten 69,8 %. Tämä tarkoittaa sitä, että työntekijän tuottavuuden ja osaamisen paranemisesta syntyvästä palkanlisäyksestä karkeasti 2/3 päättyy eri reittejä julkiselle sektorille ja vain 1/3 työntekijän verojen jälkeisen ostovoiman kasvuun.

Tuottavuuden kasvussa inhimillisen pääoman merkitys on toimintaympäristön muuttuessa korostumassa. Tähän saakka inhimillisen pääoman kasvusta on pyritty huolehtimaan lähinnä koulutuksella. Vähemmän huomiota on kiinnitetty siihen, että osaamista ja sen lisäämisestä saatavan tuoton veroaste on erittäin korkea. Jos panostaminen osaamisesta kannattaa heikosti, on ilmeistä että osaamisen ja tuottavuuden kasvun edellytykset ovat huonot. Inhimillisen pääoman heikko veronjälkeinen tuotto Suomessa

Kuvio 20. Työntekijän verokiila, %



Kuvio 21. Työntekijän rajaverokiila, %



voi myös aiheuttaa korkeasti koulutetun työvoiman siirtymistä ulkomaille, kun työmarkkinat ovat muuttumassa yhä kansainvälisemmiksi. Osaamisen lisääminen ja sen ylläpitäminen Suomessa edellyttävät työn verotuksen ja erityisesti rajaveroasteen keventämistä.

Korkea verokiila haittaa myös palvelusektorin työllisyyden kasvua. Yhdistyneenä sosiaaliturvajärjestelmästä aiheutuviin kannustinongelmiin verokiila ylläpitää korkeita kynnyspalkkoja ja kokonaistyövoimakustannuksia, minkä seurauksena palvelujen hinnat nousevat liian korkeiksi ja suuri osa työpaikoista jää syntymättä. Tämä näkyy selvästi kansainvälisissä vertailuissa, joissa yksityisen palvelusektorin koko on osoittautunut Suomessa erittäin vaatimattomaksi. Jos palvelualojen suhteellinen koko nousisi lähelle OECD-maiden tasoa, alalle voisi syntyä 100 000 uutta työpaikkaa, joista merkittävä osa soveltuisi vähemmän koulutetulle työvoimalle.

4.5 Maahanmuutto

Pelkän työhönosallistumisasteen nostamisen ei uskota riittävän Suomessa työvoimapulan ratkaisuksi. Sen vuoksi on alettu keskustella vakavasti siitä, miten voitaisiin lisätä työvoiman maahanmuuttoa. Suomessa asuu muihin EU-maihin verrattuna hyvin vähän ulkomaalaisia. Ongelmana ovat vaikea kieli ja ilmasto sekä korkea verotus. EU:n itälaajentuminen tuo viimeistään siirtymäaikojen jälkeen Euroopan työmarkkinoille paljon nuorta työvoimaa, josta kilpailevat Suomen lisäksi myös muut työvoimapulasta kärsivät EU-maat. Suomen tulisikin valmistautua tähän luomalla selkeä maahanmuuttopolitiikka, johon kuuluisi oleellisena osana tulijoille tarjottava koulutus.

Suomi oli pitkään lähtömuuttomaa.³ 1980-luvulla muuttovirta Suomeen alkoi ylittää lähtövirran. Suurelta osin se oli Suomesta lähteneiden paluumuuttoa, suomenkielisten muuttoa tai pakolaisuutta ja riippumatonta Suomen työllisyystilanteesta. Muualta kuin pohjoismaista ei ole aktiivisesti rekrytoitu työvoimaa, ja sieltäkin vain 1980-luvun lopun korkeasuhteudessa. Ulkomaalaisen väestön määrä kasvoi — matalan lähtötason johdosta — Suomessa vuodesta 1987 vuoteen 1994 suhteellisesti nopeimmin Euroopas-

³ Yli miljoona ihmistä muutti maastamme 1980-luvun lopulta 1970-luvun loppuun mennessä ulkomaille (esim. Kanada, USA, Ruotsi). Pelkästään nettomaastamuutto Ruotsiin merkitsi vuosina 1960-1971 noin 3 prosentin väestön vähenemistä. Suurin syy Ruotsiin muuttoon oli maiden välinen tuloero (yli 30 %) ja Ruotsin hyvä työllisyystilanne.

sa. Maahanmuuttajien kokonaismäärä on kuitenkin ollut kaiken aikaa EU-maiden alhaisin. Suuri osa muuttajista on yhä alunperin Suomesta lähteneitä tai inkeriläisiä.

Aktivoitunut maahanmuuttopolitiikkamme merkitsi aluksi pakolaisten ja turvapaikkaa hakevien ottamista, jolloin työllisyysnäkökohdat jäivät taka-alalle. Maahanmuuttajien työllistymisen ongelmat kiteytyvät muihin kuin työperusteisiin muuttaneisiin. Korkea työttömyys rasittaa erityisesti pakolaisina maahan tulleita. Varsinkin kiintiöpakolaisissa on paljon eri tavoin vajaakuntoisia. Jopa suomalaisista akateemisista tutkinnoista huolimatta heillä voi olla vaikeuksia päästä työmarkkinoille. Pakolaisväestön keskuudessa on myös paljon omassa maassaan akateemisen tai ammatillisen loppututkinnon suorittaneita.

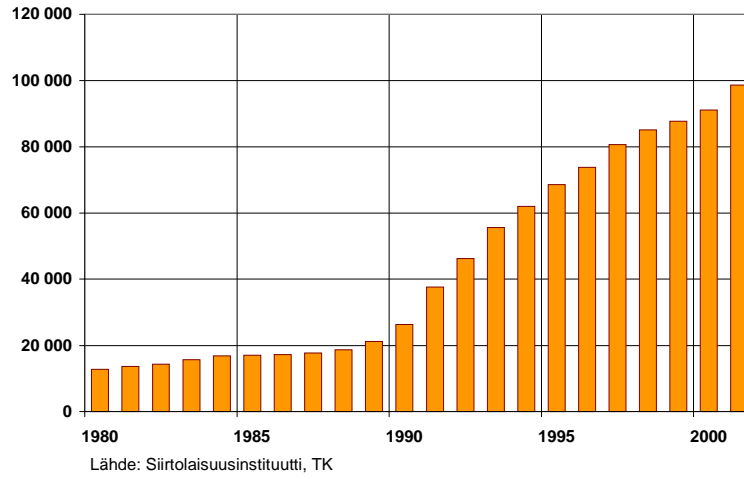
Viimeisen 25 vuoden aikana muutto Suomeen on ollut keskimäärin 12 500 henkilöä ja muutto Suomesta 10 500 henkilöä. Ulkomaalaisten osuus muutossa Suomeen on vähitellen lisääntynyt. Ulkomailla on Suomen kansalaisia pysyvästi noin 250 000 henkeä, joista osa on potentiaalisia paluumuuttajia.

Vuoden 2000 lopussa ulkomaista työvoimaa oli Suomessa noin 39 000 henkilöä eli alle 2 % koko työvoimasta, mikä on kansainvälisesti hyvin vähän. Maahanmuuttajien työttömyysaste oli Suomessa vuonna 2000 keskimääräiseen työttömyysasteeseen verrattuna noin kolminkertainen.⁴

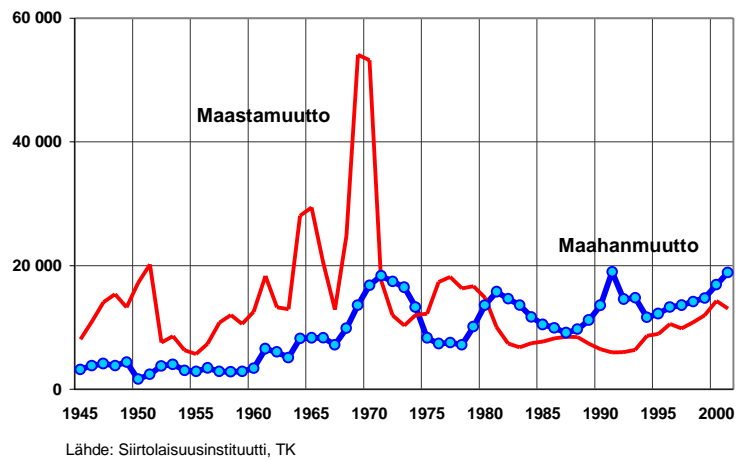
Suomessa työskentelevät maahanmuuttajat ovat näihin päiviin asti olleet koulutetumpia kuin paikallinen väestö keskimäärin. Nyt maahan on alkanut virrata myös heikommin koulutettuja. Maastamuutossa on samaan aikaan tapahtumassa päinvastainen kehityskulku. Muuttovirrat Suomesta painottuvat enenevästi nuoriin koulutettuihin henkilöihin, mikä vinouttaa väestö- ja koulutusrakennetta ellei vastaavaa nuorten maahanmuuttoa onnistuta aikaansaamaan.

⁴ Tilastoissa korostuu vastatulleiden muuttajien tilanne, sillä Suomessa on varsin liberaali kansalaistamiskäytäntö (3-5 vuoden oleskelu riittää kansalaisuuden saamiseksi). Pitempään maassa-asuneet, kansalaisuuden saaneet eivät ole mukana ulkomaalaisia kuvaavissa tilastoissa. Heidän työmarkkina-asemansa on vastamuuttaneita selvästi parempi.

Kuvio 22. Suomen ulkomaalaisväestö vuosina 1980-2001



Kuvio 23. Muuttoliike Suomesta ja Suomeen vuosina 1945-2001



Tulevaisuudessa muuton volyymin määrätymisessä painottunee enemmän työvoiman kysyntä, jolloin maahanmuuttajat todennäköisesti työllistyvät aiempaa paremmin. Mikäli elintasoterot Suomen lähialueilla ja Euroopassa kaventuvat seuraavien 5-15 vuoden aikana, niin maahanmuuton tarjontapaine vähenee. Samalla kuitenkin väestön ikääntymisen Suomessa lisää kysyntää. Pysyvän oleskelun sijaan naapurimaasta toiseen työssäkäynti, "pendelöinti", sekä lyhytaikainen oleskelu Suomessa yleistyvät.

EU:n sisäinen muuttoliike

EU:n itälaajenemisesta aiheutuva muuttoliike tulee olemaan suurempaa kuin aikoinaan EU:n etelälaajentumisen yhteydessä. KIE-10-maista tulevien muuttajien määrä kasvaisi laajentumisen johdosta nykyisestä muutaman kymmenen tuhannen vuositason EU-alueella selvästi. Uusista jäsenmaista muuttaisi EU-maihin heti laajentumisen toteuduttua ensimmäisenä vuonna arviolta 335 000 henkeä, joista työvoimaan kuuluvia noin 35 %. Muuttajien määrä vähenisi vuosikymmenen loppuun mennessä 150 000 henkeen. Lukumääräisesti muuttopotentiaalia on eniten Puolasta, jopa 10 miljoonaa ihmistä. Todennäköisin pitkän aikavälin kehityssuunta on "aivovaihto", ts. niin uusien kuin vanhojenkin jäsenmaiden koulutetun työvoiman erimuotoinen liikkuvuus.

Taulukko 9. Maahanmuuttajien osuus työllisestä työvoimasta vuonna 1998

Luxemburg	40,4	Hollanti	3,2
Itävalta	9,5	Tanska	2,5
Saksa	7,9	Portugali	1,3
Belgia	7,1	Espanja	1,0
Ranska	5,4	Italia	0,9
Ruotsi	3,8	Suomi	0,7
Kreikka	3,7	EU	4,5

Lähde: OECD.

Työvoiman muutto uusista EU:n jäsenmaista vapautuu vasta sovittavien siirtymäkausi- en jälkeen. Suurempien muuttopaineiden arvioidaan kohdistuvan Saksaan ja Itävaltaan. Muuttoliikkeestä Saksaan kohdistuisi arviolta 65 %, Itävaltaan 12 % ja Suomeen vain 1,5 %. Suhteellisesti suurin osa Suomeen muutosta tapahtunee Virosta, jonka väestö- potentiaali on kuitenkin pieni. KIE-10-maista Suomeen tulevien määräksi arvioidaan alkuvaiheessa 4 000 - 5 000 henkeä vuodessa. Virta ehtyisi vuoden 2030 tienoilla. Massiivinen muuttoliike Suomeen ei ole todennäköistä, mutta Suomeen tapahtuva nettoma-

hanmuutto voi nousta joksikin aikaa 1990-luvun alun tasolle (7 000 - 13 000 henkeä vuodessa).

Työministeriön⁵ arvion mukaan EU:n laajeneminen lisäisi nettomaahanmuuttoa Suomeen niin, että ajanjaksolla 2001-2019 keskimääräinen nettomaahanmuutto olisi noin 8 000 henkilöä vuodessa, kun se Tilastokeskuksen väestöennusteessa on 5 000 henkilöä. Tällöin nettomaahanmuutto vuoteen 2020 mennessä olisi 150 000 henkilöä eli 55 000 enemmän kuin Tilastokeskuksen ennusteessa. Tämä merkitsisi noin prosenttiyksikön lisäystä vuoden 2020 työvoiman määrään verrattuna Tilastokeskuksen ennusteeseen.

Kehitys EU:n ehdokasmaissa on alueellisesti epätasapainoista. Kehittyneimmät ehdokasmaat muuttunevat suhteellisen pian tulomuuttomaiksi, koska niiden syntyvytydet ovat olleet erittäin alhaisia, ja koska pääomaa virtaa sinne suorien investointien muodossa. Pääoman liikkuvuus vähentää ehdokasmaiden lähtömuuttoa kuitenkin vasta pitemmällä aikavälillä, ei välittömästi. Toisaalta mitä alkutuotantovaltaisemmasta maasta on kysymys sitä pienempi on maasta lähteneiden paluumuutto.

Taulukko 10. Maahanmuuttoennuste

Vuosi	Maahanmuutto, henkilöä vuodessa					Muualla syntynyt väestö		
	Viro-laiset	Muut hakija-maat	Muut maat	Yhteensä brutto	Yhteensä netto	Lisäys vuodessa	Luku-määrä ajan-jakson lopussa	Osuus väestöstä, %
1999	784	643	13 317	14 740	2 778	6 070	131 120	2,5
2000-2004	700	600	8 700	10 000	3 800	4 500	154 000	2,9
2005-2009	1 500	1 000	16 500	19 000	7 200	8 600	196 000	3,6
2010-2014	800	800	26 000	27 500	10 000	11 000	251 000	4,6
2015-2019	700	700	24 400	25 500	9 700	8 900	296 000	5,3
2020-2030	300	300	13 000	13 500	5 100	4 000	341 000	6,1

Lähde: Työministeriö (2001): EU:n itälaajentumisen vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen, Osa 2: Kari Hietalan tutkimus EU:n itälaajentuminen ja maahanmuutto Suomeen, Työhallinnon julkaisu 291.

⁵ Lähde: Työministeriö (2001): EU:n itälaajentumisen vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen, Osa 2: Kari Hietalan tutkimus EU:n itälaajentuminen ja maahanmuutto Suomeen, Työhallinnon julkaisu 291.

Aktiiviseen maahanmuuttopolitiikkaan

On ennakoitavissa, että työvoiman vapaa liikkuvuus EU:n sisämarkkinoilla helpottaa paljolti vain suurimpien ja rikkaampien jäsenmaiden työvoimaongelmaa. Syrjäinen Suomi ei ole kovin houkutteleva vaihtoehto — ainakaan pitkäaikaisesti — monellekaan eurooppalaiselle muuttajalle. Suomea uhkaa myös korkeakoulutettujen lisääntyvä "aivo-vienti" ulkomaille, mikä nakertaa työvoimavarantoa. Esimerkiksi vuonna 2000 vähintään alimman korkeakoulututkinnon suorittaneita suomalaisia muutti ulkomaille 3 500 henkilöä, joista EU-alueelle 2 300 henkilöä. Suomeen palasi takaisin vain 2 200 henkilöä, joista EU-alueelta 1 300.

Työvoiman runsas ja pitkäkestoinen rekrytointi muista pohjoismaista tai Euroopasta on pitkällä aikavälillä vaikeaa, sillä alueen oma työvoimapotentiaali on niukka ja kilpailu työvoimakuilun täyttämiseksi kovaa. Etenkin pitemmälle koulutetut ovat yhä liikkuvampia. YK:n raportissa vuoden 2001 maaliskuussa arvioidaan, että vuoteen 2050 mennessä EU-maat tarvitsevat yhteensä jopa lähes 80 miljoonaa maahanmuuttajaa säilyttääkseen työikäisen väestön nykytasollaan.

Väestön ikääntymisen ja kansantalouden tasapainon kannalta nimenomaan osaavien nuorten ja parhaassa työiässä olevien maahanmuutto on Suomessa toivottavaa. Se lisää työikäisen väestön määrää ja tuotantoedellytyksiä sekä parantaisi väestön elatussuhdetta.

Suomi ei ole monellekaan muuttajalle ensisijainen muuttomaa. Julkisen työnvälityksen olisi lisättävä neuvontapalveluja työnantajille työvoiman rekrytoimiseksi paitsi Euroopan maista myös muualta. Muun muassa kotouttamista voitaisiin aloittaa jo muuttajien lähtömaassa järjestetyillä Suomen kielen opetusohjelmilla. Se, että Suomi on liittynyt myöhään maahanmuuttajia vastaanottavien maiden joukkoon, antaa hyviä mahdollisuuksia hyödyntää muiden maiden kokemuksia.

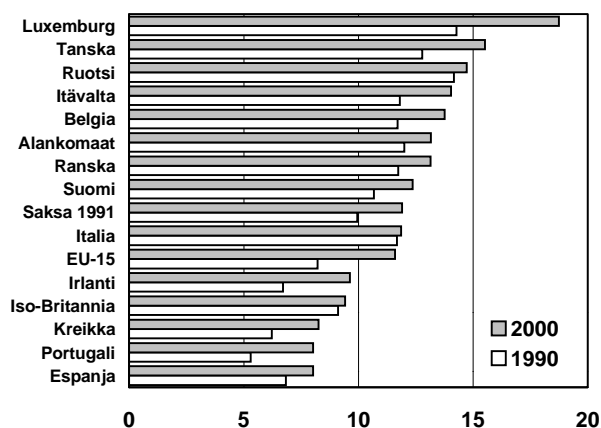
Olisi tehtävä pikaisesti valintoja siitä, mistä ja minkälaisia työperusteisia maahanmuuttajia Suomi erityisesti tarvitsee ja kuinka tarvittavat toimenpiteet käytännössä toteutetaan. Tärkeää olisi myös osata hyödyntää maassa jo olevien ulkomaalaisten osaaminen. Maahanmuuttajien korkea työttömyys saattaa kiellä siitä, että tässä on vielä runsaasti parantamisen varaa.

5 Julkisen talouden rakenne ja tehokkuus

5.1 Julkisten menojen kehitys ja rakenne

Kansainväliset vertailut osoittavat, että julkisten menojen taso ja rakenne poikkeavat huomattavasti maiden välillä. Tämä kuvastaa erilaisia poliittisia valintoja, kulttuureja, olosuhteita ja väestörakenteita. Suomen julkinen sektori on kansantuotteeseen suhteutettuna vain hieman suurempi kuin EU-maissa keskimäärin. Julkinen sektori on kuitenkin Suomessa kansainvälisesti verrattuna huomattavan suuri työllistäjä, koska julkisilla palveluilla on keskeinen merkitys suomalaisessa hyvinvointijärjestelmässä.

Kuvio 24. Julkiset kokonaismenot asukasta kohti vuosina 1990 ja 2000, 1 000 euroa



Lähde: European Economy, Statistical Annex, autumn 2001

EU-alueen julkisten menojen bruttokansantuoteosuus kohosi vuodesta 1990 vuoteen 1995 kahdella prosenttiyksiköllä — Suomessa lähes 11 prosenttiyksiköllä 60 prosenttiin kansantuotteesta. Menoasteen nousu oli silmiinpistävää myös Ranskassa, Itävallassa ja Portugalissa. Talouden toimintaympäristön muutokset kuten kansainvälistyminen, tuotannontekijöiden kasvava liikkuvuus ja verokilpailun voimistuminen ovat monissa maissa vaikuttaneet käsitykseen, että julkisen sektorin paisuminen on tullut tiensä päähän.

Suomi on tyypillinen pieni, avoin ja suhdannevaihteluille altis talous. Julkisen sektorin rahoitustasapaino reagoi herkästi talouden aktiviteetissa tapahtuviin muutoksiin.¹ Laskusuhdanteessa erityisesti työttömyyteen ja sosiaaliturvaan liittyvät menot kääntyvät automaattisesti kasvuun etuusjärjestelmiin sisältyvien mekanismien seurauksena ja verotulot laskevat. Kasvun hidastuessa julkisen sektorin rahoituspohja repeää tulo- ja menopuolen yhteisvaikutuksen tuloksena.

Laman jälkeisinä julkisen talouden vakauttamisen vuosina (1995-1999) valtion budjetin hallinnonalojen menot alenivat reaalisesti keskimäärin 2,3 prosenttia vuodessa. Tähän vaikutti mittavien säästötoimien lisäksi myös nopea talouskasvu, joka alensi mm. työttömyydestä aiheutuvia menoja ja lisäsi Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvamaksukertymiä. Vuodesta 1999 lähtien menokehityksen suunta on voimakkaasti muuttunut. Budjettitalouden reaali-menot hallinnonaloilla ovatkin kasvaneet vuodesta 1999 vuoteen 2002 suunnilleen saman verran kuin ne edellisellä kaudella alenivat, eli kasvua on ollut keskimäärin 2,2 prosenttia vuodessa. Menot kasvoivat erityisen nopeasti vuoden 2002 talousarviossa.

Julkisen sektorin kokonaismenot kiintein hinnoin eivät juuri ole kasvaneet 1990-luvun puolivälin jälkeen, mutta tätä ennen lama kasvatti menotasoa tuntuvasti. Laman aikaiselta huipputasoltaan menosuhde on alentunut runsaalla 15 prosenttiyksiköllä. Julkisten kokonaismenojen suurin menoryhmä koostuu sosiaalietuuksista ja hyvinvointipalveluista. Suurimmaksi tämän menoryhmän nostavat maksetut eläkkeet. Näiden lisäksi sosiaalietuuksiin kuuluvat mm. työttömyysturvaan ja sairausvakuutukseen liittyvät etuudet sekä lapsilisät, Kelan lääkekorvaukset ja opintotuki. Muita siirtomenoja eli tukipalkkioita, tulonsiirtoja ja pääomansiirtoja maksetaan selvästi vähemmän. Yhteensä eri siirtomenojen osuus kokonaismenoista on viime vuosina ollut noin 40 prosenttia.

Investointien osuus kokonaismenoista on noin viisi prosenttia. Valtion velanhoitomenojen väheneminen on painanut omaisuusmenojen osuuden alle kuuteen prosenttiin kokonaismenoista. Korkeimmillaan vuonna 1997 velanhoitomenojen osuus kokonaismenoista oli 7,5 prosenttia.

¹ Nettoluotonannon jousto BKT:n suhteen on noin 0,65. Niinpä 1 prosentin muutos BKT:ssa vastaa 0,65 prosenttiyksikön muutosta nettoluotonannon kansantuoteosuudessa. OECD:n tuoreehkon selvityksen mukaan automaattisten vakauttajien vaikutus oli 1990-luvulla Suomessa selvästi OECD-maiden voimakkain (Van den Noord, 2000).

Tehtävittäin tarkasteltuna suurin menoerä koostuu sosiaaliturvasta, joka käsittää yli 40 prosenttia kokonaismenoista. Suhteessa bruttokansantuotteeseen sosiaaliturvan osuus on viime vuosina ollut reilut 20 prosenttia. Osuus nousee korkeaksi eri sosiaalietuuksien (mm. eläkkeiden) takia. Muiden hyvinvointipalvelujen tuottamiseen eli koulutukseen ja terveydenhuoltoon käytetään reilu kymmenes kokonaismenoista ja noin 5-7 % bruttokansantuotteesta. Lisäksi yleiseen julkishallintoon ja elinkeinoelämään liittyviä menoja kertyy noin 10 % kokonaismenoista. Muiden tehtävien osuudet kokonaismenoista jäävät muutamaa prosenttiin.

Suomessa käytetään julkisten palvelujen tuottamiseen noin viidennes kansantuotteesta, vain vähän enemmän kuin EU-alueella keskimäärin. Julkinen sektori tuottaa valtaosan koulutuksen, terveydenhuollon ja sosiaaliturvan palveluista. Näiden palvelujen tuottamiseen käytetyt menot ovat kehittyneet viime vuosina eri suuntiin. Palvelutuotannon menojen kasvu on ollut erityisen nopeaa sosiaaliturvassa ja erityisesti kunnissa. Terveydenhuollossa kasvu on likimäärin keskitasoa verrattuna muihin tehtäviin. Koulutuspalvelujen tuotannon menojen kasvu on ollut selvästi hitaampaa kuin tehtävissä keskimäärin. Kehitys on samanlainen myös elinkeinoelämään liittyvissä menoissa ja puolustuksessa. Sosiaaliturvan ohella yleisen julkishallinnon palkka- ja väliuotepanosten menot ovat kasvaneet ripeästi.

Julkisten kulutusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli vuonna 1992 suurimmillaan eli yli 29 prosenttia. Vuonna 2001 kulutusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli likimäärin lamaa edeltävällä tasolla eli vajaat 24 prosenttia. Vaikka lamaa edeltävä osuus on nyt saavutettu, on julkisella taloudella edessään uusia haasteita julkisen toiminnan tehostamiseksi. Muun muassa väestön ikääntyminen uhkaa kasvattaa palvelujen tuottamiseen tarvittavia menoja ja verokilpailu pienentää palvelujen tuottamiseen tarvittavaa tulopohjaa.

Suomen julkinen sektori on laajan palvelutuotantonsa vuoksi myös merkittävä työllistäjä. Kansantalouden tilinpidon mukaan julkisen sektorin palveluksessa oli vuonna 2000 kaikkiaan 562 000 henkilöä eli kutakuinkin sama määrä kuin 1980-luvun loppupuoliskolla. Suomessa tuhatta asukasta kohti on lähes 110 julkisen sektorin työntekijää — koko EU-alueella keskimäärin noin 75 työntekijää. Ranska on laajan julkisen sektorin maa ja siellä 1 000 asukasta kohti on noin 100 julkisen sektorin työntekijää. Vastaavan suuruista asukasmäärää on Ruotsissa ja Tanskassa palvelemassa 150 julkisen sektorin työntekijää. Kreikka edustaa EU-alueen toista äärilaitaa, jossa 1 000 asukkaan palvelemiseen tarvitaan alle 50 julkisen sektorin työntekijää. (Ks. liite 10.)

Julkisen sektorin kansainväliset tehokkuusvertailut antavat Suomesta varsin myönteisen kuvan, jota vielä vahvistavat kansainväliset kilpailukykyvertailut. Vaikka budjettirajoitus on pidetty tiukkana, niin suoriutumisen vertailuissa Suomi useimmilla hallinnonaloilla on lähellä kansainvälistä kärkeä. Arvioitaessa käytettyä julkisen rahoituksen kokonaismäärää ja asiakkaille tehtyjä tyytyväisyyskyselyjä havaitaan, että Suomessa tyytyväinen julkisen terveydenhuollon asiakas saadaan kaikkein pienimmällä rahalla. Vastaavasti Suomessa saadaan "tuotettua" lukutaitoinen oppilas edullisemmin kuin missään muualla. Julkista rahoitusta voidaan siis pitää kohtuullisen hyvin käytettynä. Tehtäväryhmittäin verrattuna Suomi selviää euroalueen keskiarvoa selvästi pienemmällä panostuksella yleisessä julkishallinnossa (sis. korkomenot) ja ympäristönsuojelussa. Keskimääräistä enemmän julkisia varoja suhteessa kansantuotteeseen on käytetty sosiaaliturvaan ja koulutukseen.

Kansainvälisten vertailujen hyvistä tuloksista huolimatta julkisen sektorin arvioitu tuottavuuskehitys on Suomessa ollut heikko. Tilastokeskuksen tuotos- ja panosindikaattoreihin perustuvat arviot osoittavat kehityksen heikentyneen 1990-luvun lopulla. Sekä valtion että kuntien tuottavuuskehitys kääntyi 1990-luvun viimeisinä vuosina negatiiviseksi.

Taulukko 11. Julkiset menot tehtävittäin eräissä EU-maissa vuonna 2000, % bruttokansantuotteesta

	Elinkeino- elämä	Terveyden- huolto	Koulutus	Sosiaali- turva	Korko- menot	Muut menot	Yhteensä
Suomi	4,8	5,8	6,3	20,6	2,8	8,4	48,7
Ruotsi	4,8	6,8	7,5	22,7	5,0	13,3	60,1
Tanska	3,8	5,1	8,0	23,4	4,2	9,4	54,1
Irlanti	6,9	5,4	4,0	6,6	2,1	7,0	32,0
Saksa	4,2	6,3	4,3	21,9	3,4	5,8	45,9
Hollanti	4,4	4,0	4,7	17,5	3,9	10,9	45,4
Itävalta	4,4	8,0	6,0	21,2	3,5	9,1	52,2
Italia	2,6	5,9	4,9	17,7	6,5	8,8	46,5
EU-12	3,9	6,0	5,0	19,9	4,5	8,0	47,2

Lähde: Eurostat, NewCronos -tietokanta

5.2 Julkisten palvelujen tehostaminen

Vaikka Suomen julkinen sektori toimii varsin hyvin, on etenkin hyvinvointipalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa vielä tehostamisen varaa. Tästä kertoo esimerkiksi se, että sosiaali- ja terveyspalvelujen asukaskohtaiset kustannuserot kuntien välillä ovat pysyneet suurina. Tutkimusten ja selvitysten mukaan tarve- ja olosuhdetekijät selittävät näistä kustannuseroista vain osan. Onkin ilmeistä, että palvelutuotannon järjestämis- ja toimintatavoilla on suuri vaikutus palvelujen laatuun ja kustannuksiin.

Tehokkaampaan palvelutuotantoon päästään kestäväillä strategisilla valinnoilla ja uusilla innovaatioilla. Palvelujen varmistaminen, parantaminen ja tehostaminen onnistuvat yleensä parhaiten seudullisen yhteistyön ja verkottumisen avulla. Keskeisiä keinoja palvelutuotannon tehostamisessa ovatkin kuntien välinen yhteistyö, työnjako ja erikoistuminen. Myös palveluntarjoajia kilpailuttamalla, uutta teknologiaa hyödyntämällä sekä toimintatapoja, prosesseja ja organisaatioita uudistamalla voidaan saavuttaa merkittäviä hyötyjä niin palvelujen laadussa kuin kustannuksissakin. Lisäksi uudet tuotantomallit ja maksupolitiikka tarjoavat vaihtoehtoja tuotannon kehittämiseen.

Tulevaisuuden haasteet

Julkisrahoitteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitukseen kohdistuu tulevaisuudessa tuntuvia paineita. Väestön ikääntyminen tulee lisäämään merkittävästi terveys- ja hoivapalvelujen kysyntää sekä niitä koskevia julkisia menoja. EU:n piirissä tehdyt laskelmat osoittavat, että väestön ikääntyminen näyttäisi lisäävän julkisia terveys- ja pitkäaikaishoidon menoja vuoteen 2050 mennessä 2-3½ prosenttia bruttokansantuotteesta. Kaikkein nopeimmin kasvavat vanhusten pitkäaikaishoidon menot, jotka keskimäärin lähes kaksinkertaistuvat EU-maissa suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2050 mennessä.

Suomessa aluekehitys on ollut laman jälkeen vahvasti keskittyvää. Keskittymisen arvioidaan jatkuvan ja Suomeen syntynee entistä laajempia kaupunkialueita. Nuoret ja hyvin koulutetut muuttavat kasvukeskuksiin — Helsingin, Oulun, Turun, Tampereen ja Jyväskylän seudulle — sekä niiden lähikuntiin. Kasvukeskuksissa ja niiden lähikunnissa väkiluku kasvaa, työllisyystilanne on keskimäärin hyvä ja tuottavuus korkea. Muu Suomi jakautuu ennaltaan säilyviin alueisiin ja voimakkaasta poismuutosta kärsiviin alueisiin. Väestörakenteen muutos on suhteellisesti suurinta Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Uhkana onkin, että erityisesti syrjäseuduilla — mutta myös kasvukeskuksissa — julkisrahoitteiset palvelut kurjistuvat. Tarpeiden ja mahdollisuuksien kuilun kasvaessa joillakin seuduilla voidaan ajautua hallitsemattomaan palvelujen saatavuutta, määrää, laatua tai kustannuksia koskeviin sopeutuksiin. Syntyy kahdet, julkiset ja yksityiset, palvelumarkkinat ja hyvinvointierot kasvavat. Ilman palvelujärjestelmän rakenteellisia uudistuksia voidaan joutua kiristämään tuntuvasti myös verotusta tai maksupolitiikkaa. Pahimpana riskinä voi kuitenkin olla koko hyvinvointipalvelujärjestelmän heikkeneminen, yhtenäisvaltioajattelun mureneminen ja demokraattisen päätöksenteon joutuminen legitimititeettikriisiin.

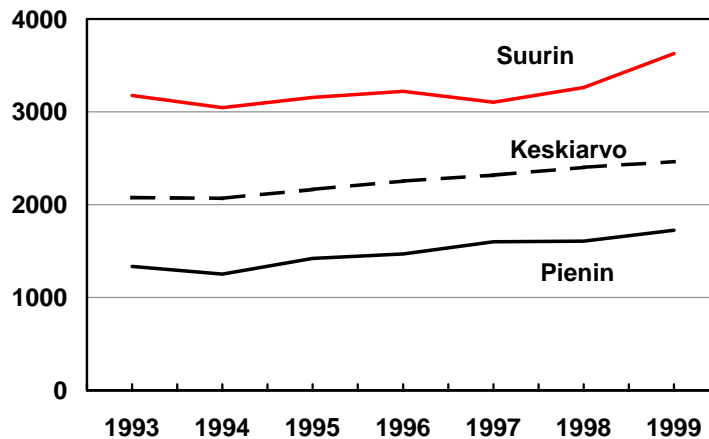
Tulevaisuuden haasteisiin vastaaminen edellyttää poliittisen tason ratkaisua siitä, minkälaisen hyvinvointiyhteiskunnan halutaan olevan tulevaisuudessa. Keskeisiä kysymyksiä ovat, mihin julkisrahoitteisiin sosiaali- ja terveystalouteen jokaisella kansalaisella on oikeus ja miten turvataan palvelujen saatavuus ja laatu, riittävä rahoitus sekä palvelujärjestelmän toimivuus ja tehokkuus.

Palvelujen tuottaminen ja rahoitus

Suomessa perustuslaki velvoittaa julkisen vallan turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloutteet sekä edistämään väestön terveyttä. Valtio on siirtänyt lainsäädännöllä vastuun perustaloutteiden järjestämisestä kunnille, mutta valtio on myös edelleen vastuussa kuntien voimavarojen riittävydestä. Kunnat rahoittavat perustaloutteet verotuloilla, valtionosuuksilla, palvelumaksuilla ja lainoilla. Valtiolla on merkittävää vaikutusvaltaa kuntien menoihin ja tuloihin lainsäädännön kautta.

Lainsäädäntö asettaa nykyisin samanlaiset velvollisuudet ja toimintamallit jokaiselle 448 kunnalle eikä ota huomioon kuntien välisiä eroja.² Vaikka kuntien verotulot ovat kokonaisuutena kasvaneet, monessa kunnassa ne ovat supistuneet. Kuntien valtionosuusjärjestelmän muutokset, kuntien verotuloihin vaikuttaneet lainsäädännön muutokset, lakisääteisten menojen kasvu sekä suuret erot verotuloissa ovat lisänneet kuntien välisiä eroja ja vaikuttaneet kuntasektorin toimintaedellytyksiin maan kaikissa osissa. Alhaisen tulotason kuntien tulopohjaa ovat samanaikaisesti heikentäneet työikäisen väestön poismuutto ja korkeana pysynyt työttömyys. Erityisesti pienten kuntien taloudellinen liikkumavara on kaventunut.

Kuvio 25. Kuntien sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset, keskiarvo ja vaihteluväli, euroa/asukas



Lähde: Stakes/Sotka, Tilastokeskus/ Kunnan taloustilasto

Muuttoliike ja väestön ikääntymien vaikuttavat voimakkaasti kunnallisten palvelujen kysyntään ja kuntien talouteen. Kasvukeskuksissa asuntojen, päivähoidon, koulutuksen sekä sosiaali- ja terveystoimen palvelujen kysyntä kasvavat nopeasti. Vanhuspalvelujen kysyntä tulee kasvamaan sekä kasvukeskuksissa että muuttotappioalueilla. Kysynnän muutokset — sekä kasvu että väheneminen — lisäävät palvelutuotannon kustannuksia verrattuna tilanteeseen, jossa palvelutarve pysyy vakaana.

Valtio osallistuu kuntien palvelutuotannon rahoitukseen valtionosuuksilla, jotka kattavat keskimäärin noin 18 prosenttia kuntien palvelujen laskennallisista kuluista. Valtionosuusjärjestelmään liittyvän verotulojen tasauksen vuoksi kuntien todelliset valtionosuudet vaihtelevat suuresti. Järjestelmä on edelleenkin monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä. Verontasauksen vuoksi järjestelmään ei sisälly riittäviä kannustimia kunnan omarahoituksen lisäämiseen.

² Sosiaali- ja terveystoimen palvelujen järjestäminen esimerkiksi alle 2 000 henkilön kunnassa vaatisi kuitenkin erilaisia toimintamalleja kuin pääkaupunkiseudun kunnissa. Lainsäädäntö asettaa edelleen rajoituksia toimintojen organisoinnille.

Taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien määrän väitetään kasvavan ja suurin osa kunnista hakee valtiolta vuosittain harkinnanvaraista avustusta. Näin on siitä huolimatta, että valtionavut, verotulot ja verotulojen tasausjärjestelmä turvaavat kunnille asukasta kohden lähes samansuuruiset tulot, joiden pitäisi kattaa laskennallisesti peruspalveluista aiheutuvat menot.

12. Henkilökuntatarpeen kehitys vuoteen 2030

	1999	2030	Erotus	Kasvu %
			1999-2030	
Kotihoidon henkilökunta	13 037	22 917	9 880	75,8
Palveluasuminen	5 754	10 114	4 360	75,8
Laitoshoidon henkilökunta	30 231	53 139	22 908	75,8
Yhteensä	49 022	86 170	37 148	75,8
Lähde: Stakes				

Kuntien vaikeuksia lisää odotettavissa oleva terveyden- ja vanhustenhuollon työvoimapula. Kunnallisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta jää eläkkeelle tällä vuosikymmenellä noin 50 000 työntekijää ja koko kuntasektorilta noin 150 000 työntekijää. Henkilöstön saanti vaikeutuu erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella.

Monikanavainen, osittaisuudistusten kautta kehittynyt sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä sosiaaliturvan rahoitusjärjestelmä on ohjannut toimintoja epätarkoituksenmukaisesti sekä mahdollistanut kustannusten ja vastuun siirron organisaatiolta toiselle. Ilman palvelu- ja kuntarakennetta koskevia erillistoimenpiteitä palvelujen saatavuudessa ja laadussa on odotettavissa alueellisten ja kuntakohtaisten erojen kasvua.

Asiakslähtöisyys

Kansalaisilla palveluorganisaatioiden asiakkaina ja veronmaksajina on oikeus saada mahdollisimman hyvä vastine veromarkoilleen ja palvelumaksuilleen. Laadukkaat, tasapuoliset ja tulokselliset julkiset palvelut ovat julkisen hallinnon oikeutuksen perusta. Jos julkiset palvelut halutaan pitää koko kansan palveluina, palvelujärjestelmien asiakslähtöisyyttä on vahvistettava tuntuvasti. Hallinnon avoimuudessa kansalaisten ja asiakkaiden kuulemisessa sekä heidän osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksissaan on paljon parannettavaa.

Palvelutuotannon ohjauksessa tulisi käyttää asiakkaan kannalta keskeisiä laatu- ja saataavuuskriteereitä, kustannustavoitteita ja muita tuloksellisuustunnuslukuja. Tämä lisää läpinäkyvyyttä, vahvistaa tavoitteenasettelua, mahdollistaa palvelutuotannon tuloksellisuuden ja tuottavuuden seurannan sekä luo pohjaa pitkäjänteisille vaikuttavuusarvioinneille ja yhteiskunnalliselle päätöksenteolle.

Usein rakenteelliset syyt kuten lainsäädäntö, taloudellinen ohjaus, moniportainen organisaatio tai eri yksiköiden ja ammattiryhmien intressit ja kannustimet estävät asiakkaan näkökulmasta toimivien ja ehyiden palveluprosessien muodostumisen. Kun palvelujärjestelmän ja muun sosiaaliturvan yhteensopivuudessa on myös puutteita, aiheutuu yhteiskunnalle tarpeettoman usein turhia kustannuksia. Omista lähtökohdistaan toimiva, osapuolelta toiselle vastuiden ja kustannusten siirron mahdollistava järjestelmä johtaa myös jatkuvasti kohoaviin kokonaiskustannuksiin.

Ostavastuun ja valinnanvapauksien lisääminen

Maksupolitiikan pitäisi yhdessä vero- ja tukipolitiikan kanssa muodostaa toisiaan täydentävä, samoihin tavoitteisiin pyrkivä kokonaisuus. Keskeisimmässä peruspalveluissa asiakkaiden omavastuista tulisi säätää yleislailla läpinäkyvyyden, tasa-arvon ja kokonaistaloudellisten näkökohtien vuoksi. Maksujen perusteissa olisi otettava huomioon maksujen vaikutukset sekä palvelun käyttöön että palvelutuotantoon tulonjako- ja kannustinnäkökohtien ohella. Maksujen kokonaisvaikutuksia olisi seurattava.

Maksupolitiikan uudistamisessa keskeisiä ratkaistavia kysymyksiä ovat seuraavat:

- * missä hyvinvointipalveluissa ja missä elämänvaiheessa palvelujen maksullisuus on perusteltua,
- * mikä on maksujen suhde tuloihin, verotukseen ja tulonsiirtoihin,
- * missä palveluissa maksut voivat ohjata vastuulliseen kysyntään ja miten ne vaikuttavat palvelutuotantoon,
- * missä palveluissa maksut voivat olla nykyistä merkittävämpi osa rahoitusta,
- * mikä on maksullisuuden suhde sosiaaliturvan vakuutusperusteisuuteen ja sairausvakuutusjärjestelmään,
- * mitkä ovat maksupolitiikan yhteiskunnalliset vaikutukset?

Jos palvelujen maksullisuutta ja omavastuita lisätään, asiakkaiden vaikuttamismahdollisuuksia ja valinnanvapautta on myös samalla lisättävä. Monissa hyvinvointipalveluissa asiakas voisi toimia nykyistä useammin aidosti asiakkaana ja arvioida palvelujen laatua ja hintaa siitä huolimatta, että maksu kattaa vain osan kustannuksista.

Asiakkaiden valinnanvapauksia voitaisiin lisätä palveluseteleillä ja muilla vastaavilla rahoitusinstrumenteilla. Nämä ”raha seuraa asiakasta” –sovellutukset tuovat asteittain laatu- ja hintakilpailua palvelujen tuottajien välille ja lisäävät palvelun käyttäjän ostovoimaa. Ne tuovat perinteisen poliittisen ja viranomaisvalvonnan rinnalle asiakkaan palveluihin kohdistaman arvioinnin ja valvonnan. Uudet ohjaus- ja toimintamallit soveltuvat palveluihin, joissa asiakas on kykenevä arvioimaan palvelutarpeensa sekä vertaamaan palveluita keskenään ja tarvittaessa vaihtamaan palvelujen tuottajaa.

Kilpailuttaminen

Palvelutuotannon kilpailuttamista lisäämällä voidaan pyrkiä kustannusten alentamiseen. Kilpailuttamisen voidaan olettaa vaikuttavan pitkällä tähtäimellä myös kunnan oman palvelutuotannon kustannuskehitykseen tarjoamalla mahdollisuuden tehdä kustannus- ja laatuvertailuja eri palvelutuottajien välillä.

Kilpailua voidaan lisätä asiakkaan valintoikeuden lisäksi käyttämällä erilaisia tilaaja-tuottajamalleja, joissa kunta kilpailuttaa palvelujen tuottajia ja tekee näiden kanssa palvelu- tai ostosopimukset. Kilpailuttaminen edellyttää palvelujen tuotteistamista, hinnoittelua ja palvelujen laatukriteerien määrittelyä. Palvelujen järjestäjän ja tuottajan vastuiden on oltava selke-

ät. Sekä tilaajan että tuottajan tulee olla jäävittämiä. Palvelujen kilpailuttaminen ja ostaminen edellyttävät kunnilta myös hankintaosaamista ja toimivia palvelumarkkinoita.

Vaikka lainsäädäntö ei aseta kunnille rajoja sen suhteen, miten sosiaali- ja terveystaloudet on tuotettava, kunnat tuottavat itse suurimman osan lakisääteisistä palveluista. Kunnissa ei ole nähty kilpailuttamisen ja yksityistämisen hyötyjä riittävän suurina eikä yksityisiä palveluntuottajia ole tarjolla läheskään kaikissa kunnissa.

Kuntien terveydenhuollon käyttömenoista alle kaksi prosenttia oli vuonna 1999 hankintoja yksityiseltä sektorilta. Sosiaalipalvelujen käyttömenoista ostopalvelujen osuus oli samana vuonna noin 10 prosenttia. Noin kaksi kolmasosaa sosiaalipalvelujen ostoista on tehty kolmannelta sektorilta, voittoa tavoittelemattomilta yhteisöiltä. Yksityisten palveluyritysten rooli on Suomessa huomattavasti vaatimattomampi kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa.

Palvelutuotannon avaaminen kilpailulle ei ole ratkaisu kaikkiin tuleviin ongelmiin eikä aina tuota kokonaistaloudellisempaa lopputulosta. Palvelujen osittainenkin ulkoistaminen todennäköisesti kuitenkin edistäisi uusien palvelutuotantomallien ja uuden teknologian käyttöönottoa luomalla samanaikaisia paineita sekä kustannusten alentamiseen että laadun parantamiseen.

Rahoituksen ja ohjauksen kehittäminen

Rahoituksen varmistaminen edellyttää sekä julkisen rahoituksen rahoituspohjan vahvistamista, uudelleen allokointia että toimintojen tehostamista. Rahoitusvastuun valtion ja kuntien välillä tulisi olla läpinäkyvä ja mahdollisuuksien mukaan ennakoitavissa. Rahoitusjärjestelmän olisi mahdollistettava kuntatalouden pitkäjänteinen hoito ja varautuminen myös ikääntymisen aiheuttamiin kustannuksiin. Palvelujen järjestäminen ja rahoitus voidaankin turvata ainoastaan vuotta pitemmällä taloussuunnittelulla, jona aikana myös tarvittavat rakenteelliset muutokset on mahdollista toteuttaa.

Paineet verotuksen alentamiseen rajoittavat myös kuntien mahdollisuuksia nostaa kunnallisveroa. Valtionosuusjärjestelmän tulisi kannustaa kuntia omarahoituksen lisäämiseen ja tehokkaaseen palvelutuotantoon samalla kun se olisi mahdollisimman tasapuolinen eri kunnille. Kaikki kunnat eivät tule kuitenkaan selviytymään tulevaisuuden palvelujen rahoitustarpeista ilman erityisrahoitusta.

Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevassa lainsäädännössä tulisi selkeästi määritellä kansalaisten sosiaali- ja terveysturvaan kuuluvat palvelut; mitä palveluja kansalaisilla on oikeus saada, mitkä palvelut ovat ilmaisia, milloin palvelun käyttäjän on maksettava palvelumaksu ja mikä on kansalaisen oikeusturva.

Palvelujen rahoittajan, järjestäjän ja tuottajan vastuuta tulisi selkeyttää. Toisaalta ohjauksella olisi kyettävä estämään palvelujen saatavuuden ja laadun merkittävä heikkeneminen. Ohjauksen välineitä ovat mm. ohjeet, suosikset, standardit, strategiat. Ohjauksvälineiden ohella on välttämätöntä kehittää myös palvelujen ulkoista laatu- ja kustannusvalvontaa. Organisaatioiden oma valvonta ja ammattieettiset pelisäännöt eivät ole enää jatkossa riittäviä.

Vastuun palvelujen saatavuudesta ei pitäisi myöskään tarkoittaa sitä, että palveluja tulee olla saatavana joka kunnan alueella. Tulevaisuudessa yksittäinen kunta ei liene toimivin yksikkö läheskään kaikkien palvelujen järjestämiseen. Valtion tulisi kannustaa kuntia palvelu- ja kuntarakennemuutoksiin ja valtion pitäisi myös tarvittaessa edellyttää palvelurakenteen ja kuntajaon muutoksia harkinnanvaraisten rahoitusavustusten ehtona.

Toimenpidesuosituksia

Julkisrahoitteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisen keskeisinä lähtökohtina tulisi olla kokonaistaloudellisuus, kansalaisen näkökulma ja se, minkälaisia kannustimia käyttämällä palvelutuotantoa voidaan tehostaa kestäväällä tavalla. Palvelutuotannon keskeiset strategiset tavoitteet ovat palvelujen saatavuuden ja riittävyyden turvaaminen sekä rahoituksen varmistaminen kestäväällä tavalla. Myös palvelurakenteiden sekä palvelujen ohjaus- ja tuotantomallien uudistamista tulee vauhdittaa. Keskeisiä keinoja tässä ovat:

- * Omavastuun ja maksupolitiikan kehittäminen: Selkeytetään asiakasmaksujen perusteita ja tavoitteita palvelujen rahoituslähteenä ja palvelujen käytön ohjauksena. Asiakasmaksujen perusteista säädetään yleislailla läpinäkyvyyden, tasa-arvon ja kokonaistaloudellisuuden varmistamiseksi.
- * Kilpailun edistäminen: Lisätään asteittain kilpailua palvelun tuottajien välille käyttämällä asiakkaiden valintaoikeuksien lisäksi tilaaja-tuottajapohjaisia palvelujen järjestämistapoja sekä palvelusetelityyppejä, käyttötarkoitukseensa sidottuja rahoitusinstrumentteja.

- * Kannustimien luominen: Kehitetään palvelujen järjestäjän ja julkisten tuotanto-organisaatioiden kannustimia yhdensuuntaisiksi palveluja käyttävän asiakkaan ja palvelujen rahoittajan etujen kanssa; tuloksellisesta toiminnasta palkitaan ja tehoton toiminta sanktioidaan.
- * Rahoitusvastuiden selkiyttäminen: Määritellään palvelujen rahoittajan, järjestäjän ja tuottajan vastuut. Lisätään julkisen rahoituksen ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä. Lisätään valtionosuusjärjestelmien läpinäkyvyyttä. Harkinnanvaraiset valtionosuudet kytetään kunnan taloudellista pohjaa vahvistaviin rakenteellisiin toimenpiteisiin (palvelurakenne, kuntakoko).
- * Kuntarakenteen uudistaminen: Käynnistetään hyvinvointiyhteiskunnan peruspalvelujen seudullisia tuotekehitys- ja tuotantorakenteen kehitysprojekteja sekä kannustetaan kuntia kuntaliitoksiin.

Sosiaali- ja terveystoimen laadun ja kustannustehokkuuden tehostamispotentiaalin hyödyntäminen on pitkälti kiinni kuntien päätöksistä. Valtiovalta voi edistää palvelutuotannon tehostamista tarkistamalla palvelujen järjestäjien, tuottajien ja käyttäjien insentivejä sekä kehittämällä palvelutuotannon säätelyä, voimavaraohjausta ja kansallista arviointia.

Talouspolitiikan haasteita käsittelevää kirjallisuutta

Aronen, Kauko; Järviö Maija-Liisa; Luoma, Kalevi ja Rätty Tarmo (2001): *Yhteistyöllä ja kilpailun – Peruspalvelut 2000 – tutkimusraportti*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-Julkaisuja nro 31.

Brunila Anne; Buti Marco; Jan in` t Veld (2002): "Cyclical Stabilisation under the Stability and Growth Pact: How effective are automatic stabilisers?" Suomen Pankin keskustelualoitteita nro 6.

Euroopan unionin komissio (2002): *Euroopan vastaus maailman väestön ikääntymiseen, Taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen ikääntyvässä maailmassa*. Euroopan komission panos ikääntymisen toiseen maailmankokoukseen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, KOM (2002) 143 lopullinen, Bryssel 18.3.2002.

European Central Bank (2002): *Labour Market Mismatches in Euro Area Countries*. ECB, March 2002.

European Commission (2002): *Public finances in EMU*, European Economy No. 3/2002, Directorate-general for Economic and Financial Affairs.

Hjerppe, Reino; Kari, Seppo ja Lönnqvist, Henrik (2001): *Verokilpailu ja verotuksen kehittämistarpeet*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Keskustelualoitteita nro 261.

Ilmakunnas, Seija (toim.) (2001): *Työmarkkinat testissä*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-Julkaisuja nro 30.

Ilmakunnas, Seija; Romppanen, Antti ja Tuomala Juha (2001): *Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja ennakoinnista*. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, Tutkimuksia nro 77.

Kerola Hannele, Mäkitalo Raili ja Putkonen Carita (2002): *Parempaa halvemmalla?* Valtiovarainministeriön kansantalousosasto, keskustelualoitteita nro 68.

Kilponen, Juha ja Romppanen, Antti (2001): *Julkinen talous ja väestön ikääntyminen pitkällä aikavälillä – katsaus kirjallisuuteen ja simulointeja sukupolvimallilla*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, keskustelualoitteita nro 263.

Laine, Veli ja Uusitalo, Roope (2001): *Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Tutkimuksia nro 74.

Lassila, Jukka ja Valkonen, Tarmo (2002): *Sosiaalimenot ja väestön ikääntyminen*. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, sarja B nro 187, Helsinki.

Parkkinen, Pekka (2002): *Suomen ja muiden unionimaiden väestön ikärakenne vuoteen 2050*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, keskustelualoitteita nro 265.

Tuomala, Juha (2002): *Työvoimakoulutuksen vaikutus työttömien työllistymiseen*. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, Tutkimuksia nro 85.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2002): *Sosiaalimenojen kehitystä ja sosiaaliturvan rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä selvittäneen toimikunnan mietintö*. STM, sosiaalimenotoimikunta, Komiteamietintö nro 4/2002.

Työministeriö (2001): *Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkina-muutokseen* –projektin väliraportti.

Työministeriö (2001): *EU:n itälaajentumisen vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen* -raportti. (Osa 1: Työvoiman liikkuvuus Euroopassa ja Suomi –työryhmän raportti; Osa 2: Kari Hietalan tutkimus EU:n itälaajentuminen ja maahanmuutto Suomeen)

Työministeriö (2002): *Työvoima 2020*, väliraportti.

Valkonen Tarmo (2002): *Väestön ikääntyminen ja verotus*. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, sarja B nro 190, Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2001): *Suomen vakaushjelman tarkistus*. Marraskuu 2001.

Valtiovarainministeriö (2002): *Suomen kilpailukyky ja sen kehittämistarve*. Julkaisu perustuu valtiovarainministeriön kilpailukykyhankkeeseen, jonka johtoryhmän puheenjohtajana on toiminut Johnny Åkerholm. Julkaisun on toimittanut Pertti Kohi.

Van den Noord, Paul (2000): *The size and role of automatic fiscal stabilizers in the 1990s and beyond*. OECD, Economics Department Working Papers No. 230.

Vesterinen, Pentti (2002): *Maahanmuutto – ikääntymisongelmiemme ratkaisu?* Valtiovarainministeriön kansantalousosasto, Keskustelualoitteita nro 69.

Valtiovarainministeriö (2002): *Hakijamaiden talouskehitys ja Euroopan unionin jäsenyys*, Tilannekatsaus. EU:n laajentumisen kokonaistaloudelliset vaikutukset –työryhmän toinen raportti. (Työryhmän puheenjohtajana on toiminut Rauno Niinimäki ja sihteerinä Lauri Taro).

Valtiovarainministeriön työryhmäraportti (2002): *Kohti tehokkaampaa ja laadukkaampaa julkista taloutta*. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto, keskustelualoitteita nro 70.

Vuosien 2000-2002 ansiotuloverotuksen (ml. työnantajamaksut) kevennysten verotuottovaikutukset

<u>vuosi 2000:</u>	Ansiotulo- verotus yhteensä	Siitä työn verotuksen kevennystä
Tuloveroasteikon rajojen nosto 1 % (inflaatiotarkistus)	430	350
Eläketulojen sava-maksun alentaminen 0,7 %	420	
Tuloveroasteikon marginaaliprosenttien alentaminen 0,5 %/porras	1 070	850
Tulohankkimisvähennyksen ylärajan nousu 2 100 -> 2 400 mk	180	180
Ansiotulovähennyksen ylärajan nousu 8 600 -> 9 800 mk, poistumaprosentin nousu 3->3,5	300	300
Matkakuluvähennyksen ylärajan nousu 23 000 -> 28 000 mk	30	30
Työnantajan kansaneläkevakuutusmaksun alennus, netto	355	355
2000-kevennykset ml. inflaatiotarkistus	2 785	2 065
2000-kevennykset ilman inflaatiotarkistusta	2 355	1 715
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun alennus 0,35 %, netto	500	500
Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun alennus (yksityinen sektori+kunnat), netto	500	500
2000-kevennykset ml. työttömyysvakuutusmaksujen alennukset	3 355	2 715
<u>vuosi 2001:</u>		
Tuloveroasteikon kevennyksestä inflaatiotarkistuksen osuus (3 % tark.)	1 350	1 100
Tuloveroasteikon kevennyksestä inflaatiotarkistuksen ylittävä osa	4 230	3 400
Tulohankkimisvähennyksen rakennemuutos ja ylärajan nousu 2 400 -> 2 700 mk	580	580
Ansiotulovähennyksen kertymäprosentin nosto 20->35	240	240
Eläketulojen sava-maksun alentaminen 0,5 %	312	
2001-kevennykset ml. inflaatiotarkistus	6 712	5 320
2001-kevennykset ilman inflaatiotarkistusta	5 362	4 220

Työntekijän eläkemaksun alennus 0,2 %, netto	320	320
Työeläkemaksun alennus (työnantajan), netto	290	290
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun alennus 0,3 %, netto	480	480
Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun alennus (yksityinen+kunnat), netto	436	436
2001-kevennykset ml. eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut	6 888	5 746
Kevennykset yhteensä vuosina 2000 ja 2001: (ilman inflaatiotarkistusten osuutta)	7 717	5 935
(ml. eläke- ja työttömyysvakuutusmaksujen alennukset)	10 243	8 461
<u>vuosi 2002:</u>		
Tuloveroasteikon kevennyksestä inflaatiotarkistuksen osuus (2 % tark.)	900	750
Tuloveroasteikon kevennyksestä inflaatiotarkistuksen ylittävä osa	1 880	1 550
Ansiotulovähennyksen korotus	1 160	1 160
Eläketulojen sava-maksun alentaminen 0,8 %	500	
2002-kevennykset ml. inflaatiotarkistus	4 440	3 460
2002-kevennykset ilman inflaatiotarkistusta	3 540	2 710
Työntekijän eläkemaksun alennus 0,1 %, netto	170	170
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun alennus 0,3 %, netto	500	500
Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun alennus (yksityinen sektori + kunnat), netto	910	910
Työnantajan kansaneläkevakuutusmaksun alennus, netto	945	945
Kuntien kansaneläkevakuutusmaksun alennus	490	490
2002-kevennykset ml. eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut	6 555	5 725
Kevennykset yhteensä vuosina 2000 - 2002: (ilman inflaatiotarkistusten osuutta)	11 257	8 645
(ml. eläke- ja työttömyysvakuutusmaksujen alennukset)	16 798	14 186
Hallitusohjelman mukaisesta 10 - 11 mrd. markasta vuosina 2000 - 2002 toteutunut (mrd. mk)	16,8	

Lähde: VM/VO, Reino Niinivaara

Keskipitkän aikavälin kokonaistaloudellisista laskelmista***Vertailu kevään 2001 keskipitkän ajan laskelmiin***

Seuraavassa taulukossa esitetään kevään 2001 julkisen talouden laskelmissa käytetty keskipitkän ajan peruslaskelma samanlaisena asetelmana kuin tämän muistion luvussa 2.2 esitettävä tuorein keskipitkän ajan laskelma. Kokonaisuudessaan vuosien 2002-2006 kehitys on keskiarvokasvun ja sen taustatekijöiden osalta nyt hyvin samanlainen kuin keväällä 2001. Lähtökohta on tuotannon tason osalta kuitenkin nyt (vuoden 2001 kasvupysähdyksen ja vuoden 2002 hitaan kasvun vuoksi) olennaisesti matalampi. Työllisyyden taso on vastaavasti jäämässä periodin aikana alhaisemmaksi ja työttömyyden taso korkeammaksi kuin keväällä 2001 arvioitiin. Heikompi kasvu vuosina 2001-2002 kompensoituisi osittain nopeammalla kasvulla vuosina 2004-2006. Tuotannon tason jälkeensä jääneisyyttä tämä ei kuitenkaan kokonaisuudessaan korvaisi.

*Arvio julkisyhteisöjen talouden kehityksestä vuosina 2000-2006,
Vertailu kevään 2001 ja kevään 2002 laskelmien välillä*

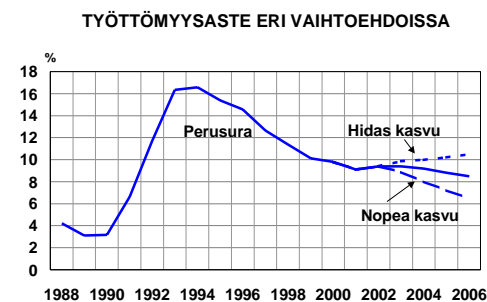
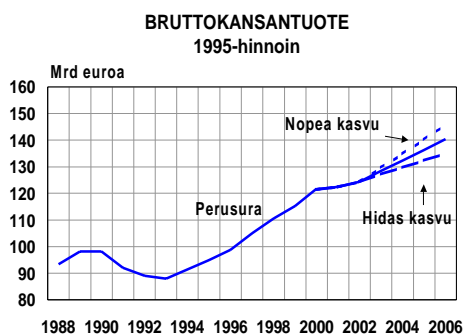
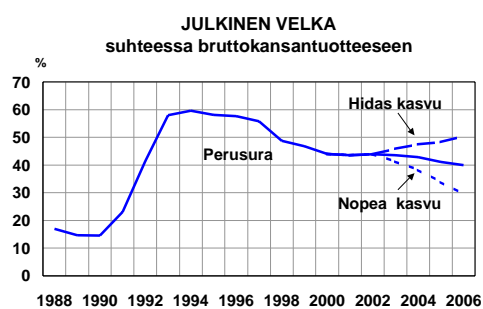
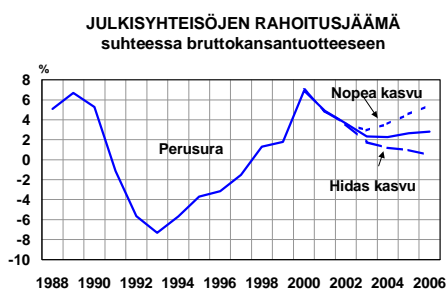
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Keskiarvo
<i>Tulot, % BKT:sta</i>							
kevät 2001	50,8	50,3	49,2	48,5	48,0	47,2	49,0
kevät 2002	52,0	51,0	49,4	49,1	48,9	48,7	49,9
poikkeama	1,2	0,7	0,2	0,6	0,9	1,5	0,9
<i>Menot, % BKT:sta</i>							
kevät 2001	45,4	45,0	44,3	43,8	43,3	42,8	44,1
kevät 2002	47,2	47,7	47,0	46,7	46,1	45,6	46,7
poikkeama	1,8	2,7	2,7	2,9	2,8	2,8	2,6
<i>Tasapaino, % BKT:sta</i>							
kevät 2001	5,4	5,3	4,9	4,7	4,7	4,4	4,9
kevät 2002	4,9	3,3	2,4	2,4	2,9	3,0	3,1
poikkeama	-0,5	-2,0	-2,5	-2,3	-1,8	-1,4	-1,8
<i>BKT, mrd. euroa</i>							
kevät 2001	140,3	146,0	152,9	159,8	166,8	173,9	156,6
kevät 2002	135,1	139,5	146,0	151,7	158,3	165,2	149,3
poikkeama,	-3,7	-4,5	-4,5	-5,1	-5,1	-5,0	-4,6

“kevät 2001” viittaa julkaisussa “Talouspolitiikan lähivuosien haasteista” esitettyyn peruskasvun skenaarioon.

Kansantalouden tilinpidon mukaan. Tulot ja menot on sulautettu siten, että sisäiset tulonsiirrot, korot ja pääomansiirrot on vähennetty.

Keskipitkän aikavälin laskelmien herkkyyshanalyysi – vahvemman ja heikomman kasvun vaihtoehdot perusskenaarioon verrattuina

Oheisissa kuvioissa esitetään luvussa 2.2 kuvatun peruslaskelman tulosten lisäksi vastaavat tiedot prosenttiyksikköä hitaamman ja nopeamman kasvuoletuksen mukaisista laskelmista.



Uuden eläkesopimuksen keskeinen sisältö ja pitkän aikavälin vaikutuslaskelmien taustaa

Uusi eläkesopimus

Eläkejärjestelmässä luovutaan kiinteästä 65 vuoden vanhuuseläkeiästä sekä siirrytään joustavampaan eläkeikään ja nykyistä kiinteämmin aiempiin ansioihin perustuvaan eläkkeenmääräytymiseen. Muutokset tulevat pääosin voimaan vuoden 2005 alusta. Uudessa järjestelmässä:

- * työttömyyseläkkeet ja yksilölliset varhaiseläkkeet poistuvat asteittain;
- * vanhuuseläkkeelle voi jäädä joustavasti 63-68 vuoden iässä ja varhennetulle vanhuuseläkkeelle 62-63 vuoden iässä;
- * eläkeoikeutta karttuu 18-68 vuoden ikäisenä tehdystä työstä; eläkkeen peruskarttuma on 1,5 % palkasta työvuotta kohden;
- * 63 vuoden iässä karttuma nousee 4,5 prosenttiin vuodessa;
- * työeläkeoikeutta on ajateltu laajennettavan siten, että eläkettä karttuisi nykyisestä poiketen myös äitiys- ja vanhempainrahakausilta sekä opiskeluajalta (enintään viideltä vuodelta) ja ajalta, jolta saadaan kotihoidon tukea;
- * nykyisestä 60 prosentin eläkekatosta suhteessa palkkaan luovutaan;
- * siirrytään yhteen työeläkeindeksiin, jossa kuluttajahintaindeksin paino on 0,8 ja ansiotasoindeksin paino 0,2;
- * ansaintaperiaatteen merkitystä osa-aikaeläkkeen määräytymisessä vahvistetaan ja osa-aikaeläkkeen alaikäraja tulee 58 vuotta;
- * eläkkeen perustana olevasta palkasta sovitaan myöhemmin siten, että eläkkeen määrä ei enää riipu tavasta, jolla työura jaksottuu erillisiin työsuhteisiin; tavoitteena siirtyä koko työhistorian mukaiseen eläkepalkan laskentaan;
- * merkittävä jatkovalmistelun kohde on se, millä tavoin elinajan piteneminen otetaan huomioon joko eläkkeessä tai eläkeiässä.

Pitkän ajan laskelmat – menetelmä, oletukset, aineisto ja tulokset tiivistetysti

Luvussa 3 esitetyt pitkän aikavälin laskelmat on laadittu OECD:n ja EU:n eläketyöryhmissä käytetyllä laskentakehikolla, jolla laadittiin myös valtiovarainministeriön viime kevään vastaan raportin (Talouspolitiikan lähivuosien haasteista) laskelmat. Laskelmat perustuvat Eurostatin vuonna 2000 laatimaan ennusteeseen Suomen väestökehityksestä vuoteen 2050.

Eläkeuudistuksen vaikutuksia (laskelma 2 luvussa 3) arvioitaessa taustalla olivat seuraavat oletukset:

- * Työttömyyseläkkeen lakkauttamisen seurauksena sen piirissä olevien määrästä 30 % kohdennettiin työllisiksi ja 70 % työttömyysturvan piiriin.
- * Työttömyysturvan lisäpäivillä (ns. suojaputkessa) olevista 50 % kohdennettiin työllisiksi ja 50 % oletettiin pysyvän työttömyysturvan piirissä. Ns. suojaputken alaikäraja nousee 2 vuodella. Putkea pidennettiin työttömyyseläkkeen lakkauttamisen takia toisesta päästä viidellä vuodella (65 ikävuoteen saakka).
- * Yksilöllisen varhaiseläkkeen lakkauttamisen seurauksena yksilöllisellä varhaiseläkkeellä olevista oletettiin 50 % työllistyvän ja 50 % siirtyvän työkyvyttömyyseläkkeen piiriin.
- * Edellä mainittujen varhaiseläkemuotojen asteittaisen lakkauttamisen lisäksi eläkkeelle siirtymistä myöhentää se, että uusi vanhuuseläkejärjestelmä palkitsee nykyistä paremmin työntekoa. Vuodesta 2005 lähtien eläkeoikeutta karttuu 63-68 vuoden ikäisenä tehdystä työstä 4,5 prosenttiyksikköä vuodessa. Työn tekemisen kannustimia parantaa lisäksi se, että eläkekatosta suhteessa palkkaan (60 % yksityisellä työeläkesektorilla) luovutaan.
- * Joustava eläkeikä mahdollistaa työskentelyn nykyistä vanhemmaksi. Yhteensä eläkepaketin oletettiin lykkäävän eläkkeellesiirtymistä 1½ vuodella.

Keskeisimmät kokonaistaloutta koskevat oletukset olivat seuraavat:

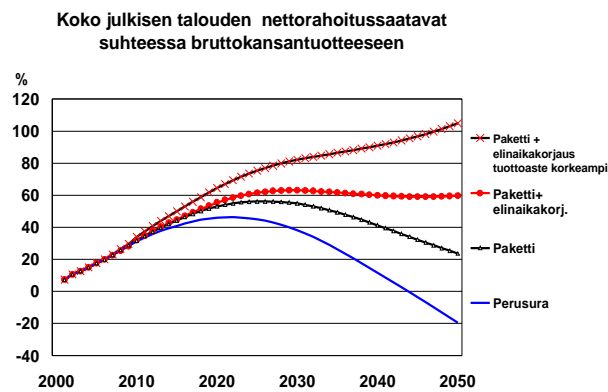
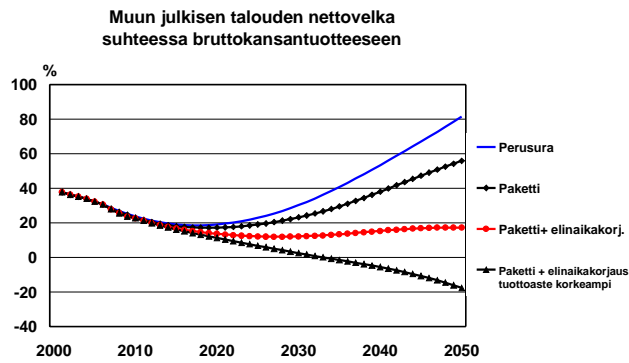
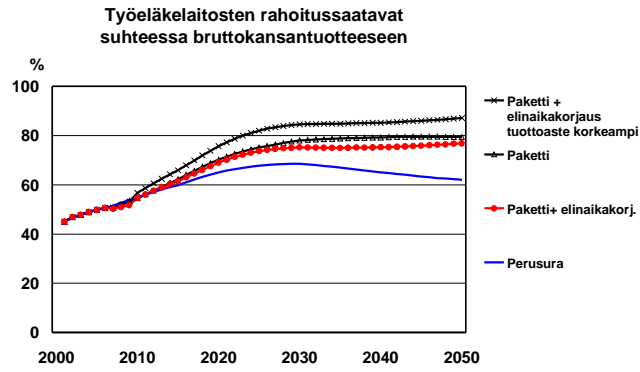
- * Vuodesta 2015 lähtien tuottavuuden kasvu on 1,75 % vuodessa.
- * Reaalipalkkojen oletettiin nousevan samaa vauhtia tuottavuuden kasvun kanssa.
- * Inflaatio on 2 % vuodessa.
- * Reaalikorko on 3 % sekä velalle että työeläkerahastojen tuotolle (pl. 4 vaihtoehto, jossa työeläkerahastojen tuottoaste oletettiin 4 prosentiksi vuodesta 2007 lähtien).

Keskeisimmät julkista taloutta koskevat oletukset olivat seuraavat:

- * Ikäsidonnaiset menot (= eläkkeet sekä terveyden- ja pitkäaikaishoidon menot) otettiin ennusteiden mukaisina huomioon.
- * Ei-ikäsidonnaiset julkiset menot (pl. työttömyys- ja korkomenot) pidettiin vuodesta 2006 lähtien vakioina suhteessa bruttokansantuotteeseen.
- * Kokonaisveroaste alennettiin 45,4 prosentista vuonna 2001 42,4 prosenttiin vuonna 2006, jonka jälkeen se pidettiin vakiona (42,4 prosentissa).
- * Työeläkemaksujen annettiin nousta eläkemenojen kasvun myötä, jonka seurauksena muiden verojen astetta piti alentaa, jotta kokonaisveroaste pysyi vakiona vuodesta 2006 lähtien.
- * Laskelmissa julkinen talous oli jaettu kahteen sektoriin: työeläkelaitoksiin ja muuhun julkiseen talouteen (valtio, kunnat, Kansaneläkelaitos ja työttömyysturvarahastot).

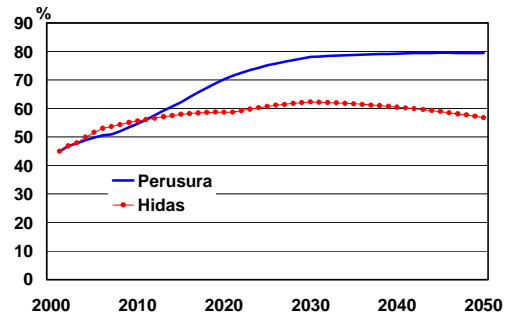
Luvussa 3 on esitetty laskelmien tulokset julkisen talouden rahoitustasapainolukujen (nettoluotonanto, % BKT:sta) avulla. Julkisen talouden rahoitussaatavat ja nettovelkavut (% BKT:sta) liitteen 4 kuvioissa on johdettu luvun 3 rahoitustasapainoluvuista. Jos julkinen talous on alijäämäinen, velka kasvaa ja/tai rahoitussaatavat vähenevät. Vastavasti jos julkinen talous on ylijäämäinen, velka vähenee ja/tai rahoitussaatavat kasvavat.

Julkisen talouden rahoitussaatavat ja nettovelka eri eläkevaihtoehdoissa

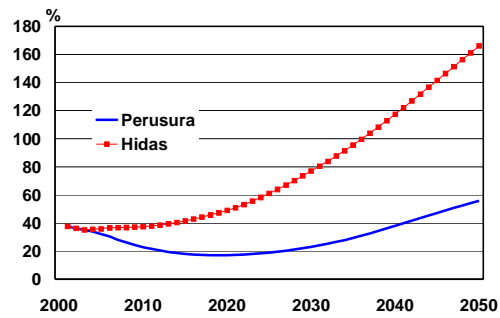


**Eläkeuudistuksen mukainen julkisen talouden tasapainon kehitys
normaalin talouskasvun ja hitaan kasvun skenaarioissa**

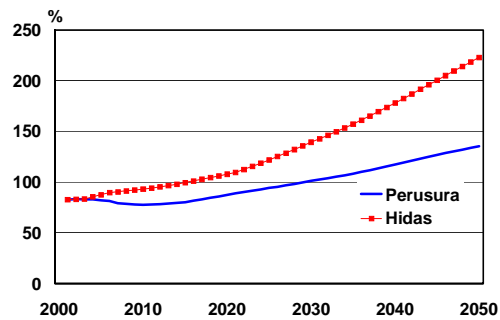
Työeläkelaitosten rahoitussaavat
suhteessa bruttokansantuotteeseen



Muun julkisen talouden nettovelka
suhteessa bruttokansantuotteeseen



Julkisen talouden nettoraahoitussaavat
suhteessa bruttokansantuotteeseen



Budjettitalous ja määräraha-kehukset vuosille 2003-2006

Kokonaismääräraha-kehys vuodelle 2003 on 35 625 milj. euroa. Hallinnonalojen määrärahat kasvavat vuoden 2002 talousarviosta euromääräisesti 880 milj. eurolla eli 2,8 prosentilla. Korkomenojen alentuminen yleisen korkotason laskun ja velkakannan supistumisen myötä on pienentänyt kokonaismenojen kasvupainetta. Nyt näiden molempien tekijöiden vaikutus on loppumassa. Myös työttömyysmenojen lasku on tähän saakka alentanut kokonaismenopaineita, mutta etuuksien korotukset käänsivät työttömyysmenot kasvuun jo kuluvan vuoden budjetissa.

Määräraha-kehyksissä vuosina 2004-2006 menotaso jää reaalisesti vuoden 2003 tasolle. Tämän kehityksen toteutuminen edellyttää kuitenkin sitä, että uusille menokohteille löydetään rahoitus nykyisiä menoja karsimalla tai toimintoja tehostamalla ja uudelleen organisoimalla.

Kehysmäärärahojen taso johtaa maaliskuussa 2001 hyväksytyyn kehykseen nähden noin 1,8 mrd. euroa korkeampiin menoihin vuonna 2003. Osa tästä ylityksestä aiheutuu vuoden 2001 kuluessa tehdyistä päätöksistä, joiden seurauksena vuoden 2002 talousarvio ylitti keuhällä 2001 hyväksytyyn vuoden 2002 kehyksen 700 milj. eurolla. Kehysmenot vuodelle 2003 ylittävät vuoden 2002 talousarvion 900 milj. eurolla. Hallitusohjelmaan kirjatus menokaton (vuoden 1999 varsinaisen talousarvion reaaliset menot vuoden 2003 hintatasossa) kehysmenotaso ylittää noin 1,2 mrd. eurolla.

Budjettitalouden tulojen arvioidaan alenevan vuonna 2003 vuodelle 2002 budjetoiduista tuloista. Tulo- ja varallisuusveron tuotossa näkyy edelleen luovutusvoitoista ja optiotuloista maksettavien verojen pieneneminen. Vuodesta 2004 lähtien ansio- ja pääomatulo-vero-erojen odotetaan kasvavan palkkasumman kasvua vastaavasti eli 4,5 % vuodessa. Yhteisöveron kertymä jää vuonna 2003 edellistä vuotta alemmalle tasolle. Tähän vaikuttaa osaltaan se, että vuoden 2002 yhteisöverokertymä kasvatti kertaluontoinen, vuodelta 2001 siirtynyt erä. Valtion verotuloja vuonna 2003 alentavat myös valmisteveroihin, erityisesti alkoholijuomien verotukseen ja autoverotukseen kohdistuvat paineet.

Määräraha-kehityksen menotaso ja uusimpaan talousennusteeseen pohjautuva arvio tulojen kehityksestä merkitsee talousarvion muuttumista noin 600 milj. euroa alijäämäiseksi vuonna 2003. Kansantalouden tilinpidon mukainen valtiontalouden tasapaino muodostuu budjettitalouden tasapainoa jonkin verran paremmaksi, koska kansantalouden tilinpidon mukaiseen tasapainoon lasketaan mukaan myös valtion rahastot. Valtion eläkerahastoon kartutetaan ylijäämää valtion tulevien eläkevastuiden kattamiseksi. Eläkerahaston ylijäämä on suuruudeltaan runsas ½ % suhteessa bruttokansantuotteen. Käsitteiden välillä on myös muita eroavaisuuksia.

Valtiontalouden käsitteistä

Valtion budjettitaloudella tarkoitetaan valtion talousarvioon sisältyvien tulojen ja menojen kokonaisuutta. Siihen kuuluvat myös lisätalousarviot. Budjettitalouden toteutumatiiedot kirjataan valtion tilinpäätökseen.

Valtiontalouteen sisältyvät budjettitalouden lisäksi talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tulot ja menot. Rahastoja on kaikkiaan 11, ja suurimpia niistä ovat Valtion asuntorahasto ja Valtion eläkerahasto.

Valtionhallinto on kansantalouden tilinpidon käyttämä termi valtion taloudesta. Valtionhallinto kattaa myös budjettitalouden ja rahastotalouden. Valtionhallinto eroaa valtiontaloudesta mm. siten, että se ei sisällä rahoitustaloustoimia, joita ovat esimerkiksi valtion lainananto, osakkeiden myyntitulot ja osakkeiden ostot. Rahoitustaloustoimet käsitellään kansantalouden tilinpidossa erikseen rahoitustilinpidossa. Lukuisia muitakin eroavaisuuksia on. Kun tehdään kansainvälisiä vertailuja valtion taloudesta suositeltavaa on käyttää kansantalouden tilinpidon mukaisia, siis valtionhallinnon, tietoja jotka on tehty vertailukelpoisin perustein.

Valtion talouden tasapaino eri käsittein tarkasteltuna

	2000	2001	2002*
		mrd. euroa	
Budjettitalouden nettorahoitusylijäämä	4,0	0,8	0,3
Valtiontalouden nettorahoitusylijäämä	4,5	1,0	0,5
Valtionhallinnon nettoluotonanto	4,5	2,5	1,0
Budjettitalouden nettorahoitusylijäämä	3,0	0,6	0,2
Valtiontalouden nettorahoitusylijäämä	3,4	0,7	0,4
Valtionhallinnon nettoluotonanto	3,4	1,9	0,7
Bruttokansantuote	131,229	135,057	139,482

Rakennekorjatut menot

Valtion budjettitalouden menot eivät ole eri vuosina keskenään täysin vertailukelpoisia menorakenteessa tapahtuvien rakenteellisten muutosten vuoksi. Toimintoja mm. netoutetaan, poistetaan budjetista rahastojen hoidettaviksi ja siirretään hallinnonalalta toiselle. Budjettiosastolla tehdyssä selvityksessä vuosien 1995-2002 menot on puhdistettu tällaisista rakenteellisista muutoksista todellisten säästöjen tai menonlisäysten havaitsemiseksi.

Vuoden 1999 menot rakennekorjattuina vuoden 2002 hinnoissa (milj. euroa)

	TP 1999 ilman muutoksia	TP 1999 rakenne- korjattuna*	TA 2002	Muutos 1999-2002** (%/vuosi)
Hallinnonalojen menot yhteensä	27 309	29 052	31 114	+2,4
Valtionvelan korot	4 937	4 811	3 767	-7,2
Menot yhteensä***	32 246	33 863	34 881	+1,0
* vuoden 2002 budjettirakenteella.				
** vertailussa vuoden 1999 tilinpäätösluvut (TP) rakennekorjattuna sekä talousarvio				
*** ilman valtionvelan vähentämistä				

Taulukosta nähdään, että rakennekorjatut hallinnonalojen menot nousevat vuosina 1999-2002 reaalisesti keskimäärin 2,4 % vuodessa ja valtionvelan korot mukaan laskettuina yhteensä 1,0 % vuodessa. Menokehitystä on tarkasteltu hallituskausittain vuosi 1995 mukaan lukien. Vuosina 1995-1999 hallinnonalojen menot laskivat keskimäärin 2,4 prosenttia vuodessa ja valtionvelan korot mukaan lukien kaikki menot ilman valtionvelan vähentämistä 2,4 % vuodessa. Valtion talousarvion hallinnonalojen menot ovat siis alkaneet kasvaa yhtä nopeasti kuin ne 1990-luvun loppupuoliskolla vähenivät.

Rakennekorjatut menot vuosina 1995-2002 ja niiden muutokset vuoden 2002 hinnoissa (milj. euroa)

	1995	Muutos 1995-1999 (%/vuosi)	1999	Muutos 1999-2002 (%/vuosi)	2002
Hallinnonalojen menot yhteensä	32 115	-2,4	29 052	2,4	31 114
Valtionvelan korot	3 768	6,9	4 811	-7,2	3 767
Menot yhteensä*	35 883	-1,4	33 863	1,0	34 882
* ilman valtionvelan vähentämistä.					

Julkisen talouden rakenteellinen tasapaino

Julkisen talouden rakenteellisen (eli suhdannevaikutuksista puhdistetun) tasapainon arviointi edellyttää ensin vallitsevan suhdannetilanteen tarkastelua suhteessa keskimääräiseen – suhdannevaikutuksiltaan neutraaliin – tilanteeseen ja tämän jälkeen julkisen talouden tasapainoon kohdistuvien suhdannevaikutusten arviointia. Molempiin vaiheisiin liittyy monia periaatteellisia ja teknisiä ongelmia. Suomen voimakkaan rakennemuutoksen läpikäyneessä taloudessa nämä ongelmat ovat erityisen suuria. Seuraavassa esitettävä laskelma on tämän vuoksi vain suuntaa-antava.

Suomen kokonaistuotanto ylittää taulukossa esitetyn arvion mukaan pitkän aikavälin trendiuransa viime vuonna 1½ prosentilla. Osa julkisen talouden ylijäämästä voidaan tällä perusteella vielä kirjata keskimääräistä suotuisamman suhdannetilanteen tiliin. Vuosina 2002-2004 ennustettu tuotanto vastaisi kutakuinkin tuotannon trenditasoa eikä suhdannetilanne enää olennaisesti vaikuttaisi julkisen talouden tilaan.

Alla olevassa taulukossa esitetty arvio julkisen talouden rakenteellisesta ylijäämästä vuoteen 2006 perustuu kokonaistuotannon trendipoikkeaman avulla tehtyyn suhdannevaikutusten puhdistukseen. Laskelman mukaan julkisen talouden rakenteellinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen on vuonna 2001 vajaan prosenttiyksikön pienempi kuin ennakoitu julkisen talouden ylijäämä. Vuosina 2002-2006 rakenteellinen ylijäämä ja ennustettu ylijäämä ovat käytännöllisesti katsoen samansuuruiset. Viisivuotiskautena 2000-2004 rakenteellinen julkisen talouden ylijäämä olisi keskimäärin noin 3 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Suhdanteiden vaikutus julkisen talouden tasapainoon

	2001*	2002**	2003**	2004**	2005**	2006**
1. BKT, määrän %-muutos	0,7	1,6	3,3	3,0	3,0	3,0
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä, % BKT:sta	4,9	3,3	2,4	2,4	2,9	3,0
3. Korkomenot, % BKT:sta	2,7	2,5	2,4	2,3	2,2	2,1
4. BKT:n trendi, %-muutos	3,3	3,2	3,1	3,0	2,9	2,9
5. BKT:n trendipoikkeama, % BKT:sta	1,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,2
6. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti, % BKT:sta	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
7. Rakenteellinen ylijäämä, % BKT:sta (2-6)	4,0	3,3	2,3	2,4	2,8	2,9
8. Rakenteellinen perusjäämä, % BKT:sta (2 - 6 + 3)	6,7	5,9	4,7	4,8	5,0	5,0

* ennakkotieto

** ennuste

Alueelliset erot työttömyys- ja työllisyysasteissa

Työttömyysaste ja työllisyysaste vuosina 1990-2000 ja perusuran mukainen kehitys vuoteen 2020 saakka maakunnittain

	Työttömyysaste %						Työllisyysaste %					
	1990	1995	2000	2005	2010	2020	1990	1995	2000	2005	2010	2020
Maakunta												
Uusimaa	1,6	12,1	6,3	5,6	4,9	3,7	79,6	67,0	74,3	74,9	74,1	75,1
Varsinais-Suomi	2,7	14,0	8,1	7,8	7,1	4,6	75,0	63,1	70,1	70,7	70,4	74,5
Itä-Uusimaa	0,7	11,6	5,7	5,0	4,1	3,9	81,2	64,7	73,0	72,7	71,9	71,5
Satakunta	3,7	17,0	10,9	9,0	8,7	6,1	74,8	60,9	65,5	67,3	66,7	71,0
Kanta-Häme	2,0	14,7	8,6	7,9	8,0	6,2	78,1	62,8	69,5	69,9	68,6	71,6
Pirkanmaa	3,5	16,7	10,4	9,3	8,8	6,8	73,8	61,8	68,0	68,7	68,2	71,5
Päijät-Häme	3,0	18,2	11,9	9,7	9,3	5,6	74,1	57,4	65,3	66,6	66,1	71,0
Kymenlaakso	4,0	15,6	12,3	10,2	9,4	7,1	70,0	60,1	62,7	64,2	64,0	67,9
Etelä-Karjala	4,1	16,0	10,3	8,5	7,9	6,7	72,6	59,8	63,9	65,2	64,4	67,3
Etelä-Savo	3,6	16,6	13,8	12,7	11,1	8,3	72,8	58,5	61,5	62,7	63,5	69,9
Pohjois-Savo	4,2	17,8	11,8	10,4	10,0	7,5	70,5	56,7	61,9	63,3	62,8	68,5
Pohjois-Karjala	6,2	19,6	15,0	14,1	12,0	8,4	68,4	55,0	57,9	58,6	58,5	64,1
Keski-Suomi	4,6	19,2	12,0	11,6	11,8	9,0	70,3	57,0	60,5	60,7	60,0	64,1
Etelä-Pohjanmaa	3,0	14,9	10,4	8,2	8,9	6,0	75,5	63,0	65,0	66,5	64,8	68,8
Pohjanmaa	3,1	12,8	7,9	7,8	7,9	6,3	75,4	61,6	70,1	70,6	70,2	74,5
Keski-Pohjanmaa	2,9	15,7	11,8	10,1	10,8	7,7	72,5	60,8	63,4	64,5	63,6	68,6
Pohjois-Pohjanmaa	4,2	17,2	11,7	10,0	9,6	6,4	70,4	58,4	63,3	64,3	63,5	67,4
Kainuu	5,8	22,5	19,3	16,7	16,5	11,0	65,2	52,1	55,5	58,1	57,7	64,7
Lappi	5,0	21,2	17,7	16,4	16,0	11,0	70,9	54,2	58,2	60,6	60,4	66,4
Ahvenanmaa	0,9	5,7	0,7	1,7	1,1	1,4	74,2	72,1	82,3	81,0	81,2	84,7
Koko maa	3,1	15,4	9,8	8,6	8,1	5,8	74,5	61,6	67,3	68,4	68,0	71,4

Lähde: Työministeriö.

Julkinen sektori Suomessa ja EU:ssa*Julkiset menot suhteessa bruttokansantuotteeseen, %*

	1990	1995	2000	2001	2002
Suomi	49,3	59,9	48,6	49,4	49,9
Ruotsi	61,0	67,6	57,7	57,4	57,3
Tanska	57,0	60,3	54,1	53,8	53,3
Irlanti	43,2	41,5	32,6	34,3	35,4
Iso-Britannia	42,2	44,6	36,9	40,1	41,2
Ranska	50,7	55,2	52,9	52,6	52,9
Belgia	53,0	52,8	49,5	49,0	48,9
Saksa	47,1	49,6	45,9	48,5	48,9
Luxemburg	43,4	45,1	40,3	40,8	43,2
Alankomaat	54,8	51,4	45,4	45,4	44,8
Itävalta	53,1	57,3	52,8	52,5	51,6
Espanja	42,6	45,0	39,8	39,6	39,7
Italia	54,3	53,4	46,9	47,7	47,3
Portugali	41,1	44,9	44,3	46,0	46,1
Kreikka	50,4	50,5	48,3	47,5	47,4
EU 15	49,3	51,3	45,8	47,0	47,2

Julkisen sektorin työlliset 1 000 asukasta kohti

	1960	1970	1980	1990	2000
Tanska	49	82	135	150	152
Ruotsi	62	100	156	168	150
Suomi	41	61	93	115	108
Ranska		72	83	92	98
Portugali	18	30	43	66	84
Iso-Britannia		116	131	105	84
Itävalta	37	42	58	69	71
Belgia	44	51	70	72	69
Luxemburg				60	63
Italia	36	44	57	64	60
Saksa	38	49	64	68	54
Espanja		18	29	45	51
Irlanti		38	49	45	50
Hollanti		43	49	48	47
Kreikka	18	25	34	45	47
EU		64	79	80	74

Lähde: OECD/OLIS-tietokanta

EU:n itälaajentumisen budjettivaikutuksia EU:ssa ja Suomessa

Laajentumisen budjettivaikutusten kannalta olennainen kysymys on, kuinka paljon EU:n budjetista tullaan suuntaamaan rahoitusta uusiin jäsenmaihiin. EU:n laajentuminen tulee todennäköisesti tapahtumaan vaiheittain ja liittymisen yhteydessä tullaan lisäksi sovelta-
maan erilaisia siirtymäaikoja. Laajentumisen kokonaisvaikutukset EU:n budjettiin tule-
vat siten kasvamaan asteittain. Lisäksi laajentuminen tulee luultavasti heijastumaan myös
unionin eri politiikkalohkojen sisältöön sekä nykyisille jäsenmaille maksettavaan rahoit-
ukseen.

Uusien jäsenmaiden tuista neuvotellaan komission tammikuussa 2001 antaman rahoit-
usesityksen pohjalta. Siinä komissio ehdotti muun muassa, että uudet jäsenmaat saisi-
vat maatalouden suoria tukia ensimmäisenä vuotena 25 % täysimääräisestä tuesta, mistä
osuus nousisi 100 prosenttiin vuoteen 2013 mennessä. Hakijamaiden taloudellisesta
tilanteesta on myös saatu aiempaa yksityiskohtaisempaa tietoa, mikä auttaa maiden
saamien tukien ja laajentumisen kustannusten arvioimisessa.

Laajentumisen budjettivaikutusten suuruutta arvioitaessa on tarpeen muistaa, että ne
muodostavat vain yhden osan EU:n laajentumisen taloudellisista vaikutuksista. Laajen-
tumis- ja integroitumisprosessiin liittyvät kokonaistaloudelliset vaikutukset Suomelle sekä
etenkin hakijamaille ovat huomattavasti suoria budjettivaikutuksia suurempia ja useim-
pien tutkimusten mukaan pääosin myönteisiä.

Rahoituskehykset

Keskeisen epävarmuustekijän laajentumisen budjettivaikutuksia koskeviin laskelmiin
muodostavat EU:n rahoituskehykset ja niiden toteutuminen. Meneillään olevan rahoitus-
kauden 2000-2006 kehyksistä päätettiin Berliinin Eurooppa-neuvostossa vuonna 1999.
Silloin varauduttiin kuuden hakijamaan jäsenyyteen jo vuonna 2002.

Eurooppa-neuvosto totesi Laekenissa vuonna 2001 pidetyssä kokouksessa, että jos
neuvottelujen ja uudistusten tahti jatkuu nykyisellään, 10 maata voisi olla valmiita liittyy-
mään yhteisöön vuoden 2004 alussa. Vuoden 1999 jälkeen rahoituskehysten oletuksiin
on tullut siis kaksi keskeistä muutosta. Unioni tulee näillä näkymin laajentumaan suu-
remmaksi kuin Berliinissä ennakoitiin, mutta toisaalta laajentumisen lykkääntymisestä
johtuen vuosille 2002 ja 2003 tehdyt varaukset uusien jäsenmaiden tukeen jäävät käyt-
tämättä. Komissio lähtee ehdotuksessaan siitä, että Berliinin rahoituskehyksissä tullaan
muutoksista huolimatta pysymään.

Laajentumisen budjettivaikutukset tulevat korostumaan vasta uudella, vuoden 2006 jälkei-
sellä rahoituskaudella. Vuoden 2006 jälkeisistä budjettilinjauksista neuvotellaan todennäköi-

sesti vuosina 2005-2006. Tässä valmisteluprosessissa joudutaan arvioimaan muun muassa unionin maatalous- ja rakennepolitiikan jatkoa sekä EU-budjetin tulopuolen eli ns. omien varojen järjestelmän muutostarpeita. Vuoden 2006 jälkeisiin rahoituskehyksiin liittyvistä lukuisista avoimista kysymyksistä johtuen laajentumisen kustannusten arvioiminen näin pitkän ajan päähän on vaikeaa.

Vuosi 2006

EU:n laajentumisen budjettivaikutuksia tutkimaan asetettu työryhmä julkaisi huhtikuussa 2002 selvityksen unionin rahoituskehyksistä sekä arvion EU:n ja Suomen välisten rahavirtojen tulevasta kehityksestä.¹ Arvioon sisältyy runsaasti epävarmuustekijöitä, jotka on huomioitava päätelmien tekemisessä.

Laajentumisen jälkeistä tilannetta on aiheellista pyrkiä arvioimaan sekä keskipitkällä (valittu vuosi 2006) että pitkällä aikavälillä (vuosi 2013), koska täysimääräiset budjettivaikutukset realisoituvat vasta EU:n tulevalla rahoituskaudella vuoden 2006 jälkeen. Vertailukohtana käytetään laajentumista edeltävää vuotta 2003, johon niin ikään joudutaan muodostamaan puutteellisiin tietoihin perustuvat oletukset.

Selvityksessä käytetyt keskeisimmät oletukset:

- * 10 uutta jäsenmaata liittyy EU:hun vuonna 2004, lisäksi Bulgaria ja Romania liittyvät vuoden 2006 jälkeen.
- * EU:n budjetin menopuolen rakenne säilyisi pääpiirteissään ennallaan vuoden 2006 jälkeenkin.
- * Hakijamaat tulisivat vaiheittain maatalouden suorien tukien piiriin.
- * Nykyisin voimassa oleva rajoite rakennerahastojen osalta säilyisi eli rakennerahastosiirrot eivät saa vuositasolla ylittää 4 prosenttia maan bruttokansantuotteesta.
- * 1,24 % jäsenmaiden bruttokansantuloista säilyisi EU:n tulopuolen ylärajana.
- * Berliinissä määritellyissä vuosien 2000-2006 rahoituskehyksissä tullaan pysymään.

Vuoden 2006 tilannetta pystytään arvioimaan suhteellisen luotettavasti nykyisin voimassa olevien rahoituspäätösten pohjalta. Arvioiden mukaan laajentuminen kasvattaa EU:n menoja 15-18 mrd. eurolla vuonna 2006 suhteessa vuoteen 2003. Budjetin loppusumma nousisi tällöin vastaavasti 9-17 %. Laskelmassa uusien jäsenien oletetaan osallistuvan täysimääräisesti EU:n omien varojen järjestelmään, jolloin niiden maksuosuus olisi n. 4,5 % unionin kokonaistuloista. Uusien jäsenmaiden osuus EU:n menoista olisi vastaavasti noin 15 %.

Suomen EU-budjettiasema määräytyy useiden, keskenään riippuvuussuhteessa olevien tekijöiden perusteella. Suomen EU-rahoitusasemaan vaikuttaa kolme osatekijää: Suomen EU:lta saamat tulot, EU:n budjetin loppusumman suuruus sekä Suomen rahoitusosuus EU:n budjetista.

¹ Alustava kokonaisarvio EU:n talousarvion nykyisistä ja uusista rahoituskehyksistä sekä EU:n ja Suomen välisten rahavirtojen kehityksestä vuoteen 2013 asti (valtiovarainministeriö, 3.5.2002)

Nykyiset rahoituskehykset määrittelevät melko luotettavasti Suomen rahoitusvastuut ja EU:lta saatavat tuet vuoteen 2006 asti. Rakennerahastotulot määräytyvät voimassa olevien päätösten pohjalta, joten niille ei ole tarpeen arvioida vaihteluväliä. Sen sijaan maatalouserien osalta oletuksena lähdetään korkeintaan 30 milj. euron vaihtelusta suhteessa vuoden 2003 tilanteeseen. Sisäisten erien (kuten esimerkiksi T&K-tukien) määrät voivat niin ikään muuttua merkittävästikin vuoteen 2006 mennessä. Samoin hallintomenojen ohjautuminen Suomeen on hyvin vaikeasti ennakoitavissa. Suomen maksuosuuden osalta on esitetty kolme vaihtoehtoa: vuoden 2003 tasoa vastaava 1,55 prosentin maksuosuus tai 1,60 % tai 1,45 %.

Suomen nettomaksut EU:lle olisivat nykyisen EU-rahoitusjärjestelmän (Suomen maksuosuus 1,55 %) voimassa ollessa vuonna 2006 todennäköisesti noin 300-450 milj. euron kokoluokassa, mikä merkitsisi noin 110-260 milj. euron heikennystä vuoteen 2003 nähden. Vertailupohjana voidaan käyttää vuosia 1995-2000, jolloin Suomen nettomaksu EU:lle oli keskimäärin 187 milj. euroa vuodessa.

Vuosi 2013

Vuotta 2013 koskevat arviot ovat huomattavasti vuoden 2006 arvioita epävarmemmalla pohjalla, koska mitkään nykyisin voimassa olevista budjettilinjauksista eivät ulotu näin pitkälle tulevaisuuteen. Arvioiden mukaan laajentuminen kasvattaa EU:n budjettia 33-48 mrd. eurolla vuoteen 2013 mennessä verrattuna vuoteen 2003. Budjetin loppusumma nousisi tällöin 18-57 % eli 116-155 mrd. euron tasolle. Uusien jäsenmaiden osuus EU:n tuloista olisi nyt noin 5,5 % ja menoista vastaavasti noin 30 %. Lopputuloksen suuret vaihteluvälit kuvastavat sitä, kuinka vaikeaa on ennakoida tulevien poliittisten linjausten sisältöä.

Laajentumisen budjettivaikutukset tulevat myös Suomen osalta korostumaan vasta uudella rahoituskaudella. Suomen saamien tukien arvioiminen näin pitkällä aikavälillä on hyvin vaikeaa, minkä vuoksi laskelmissa on käytetty suuria vaihteluvälejä. Esimerkiksi maatalouden lähtökohdaksi on valittu nykyistä vastaaviin tuloihin nähden +/-100 milj. euron vaihteluväli. Vuoden 2006 tilanteesta poiketen nyt myös alue- ja rakennetukien suuruuteen liittyy huomattavaa epävarmuutta. Myös hallinto sekä sisäisten politiikkojen eriin on liitetty suurehkot vaihteluvälit. Käytetyillä vaihteluväleillä Suomen nettomaksu EU:lle vaihtelee 150 milj. eurosta aina 1 300 milj. euroon, mikä kuvaa hyvin ennustamiseen liittyvää epävarmuutta. Luultavasti Suomen nettomaksut EU:lle tulevat kuitenkin olemaan noin 600-850 milj. euroa vuonna 2013, jolloin laajentumisen nettomääräiset budjettivaikutukset Suomelle kyseisenä vuonna asettuisivat noin 0,3-0,4 % tasolle suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Tuleviin rahoituskehyksiin vaikuttavien maatalous- ja rakennepoliittisten ratkaisujen valistelussa Suomen kannalta tärkeitä ovat Suomea koskevien erityisratkaisujen jatka-

minen sekä tarvittaessa uusien vastaavien järjestelyjen löytäminen. Maatalouden erityisratkaisujen soveltaminen sekä Suomen maatalouden erityisolosuhteet huomioivien uusien ratkaisujen löytäminen muodostuu keskeiseksi tavoitteeksi. Alue- ja rakennepolitiikan osalta Suomelle on jatkossakin erityisen tärkeää koheesio- ja rakennepolitiikan harjoittaminen EU:n mittakaavassa etäisillä, harvaan asutuilla ja pitkistä välimatkoista kärsivillä alueilla sekä mm. EU:n ulkoraja-alueilla. Suomen saamien tulojen ja nettomaksuaseman kannalta ratkaiseva merkitys on sillä, missä määrin Suomen erityisolosuhteet otetaan huomioon niin maataloutta kuin alue- ja rakennepolitiikkaakin koskevis- sa ratkaisuis- sa.

Suomelle osoitettuja talouspoliittisia suosituksia

OECD, vuoden 2001 maakatsaus, joulukuu 2001

Vaikka valtiontalouden ylijäämä jää vuonna 2002 paljon arvioitua alhaisemmaksi, tulee automaattisten vakauttajien antaa toimia ja tuloverojen alennusta on syytä jatkaa suunnitellusti. Riittävän budjettilyijäämän saavuttamiseksi ei riitä pelkkä talouden elpyminen. Tarvitaan erityisesti menupuolen toimenpiteitä, sillä tulopuolella ongelmana on jo korkea veroaste ja väistämättä eteen tulevat leikkaukset välillisiin veroihin. Valtion menojen kasvu vuonna 2002 onkin tässä mielessä huolestuttavaa. Aiemmin sovittuja menokehyksiä tulisi kunnioittaa vuosina 2003-2005, jolloin talouden elpymisen arvioidaan jo olevan vakaalla pohjalla. Hallituksen tavoite saavuttaa valtion talouteen rakenteellinen ylijäämä vuonna 2003 on erityisen tervetullut.

Keskipitkällä aikavälillä tarvitaan merkittävää budjettilyijäämää pehmentämään väestön ikääntymisen vaikutuksia tulevien vuosikymmenten talouteen. Eläkejärjestelmään sovitulla uudistuksilla tavoitellaan eläkkeellesiirtymisiän nostamista. Uudistusten kustannusvaikutukset riippuvat suuresti vielä auki jääneistä asioista. Ne tulee ratkaista siten, että eläkejärjestelmä on ajan mittaan kestävä. Eläke-etujen tulee olla yhteydessä elinaikaisiin ansioihin ja odotettavissa olevan eliniän nousun tulee vaikuttaa eläkkeellesiirtymiskään.

Suomen on tärkeää pysyä matkapuhelinalan kärjessä, vaikka talouden suuri riippuvuus alasta altistaakin epävakaisuudelle. Alan vahvan aseman säilymistä tulee tukea terveellä makropolitikalla sekä jatkamalla tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan tukemista. Työvoimapula ei saa muodostua alalla kasvun esteeksi. Tästä voidaan huolehtia alentamalla koulutetun/osaavan työvoiman verotusta sekä noudattamalla liberaalimpaa maahanmuuttopolitiikkaa.

Yksityistämistä tulee jatkaa edullisessa osakemarkkinatilanteessa. Suomi on edelläkävijä markkinoiden vapauttamisessa verkostotoimialoilla, missä kilpailua tulee yhä edistää. Muutoksia tarvitaan myös julkisen sektorin työ- ja johtamismenetelmien parantamiseksi. Palvelualoilla julkisen vallan roolia tulee vähitellen muuttaa palvelujen tuottajasta niiden ostajaksi (yksityiseltä sektorilta).

Työmarkkinoilla tulisi lisätä kannusteita pysyvän työpaikan etsimiseksi. Työttömyyskorvausten ajallinen alenema ei yksin riittäisi. Ehdotettu työnvälityspalvelujen osittainen yksityistäminen olisi askel oikeaan suuntaan, mutta yleisen kilpailullisen työnvälitystoiminnan luominen olisi parempi ratkaisu. Tehottomiksi osoittautuneita työllistämishoitoja tulisi arvioida uudelleen. Tulopolitiikka on toisaalta hillinnyt palkkapaineita, mutta se on

myös supistanut palkkajakaumaa ja synnyttänyt työmarkkinoille alueellista ja ammatillista epätasapainoa. Palkanmuodostukseen tulisikin jättää mahdollisimman paljon liikkumavaraa yritystasolle.

Työn korkea verotus rajoittaa talouden kasvupotentiaalia ja häiritsee taloudellista käytäytymistä. Verouudistusten tulisikin ensisijaisesti tähdätä työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseen. Painopistettä tulisi pyrkiä siirtämään tulon verottamisesta kulutuksen verottamiseen. Mahdollisuudet tähän ovat rajoitetut, koska kulutuksenkin verotus on jo korkea. Valmisteverojen leikkaaminen on väistämätöntä, kun nykyiset rajoitteet alko-holin tuonnille muista EU-maista poistuvat vuonna 2004.

Mahdollisuuksia verotuoton lisäämiseen olisi arvonlisäverotuksessa: normaali arvonlisäveroaste tulisi ulottaa yhä laajempaan tuotejoukkoon. Tilaa tuloverotuksen alentamiselle voidaan tehdä myös leikkaamalla eläkesäästäjille ja asunnonomistajille suotuja anteliaita veroetuksia. Verorasituksen siirtäminen jossain määrin työn verottamisesta omaisuuden verottamiseen loisi myös kunnille nykyistä sopivamman veropohjan. Ennen kaikkea tarvitaan merkittäviä uudistuksia menopuolella, jotta työn verotuksen alentaminen olisi mahdollista.

Työhön osallistumista tulee kannustaa poistamalla kannustinloukkuja. Tässä tulisi luottaa pikemminkin varsinaisten veroasteiden alentamiseen kuin ansiotulovähennysjärjestelmään. Vähennysjärjestelmä sinänsä pienentää verotuloja ja rajoittaa mahdollisuuksia veroasteiden laskemiseen. Ansiotulovähennys on ulotettu myös hyvätuloisille estämään heidän marginaaliveroasteensa nousua liian korkeaksi. Tämäkin ongelma tulisi hoitaa veroasteikkoja korjaamalla. Ansiotulovähennysjärjestelmä kannustaa heikoimmin koulutettujen osallistumista työmarkkinoille, mutta samaan aikaan palkkaerojen kaventuminen on vähentänyt työnantajien halukkuutta palkata heitä. Pienipalkkaisten sosiaalivakuutusmaksuja tulee alentaa. On kuitenkin varmistuttava, että sosiaalivakuutusmaksujen leikkaukset todella johtavat työvoimakustannusten alentumiseen eikä korkeampiin palkkoihin.

Koska yritysverotuksen veropohja on Suomessa laaja ja talous on hyvin avoin, tulee yritys- ja pääomaverotus pitää jatkossa alhaisella, kilpailukykyisellä tasolla. Mikäli paineet pääomaverotuksen nostamiseksi kuitenkin jatkuvat, muutoksia voidaan tehdä osinkotulojen verotuksessa – kuitenkin siten, ettei ulkomaisten osakeomistajien verorasitus nouse.

IMF:n neljännen sopimusartiklan mukainen Suomea koskeva konsultaatio 30.5. – 10.6.2002. Yhteenveto loppulausunnosta

Suomen talouden nopeaa toipumista 1990-luvun alun syvästä lamasta voidaan pitää poikkeuksellisen Euroopassa. Maailmantalouden suhdanteiden heikentymisen seurauksena talouskasvu on kuitenkin hidastunut tuntuvasti ja finanssipolitiikka on ajautu-

massa raiteiltaan. Lisäksi on havaittavissa joitakin talouden rakenteellisia jäykkyyksiä, jotka haittaavat talouden suotuisaa kehitystä tulevaisuudessa, jos niitä ei ryhdytä poistamaan. Erityisen huolestuttavaa on, että virallinen työttömyysaste on edelleen liian suuri eli noin 9 % ja laajemman työttömyysasteen määritelmän mukainen työttömyysaste saattaa olla merkittävästi suurempikin. Talouspolitiikan kannalta ratkaisevia ovat lähivuodet, jolloin väestön ikääntymiseen olisi ensisijaisesti varauduttava. Tähän varautuminen edellyttää seuraavia toimenpiteitä.

Työllisyysastetta tulee nostaa. Jos työllisyysastetta ei onnistuta nostamaan, se lisää ikääntymisestä aiheutuvia kustannuspaineita ja hidastaa talouskasvua, kun liian pieni ja lähivuosina yhä supistuva joukko työllisiä joutuu ylläpitämään kasvavaa eläkeläisten määrää tulevina vuosina. Kaiken tämän seurauksena julkisen talouden rahoitusasema heikkenisi, jolloin julkisten palvelujen ylläpitäminen vaikeutuisi entisestään, ellei tulevien sukupolvien verotaakkaa vastaavasti lisättäisi entisestään. Näin ollen on erityisen tärkeää ryhtyä toimenpiteisiin, joilla nostetaan tosiasiallista eläkeikää ja edistetään vähän koulutettujen työllistymistä.

Julkisen talouden ylijäämä tulee säilyttää keskipitkällä aikavälillä. Väestön ikääntymisen myötä terveydenhoitokustannusten sekä työeläke- ja kansaneläkemenojen arvioidaan nousevan, jolloin julkisen talouden rahoitusasema heikkenee merkittävästi. Tämän vuoksi on tärkeää pitää julkinen talous ylijäämäisenä ja lyhentää valtion velkaa etupainotteisesti, jotta vältyttäisiin suurilta alijäämiltä väestön ikääntymisen alkaessa vaikuttaa täysimääräisesti. Vuoden 2000 vakausohjelman mukainen suositus vähintään 1½–2 prosentin suuruudesta ylijäämästä suhteessa bruttokansantuotteeseen on edelleen tarkoituksenmukainen valtiontalouden ylijäämätavoite.

Tiukkoja menokehkyksiä noudattamalla ja menoja järjeistämällä voitaisiin jatkaa työn verotuksen keventämistä ilman, että vaarannettaisiin keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoite, jonka mukaan julkinen talous pidetään ylijäämäisenä. Nykyinen tilanne, jossa julkisille menoilte asetetut rajat on jouduttu ylittämään, on asettanut hallituksen vaikean valinnan eteen kahden tavoitteen, työhön kohdistuvan verotuksen keventämisen ja ylijäämäisten budjettien, välillä.

Uudistuksiin pitäisi ryhtyä viipymättä ja väestörakenteen kannalta lähivuosien suotuisaa tilannetta pitäisi hyödyntää. Muutoin väestön nopea ikääntyminen tulee rajoittamaan mahdollisuuksia keventää raskasta työn verotusta ja edistää tuntuvaa ja kestävää työllisyyden kasvua. Jos ryhdytään määrätietoisesti toimiin julkisten menojen hillitsemiseksi ja toteutetaan laajamittaisia rakenteellisia uudistuksia ja verokevennyksiä, voidaan käynnistää myönteinen kehitys, jossa työllisyys ja talous kasvavat nopeasti ja julkisella sektorilla saadaan aikaan säästöjä – joita ilman Suomen olisi entistä vaikeampi toteuttaa hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteitaan.

EU:n neuvoston lausunto Suomen vakausohjelman tarkistuksesta 22.1.2002

NEUVOSTON LAUSUNTO,

annettu 22. päivänä tammikuuta 2002 Suomen tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2001 - 2004 (2002/C 33/02)

Euroopan unionin neuvosto, joka ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen, ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7. päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 (1) ja erityisesti sen 5 artiklan 3 kohdan, ottaa huomioon komission suosituksen, on kuullut talous- ja rahoituskomiteaa, antaa seuraavan lausunnon:

Neuvosto tarkasteli 22. päivänä tammikuuta 2002 Suomen tarkistettua vakausohjelmaa, joka kattaa vuodet 2001-2004. Neuvosto on tyytyväinen siihen, että julkisen talouden ylijäämän, joka vuonna 2000 oli odotettua suurempi, ennakoidaan säilyvän suhteellisen suurena koko ohjelmakauden ajan. Julkisyhteisöjen velan suhteessa bruttokansantuotteeseen odotetaan vähenevän edelleen, joskin aiemmin ennakoitua hitaammin. Neuvosto katsoo, että tarkistettu ohjelma on talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukainen.

Vuoden 2001 tarkistetussa vakausohjelmassa esitetystä makrotalouden skenaariossa talouskasvun odotetaan hidastuvan voimakkaasti vuonna 2001, mikä johtuu lähinnä ulkoisen tasapainon jyrkästä heikentymisestä. Seuraavina vuosina bruttokansantuotteeseen kasvun odotetaan kiihtyvän vähitellen ja saavuttavan lähellä kasvupotentiaalia olevan tason jakson lopussa. Vaikka tällä hetkellä on olemassa huomattavia lyhytaikaisiin näkymiin kohdistuvia riskejä, tuoreimmat tiedot viittaavat siihen, että talouskasvun heikkenemisen pohja saavutettiin vuoden 2001 loppupuolella. Sen vuoksi oletus talouden elpymisestä vuodesta 2002 alkaen vaikuttaa uskottavalta. Elpyminen riippuu kuitenkin ratkaisevasti odotetusta työllisyyden kääntymisestä kasvuun, jonka toteutuminen edellyttää tuekseen maltillisena jatkuvaa palkkakehitystä.

Neuvosto toteaa, että ohjelmassa ennakoidaan julkisen talouden ylijäämän alenevan vuoden 2000 poikkeuksellisen korkealta tasolta hieman yli 2 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 2002-2004. Tätä on tarkasteltava vuosina 2000 ja 2001 saavutettujen suurien ylijäämien valossa. Ennustettu ylijäämän pieneneminen johtuu BKT:n kasvun voimakkaasta tarkistuksesta alaspäin. Vuonna 2002 se johtuu kuitenkin myös veronalennuksista ja ennakoitua suuremmista menoista ja poikkeaa siten valtion keskipitkän aikavälin menokehityksistä. Tällainen poikkeaminen tapahtui myös vuonna 2001.

Neuvosto suosittelee, että menokehyyksiä noudatetaan tulevina vuosina tiukasti ja kevään 2002 menokehysten tarkistuksen yhteydessä korjataan osa tapahtuneista meno-

kehysten ylityksistä. Lisäksi neuvosto on tyytyväinen äskettäin hyväksytyyn lakiin, jossa paikallisyhteisöjen edellytetään laativan tasapainoisia talousarvioita keskipitkällä aikavälillä. Neuvosto suosittelee, että tämän säädöksen täytäntöönpanoa seurataan tarkkaan, jotta voidaan varmistaa sen tavoitteiden toteutuminen. Koska väestön ikääntymisestä aiheutuu Suomelle kovia menopaineita, neuvosto pitää olennaisen tärkeänä, että keskipitkällä aikavälillä ylläpidetään suurta julkisen talouden ylijäämää, jotta julkisen talouden velkasuhdetta voidaan alentaa riittävän nopeasti.

Neuvosto toteaa, että julkisen talouden ennakoitu ylijäämä on täysin vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimusten mukainen koko ohjelmakauden ajan. Lisäksi yli 2 prosenttia ylijäämäiseksi suhteessa bruttokansantuotteeseen arvioitu julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema tarjonnee riittävän varmuusmarginaalin, jotta vältetään perustamisopimuksessa määrätyn julkisen talouden alijäämän 3 prosentin raja-arvon ylittyminen tavanomaisissa suhdannevaihteluissa.

Neuvosto on tyytyväinen siihen, että tarkistetussa ohjelmassa sitoudutaan edelleen rakenteellisten uudistusten jatkamiseen. Hallituksen suunnittelemat työttömyyskorvausjärjestelmän uudistamistoimet ovat tervetulleita työttömyyden kasvun vuoksi. Suunniteltu uudistus täydentää myös tervetulleella tavalla työhön kohdistuvien verojen alennusten suotuisia saavutuksia. Näillä verojen alennuksilla pyritään keventämään nykyisellään raskasta työhön kohdistuvaa kokonaisverorasitusta työllisyyden vahvistamiseksi. Työllisyyttä voitaisiin tukea myös yksityisen palvelusektorin ja työmarkkinoiden rakenneuudistuksia lisäämällä. Myös eläkejärjestelmän uudistus olisi saatettava loppuun aikataulunsa mukaisesti.

EU:n komission suositus vuoden 2002 talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi (24.4.2002)

(Commission Recommendation for the 2002 Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community) ECFIN/210/02-EN.

Komissio julkisti 24.4. suosituksensa talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi. ECOFIN-neuvosto muodostaa poliittisen kannan suuntaviivoista kesäkuun kokouksessaan. Se villan Eurooppa-neuvosto käsittelee suuntaviivoja, jonka jälkeen se vielä muodollisesti hyväksytään ECOFIN-neuvostossa.

Useimmat suuntaviivoissa esitetyt suositukset toistuvat jo aiemmilta vuosilta. Suuntaviivoihin on Eurooppa-neuvoston päätösten mukaan liitetty myös kestävä kehitystä koskevia suosituksia. Näistä komission ehdotus päästökaupan kehittämistä edellyttää tarkistuksia. Tulee ottaa huomioon se, että jäsenvaltioiden kesken ei ole syntynyt vielä riittävää yhteistä näkemystä järjestelmän perusluonteesta.

Suomelle kohdistetut suositukset heijastavat monia sellaisia rakenteellisia ongelmia, jotka ovat olleet tarkasteltavana jo pitempään. Väestön ikääntyminen, työttömyys ja työ-

markkinoiden toiminta, korkea hintataso ja erityisesti palvelujen markkinat sekä julkisen sektorin toiminta ovat kaikki olleet tavalla tai toisella esillä.

Komission suositus vuoden 2002 talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi perustuu paljolti Lissabonin ja Barcelonan Eurooppa-neuvostojen päätelmiin sekä ECOFIN-neuvoston maaliskuussa 2002 hyväksymään selvitykseen talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen keskeisistä kysymyksistä. Mainittu asiakirja oli osoitettu Barcelonan Eurooppa-neuvostolle, joka Lissabonissa sovitulla tavalla antoi suuntaviivojen laatimiselle poliittista ohjausta. Suuntaviivat asiakirjaa laatiessaan komissio on ottanut huomioon myös muiden neuvostokokoonpanojen panokset.

Komission suosituksessa on kaksi osaa. Ensimmäinen sisältää yleisiä politiikkalinjauksia sekä suosituksia, jotka koskevat kaikkia jäsenvaltioita. Jälkimmäisessä osassa esitetään maakohtaisia suosituksia yksittäisille jäsenvaltioille.

Yleiset talouspolitiikan suuntaviivat

Johdanto-osassa viitataan Barcelonan Eurooppa-neuvoston suuntaviivojen laatimiselle antamaan poliittiseen ohjaukseen, vuoden 2001 suuntaviivojen täytäntöönpanoon sekä tuoreeseen komission kevätennusteeseen, jossa on arvioitu talustilannetta ja näkymiä.

Suuntaviivojen suositukset kohdistuvat ajanjaksoon vuoden 2002 jälkipuoliskolla ja vuoden 2003 aikana, jolloin komission arvion mukaan potentiaalisen kasvun taso ollaan jo saavutettu. Työllisyyteen tämä heijastunee hieman hitaammin, lähinnä ensi vuoden aikana. Hintojen nousun odotetaan vakiintuvan alle 2 prosentin vauhtiin.

Ongelmana ja keskeisenä haasteena nähdään potentiaalisen tuotannon verrattain matala kasvuvauhti. Sen seurauksena talouden elpyminen ei voi muodostua riittävän vahvaksi varsinkin, kun työvoiman tarjontaa rajoittaa väestön ikääntyminen. Tästä syystä tuottavuuden kasvun sekä työhön osallistumisen ja työllisyyden vahvistaminen ovat keskeisiä haasteita. Talouspolitiikan laajat suuntaviivat –asiakirja osoittaa neljä aluetta, joihin toimenpiteet tulisi kohdistaa. Ensimmäinen niistä on kokonaistaloudellisen ympäristön vahvistaminen siten, että keskipitkän aikavälin vakaus ja kasvuedellytykset otetaan huomioon. Toinen haaste liittyy työllisyyteen ja koskee erityisesti työhönosallistumisen vahvistamista ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämistä. Kolmas strateginen haaste liittyy tuottavuuden kasvun edellytyksiin. Neljäs strateginen kohde on kestävä kehitys, jonka tulisi ottaa paremmin huomioon sekä nykyisten että tulevien sukupolvien tarpeet.

Kaikkia jäsenvaltioita koskevat politiikkasuositukset kattavat kahdeksan osa-aluetta. Kysymys on makrotaloudesta sekä julkisen talouden laadusta ja kestävydestä, työmarkkinoiden toiminnan tehostamisesta, hyödykemarkkinoiden rakenneuudistuksista, rahoituspalvelumarkkinoiden integraatiosta, yrittäjyyden rohkaisemisesta, tietoon perustuvan talouden edistämisestä sekä ympäristön kannalta kestävä kehityksen vahvistamisesta. Suositukset kattavat samat politiikka-alueet kuin vuosi sitten.

Euroalueen jäsenvaltioille osoitetaan kolme suositusta. Näistä ensimmäinen koskee vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamista viimeistään vuonna 2004. Toinen suositus liittyy talouspolitiikan hoitamiseen yleisemmin. Jäsenvaltioita kehoitetaan varmistamaan, että verouudistukset eivät vaaranna julkisen talouden vakautta, välttämään myötäsyklistä talouspolitiikkaa sekä sallimaan automaattisten vakauttajien toiminta. Kolmas yleisluontoinen makrosuositus liittyy pitkän aikavälin kestävyteen, joka tulisi ottaa huomioon jos vain mahdollista.

Makrotaloutta koskevat suositukset sisältävät kaikkien jäsenmaiden osalta myös palkkakehitystä koskevia linjauksia, joiden yhteydessä painotetaan myös työmarkkinaosapuolten roolia ja myötävaikutusta olosuhteiden mukaan. On keskeistä, että nimellispalkkojen korotukset tukevat hintavakautta ja että reaali-palkkojen nousu ei ylitä työn tuottavuuden nousua eikä vaaranna kannattavuutta sekä kapasiteetin ja työllisyyden kannalta tärkeitä tuotannollisia investointeja. Lisäksi kiinnitetään huomiota palkkakehityksen ja työn tuottavuuden väliseen yhteyteen. Työmarkkinaosapuolten ja palkkojen määräytymiseen vaikuttavien institutionaalisten järjestelyjen tulisi heijastaa näitä tekijöitä, jotta kilpailukyky ja työllisyyden kehitys voidaan turvata ammattialoittain ja alueittain.

Julkisen talouden laatua ja kestävyyttä koskevat suositukset painottavat pitkän aikavälin kestävyuden turvaamista erityisesti maissa, joissa julkinen velka on korkea, tai maissa, jotka eivät ole saavuttaneet vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista tasapainoa.

Yksityiskohtaisemmat suositukset liittyvät vero- ja etuusjärjestelmien kehittämiseen työllisyyttä suosiviksi, inhimillisen pääoman kartuttamiseen julkisen rahoituksen avulla, julkisen menotalouden tehostamiseen sekä Tukholman Eurooppa-neuvostossa hyväksytyyn kolmiosaiseen strategiaan, joka perustuu julkisen velan nopeaan pienentämiseen, työllisyysasteiden kohottamiseen sekä eläke- ja turvajärjestelmien uudistamiseen. Asiakirjaan on liitetty myös eläkepolitiikan uudistamista koskeva suositus, jossa viitataan Eurooppa-neuvostojen hyväksymiin yhteisiin, yleisluontoisiin tavoitteisiin. Lopuksi painotetaan yhteistyön jatkamista haitallisen verokilpailun välttämiseksi.

Maakohtaiset suositukset

Suomelle on esitetty kaikkiaan kahdeksan suositusta, joiden alussa komissio kiinnittää huomiota mm. palvelujen hintakehitykseen sekä korkeaan työttömyyteen, jota se pitää valtaosin rakenteellisena. Työllisyyspolitiikan toimet ovat sen mukaan osin ristiriitaisia, sillä vaikka kannustimia työn tekemiseen ja työmarkkinoille paluuseen onkin vahvistettu, työttömyysetuuskien lisääminen vaikuttaa päinvastaisesti. Väestön ikääntymisen vaikutuksiin ollaan valmistauduttu, mutta eläkeuudistusten etenemistä komissio haluaisi vauhdittaa. Se kiinnittää huomiota lisäksi korkeaan hintatasoon, minkä vuoksi kilpailun edistäminen määrättyillä aloilla on tarpeen.

Budjettipolitiikasta todetaan, että Suomen tulee euroalueen jäsenenä:

- Välttää merkittäviä poikkeamia keskipitkän ajan menokehystistä, joissa on sitouduttu vuoden 1999 reaaliseen menotasoon. Vuoden 2002 menotavoitteesta on pidettävä kiinni ja vuoden 2003 budjetissa olisi toteutettava tarpeelliset säästötoimet.
- Paikallistalouden tasolla olisi vahvistettava budjettikuria ja luotava tehostettu seuranta-mekanismi tätä varten, jotta säädökset kunnallistalouden tasapainon ylläpitämisestä keskipitkällä aikavälillä toteutuisivat.
- Käynnissä olevan eläkeuudistuksen täytäntöönpanoa olisi jatkettava.

Työmarkkinoiden osalta komissio suosittaa, että Suomessa:

- Varmistetaan työnteon kannattavuus korkean rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi. Työmarkkinoiden uudistamisen tulisi kattaa etuusjärjestelmät, mukaan lukien ennen aikaiseen eläköitymiseen liittyvät järjestelmät sekä korkeiden pientuloisia koskevien marginaaliverojen alentamiseen. Tarkastelun tulisi koskea myös työmarkkinatuen kriteereitä sekä työsuhteturvaa koskevaa lainsäädäntöä.
- Olisi jatkettava aktiiviseen työmarkkinaohjelmien tehokkuuden lisäämistä ja suunnata niitä uudelleen koskemaan niitä henkilöitä, joilla on suurin riski joutua pitkäaikaistyöttömiksi.

Hyödykemarkkinoiden osalta komissio esittää, että Suomen tulisi:

- Tehostaa kilpailua julkisten palvelujen alueella paikallistasolla lisäämällä yksityisen sektorin osallistumismahdollisuuksia.
- Helpottaa yritysten perustamista lyhentämällä edelleen aikaa, joka tarvitaan uuden yrityksen rekisteröimiseksi.
- Antaa suomalaisille kilpailuviranomaisille perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklojen mukainen toimivalta.