



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Huom! Julkinen 16.2.2007 klo 10.00

JULKISEN TALOUDEN LIKKUMAVARA

4/2007



JULKAISUJA

JULKISEN TALOUDEN LIKKUMAVARA

4/2007

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
KANSANTALOUSOSASTO

JULKAISUJA

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin

(09) 160 01

Telefaksi

(09) 160 33123

Internet

www.vm.fi

Julkaisun tilaukset

Puh. (09) 160 34886

Taitto

Anitta Heiskanen
Raija Malmström

ISSN 1459-3394

ISBN 978-951-804-688-5 (nid.)

ISBN 978-951-804-689-2 (PDF)

Editä Prima Oy
HELSINKI 2007

KUVAILEHTI

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2007		
Tekijät	Kansantalouselosasto, budjettiosasto, vero-osasto		
Julkaisun nimi	Julkisen talouden liikkumavara		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisut		
Asiasanat	finanssipolitiikka, kestävyys, talousnäkymät, julkinen talous		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Julkaisuja, 4/2007		
Julkaisun tunnistetiedot	ISSN 1459-3394	ISBN 978-951-804-688-5 (nid) 978-951-804-689-2 (PDF)	
	Sivuja 70	Kieli Suomi	Hinta -
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, kansantalouselosasto, puh. (09) 160 34886		
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2007		
Tiivistelmä	<p>Liikkumavaran arvioimisessa on keskeistä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. Seuraava vaalikausi on demografiseen muutokseen valmistautumisen kannalta kriittinen, kun suuret ikäluokat ovat vielä laajalti työelämässä ja taloudellisen kasvun näkymät ovat suhteellisen hyvät.</p> <p>Valtiovarainministeriössä tehdyn arvion mukaan Suomen julkinen talous ei ole pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla. Kokonaisarvion mukaan näyttäisi siltä, että julkisen taloutemme ylijäämä jäisi vuosikymmenen vaihteessa 2 mrd. euroa pienemmäksi kuin kestävyyskriteeri edellyttäisi.</p> <p>Kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi on tarjolla useita, toisiaan täydentäviä keinoja, joista tärkein on taloudellisen kasvun vahvistaminen työllisyysastetta korottamalla ja rakenteellista työttömyyttä alentamalla.</p>		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2007		
Författare	Ekonomiska avdelningen, budgetavdelningen, skatteavdelningen		
Publikationens titel	Den offentliga ekonomins spelrum		
Publikationens andra versioner	Publikationen finns tillgänglig på Internet (publikationen finns på finska), på webbsidan www.vm.fi/julkaisut		
Nyckelord	Ekonomisk politik, ekonomisk tillväxt, ekonomisk översikt, offentlig ekonomi		
Publikationsserie och nummer	Publikationer, 4/2007		
Publikationens kännetecken	ISSN 1459-3394	ISBN 978-951-804-688-5 (hft.) 978-951-804-689-2 (PDF)	
	Sidor	Språk Finska	Pris
Beställningar/distribution	Finansministeriet, ekonomiska avdelningen, tfn (09) 160 34886		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2007		
Sammandrag	<p>Den offentliga ekonomins långfristiga hållbarhet är viktigast för bedömningen av marginalen. Nästa valperiod är kritisk med tanke på förberedelserna inför den demografiska förändringen, eftersom en stor del av de stora årskullarna är fortfarande i arbete och utsikterna för den ekonomiska utvecklingen är förhållandevis goda.</p> <p>Finansministeriet har beräknat att Finlands offentliga ekonomi inte vilar på en långfristigt hållbar grund. En helhetsbedömning antyder att överskottet i vår offentliga ekonomi kommer att vara 2 miljarder euro mindre vid decennieskiftet än vad som förutsätts av hållbarhetskriteriet.</p> <p>Hållbarhetsgapet kan överbryggas med flera sinsemellan kompletterande medel, det viktigaste av dem är att förstärka den ekonomiska tillväxten genom att höja sysselsättningsgraden och sänka den strukturella arbetslösheten.</p>		

FACT SHEET

Publisher and date	Ministry of Finance, February 2007		
Author (s)	Economics department, Budget department, Tax department		
Title of publication	Room for manoeuvre in Public Finances		
Parts of publication/ other versions released	The publication is available on Internet (the publication is available in Finnish) at the website www.vm.fi/julkaisut		
Keywords	Economic policy, economic growth, economic outlook, public finances		
Publications series and number	Publications, 4/2007		
Identifications	ISSN 1459-3394	ISBN 978-951-804-688-5 (paperback) 978-951-804-689-2 (PDF)	
	No. of pages	Language Finnish	Price -
Sales distribution	Ministry of Finance, Economics Department, tel. +358 9 160 34866		
Printing place and year	Edita Prima Ltd, Helsinki 2007		
Abstract	<p>Long-term sustainability is a key issue in assessing the room for manoeuvre in public finances. The next electoral period is crucial in terms of preparing for the impending demographic changes, as most baby boomers are still economically active and the outlook for economic growth is favourable.</p> <p>A recent evaluation carried out by the Ministry of Finance indicates that Finland's public finances are not placed on a sustainable footing in the long term. The overall assessment suggests that by the end of the decade the surplus in general government finances could prove to be EUR 2 billion smaller than the sustainability criterion would require.</p> <p>To bridge the sustainability gap, a range of complementary measures is available. The most important aspect is to secure economic growth by raising the employment rate and by lowering structural unemployment.</p>		

Esipuhe

Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma on pyytänyt ministeriöltä arviota julkisen talouden liikkumavarasta seuraavan vaalikauden aikana. Tämän ohella ministeriöltä on pyydetty selvitystä myös veronkevennysten työllisyysvaikutuksista. Selvityksen julkisen talouden liikkumavaraa koskeva osa on laadittu valtiovarainministeriössä. Veronkevennysten työllisyysvaikutuksia käsittelevä osa perustuu puolestaan Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa ministeriön pyynnöstä laadittuun muistioon, joka on julkaistu ministeriön Internet-sivuilla (www.vm.fi/julkaisut).

Allekirjoittaneen johtamaan selvityshankkeen koordinoitiryhmään ovat osallistuneet neuvotteleva virkamies Arvi Suvanto, finanssisihteeri Lauri Taro ja neuvotteleva virkamies Jorma Tuukkanen kansantalousosastolta, finanssisihteeri Tanja Rantanen budjettiosastolta sekä finanssisihteeri Fransiska Pukander ministeriön vero-osastolta. Lisäksi työhön on osallistunut moni muukin valtiovarainministeriön virkamies.

Selvityksen luvussa 1 on esitetty kokoava arvio julkisen talouden liikkumavarasta. Luvussa 2 pohditaan julkisen talouden liikkumavaran käsitettä ja liikkumavaraan liittyviä yleisiä näkökohtia. Luvussa 3 on esitetty makrotalouden näkymiä sekä julkisen talouden kehitystä peruslaskelman mukaisen talouskehityksen tilanteessa. Tässä yhteydessä käsitellään tarkemmin myös budjettitalouden meno- ja tulonäkymiä sekä kuntatalouden kehitystä. Lisäksi pyritään esittelemään myös budjettitalouden menopaineita.

Luvussa 4 on esitetty kestävyyslaskelma, jonka tarkoituksena on arvioida ikääntyneisyyteen liittyvien julkisen talouden vastuiden, vakaan veroasteen ja julkisen velan hallittavuuden yhteensopivuutta pitkällä aikavälillä. Laskelma antaa pohjan arvioida demografisen muutoksen aiheuttamaa julkisen talouden sopeuttamistarvetta. Tämä kestävyyslaskelma muodostaa selvityksessä perustan julkisen talouden liikkumavaran arviolle.

Luvussa 5 on arvioitu Suomen verotukseen kohdistuvia paineita, joita aiheutuu ulkomaisesta verokilpailusta sekä kotimaisesta verokeskustelusta ja joihin julkisen talouden liikkumavaran kohdentamisessa joudutaan osaltaan varautumaan. Selvityksessä on lisäksi tarkasteltu veroratkaisujen vaikutuksia työllisyyteen Valtion taloudellisen tutkimuslai-

toksen ministeriön pyynnöstä laatiman raportin pohjalta (ks. www.vm.fi/julkaisut). Itse raportti on muistion liitteenä. Luku 5 sisältää myös ministeriössä laaditun laskelman, jossa pyritään arvioimaan maltillisten palkkaratkaisujen vaikutuksia työllisyyteen ja julkiseen talouteen.

Luvussa 6 on arvioitu julkisen talouden liikkumavaraa peruslaskelmassa sekä vaihtoehtoisessa urassa, jossa poliittisin toimin saavutetaan korkeampi työllisyysaste, voimakkaampi talouskasvu sekä suurempi julkisen talouden liikkumavara. Luvussa on koottu myös arvioita rakenteellisen työttömyyden tasosta sekä arvioitu työmarkkinoiden tiukkuutta. Näiden arvioidaan olevan merkittävä tekijä suotuisamman talouskehityksen rajoitteena. Lisäksi tässä yhteydessä on esitetty hitaamman talouskasvun vaikutuksia julkisen talouden liikkumavaraan.

Helsingissä helmikuun 16. päivänä 2007

Jukka Pekkarinen

ylijohtaja
valtiovarainministeriön kansantalousosasto

Sisälllys

1	JULKISEN TALOUDEN LIKKUMAVARA: KOKOAVA ARVIO	11
2	MIKÄ MÄÄRITTÄÄ LIKKUMAVARAN?	21
2.1	Finanssipoliittisen liikkumavaran käsite.....	21
2.2	Liikkumavaraan liittyviä näkökohtia	22
2.3	Baumolin tauti julkisessa taloudessa	24
3	TALOUSNÄKYMÄT TULEVALLA HALLITUSKAUDELLA	29
3.1	Makrotalouden näkymät	29
3.2	Julkistalouden näkymät	33
4	KESTÄVYYSLASKELMA.....	43
5	VEROTUS JA TALOUSPOLITIikka	49
5.1	Veropaineet	49
5.2	Verotuksen vaikutukset työllisyyteen	53
5.3	Tulopolitiikan vaikutus työllisyyteen	58
6	LIKKUMAVARA PERUSLASKELMASSA JA VAIHTOEHTOISISSA URISSA	63
6.1	Peruslaskelman herkkyytstarkastelu	63
6.2	Rakenteeellinen työttömyys ja työmarkkinoiden kohtaanto.....	67
6.3	Taloukasvun edellytysten vahvistaminen.....	68

1 JULKISEN TALOUDEN LIIKKUMAVARA: KOKOAVA ARVIO

Demografinen muutos ja kestävyiden haaste julkisessa taloudessa

Työikäinen väestö alkaa Suomessa supistua vuosikymmenen vaihteessa. 15–64 -vuotiaan väestön määrän ennakoidaan supistuvan yli 300 000 hengellä parin seuraavan vuosikymmenen kuluessa. Yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa samalla lähes 600 000 henkilöllä. Demografinen muutos alkaa meillä aiemmin kuin muualla Euroopassa maissa. Kahden seuraavan vuosikymmenen aikana tapahtuva vanhushuoltosuhteen kasvu on meillä EU-maiden voimakkain.

Demografisen muutoksen myötä julkinen talous joutuu uuteen, aikaisempaa vaikeampaan tilanteeseen. Julkinen sektori – valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot – huolehtii meillä valtaosin sekä eläkkeistä että hoito- ja hoivapalveluista. Julkisten eläkemenojen voimakas kasvu alkaa jo ensi vuosikymmenellä, kun puolestaan vanhusväestön tarvitsemien hoito- ja hoivamenojen lisäys painottuu voimakkaammin seuraaville vuosikymmenille. Samalla kun julkiset menot lisääntyvät väestön vanhenemisen myötä, työllisten määrän supistuminen hidastaa kokonaistuotannon ja verotulojen kasvua.

Väestön ikääntymisen julkiselle taloudelle aiheuttamia paineita on äskettäin arvioitu yhtenäisin menetelmin EU:n talouspoliittisessa komiteassa, joka laatii ns. kestävyyslaskelmia. Näiden laskelmien perustana on nykyisiin sitoumuksiin perustuva projektio ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvusta. Julkisen talouden kestävyiden arvioimiseksi kokonaisveroasteen on oletettu pysyvän muuttumattomana. Tätä lähtökohtaa voi perustella pyrkimyksellä demografisen muutoksen kustannusten tasapuoliseen jakautumiseen eri sukupolvien kesken. Kestävyiden kriteerinä on käytetty sitä, mitä tapahtuu julkiselle velalle kun ikäsidonnaiset menot kasvavat. Jos muuttumattomalla veroasteella julkinen velka va-

kautuu hyväksyttävälle, EMU-kriteerien ehdon täyttävälle tasolle, julkinen talous on kestävällä pohjalla. Jos velkaantumisaste sen sijaan kasvaa rajatta, ei julkinen talous ole demografisen muutoksen näkökulmasta kestävä.

Kestävyys liikkumavaran kriteerinä

Suomen osalta em. kestävyyslaskemissa on arvioitu, että ikärakenteen muutokseen liittyvät julkiset menot kasvavat meillä kahden seuraavan vuosikymmenen aikana bruttokansantuotteeseen suhteutettuna noin 5 prosenttiyksikön verran. Tämä on muihin EU-maihin verrattuna suuri, ja ennen kaikkea varhain tapahtuva, muutos.

Aineistopohjaltaan täydennetty kestävyyslaskelma päättyy Suomen tapauksessa siihen, että koko julkisessa taloudessa pitäisi päästä vuosikymmenen vaihteessa ylijäämään, joka yhteen laskettuna vastaa runsasta 4 prosenttia BKT:sta. Näin suuren tulisi valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen yhteenlasketun ylijäämän siis ensi vaalikaudella olla, jotta julkinen velka vakautuisi pitkällä aikavälillä kestävälle tasolle, jos kokonaisveroaste ja ikäsidonnaisten julkisten menojen perusteet pysyvät nykyisellään.

Kestävyyslaskelmien kaltaisiin pitkän ajan kehitysarvioihin liittyy luonnollisesti suurta epävarmuutta. Laskelmissa ei olekaan kysymys ennusteista. Kestävyyslaskelmien tarkoituksena on lähinnä testata julkiseen talouteen vaikuttavien eri tekijöiden yhteisvaikutusta ja niiden suhteellista merkitystä tulevaisuuden haasteiden edessä. Epävarmuustekijät vaikuttavat eri suuntiin. Maahanmuutosta, väestön kasvusta ja työllisyysasteesta, työn tuottavuuden sekä julkisten palvelujen tehokkuuden kehityksestä samoin kuin koroista ja eläkerahastojen tuotosta voidaan esittää erilaisia arvioita.

Esimerkiksi Suomen viimeisin, vuonna 2004 laadittu väestöennuste on jo osittain vanhentunut. Odotettavissa oleva elinikä on noussut tämän vuosikymmenen alkupuoliskolla tuntuvasti kestävyyslaskelmassa oletettua nopeammin. Tämä merkitsee julkisen talouden kestävyyttä heikentävää muutosta. Toisaalta maahanmuutto on ollut vilkkaampaa kuin väestöennusteessa on oletettu. Tämän huomioon ottaminen toisaalta vahvistaisi kestävyyttä. Laskelmien perusteissa tapahtuneet muutokset vaikuttavat siis eri suuntiin.

Yhtenä esimerkkinä pitkän aikavälin epävarmuuksista ovat myös ilmastonmuutokseen liittyvät tekijät. Ne todennäköisesti heikentävät kansainvälistä taloudellista toimintaympäristöä. Ilmastonmuutosta hidastavat toimet voivat Euroopan komission arvioiden mukaan jo vuoteen 2020 mennessä hidastaa EU:ssa kansantuotteen kasvuvauhtia 0,2 prosenttiyksiköllä vuodessa.

Peruslaskelma

Seuraavan vaalikauden finanssipoliittista liikkumavaraa arvioitaessa on perusteltua ottaa lähtökohdaksi edellä kuvattu pitkän ajan kestävyysarvio ja siitä johdettu koko julkisen talouden ylijäämätavoite (runsas 4 % BKT:sta). Suomessa julkinen talous on varautunut ikärakenteen muutokseen useimpiin muihin EU-maihin verrattuna hyvin. Työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva. Rahastojen markkina-arvo on noin 65 % BKT:sta. Myös valtiontalous on tasapainottunut lamavuosien suurten alijäämien jälkeen ja valtion velka on supistunut.

Julkisen talouden varautuminen ikärakenteen muutokseen ei ole silti meidänkään tapauksessamme vielä riittävää. Tämä johtopäätös on tehtävissä valtiovarainministeriössä laaditusta, tehtyihin päätöksiin eli muuttumattomaan politiikkaan perustuvasta arviosta lähivuosien julkisen talouden kehityksestä.

Peruslaskelmassa esitetty vuosien 2008–2011 taloudellinen kehitys perustuu ministeriön viime vuoden joulukuussa päivitettyyn suhdanne-ennusteeseen sekä hallituksen 30.11.2006 hyväksymään Suomen vakausohjelman tarkistukseen. Kokonaistuotannon kasvu hidastuu asteittain nykyiseltä, poikkeuksellisen korkealta tasolta kansantalouden tuotantomahdollisuuksia paremmin vastaavalle tuotannon kasvu-uralle. Tämä merkitsisi sitä, että bruttokansantuotteen kasvu painuisi ensi vuosikymmenen alussa alle kahden prosentin ja vaalikauden (2008–2011) keskimääräinen vuotuinen kasvuvauhti olisi 2,4 %. Työllisyysaste kohoaa seuraavan vaalikauden lopulla lähelle 70 prosenttia. Työttömyysaste alenee vastaavasti noin 6 prosenttiin. Työttömyytemme olisi tällöin käytännössä kokonaan rakenteellista. Viime aikoina tehdyt arviot Suomen rakenteellisesta työttömyydestä liikkuvat alimmillaan 7 prosentin tietämissä. Pitkäaikaistyöttömien määrä on kuitenkin supistunut viimeisen vuoden aikana siinä määrin, että näitä arvioita jonkin verran optimistisempi oletus rakenteellisen työttömyytemme tasosta on perusteltu.

Taloutemme kasvuvauhtia alkaa tämän arvion mukaan rajoittaa tuotantoresurssien, työn ja pääoman, saatavuus. Tämä merkitsee suurta muutosta laman jälkeen pitkälle tämän vuosikymmenen puolelle vallinneeseen tilanteeseen, jolloin taloudellisen kasvun tahti oli pitkälti kysyntätekijöiden säätelemää. Muutos on otettava huomioon myös talouspolitiikan lähtökohdissa.

Työllisyyden, työn tuottavuuden ja kokonaistuotannon kasvu määräävät suurelta osin verotulojen kehitystä. Peruslaskelmassa on oletettu valtionverotuksen kevennys tehtäväksi siten, että tuloverojen osuus palkkasummasta pysyy muuttumattomana. Tämä merkitsisi normaaleja inflaatiotarkistuksia suurempia kevennyksiä ansiotulojen verotuksessa. Arviioon sisältyvä oletus tuloveronkevennyksestä on inflaatiotarkistukset mukaan lukien noin 1 mrd. euroa ensi vaalikauden loppuun mennessä.

Valtion menoja vuosina 2008–2011 koskeva arvio perustuu tuoreeseen, valtiovarainministeriössä eri ministeriöiden kehyschdotusten perusteella laadittuun kokonaisarvioon ilman uusia päätöksiä tapahtuvasta valtion menojen kasvusta. Tämä arvio ei sisällä uusia

poliittisia linjauksia. Sen sijaan siinä on otettu mahdollisimman tarkasti huomioon nykyisen hallituksen tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien menotasoon. Budjettitalouden menot, pl. korkomenot kasvavat tämän peruslaskelman mukaan vuoteen 2011 reaalisesti 850 milj. euroa, eli keskimäärin 0,6 % vuodessa.

Kuntien menojen vuotuisen nimelliskasvun oletetaan hidastuvan Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan syksyllä 2006 tekemän arvion mukaisesti noin 4 prosenttiin, mikä on reaalikasvuna arviolta noin 1½ %. Tämä on menneen kehityksen ja tulevien menopaineiden valossa varovainen arvio.

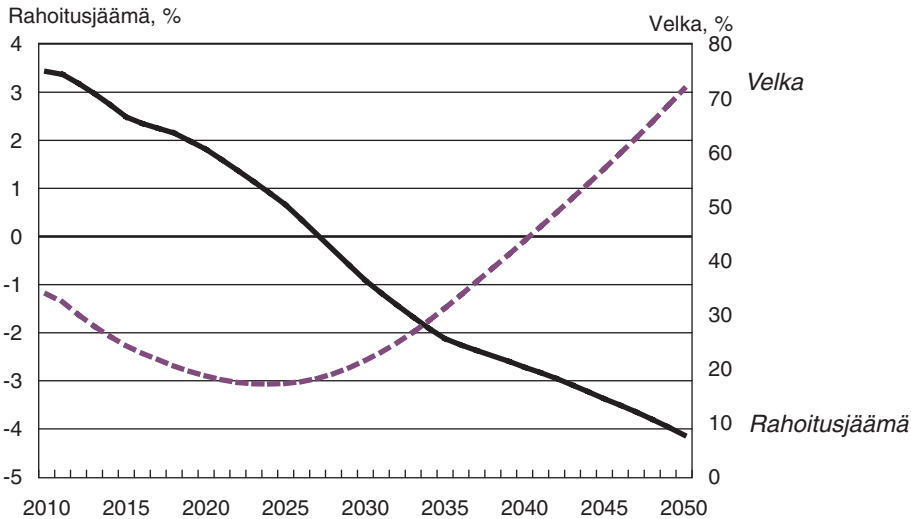
Valtiontalous näyttäisi peruslaskelman mukaan olevan asettumassa tulevalla hallituskaudella ylijäämäiseksi. Valtion nettoluotonanto kasvaa vuoden 2008 runsaasta 1,2 miljardista eurosta lähelle 3 miljardiin vuonna 2011. Vuotuinen ylijäämä on tällöin keskimäärin 2 miljardia euroa eli noin 1 prosentti bruttokansantuotteesta vuosina 2008–2011. Kuntatalouden rahoitustilanne puolestaan kohenee hieman, mutta pysyy edelleen lievästi alijäämäisenä. Julkinen talous kokonaisuutena on eläkerahastoinnin ansiosta lähivuosina selvästi ylijäämäinen. Vuonna 2011 ylijäämä on runsas 3 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kestävyysvaje

Peruslaskelman mukaisen, muuttumattoman politiikan arvion perusteella vaalikauden lopulla näköpiirissä oleva, kokonaistuotantoon suhteutettuna hieman yli 3 prosenttiin kohoava julkisen talouden ylijäämä on EU-maiden vertailussa sinänsä vahva. Se ei kuitenkaan täytä edellä esitettyä kestävän julkisen talouden vaatimusta runsaaseen 4 prosenttiin BKT:sta kohoavasta ylijäämästä vuosikymmenen vaihteessa. Erotus, ns. kestävyysvaje, vastaa erinäiset, lähinnä suhdanneluonteiset korjaustekijät huomioon ottaen yhtä prosenttia kokonaistuotannosta, ja on siis tulevan hallituskauden lopulla noin 2 mrd. euroa.

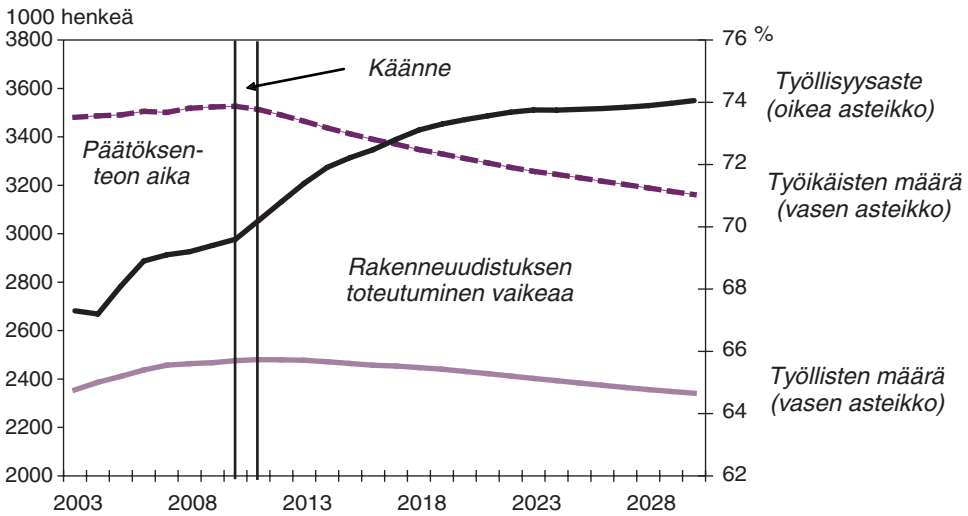
Kestävyyсарvion perusteella liikkumavaraa uusiin menojen lisäyksiin tai veroasteen alennusta merkitseviin veronkevennyksiin ei siis tulevalla vaalikaudella ole. Menojen kasvu on ilman uusiakin päätöksiä jo niin korkea, että peruslaskelman mukainen, keskimäärin muuttumatonta tuloveroastetta merkitsevä verotulojen kasvu ei aikaansaa pitkällä ajalla kestävän julkisen talouden edellyttämää ylijäämää. Kestävyyden näkökulmasta julkista taloutta olisi päinvastoin pystyttävä vahvistamaan. Jos tarpeellista korjausliikettä ei tehdä, uhkaa julkista taloutta paheneva alijäämä 2020-luvun puolivälin jälkeen ja julkisen bruttovelan BKT-osuus alkaa myöhemmin kasvaa rajatta (kuvio 1). Työeläkerahastojen sijoituskanta nousee laskelmassa nykyisestä 65 prosentista noin 75 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon.

Kuvio 1. **Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä ja bruttovelka muuttumattoman politiikan vaihtoehdossa, suhteessa kokonaistuotantoon**



Väistämätön korjausliike olisi aikaa myöten edessä joka tapauksessa. Mitä pidemmälle kestävyysongelman poistaminen lykätään, sitä raskaammaksi korjausliike käy. Toimien lykkääminen esimerkiksi 10 vuodella kasvattaisi sopeuttamistarvetta yhdestä prosentista 1½ prosenttiin ja lykkääminen 20 vuodella vastaavasti jo 2½ prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Otollisin ajankohta kestävyysvajeen korjaamiseksi on sitä paitsi valumassa käsistä. Toistaiseksi meillä on vielä avoinna eräänlainen ”mahdollisuuksien ikkuna” ikärakenteen muutokseen varautumiseksi (kuvio 2). Suuret ikäluokat ovat vielä laajalti mukana työvoimassa. Vaalikauden lopulla tapahtuu kuitenkin käänne, kun työikäisen väestön määrä ja työpanos alkavat supistua. Samalla julkisen talouden veloitteet rupeavat kasvamaan, aluksi kasvavina eläkemenoina ja seuraavassa vaiheessa kohoavina vanhusväestön hoito- ja hoivamenoina. Ongelmien ratkaisemista ei tuolloin helpota poliittisestikaan se, että aktiiviväestön osuus supistuu.

Kuvio 2. *Rakennuudistuksille otollinen aika eli ns. mahdollisuuksien ikkuna*

Laskelmien lähde: EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymistyöryhmä

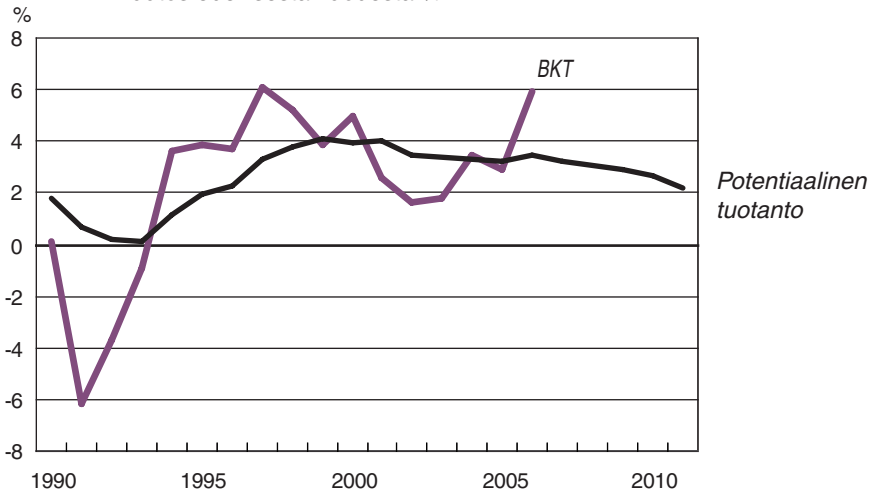
Taluskasvu hiipuu

Suomen kansantalouden kasvutekijät ovat olleet viimeisen vuosikymmenen ajan poikkeuksellisen edullisia. 1990-luvun laman jäljiltä käyttämättömien tuotantoresurssien hyödyntäminen loi pitkäksi aikaa ylimääräistä kasvuvaraa. Sähköteknisen teollisuuden nousun myötä Suomeen syntyi uusi kivijalka viennin kasvulle ja tuottavuuden kohoamiselle. Valtiontalouden tilaa paransivat suotuisan kokonaistaloudellisen kehityksen ohella korotason aleneminen sekä runsaat omaisuudenmyynti- ja osinkotulot. Pörssikurssien nousu kasvatti myös verotuloja.

Taloudellisen kehityksen myötätuuli huipentui viime vuonna eräiden erityistekijöiden siivittämänä poikkeuksellisen nopeaan, arviolta lähes 6 prosentin kasvuun. Tämän kasvu-
piikin ei saisi kuitenkaan antaa sumentaa silmiä siltä, että taloudellisen kehityksemme ehdot ovat lähivuosina väijäämättä muuttumassa monelta osin huonompaan suuntaan.

Talouden perustekijöiden ohella muutos liittyy osaltaan myös suhdannekiertoon. Kuluva vaalikausi alkoi matalasuhdanteesta, josta nyt on noustu uudelle huipulle. Kokonaistuotannon kasvu on kohonnut jyrkästi tuotantomahdollisuuksia vastaavan potentiaalisen kasvun yläpuolelle (kuvio 3). Ylikuumenemisen vaara on kasvanut. Kasvun hidastuminen on siis edessä jo suhdannesyistä. Kysymys on lähinnä vain siitä, pystymmekö toteuttamaan hallitun ”pehmeän laskun” vaihtoehdon. Kansantalouden kasvumahdollisuuksien sekä julkisen talouden liikkumavaran arvioinnissa tulisi nyt ehdottomasti välttää 1980-luvun lopun kaltainen ylilyönti.

Kuvio 3. **Potentiaalinen ja toteutunut talouskasvu**
muutos edellisestä vuodesta %



Suhdannepoliittiset syyt siis puoltavat tukevan julkisen talouden ylijäämän säilyttämistä pitkän aikavälin kestävyysnäkökohdan ohella. Kansainvälisen talouden seuraava laskukausi voi sitä paitsi muodostua globaalien tasapainottomuuksien kärjistymisen takia tavanomaista voimakkaammaksi. Meidän on huolehdittava myös siitä, että julkinen taloutemme täyttää kaikissa olosuhteissa EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteet.

Suhdannekijöiden ohella myös tarjontatekijöiden määräämät pitkän ajan kasvutekijät ovat kääntymässä pysyvästi heikompaan suuntaan. Kuten edellä on korostettu, työpanos uhkaa kääntyä vuosikymmenen vaihteesta alkaen laskuun. Tämän myötä hidastuu vääjäämättä myös taloudellinen kasvu. Hyvin perustein on sitä paitsi esitetty, että väestön ikääntyminen voi merkitä suurempaa hidastumista työn tuottavuuden kasvussa kuin kestävyyslaskelman perusteissa on oletettu.

Julkisen talouden hallittavuuden kannalta on erityisen keskeistä julkisissa palveluissa tapahtuva tuottavuuden kasvu. Kestävyysongelmaa kärjistääkin se, että näissä lähinnä kuntien tuottamissa peruspalveluissa, tuottavuuden kasvu on hitaampaa kuin tavara-tuotannossa. On silti välttämätöntä, että julkinen talous sopeutetaan aiempaa tiukempiin reunaehtoihin.

Myös kiristynyt kansainvälinen verokilpailu muodostaa riskin julkisen talouden kestävyydelle. Vaikka Suomen asema kansainvälisessä verokilpailussa on tällä hetkellä kohtuullisen hyvä, voivat kansainväliset paineet etenkin yritystoiminnan ja työn verotuksen keventämiseen voimistua.

Menopaineita

Keskipitkän ajan peruslaskelmaa voi pitää julkisten menojen osalta varovaisena. Budjettitalouden menokehyksiin sisältyvät nykyisen hallituksen päättämät infrainvestoinnit painottuvat vaalikauden alkuvuosiin. Paineet uuden hankkeiden käynnistämiseksi loppuvuosien osalta ovat ilmeiset.

Lisäksi hallinnonalat ovat esittäneet lukuisia kehittämishankkeita, jotka toteutuessaan lisääisivät tuntuvasti menoja. Ministeriöiden kehusehdotuksiin sisältyvät määrärahalisäykset ylittävät tässä käytetyn menoarvion noin 2 mrd. eurolla vuonna 2011. Näihin sisältyy lisäyksiä mm. etuusparannuksiin, infrahankkeisiin, kehitysyhteistyöhön sekä järjestelmien ja palvelujen laajentamiseen ja kehittämiseen.

Peruslaskelman oletus kuntien menojen nimellisen vuotuisen kasvun hidastumisesta 4 prosenttiin on tavoitteellinen. Tämän vuosikymmenen alkupuolella kuntien menot ovat lisääntyneet yli 5 prosentin vuosivauhtia. Kuntien menojen kasvun pysyminen peruslaskelmaa nopeampana merkitsisi nopeaa henkilöstön lisäystä julkisissa palveluissa sekä kuntatalouden rahoitustilanteen kriisiytymistä. Samalla työvoimaresurssit yksityisen sektorin laajenemiselle ehtyisivät ja koko kansantalouden kasvupotentiaali heikkenisi.

Kestävyyssvaje ja talouspolitiikka

Kestävyyssvajeen umpeen kuromiseksi on talouspolitiikassa tarjolla useita eri vaihtoehtoja, joita voidaan myös yhdistää keskenään. Työeläkerahastoinnin etupainotteinen lisääminen vahvistaisi tehokkaasti julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä. Samaan suuntaan vaikuttaisi myös se, että eläkevaroille saataisiin korkeampi reaali tuotto kuin laskelmassa käytetty 3 % vuodessa.

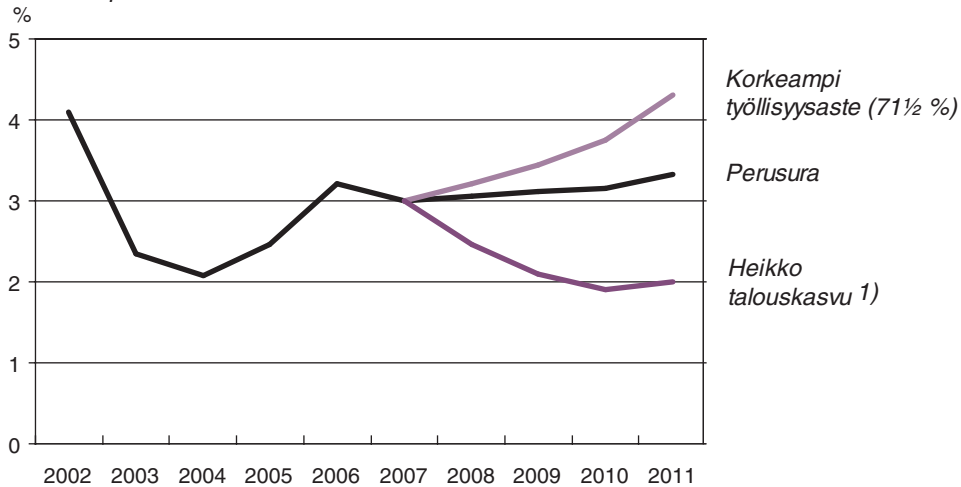
Tuottavuuden kohottaminen julkisten palvelujen järjestämisessä on toinen tehokas keino kestävyyssvajeen supistamiseksi. Hyvinvointipalvelujen saatavuus kyettäisiin turvaamaan vielä pitkään nykyisillä resursseilla jopa nopeutuvan palvelujen kysynnän oloissa, jos palvelurakenteita uudistetaan.

Sekä taloudellisesti että sosiaalisesti perusteltu tapa kestävyyssvajeen supistamiseksi on työllisyysasteen pysyvä kohottaminen ja tähän liittyvä potentiaalisen tuotannon kohoaminen. Tässä selvityksessä on peruslaskelman lisäksi esitetty vaihtoehto, jossa työllisyysaste nousee peruslaskelmaa korkeammalle.

Korkeammalla työllisyysasteella kestävyyssvaje saataisiin poistettua, mutta aito finanssipoliittinen liikkumavara eli kestävyyssvaatimuksen ylittävä ylijäämä syntyy vasta kun työllisyysaste kohoaa kuviossa 4 esitetyn 71 ½ prosentin työllisyysasteen mukaisen uran yli. Tällöin työttömyysaste alenisi lähemmäksi viittä prosenttia. Näin alhaisen työttömyyden saavuttaminen edellyttäisi kuitenkin tehokkaita toimia rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi.

Kuten edellä on todettu, talouskasvu voi hyvinkin jäädä peruslaskelmassa esitettyä heikommaksi. Kuviossa 4 on esitetty julkisen talouden kehitys myös tilanteessa, jossa talous kasvaa OECD:n viime vuonna laatiman arvion mukaisesti (Economic Survey, Finland, OECD, 2006). Tämän kasvun mukainen kehitys johtaisi kestävyysvajeen kasvuun.

Kuvio 4. **Julkisen talouden rahoitusjäämä eri vaihtoehdoissa**
prosenttia kokonaistuotannosta



1) Perustuu OECD:n kasvuarvioon: Economic Survey, Finland, OECD, 2006

Peruslaskelmaa korkeammalle potentiaalisen kasvun uralle ja sen mukaiseen korkeampaan työllisyysasteeseen pääseminen edellyttää nopeasti ratkaisuja työvoiman tarjonnan lisäämiseksi sekä työ- ja hyödykemarkkinoiden toimivuuden paranemista ja rakenteellisen työttömyyden alenemista. Tällaisia toimenpiteitä voisivat olla:

- Maltillinen, hyvän hintakilpailukyyn turvaava tuloratkaisu
- Työurien pidentämiseen tähtäävät toimet
- Työmarkkinoiden kohtaannon parantaminen työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta edistämällä
- Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden parantaminen
- Tulo- ja kannustinloukkujen vähentäminen verotuksen ja tulonsiirtojen yhteensopivuutta parantamalla
- Koulutusjärjestelmän kehittäminen.

Veronkevennykset ja työllisyys

Selvityksessä arvioidaan finanssipolitiikan liikkumavaran ohella myös veronkevennysten työllisyysvaikutuksia. Tältä osin selvitys perustuu Valtion taloudellisessa tutkimuslaitoksessa laadittuun katsaukseen, joka on julkaistu osoitteessa www.vm.fi/julkaisut. Vuoden 1995 jälkeen maltilliset palkankorotukset sekä niiden yhteydessä toteutetut veronkevennykset ovat osaltaan tukeneet työllisyyttä.

Empiiriset tutkimukset eivät kuitenkaan anna mitenkään yksiselitteistä vastausta veronkevennysten työllisyysvaikutuksista. Vaikutukset riippuvat ratkaisevan paljon siitä, kuinka lähellä potentiaalisen tuotannon tasoa kansantalous on. Jos kapasiteettia on käyttämättömänä ja työttömyys on rakenteellista tasoaan korkeammalla, veronkevennykset vaikuttavat työn tarjonnan ohella ekspansiivisen finanssipolitiikan tavoin ostovoiman ja yksityisen kysynnän välityksellä. Tällainen tilanne meillä lienee vallinnut laman jälkeen pitkälle tälle vuosikymmenelle.

Jos taas kapasiteetti on täyskäytössä ja työttömyys on rakenteellista, veronkevennysten vaikutukset perustuvat lähinnä työn tarjonnan kasvuun. Tällaisessa tilanteessa, joka meillä tätä nykyä kaikesta päätellen vallitsee, veronkevennysten työllisyysvaikutukset jäävät olennaisesti pienemmiksi. Veronkevennykset voivat silti alentaa merkittävästi rakenteellista työttömyyttä esimerkiksi mahdollistaessaan maltilliset, koordinoitut palkkaratkaisut tai alentaessaan verokiilaa ja parantaessaan siten työnteon ja työn teettämisen kannustimia.

2 MIKÄ MÄÄRITTÄÄ LIKKUMAVARAN?

2.1 Finanssipoliittisen liikkumavaran käsite

Finanssipoliittinen liikkumavara mielletään usein budjetti- tai valtiontalouden ylijäämäksi, joka olisi käytettävissä veronkevennyksiin tai menojen lisäyksiin. Liikkumavaran käsite ei kuitenkaan ole mitenkään yksiselitteinen. Lähivuosien liikkumavaran arvioimisessa on olennaista, että julkisen talouden kehitysura on kestävä myös julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysnäkökulmasta. Liikkumavaraa arvioitaessa on huomioitava myös julkisen velan hallittu kehitys, johon vaikuttaa muun muassa väestön nopea ikääntyminen Suomessa. Esimerkiksi Ruotsissa jossa demograatian muutos on pienempi kuin Suomessa, finanssipolitiikan tavoitteena ei ole ollut tasapainon saavuttaminen vaan 2 prosentin julkisen talouden suhdannekorjattu ylijäämä. Tähän tavoitteeseen on myös maan uusi hallitus sitoutunut.

EU:n piirissä ja muualla on yhä laajemmin asetettu julkisen talouden pitkän ajan kestävyys tärkeimmäksi finanssipolitiikan tavoitteeksi. Samalla on pyritty kehittämään ja yhtenäistämään kestävyysarviointitapoja.

Kestävyysarvioinnin tulisi olla lähtökohdaksi arvioitaessa liikkumavaraa. Tällöin finanssipolitiikan liikkumavaran määrittämisen tulee lähteä tavoitetasapainon saavuttamisesta, jolloin liikkumavara määräytyy ennakoitujen rahoitusaseman ja julkisen talouden kestävyysarvioinnin turvaavan tavoiterahoitusjäämän erotuksesta.

$$\text{liikkumavara} = (Ta - Ga) - (T^* - G^*)$$

$(Ta - Ga)$ = ennakoitu rahoitusjäämä eli peruslaskelman mukainen rahoitusjäämä

$(T^* - G^*)$ = julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysarvioinnin turvaava rahoitusjäämä

Mikäli kestävyys turvaava rahoitusjäämä on suurempi kuin ennakoitu rahoitusjäämä, on liikkumavara negatiivinen, jolloin kestävyys turvaamiseksi joko menoja (G^a) tulisi vähentää tai tuloja (T^a) lisätä.

Vaikka esiteltävissä urissa käsitellään ennen muuta valtiontalouden tasoa, lähtökohtana on kuitenkin koko julkisen talouden rahoitusasema ja sen kehitys. Valtiontalouden kehitystä ei voi käsitellä irrallaan muusta julkisesta taloudesta, koska esimerkiksi kuntatalouden kehitys vaikuttaa olennaisesti myös valtiontalouden toimintaympäristöön.

2.2 Liikkumavaraan liittyviä näkökohtia

Suomen talous on kasvanut hyvää vauhtia viimeisten neljän vuoden aikana ja valtiontalous on ollut ylijäämäinen. Vuonna 2006 Suomen talouskasvu oli poikkeuksellisen vahvaa. Tästä voi syntyä harhaanjohtava mielikuva, että finanssipoliittista liikkumavaraa olisi automaattisesti runsaasti. On myös huomattava, että hyvistä vuosista huolimatta valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitusjäämä on ollut negatiivinen vuosina 2003-2005.

Vuodesta 1995 alkanutta talouskehitystä ovat leimanneet muun muassa seuraavat piirteet: erittäin hyvä teollisuuden hintakilpailukyky, julkisen talouden kääntäminen vahvalle uralle, laman jäljiltä syntyneen tuotantokuilun (työvoiman ja pääomakannan vajaakäytön) umpeenkurominen sekä muutaman yrityksen ja erityisesti Nokian poikkeuksellisen hyvä kehitys. Eräiden yritysten voimakkaaseen kasvuun liittyen kansantalouden voimavarat ovat uudelleen kohdentuneet tuottavampiin toimipaikkoihin.

Vuoden 1995 jälkeen nopeaan talouskasvuun vaikutti paljon vajaakäytössä olleen työvoiman parempi käyttö eli työllisyysasteen nousu ja työttömyyden lasku. Siihen vaikutti myös laman jäljiltä vajaakäytössä olleen pääomakannan käyttöasteen nousu. Tällä hetkellä sekä työvoima että pääomakanta ovat jo huomattavasti paremmin käytössä. Työttömyys saattaa olla jo hyvin lähellä ns. rakenteellisen työttömyyden tasoa, ja kapasiteetin käyttöasteet yrityksissä ovat korkealla. Jatkossa työpanoksen kasvun rajat ovat entistä selvemmät työikäisen väestön kääntyessä laskuun.

Yleensä odotukset keskipitkän ajan talouskasvusta heijastavat kulloinkin vallitsevaa taloustilannetta. Näin oli esimerkiksi 1980-luvun lopun kovan kasvun vuosina, ja näin on ilmeisesti nytkin. Riskinä on, että arvioitaessa liikkumavaraa korostuu liikaa nykyinen poikkeuksellisen myönteinen suhdannetilanne. Vuoden 2006 talouskasvu on osoittautumassa erityisen suureksi, minkä taustalla ovat kuitenkin osaltaan vuoden 2005 metsäteollisuuden työnseisauksesta johtunut alhainen vertailutaso sekä poikkeuksellisen voimakas tuottavuuskehitys. Suhdannetilanteen odotetun heikkenemisen lisäksi liikkumavara-arvioissa on huomioitava myös rakenteelliset tekijät, jotka tulevat vaikuttamaan talouskasvuun oleellisesti hidastavasti.

Vuodesta 1997 alkaen valtion velkaan liittyvien korkomenojen alentuminen on luonut liikkumavaraa finanssipolitiikkaan (kuvio 5). Valtion korkomenot ovat laskeneet tällä vuosikymmenellä noin 2 mrd. euroa, kun velan määrää on voitu pienentää ja korkotaso on ollut alhainen. Nykynäkymin korkomenojen alentuminen on vähintäänkin pysähtymässä korkotason nousun myötä eikä tältä osin liikkumavaraa olisi enää tulossa.

Kuvio 5. **Valtion korkomenot vuosina 1990-2011****
miljoonaa euroa

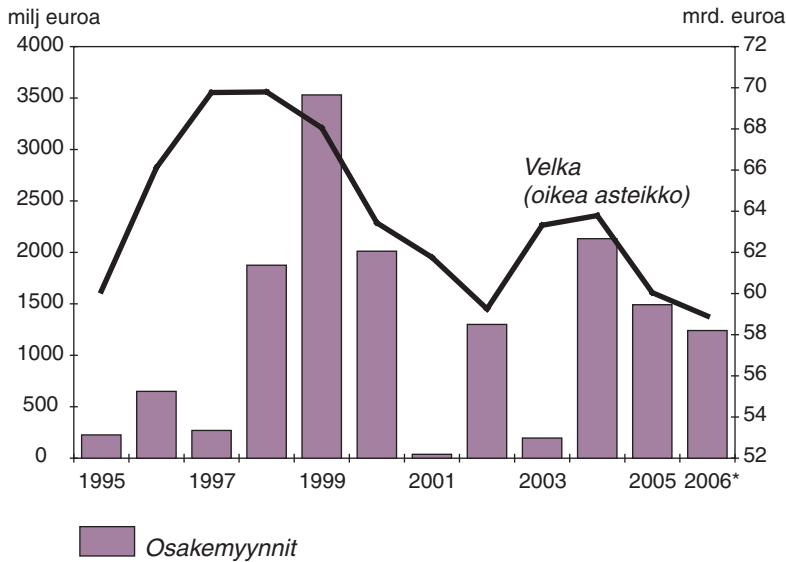


Lähde: Valtiokonttori, VM

Valtion menoista pääosa on jollain tavalla sidottuja menoja (lakisääteiset menot, BKTL-sidonnaiset menot, kuten T&K- ja kehitysapumenot). Nämä menot vähentävät aitoa liikkumavaraa eli harkinnanvaraisesti päätettävien muiden menojen määrää. Lisäksi liikkumavaraa julkisten menojen osalta pienentää kansainvälinen verokilpailu, joka luo paineita veronalennuksille jatkossakin (ks. luku 5).

Vuoden 1995 jälkeen valtion on myynyt omistuksiaan yhteensä 15 mrd. eurolla, joka on 9 % suhteessa vuoden 2006 kokonaistuotantoon. Osakemyyntitulot on käytetty pääasiassa valtionvelan lyhentämiseen (kuvio 6). Mahdollisuudet supistaa valtionvelkaa omaisuuden myynnillä ovat vähentymässä.

Kuvio 6. Valtion velka (oikea akseli) ja osakemyynnit (vasen akseli)



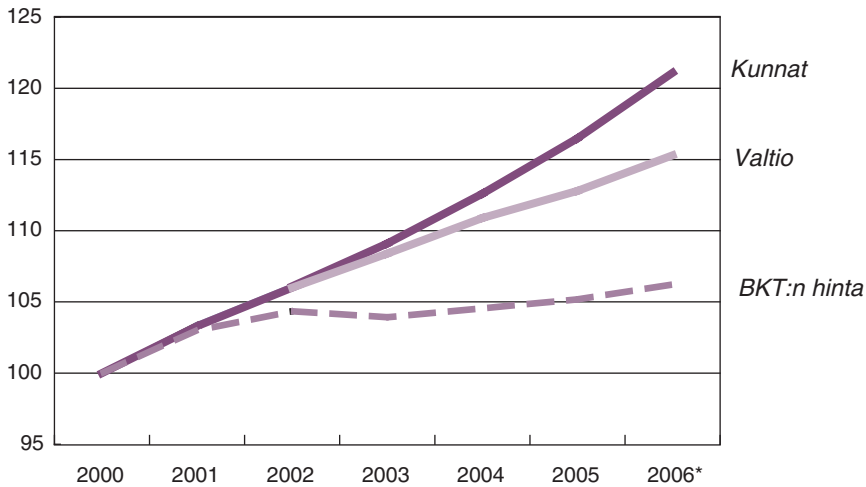
Lähde: Valtiokonttori, VM

2.3 Baumolin tauti julkisessa taloudessa

Julkisen talouden liikkumavaran kasvattamiseksi on tärkeää vahvistaa tuottavuuskehitystä hyvinvointipalveluissa ja muissa julkisissa palveluissa. Hyvinvointipalvelujen tilastoitettu tuottavuuskehitys on yleensä ollut heikko ja viime vuosina jopa negatiivinen. Julkisten palvelujen tuotannon ja tuottavuuden mittaaminen ei tosin ole ongelmaton.

Julkisen sektorin rahoitustarpeeseen ja liikkumavaraan vaikuttaa ”Baumolin tautina” tunnettu ilmiö. Sillä tarkoitetaan sitä, että työntensiiviset palvelut hyötyvät vain vähän teknologian kehityksestä, minkä vuoksi niiden tuottavuuskehitys on hitaampaa kuin tavaratuotannon tuottavuuskehitys. Tämä johtaa puolestaan siihen, että palvelutuotannon kustannukset pyrkivät jatkuvasti kasvamaan nopeammin kuin tavaroiden hinnat. Kyseessä ei ole vain julkisen sektorin ongelma vaan sama ilmiö koskee myös monia yksityisen sektorin tuottamia työntensiivisiä palveluita.

Kokonaistuotannon hinnan nousua on vaimentanut vaihtosuhteen heikkeneminen ja erityisesti vientihintojen lasku. Julkisten menojen hinnat ovat kohonneet selvästi nopeammin kuin BKT:n hinta (kuvio 7). Tästäkin syystä käynnissä olevat hankkeet julkisen talouden kustannustehokkuuden parantamiseksi ovat tärkeitä. Julkisten kustannuspaineiden hillitseminen on keskeinen edellytys sille, että julkisen talouden kestävyys voidaan

Kuvio 7. *BKT:n, valtion ja kuntien hintakehitys, 2000=100*

Lähde: Tilastokeskus: Kansantalouden tilinpito ja julkisten menojen hintaindeksi

saavuttaa. Kustannuspaineiden hillitsemisen varaan kestävyys turvaamista ei voida kuitenkaan kokonaan laskea. On ilmeistä, että julkisen palvelutuotannon kustannukset tulevat kasvamaan vastakin. Tulevaisuudessakin on syytä varautua siihen, että mm. terveys- ja vanhustalouden kustannukset nousevat nopeammin kuin yleinen hintataso.

Baumolin tauti kuntataloudessa

Kunnallisen palvelutuotannon menot ovat kasvaneet 2000-luvun alussa voimakkaasti. Kasvun arvioidaan johtuneen uusista tehtävistä, palvelujen laatutason kehittamisestä ja erilaisista kehittämishankkeista. Samalla ajanjaksolla käytettävissä olevien tilastotietojen ja tutkimustulosten mukaan peruspalvelujen tuottavuus on laskenut. Voimavarojen lisääminen ei siis näytä johtaneen palvelumäärän vastaavaan kasvuun vaan yksikkökustannusten jatkuvaan kohoamiseen. Kansantalouden tilinpidon mukainen tarkastelu, jossa kuntatalouden kulutusmenot voidaan jakaa määrän ja hinnan muutoksiin, havainnollistaa Baumolin taudin ongelmaa käytännössä.

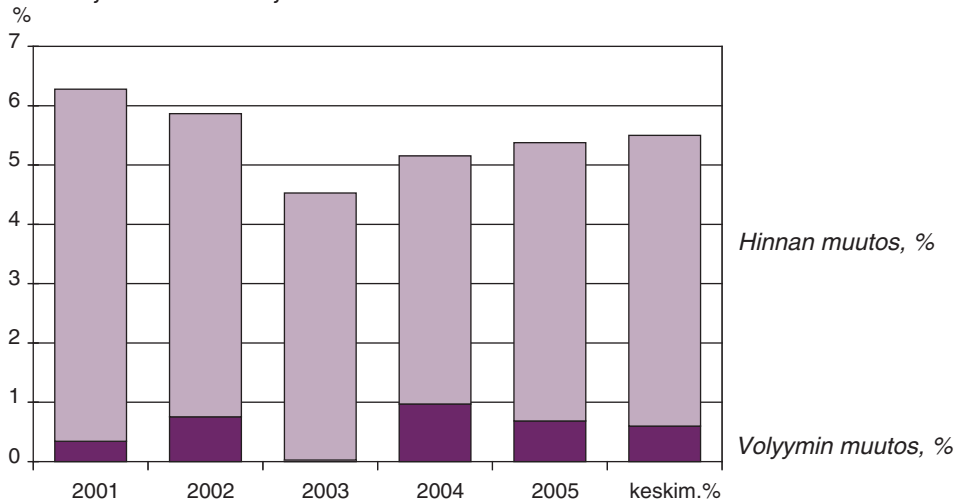
Kuviossa 8 on esitetty kansantalouden tilinpidon mukaisten kuntien kulutusmenojen kehitys vuosina 2001–2005. Kuvio kuvaa kulutusmenojen ns. muuta markkinatonta tuotosta, joka koostuu kuntayhteisöjen itse tuottamien, pääosin peruspalvelujen kustannuksista. Muun markkinattoman tuotoksen osuus koko kuntasektorin kulutusmenoista on runsaat 75 prosenttia.

Kuviosta 8 havaitaan, että muu markkinaton tuotos on kasvanut vuosina 2001–2005 keskimäärin 5,5 % vuodessa. Vastaavana aikana tuotettujen suoritteiden määrä on lisääntynyt ainoastaan 0,6 %. Näiden välille on muodostunut suuri kuilu, joka suureksi osaksi heijastaa tuottavuuden laskua.

Tarkastelu osoittaa, että palvelujen kustannusten kasvu on johtunut lähes kokonaan hintojen noususta. Hintojen nousuun sisältyy henkilöstömenojen kasvua sekä ostettujen välituotepalveluiden ja materiaalien hintojen nousua. Hinnat kohosivat sosiaali- ja terveystoimessa peräti 5,5 % ja opetuksessa 4,5 %. Vastaavana ajankohtana suoritteiden määrät kohosivat alle 1 %.

Hinta-volyymikehitystä tarkasteltaessa on otettava huomioon se, että palvelujen laadunmuutoksen vaikutusta kokonaiskustannuksiin ei pystytä tilastoissa erottamaan. Sen vuoksi sitä saattaa esiintyä volyymikehityksen lisäksi jossain määrin myös hintojen muutoksissa.

Kuvio 8. **Kuntien peruspalvelujen kehitys (%) vuosina 2001-2005, jaettuna määrän ja hinnan muutoksiin**



Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito

Nykyisellä palvelurakenteella ja tuotantoteknologialla kunnat eivät pysty ylläpitämään tuottavuuden tasoa tai nostamaan sitä. Työvoimapula, palvelutarpeen kasvu ja henkilökunnan samanaikainen ikääntyminen voimistavat palvelujen suhteellista kallistumista. Vähenvän väestön alueilla erityisen suuri ongelma on parhaassa työiässä olevan väestön dramaattinen väheneminen, jonka seurauksena myös kuntien tulopohja putoaa.

Nykyistä kunnallista palvelutuotantoa vaivaavan ongelman ydin ei ole niinkään riittämättömissä resursseissa, vaan rakenteissa, toimintaperiaatteissa, organisaatioissa ja työtavoissa. Kustannusten jatkuvan kasvun dilemma näkyy siten, että resurssilisäykset johtavat lähes poikkeuksetta kustannusten kasvuun, eikä toiminnan supistaminenkaan johda kustannusten vähenemiseen.

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

3 TALOUSNÄKYMÄT TULEVALLA HALLITUSKAUDELLA

3.1 Makrotalouden näkymät

Seuraavan hallituskauden julkisen talouden kehitystä koskevat laskelmat perustuvat pääosin samaan näkemykseen makrotaloudellisesta kehityksestä kuin marraskuussa 2006 julkistetussa Suomen vakausohjelman tarkistuksessa. Vuosien 2006-2008 osalta laskelmat on kuitenkin päivitetty valtiovarainministeriön joulukuussa julkistaman suhdanne-ennusteen mukaisiksi. Vuosia 2009-2011 koskevat keskipitkän aikavälin arviot pohjautuvat kansantalouden pidemmän ajan kasvuedellytyksiä koskeviin laskelmiin ja selvityksiin.¹

Bruttokansantuotteen keskipitkän aikavälin kasvuarvio laadittiin syksyllä 2006 EU:n komission yhdessä jäsenmaiden kanssa kehittämällä tuotantofunktiomenetelmällä arvioidun potentiaalisen tuotannon mukaiseksi. Potentiaalisen tuotannon estimointiin liitty monia epävarmuuksia ja riskinä on, että kasvu osoittautuu tässä esitettyä kasvu-uraa heikommaksi (ks. luku 6).

¹ Kansantalouden tilinpidon vuosia 2004 ja 2005 koskevaa äskeitä päivitystä (31.1.2007) ei ole laskelmissa otettu huomioon.

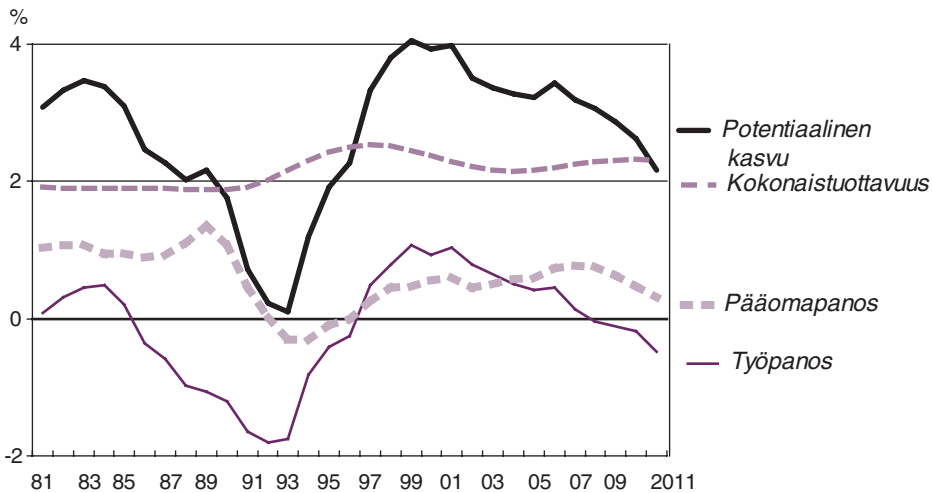
Taulukko 1. Keskeisiä talouden muuttujia 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2008-2011 keskimäärin
	muutos, %							
BKT	2,9	5,9	3,0	2,9	2,6	2,1	1,8	2,4
Tuonti	2,3	5,6	5,2	4,6	3,9	3,8	3,5	3,9
Vienti	7,3	10,4	6,1	4,6	4,5	4,3	4,1	4,4
Yksityinen kulutus	3,8	3,6	2,7	2,5	2,3	1,9	1,5	2,1
Julkinen kulutus	1,6	1,0	0,8	1,2	0,7	0,9	0,7	0,9
Yksityiset investoinnit	5,9	7,1	4,0	0,6	2,6	2,1	1,7	1,8
Julkiset investoinnit	-10,4	1,8	1,5	10,5	-0,1	-1,9	-2,1	1,6
Yksityisen kulutuksen hintaa	0,4	1,2	1,5	1,5	1,7	1,7	1,7	1,7
Työllisyys	1,5	1,6	0,6	0,4	0,5	0,1	-0,2	0,2
Työvoima	1,0	1,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Työn tuottavuus	1,4	4,3	2,4	2,5	2,0	2,0	2,0	2,1
Työttömyysaste	8,4	7,8	7,4	7,0	6,4	6,2	6,1	
Työllisyysaste (15-64 vuotiaat)	68,1	68,9	69,1	69,2	69,4	69,6	69,8	

Viime vuosien ripeästä talouskasvusta huolimatta kasvun edellytykset ovat vuoteen 2011 mennessä heikentymässä. Vuosikymmenen vaihteessa vuotuinen talouskasvu painuu 2 prosenttiin. Kasvumahdollisuuksia heikentää erityisesti väestön ikääntyminen ja siitä johtuva työvoiman tarjonnan väheneminen, mikä heijastuu potentiaalisen tuotannon kasvun arvioissa työpanoskomponentin heikentymisenä. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäinen väestö alkaa vähentyä vuosikymmenen vaihteen paikkeilla. Työvoiman tarjonnan kasvun voi odottaa alkavan vähentyä jo sitä ennen, ellei keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää saada merkittävästi nousemaan nykyisestä. Vuoden 2005 alussa voimaan tulleen eläkeuudistuksen arvioidaan kuitenkin osaltaan rajoittavan työvoiman tarjonnan supistumista.

Myös tuotantokapasiteetin kasvun maltillisuus heikentää kasvunäkymiä. Kansainvälisen tuotannon uusjako merkitsee myös kotimaisen tuotannon sopeuttamista uusiin olosuhteisiin. Työ- ja pääomapanoksen kehittyessä väisusti talouskasvu tulee lähivuosina nojautumaan lähes yksinomaan kokonaistuottavuuden kasvuun (kuviassa 9).

Kuvio 9. **Potentiaalinen talouskasvu ja sen osatekijät**
prosenttimuutos edellisestä vuodesta



Vaikka myös kansainvälisessä taloudessa on saavutettu suhdannehuippu, kasvun odotetaan jatkuvan voimakkaana useilla Suomelle tärkeillä alueilla, kuten Venäjällä. Viennin vuotuiseksi kasvuksi arvioidaan keskimäärin $4\frac{1}{2}\%$, mikä on vähemmän kuin mihin 90-luvun puolivälin jälkeen on totuttu. Taustalla on oletus siitä, että suomalaiset vientiyritykset, etenkin elektroniikkateollisuudessa, lisäävät tuotantoaan enemmän Suomen ulkopuolella, lähempänä lopputuotemarkkinoita. Lisäksi vientiteollisuuden kannattavuutta heikentävät osaltaan vahvana pysynyt euro sekä nousseet raaka-aineiden hinnat. Vaihtosuhteen odotetaan heikkenevän jatkossakin, kun vientihinnat laskevat, erityisesti matkapuhelinvientiä, tuontihintojen samanaikaisesti noustessa. Vaihtosuhteen heikkeneminen rajoittaa tulokehitystä ja purkaa osaltaan suurta vaihtotaseen ylijäämää. Tuonnin oletetaan kasvavan keskimäärin noin 4 % vuodessa. Globaalit tasapainottomuudet, muun muassa Yhdysvaltain vajeet sekä öljyn hintakehitykseen ja valuuttakursseihin liittyvä epävarmuus, voivat vaikuttaa heikentävästi myös Suomen talouskasvuun.

Yksityinen kulutus on ollut vilkasta, mikä on johtanut kotitalouksien velkaantuneisuuden selvään nousuun. Rahaliiton jäsenyys on myötävaikuttanut rahoitusmarkkinoiden vakauden lisääntymiseen, jolloin velkaantuneisuuden rajallinen kasvu ilman talouden tasapainon häiriintymistä on mahdollista. Kotitalouksien velkaantuminen ja työllisyyden kasvun hidastuminen alkavat puolestaan rajoittaa kotitaloussektorin kulutusmahdollisuuksia. Yksityisen kulutuksen odotetaan kasvavan lähivuosina hieman kokonaistuotantoa hitaammin, keskimäärin 2 %.

Yksityisten investointien kasvun odotetaan jälleen hidastuvan viime vuosina koetun lievän piristymisen jälkeen. Investoimista kotimaahan rajoittavat vaisut talouden pidem-

män aikavälin kasvunäkymät ja vilkas investoiminen ulkomaille halvempien tuotantokustannusten maihin sekä lähelle nopeasti kasvavia markkina-alueita. Lisäksi asuinrakentamisen kasvu hidastuu kotitalouksien velkaantumisen myötä. Julkisten investointien odotetaan kasvavan liikennehankkeiden ajoituksen johdosta voimakkaasti vuonna 2008 ja sen jälkeen vaatimattomasti, jolloin kansantalouden investointiaste pysyy keskipitkällä aikavälillä vakaana, vajaassa 20 prosentissa.

Työllisyyskehitys on ollut kokonaisuudessaan suotuisaa viime vuosina. Uusia työpaikkoja on syntynyt etenkin palvelualoilla ja rakentamisessa. Ennakoitu talouden keskipitkän aikavälin kasvuvauhti ei kuitenkaan luo edellytyksiä työllisyyden kasvun jatkumiselle ai- van viime vuosien vauhdilla. Oletetulla talouskasvulla ja tuottavuuskehityksellä työllisyys paranee vuosina 2007-2011 yhteensä noin 20 000 hengellä. Tämä on selvästi vähemmän kuin mitä julkisessa keskustelussa yleensä on asetettu tavoitteeksi.

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

Tuottavuuden kasvun odotetaan hidastuvan noin 2 prosenttiin työpaikkojen vähentyessä korkeamman tuottavuuden teollisuudessa ja lisääntyessä matalamman tuottavuuden palvelualoilla. Ansiotason ennakoitaan nousevan keskipitkällä aikavälillä keskimäärin 3 % vuodessa. Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat voivat aiheuttaa paineita palkkojen nopeammallekin nousulle, mikä toteutuessaan heikentäisi kustannuskilpailukykyä ja lisääisi julkisen sektorin palkkamenoja. Pula ammattitaitoisesta työvoimasta alkaa rajoittaa talouskasvua, mikäli kasvuun ei saada lisävauhtia tuottavuuden parantumisen kautta.

3.2 Julkisen talouden näkymät

3.2.1 Valtiontalous

Laskelmassa käytettyjen tulo- ja menoarvioiden perusteella valtion budjetit ovat muodostumassa ylijäämäisiksi seuraavalla vaalikaudella.

Tulot

Valtiontalouden verotuloja koskeva ennuste perustuu arvioon veropohjien kehityksestä. Kokonaistuotannon kasvun hidastuminen heijastuu myös verotulojen kehitykseen keskipitkällä aikavälillä. Verotulojen kasvun arvioidaan selvästi hidastuvan. Verotukseen kohdistuvia paineita on käsitelty luvussa 5.

Budjettitalouden tulojen keskimääräiseksi kasvuksi kehyskaudella arvioidaan nimellisesti noin 3 %. Valtion tuloista verotulot muodostavat noin 85 %, ja niiden kasvuksi kehyskaudella arvioidaan keskimäärin lähes 3 %. Maaliskuun 2006 kehyspäätökseen verrattuna tämänhetkinen arvio valtion budjettitalouden tuloista vuonna 2008 on noin 1,7 mrd. euroa ja kehyskauden lopulla vuonna 2011 noin 2,1 mrd. euroa korkeampi. Ero selittyy suurelta osin yhteisöveron ja arvonlisäveron veropohjien kehitysarvioiden tarkistuksilla. Syynä arvioiden kohoamiseen on ennustettua myönteisempi talouskehitys ja yhteisöveron osalta vuoden 2005 tietojen tarkentuminen.

Ansiotulojen verotuksesta oletetaan, että valtionverotuksessa veroperusteita tarkistetaan siten, että valtion tuloveron tuotto kasvaa palkkasumman kasvua vastaavasti. Samaa oletusta on käytetty muun muassa marraskuussa 2006 vahvistetussa vakausohjelmassa. Tämä tarkoittaa verotuksen keventämistä enemmän kuin asteikon tavanomaiset inflaatiotarkistukset. Oletuksen mukaan reaaliansiokasvun ei anneta kiristää verotusta. Arviioon sisältyvä oletus tuloveronkevennyksestä mukaan lukien inflaatiotarkistukset on noin 1 mrd. euroa kehyskauden loppuun mennessä. Yhteisöveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 3 % vuodessa. Arviioon ei ole sisällytetty kansainvälisestä verokilpailusta aiheutuvia paineita.

Arvonlisäverotuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 3½ % vuodessa. Valmisteverojen tuoton kokonaisuudessaan ei arvioida kehyskaudella juuri kasvavan. Tupakkaveron verotuoton arvioidaan alenevan veropohjan supistumisen kautta vuonna 2010, kun viimeiset matkustajatuontia rajoittavat kiintiöt poistuvat vuoden 2009 lopussa. Eräiden juomapakkausten valmisteveron tuoton arvioidaan alenevan vuonna 2008, kun veroon liittyvä siirtymäaika päättyy.

Osakemyyntituloiksi on vakiintuneen käytännön mukaisesti oletettu 420 milj. euroa. Osinkotuloja arvioidaan kertyvän vuosittain 1 065 milj. euroa, joka vastaa viime vuosi-

en tasoa pois lukien ylimääräiset osingot, jotka ovat korottaneet osinkotulojen kertymää vuosina 2006 ja 2007. Siirtoa eläkerahastosta budjettitalouteen on valtiontalouden hyvästä tulokehityksestä johtuen alennettu väliaikaisesti vuosina 2006 ja 2007. Vuosien 2008–2011 osalta on käytetty oletusta, jonka mukaan siirto eläkerahastosta budjettitalouteen on 40 prosenttia vuotuisesta eläkemenosta eli lain sallima enimmäismäärä. Siirrot eläkerahastosta budjettitalouteen ja osakkeiden myynneistä saatavat tulot eivät vaikuta kansantalouden tilinpidon mukaiseen valtiontalouden rahoitusjäämään.

Menot

Laskelmassa valtiontalouden menot vuosina 2008–2011 perustuvat ministeriöiden joulukuussa 2006 tekemien kehusehdotusten sekä budjetin ulkopuolisten rahastojen ennakoivien rahoituslaskelmien perusteella tehtyyn kokonaisarvioon tulevasta menokehityksestä. Menopohja ei sisällä uusia poliittisia linjauksia suhteessa vuoden 2006 kehyspäätökseen ja vuoden 2007 talousarvioon. Sen sijaan siinä on otettu huomioon nykyisen hallituksen tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien menotasoon.

Menourassa budjettitalouden menot (ilman korkomenoja) kasvavat seuraavalla vaalikaudella reaalisesti keskimäärin 0,6 prosenttia vuodessa. Nopein kasvu ajoittuu vuoteen 2008, jolloin hallinnonalojen menojen kasvu ylittää lähes 3 prosenttiin. Menojen voimakas kasvu vuonna 2008 johtuu suurelta osin kuluvan hallituskauden aikana tehdyistä päätöksistä, joiden menovaikutukset näkyvät täydessä mitassaan vasta seuraavalla vaalikaudella. Erityisesti liikenneinframenot ovat korkealla tasolla vuosina 2008–2009.

Vuodentakaiseen vuoden 2007 hintatasossa laadittuun kehyspäätökseen verrattuna vuosittainen menotaso on arviossa 1,2–1,4 mrd. euroa korkeampi vuodesta riippuen. Tästä vajaa 500 milj. euroa kuitenkin johtuu hintatason muutoksesta ja loput 700–900 milj. euroa ovat seurausta menovolyymin arvioidusta kasvusta. Kuluneella vaalikaudella nykyisen hallituksen keskimääräinen vuosittainen menojen lisäys on ollut 1,5 prosenttia, kun se Lipposen II hallituskaudella oli runsas 1,8 prosenttia.

Arvio tulevan vaalikauden menotasosta on pyritty tekemään mahdollisimman realistiseksi, kuitenkin siten, ettei se sisällä uusia poliittisia linjauksia. Arvion ja koko kehysvalmistelun tavoitteena on ollut poistaa selkeät määrärahojen alimitoitustilanteet, mutta esimerkiksi tuottavuusohjelman on oletettu toteutuvan kevään 2006 kehyspäätöksen mukaisena. Seuraavassa on käsitelty tarkemmin keskeisimpiä menouraan sisältyviä linjauksia.

– *Suomen maksuosuudet Euroopan unionille*

Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna arvio vuoden 2008 Suomen maksuista Euroopan unionille on tarkentunut alaspäin. EU-maksujen arvioidaan jäävän ensi vuonna runsaat 200 milj. euroa alle viime vuoden kehyspäätöksen mukaisen tason. Täsmentyneet arviot EU:n uusien rahoituskehysten 2007–2013 vaikutuksista ovat tämän kehitysarvion taustalla. Erityisesti EU:n budjetin varojen jatkuva alikäyttö heijastuu edelleen ennakoitua pienempinä määräraharatarpeina vuonna 2008. Omien varojen päätöksen viivästyminen merkitsee Suomen kohdalla pienempiä jäsenmaksutarpeita ensi vuonna. Uusien rahoituskehysten 2007–2013 myötä Suomen nettomaksujen EU:lle ennakoidaan kuitenkin kasvavan seuraavan vaalikauden aikana ennen kaikkea vähentyvien rakenne- ja maaseutupoliittisten tukien perusteella.

– *T&K-rahoitus*

Tutkimus- ja kehityspanostusta on määrätietoisesti lisätty viime vuosina. Sen osuus bruttokansantuotteesta oli 3,5 % vuonna 2005. Lissabonin strategian kansallisessa toimenpideohjelmassa on asetettu tavoitteeksi nostaa Suomen T&K-panosten BKT-osuus neljään prosenttiin tämän vuosikymmenen loppuun mennessä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi valtion T&K-rahoitusta lisätään vuosittain 5-7 prosenttia aina vuosikymmenen loppuun saakka. Menoarvio sisältää T&K-valtuuksien viiden prosentin vuotuisen kasvun.

– *Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus*

Vaalikausiin kytketty uusimuotoinen valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehdään ensimmäisen kerran vuonna 2007 vuoden 2008 valtionosuuksiin. Tarkistus perustuu vuoden 2005 toteutuneisiin kustannuksiin. Kustannustenjaon tarkistus sisältyy menoarvioon 252 milj. euron suuruisena.

Kustannustenjaon tarkistusta koskeva lainsäädäntö on muuttunut vuoden 2006 alusta. Tarkistus ei ole enää euromäärältään lakisääteinen automaattitarkistus, vaan kustannustenjako määräytyy joka neljäs vuosi säädettävän valtionosuusprosentin mukaan. Tarkistuksen suuruudessa otetaan huomioon rahoituksen riittävyys, lakisääteisten palveluiden kehittämistarpeet, voimassa oleva valtionosuusprosentti, peruspalvelujen kustannuskehitykseen vaikuttaneet tekijät, vallitseva valtion ja kuntien taloudellinen tilanne sekä tulevien vuosien näkymät ja haasteet.

Valtionosuuksien tasoa alentaa edelliseen kehyspäätökseen verrattuna se, että vuoden 2007 talousarviossa vuosille 2005–2008 jaksotetun kustannustenjaon tarkistuksen viimeisen erän, 185 milj. euroa, suorittaminen kunnille aikaistettiin vuodelle 2007. Erä suoritetaan verojärjestelmän kautta siten, että kunnallisveron tuotto kasvaa. Vastaavasti valtion

verotulot alenevat, koska valtionverotusta kevennetään siten, että verovelvollisen asema ei merkittävästi muutu.

– *Kehitysyhteistyömenot*

Kehitysyhteistyömenojen taso on laskelmassa arvioitu pitäen niiden suhde bruttokansantuloon (BKTL) samana kuin kevään 2006 kehyspäätöksessä. Kehitysyhteistyömenojen taso nousisi siten noin 40 milj. euroa vuodessa BKTL-arvion noustua. Laskelman mukaiset kehitysyhteistyömenot nousevat 0,55 prosenttiin bruttokansantulosta vuonna 2011. Tämä vastaa noin 340 milj. euron kasvua vuoden 2007 talousarvioon nähden. Tavoitteeksi asetettu 0,7 prosentin BKTL-suhteen saavuttaminen vuonna 2010 edellyttäisi menojen nostamista vielä noin 300 milj. euroa enemmän tähän verrattuna.

– *Liikennehankkeet*

Nykyisen hallituksen alkuvaiheessa ns. ministerityöryhmä valmisteli hallituskauden liikenneväyläpolitiikan linjauksia, jotka käsiteltiin 13.2.2004 talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Valiokunta puolsi liikennehankkeiden prioriteettijärjestystä kahden hankkeen täydennyksin.

Nykyisellä hallituskaudella on talousarviopäätökset tehty 18 uudesta liikennehankkeesta, joihin kuuluvat yhtä lukuun ottamatta kaikki ministerityöryhmän prioriteettilistalla olleet hankkeet, kaksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoltamaa hanketta sekä lisäksi kolme hallituksen erikseen nimeämää hanketta. Ulkopuolelle jäänyt hanke on hankkeen valmiuteen liittyvistä syistä siirtynyt myöhemmin toteutettavaksi. Monien hankkeiden käynnistämiseen on osoitettu osakkeiden myyntitulorahoitusta.

Hallituskaudella aloitettujen 18 hankkeen määräraharave on yhteensä 1 880 milj. euroa (ilman arvonlisäveroa). Hankkeisiin on hallituskaudella osoitettu 195 milj. euron määrärahat, joten tuleville hallituksille jää näistä hankkeista yhteensä 1 685 milj. euron rahoitusvelvoite. Lisäksi nykyinen hallitus on sopinut kolmesta liikennehankkeesta (Lusi–Mikkeli-tie, Länsimetro ja Kehärata). Näille hankkeille on vuosien 2008–2011 menolaskelmassa ennakoitu rahoitusta.

Isojen liikennehankkeiden määräraha on vuoden 2007 talousarviossa yhteensä 247 milj. euroa. Nykyisen hallituksen päättämät hankkeet nostavat määrärahat vuosina 2008 ja 2009 yli kaksinkertaiseksi vuoden 2007 talousarvioon verrattuna. Nyt tehtyjen päätösten menovaikutus on vielä yli 300 milj. euroa vuonna 2010 mutta supistuu sen jälkeen. Laskelmassa on varauduttu siihen, että ensi hallituskaudella aloitetaan uusia hankkeita, joista aiheutuu jonkin verran menoja vuosina 2010 ja 2011.

– Korkomenot

Arvio korkomenoista on johdettu arvioidusta velkakannasta ja korkotasosta. Valtionvelan lähtötasona on käytetty vuoden 2007 ensimmäisen lisätalousarvion mukaista valtionvelan kantaa. Laskelmassa oletetaan, että laskelman mukaiset budjettitalouden ylijäämät käytetään valtionvelan lyhentämiseen. Tästä aiheutuva korkomenojen säästö on vuoden 2011 tasolla noin 250 milj. euroa. Velkakannan alenemisesta huolimatta korkotason nousu kasvattaa korkomenoarviota edelliseen kehysarvioon verrattuna. Varsinkin lyhyet korot ovat viimeisen vuoden aikana nousseet huomattavasti.

Ministeriöiden kehusehdotuksiin sisältyvät määrärahalisäykset ylittävät tässä käytetyn menoarvion noin 2 mrd. eurolla vuonna 2011. Tähän sisältyy lisäyksiä mm. etuusparannuksiin, infrahankkeisiin, kehitysyhteistyöhön, järjestelmien ja palvelujen laajentamiseen ja kehittämiseen sekä Maatilatalouden kehittämisrahaston pääoman vahvistamiseen.

Budjetin ulkopuoliset rahastot

Valtiontalous käsittää yhteensä 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa. Rahastotalouden nettoylijäämän arvioidaan kasvavan vuodesta 2008 noin 300 milj. eurolla kohoten 1,4 mrd. euroon vuonna 2011. Rahastojen arvioitu ylijäämä kehyskaudella on parantunut hieman edellisestä kehysarviosta. Rahastotalouden ylijäämään vaikuttaa ratkaisevasti valtion eläkerahastosta budjettitalouteen tehtävä vuosittainen siirto, jonka kehyskaudella on arvioitu olevan 40 prosenttia talousarviosta maksettavasta vuotuisesta eläkemenosta.

3.2.2 Kuntatalous

Kuntatalous on ollut lähellä tasapainoa tai rahoitusali jäämäinen viimeiset 10 vuotta. 2000-luvun alkupuoliskolla kuntien toimintamenot kasvoivat nopeasti, keskimäärin nimellisesti yli 5 prosenttia vuodessa. Menokehityksen taustalla on ollut erityisesti opetus- ja sosiaalitoimen velvoitteiden laajeneminen ja henkilöstömäärän voimakas lisääntyminen. Pelkästään 2000-luvulla kuntien työllisyys on lisääntynyt kansantalouden tilinpidon mukaan lähes 30 000 henkilöllä. Kunnissa on lisäksi tapahtunut kustannusliukumia ja monin paikoin toiminnan kustannustehokkuuden asteittaista heikkenemistä.

Keskipitkällä aikavälillä kuntien menojen kasvun arvioidaan hidastuvan Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan syksyllä 2006 tarkistetun kehitysarvion mukaan noin 4 prosenttiin. Kehitysarvio perustui sellaiseen olettamukseen, että henkilöstömäärä kasvaisi ainoastaan sosiaali- ja terveystoimessa. Opetuksessa, yleishallinnossa ja muissa toiminnoissa henkilöstömäärän arvioidaan jopa hieman vähenevän. Kehitysarviossa ostopalvelujen nopean kasvun arvioitiin hidastuvan runsaaseen 5 prosenttiin vuodessa. Kehitysarvion mukaan kuntatalouden rahoitustilanne kohenee hieman keskipitkällä aikavälillä, mutta pysyy edelleen lievästi alijäämäisenä.

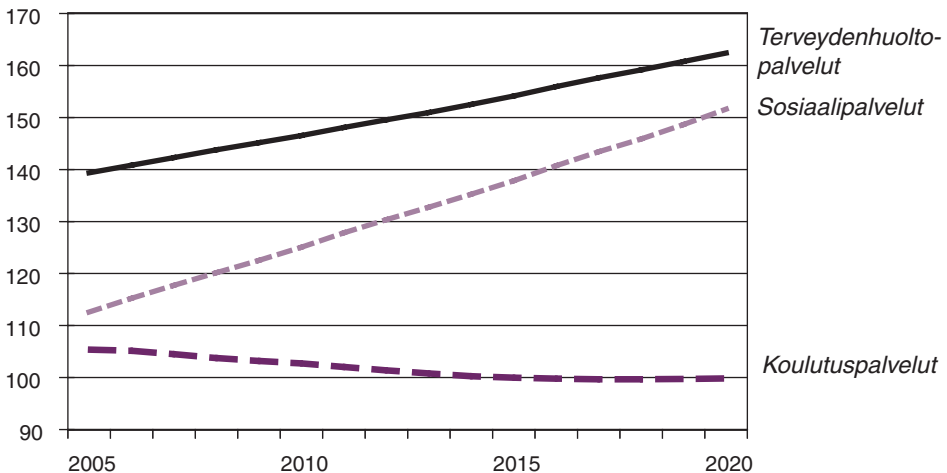
Menokehitykseen liittyvät riskit lisääntymässä

Peruspalveluohjelman menouran toteutumiseen liittyy kuitenkin merkittäviä riskejä, koska se edellyttäisi kuntien sitoutumista maltillisen menokehityksen noudattamiseen sekä pidättäytymistä uusien velvoitteiden lisäämisestä kunnille. Menoennustetta on pidettävä lähinnä tavoitteellisena.

Suuri riski on, että kuntien toimintamenojen kasvu jatkuu nopeana myös tulevilla kehyskaudella. Tämä tarkoittaa sitä, että sekä peruspalvelujen henkilöstömäärä että ostot kasvaisivat samalla tavalla kuin 2000-luvun alkuvuosina. Nopeampi kasvu-ura johtaisi siihen, että kehyskauden lopussa toimintamenot olisivat runsaat miljardi euroa suuremmat kuin syksyn 2006 peruspalvelubudjetissa. Menojen kasvun jatkuminen nopeana painaisi vuosikatteen syvään alijäämään ja merkitsisi kuntatalouden voimakasta velkaantumista. Tähän liittyy myös korkoriski; jo parin prosenttiyksikön koronnousu nykyiseltä historiallisen alhaiselta tasolta aiheuttaisi kunnille mittavat lisämenot ja ajaisi monet ylivelkaiset kunnat kustannuskriisiin.

Väestön ikääntyminen ja sen myötä palvelutarpeiden muutokset asettavat kunnille mitavia haasteita. Palvelutarpeet tulevat kasvamaan erityisesti sosiaali- ja terveystaloudissa. Arvioiden mukaan terveystaloudissa tarvittaisiin henkilökuntaa vuonna 2020 laskennallisesti noin 20 000 henkilöä enemmän kuin tänä vuonna. Arvio henkilökunnan tarpeesta

Kuvio 10. **Kuntien henkilökunnan laskennallinen lisäspaine, 1 000 henkeä**



Lähde: STM, OPM, VM

perustuu laskennalliseen oletukseen, että eri-ikäiset käyttäisivät myös jatkossa terveyspalveluja samalla tavalla kuin nykyisin. Suurin lisäyaspaine aiheutuu vanhusten tarvitsemista sosiaalipalveluista, joissa henkilökunnan lisätarve kohoaa noin 30 000 henkilöön vuonna 2020. Sen sijaan koulutuspalveluissa laskennallisen henkilöstötarpeen arvioidaan vähenevän noin 5 prosentilla vuoteen 2020 mennessä.

Viimeisen 10 vuoden aikana kunnat ovat lisänneet henkilökuntaansa 60 000 henkilöllä ja menojen kasvu on ollut erittäin nopeaa, vaikka tuona ajanjaksona väestörakenne oli menopaineiden kannalta edullinen.

Kuntien henkilöstötarpeet ovat kuitenkin ristiriidassa samanaikaisesti vähenevän työvoiman tarjonnan kanssa. Jotta kuntien lisätarve voisi toteutua, teollisuuden ja muun yksityisen sektorin työllisyyden tulisi vähetä. Peruspalvelujen kysynnän kasvun nopeutuminen ja tästä seuraavat henkilöstön lisäyaspaineet uhkaavat näin syrjäyttää yksityisen sektorin kasvupotentiaalia ja heikentää sekä koko talouden kasvumahdollisuuksia että erityisesti kuntatalouden rahoituksen kestävyyttä. Alueellisesti muuttoliike kärjistää tilanteen vielä vaikeammaksi kuin miltä se koko kansantalouden näkökulmasta näyttää.

Työvoiman saatavuusongelmat lisäävät myös palkkapaineita. Kuntien ansiotaso on aiemmasta kehityksestä poiketen noussut vuodesta 2004 lähtien muita toimialoja nopeammin. Suomen terveydenhuoltohenkilöstön palkkataso on edelleen alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa. Jos tulevalla hallituskaudella terveydenhuollon ansiotason nousu olisi keskimäärin ½ prosenttiyksikköä syksyllä 2006 peruspalvelubudjetissa arvioitua nopeampaa, lisäisi se kuntien terveydenhuollon palkkausmenoja yhteensä noin 250 milj. eurolla.

Kuntien lähitulevaisuuden toinen mittava haaste liittyy henkilöstön siirtymiseen eläkkeelle. Vuosina 2006–2020 eläkkeelle siirtyy 223 000 kunta-alan työntekijää. Tämä on lähes puolet koko kuntasektorin nykyisestä henkilökunnasta. Tulevalla kehyskaudella henkilökunnasta poistuu noin 60 000 henkilöä. Vaikka eläkepoistuma aiheuttaa rekrytointiongelmia, on se myös suuri mahdollisuus toimintojen rationalisointiin sekä henkilöstön kohdentamiseen sosiaali- ja terveystoimeen, joissa lisätyövoiman tarve on suurin.

Suomi on pienten ja harvaan asuttujen kuntien maa, mutta siitä huolimatta kunnilla on hyvin laajat velvoitteet. Kunnan tehtävät liittyvät kiinteästi yhteen kuntarakennetta koskevan kysymyksen kanssa. Suomessa tilanne on siinä mielessä ainutlaatuinen, että samalla kun kunnilla on poikkeuksellisen laajat palveluvelvoitteet sekä perustuslain suoma autonomia ja verotusoikeus, kuntakoko vaihtelee jyrkästi. Esimerkiksi 130 asukkaan Sottungalla on periaatteessa samat lakisääteiset palveluvelvoitteet kuin yli puolen miljoonan asukkaan Helsingillä. Lisäksi Suomi on poikkeuksellisen harvaan asuttu maa moniin muihin maihin verrattuna. Suomen asukastiheys yltää Tanskan tasolle ainoastaan yli 100 000 asukkaan kuntajoukossa.

Epäyhtenäinen kuntarakenne yhdessä maamme eri alueiden välillä vallitsevien suurten taloudellisten erojen kanssa vaikeuttaa sekä rahoituksellisten että toiminnallisten edellytysten järjestämistä peruspalveluiden vakaalle ja tasapuoliselle saatavuudelle. Kuntien

omat tulot ja veropohjat vaihtelevat paljon, samoin kuntien kyky ja valmiudet keskinäiseen yhteistyöhön.

Toiminnan laadun ja tehokkuuden vaihtelu on myös suurinta pienissä yksiköissä, jotka ovat haavoittuvimpia henkilöstön poissaoloille ja saatavuusongelmille. Väestön ikääntyminen ja muuttoliike aiheuttavat eniten ongelmia juuri pienimmille ja taloudellisesti heikoimmille kunnille.

Työllisyyden heikkeneminen on keskittynyt asukasluvultaan keskimääräistä pienempiin kuntiin. On vaarana, että taloudellisen liikkumavaran erot jatkavat kasvuaan ja palvelujen tuotantoedellytykset edelleen heikkenevät.

Kuntatalous on ollut viime vuosina kokonaisuutena alijäämäinen verotulojen ja valtionosuuksien kasvusta huolimatta. Lisäksi kuntien väliset erot ovat kasvaneet suuriksi. Kun vuonna 1997 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 72, vuonna 2005 tilinpäätökseen negatiivisen vuosikatteen kirjasi 134 kuntaa. Peräti 326 kunnassa vuosikate ei riittänyt edes poistojen kattamiseen. Tällä vuosikymmenellä vain kuusi kuntaa on joka vuosi yltänyt tilanteeseen, jossa vuosikate kattaa poistot. Pysyvä alijäämäisyys on lisännyt ahdingkoa ja harkinnanvarainen rahoitusavustus on muodostunut monille kunnille säännölliseksi tuloksi.

Taulukko 2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä ja EMU-velka suhteessa bruttokansantuotteeseen, %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Keskiarvo 2008-2011
	% BKT:sta							
Yhteensä	2,5	3,2	3,0	3,1	3,1	3,2	3,3	3,2
Valtio	0,4	0,9	0,6	0,7	0,9	1,2	1,4	1,0
Kunnat	-0,7	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Soturahastot	2,7	2,7	2,6	2,5	2,3	2,1	1,9	2,2

3.2.3 Koko julkinen talous

Tuotannon kasvumahdollisuuksien heikkeneminen huonontaa tulevina vuosina mahdollisuuksia rahoittaa ikääntymisestä aiheutuvia kasvavia julkisia menoja. Valtiontalouden rahoitusjäämä on asettumassa menokehysarvion ja tuloarvioiden perusteella tulevalla hallituskaudella ylijäämäiseksi, keskimäärin noin yhteen prosenttiin bruttokansantuotteesta (v. 2008-2011). Tulevalla hallituskaudella valtiontalouden ylijäämä kasvaa vuoden 2008 1,2 miljardista eurosta vajaaseen 3 miljardiin vuonna 2011. Valtiontalouden ylijäämä ovat tulevalla hallituskaudella tällöin keskimäärin 2 miljardia euroa.

Suomen julkisyhteisöjen rahoitusylijäämä on lähes kokonaan työeläkelaitosten varassa, vaikka valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitusasema kääntyikin vuonna 2006 hie-man ylijäämäiseksi kolmen alijäämäisen vuoden jälkeen. Työeläkerahastojen ylijäämä alkaa kuitenkin pienentyä jo keskipitkällä aikavälillä eläkemenojen kasvun nopeutumisesta johtuen. Sosiaaliturvarahastojen ylijäämä on kokonaisuudessaan kuluvana vuonna 2,6 % suhteessa BKT:hen, mutta sen arvioidaan laskevan noin 2 prosenttiin vuoteen 2011 mennessä. Menojen kasvun johdosta työeläkemaksujen maltillinen nostaminen on lähivuosi-na välttämätöntä. Kuntalouden alijäämän odotetaan pienenevän keskipitkällä aikavälillä, kun menojen kasvun arvioidaan hidastuvan. Koko julkisyhteisöjen ylijäämä on vuosina 2008-2011 keskimäärin 3,2 prosenttia.

4 KESTÄVYYSLASKELMA

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

Kestävyyyslaskelman tarkoituksena on selvittää julkisen talouden tila pitkällä aikavälillä ja antaa päätöksentekijöille informaatiota julkisen talouden mahdollisesta sopeuttamistarpeesta. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys merkitsee myös, että talouspolitiikkaan jää suhdannepoliittista liikkumavaraa ja julkisen talous täyttää vakausta ja kasvusopimuksen velvoitteet. Kestävyyyslaskelman lähtövuosi on 2010 ja laskelma ulottuu vuoteen 2050. Laskelma perustuu Eurostatin Suomea koskevaan väestöennusteeseen (2004). Laskelmissa käytetyt talouden makro-oletukset, eli työllisyys, työttömyys, tuottavuus ja korko, ovat EU:n talouspoliittisen komitean väestön ikääntymisen taloudellisia vaikutuksia selvittävässä työryhmässä yhteisesti sovittuja niin sanotun perusvaihtoehdon mukaisia oletuksia.

Laskelmassa työllisyysasteen odotetaan nousevan runsaaseen 74 prosenttiin vuonna 2030 ja työttömyysasteen vakiintuvan 6,5 prosentin tasolle vuoteen 2013 mennessä. Työn tuottavuuden oletetaan kasvavan ennustejakson alkupuolella koko kansantaloudessa 2 % vuodessa ja vuoden 2030 jälkeen 1,7 prosentin vuosivauhdilla. Julkisella sektorilla työn tuottavuuden ei oleteta kasvavan lainkaan. Laskelmassa oletetaan, että työvoiman ikä- ja toimialarakenteen muutokset eivät vaikuta työn tuottavuuteen ja että työtuntien määrä työllistä kohti pysyy vakiona. Bruttokansantuotteen keskimääräinen kasvuvauhti koko ennusteperiodilla on 1,9 % vuodessa. Reaalikoroksi oletetaan 3 %, korko-oletus on sama sekä julkiselle velalle että työeläkerahastojen sijoituksille.

Kestävyysslaskelmassa kokonaisveroaste pidetään vakiona vuoden 2010 ennustetulla tasolla. Eläkemenojen nousupaineen annetaan laskelmassa purkautua eläkemaksuihin, joiden oletetaan nousevan vuoteen 2030 mennessä noin 2 prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon. Kun kokonaisveroaste pidetään vakiona, muun verotuksen annetaan vastaavasti alentua. Kestävyysslaskelmassa julkisen talouden perusjäämä määritellään nettoperiaatteella, eli se ei sisällä korkomenoja eikä omaisuustuloja.

Niin sanottujen ikäsidonnaisten menojen, joihin luetaan eläkkeet, terveydenhoito-, pitkäaikaishoito-, koulutus- ja työttömyysmenot, arvioidaan kasvavan suhteessa bruttokansantuotteeseen 5,1 prosenttiyksiköllä vuoteen 2050 mennessä. Eläkemenot nousevat 2,5 prosenttiyksiköllä ja terveyden- sekä pitkäaikaishoidon menot yhteensä 2,8 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työttömyysmenot suhteessa kokonaistuotantoon supistuvat hieman työttömyyden alentumisen vuoksi ja koulutusmenot nuorten ikäluokkien pienenemisen vuoksi (taulukko 3).

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

Peruslaskelmassa julkisen talouden kestävyysvaje on noin 1 prosentti suhteessa kokonaistuotantoon, jolloin finanssipolitiikan liikkumavara on tulevalla hallituskaudella tämän verran negatiivinen. Suomen syksyn 2006 vakausohjelmassa ja komission siitä tekevässä tuoreessa arvioinnissa on kestävyysvajeeksi saatiin 1½ prosenttia, eli hieman tässä esitettyä suurempi¹.

On huomattava, että pitkän aikavälin laskelmiin liittyy suurta epävarmuutta sekä väestökehityksen että laskelmissa käytettyjen taloudellisten taustaoletusten osalta. Kestävyyssvaje ei kuitenkaan ole annettu, vaan siihen voidaan vaikuttaa talouspoliittisilla päätöksillä. OECD arvioi ikäsidonnaisten menojen kasvavan huomattavasti tässä arvioitua enemmän, jolloin myös kestävyysvaje on oleellisesti suurempi (OECD, 2007; OECD, 2006b).

Yhtenä esimerkkinä pitkän aikavälin epävarmuuksista ovat ilmastonmuutokseen liittyvät tekijät. Ne todennäköisesti muuttavat kansainvälistä taloudellista toimintaympäristöä. Ilmastonmuutosta hidastavat toimet voivat Euroopan komission arvioiden mukaan jo vuo-

1 Yksi syy eri tuloksiin on vakausohjelman julkistamisen jälkeen vahvistunut näkemys Suomen talouskasvusta (ks. valtiovarainministeriön Suhdannekatkaus, joulukuu 2006).

Taulukko 3. Julkinen talous 2010-2050, % kokonaistuotannosta

	2010	2020	2030	2050	2010-2050 muutos
Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot	25,6	27,6	30,2	30,7	5,1
Eläkkeet	11,2	12,9	14,0	13,7	2,5
Terveystenhoito	5,8	6,2	6,6	7,0	1,2
Pitkäaikaishoito	1,9	2,1	3,0	3,5	1,6
Opetus	5,5	5,3	5,4	5,3	-0,2
Työttömyys	1,2	1,1	1,1	1,1	-0,1
Korkomenot	1,3	0,9	1,0	3,8	2,5
Suhdannekorjattu jäämä	3,4	1,9	-0,9	-4,1	-7,5
Bruttovelka	33,8	17,8	20,6	70,4	36,6
Eläkevarat¹⁾	69,8	75,1	76,4	76,0	6,2
Laskentaoletukset, prosenttia					
Työn tuottavuuden kasvu	1,9	2,1	1,7	1,7	
BKT:n kasvu	2,2	1,7	1,4	1,4	
Työllisyysaste	69,6	73,4	74,1	74,4	
Työttömyyaste	6,5	6,5	6,5	6,5	
65 vuotta täyttänyt väestö					
% kokonaisväestöstä	16,9	22,6	26,1	27,0	
Inflaatio	1,8	2,0	2,0	2,0	
Reaalikorko	3,0	3,0	3,0	3,0	

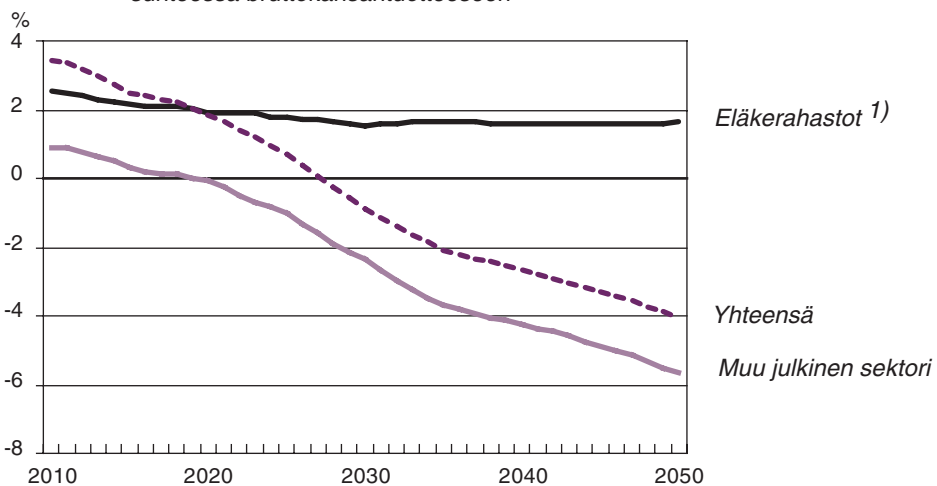
1) Eläkevarat ovat markkinahintaan; osakkeiden arvon muutokset eivät ole mukana suhdannekorjatussa jäämässä, vaan ne on viety suoraan taseeseen.

Lähde: EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymisyöryhmä, VM

teen 2020 mennessä hidastaa EU:ssa kansantuotteen kasvuvauhtia 0,2 prosenttiyksiköllä vuodessa. Ilmastonmuutoksesta ja siihen sopeutumisesta aiheutuu etenkin kehittyvissä maissa pitkällä ajalla mittavia taloudellisia haittoja ja kustannuksia. Suomessakin ilmastonmuutosta hidastavat toimet tullevat alentamaan osaltaan talouden kasvuvauhtia, millä on vaikutuksensa kestävyysvajeeseen. Ilmastonmuutoksen haitalliset vaikutukset eivät nykyarvioiden mukaan muodostu Suomessa kuitenkaan kovinkaan merkittäviksi. Kokonaisvaikutus voi olla jopa lievästi positiivinen, mutta toistaiseksi arviot ovat hyvin epävarmoja. Tulevalla hallituskaudella ilmastonmuutoksesta aiheutuvat menopaineet kohdistuvat lähinnä niihin tutkimus- ja kehittämismäärärahoihin, jotka edesauttavat siirtymistä vähähiilisen talouteen ja sopeutumista haitallisiin vaikutuksiin.

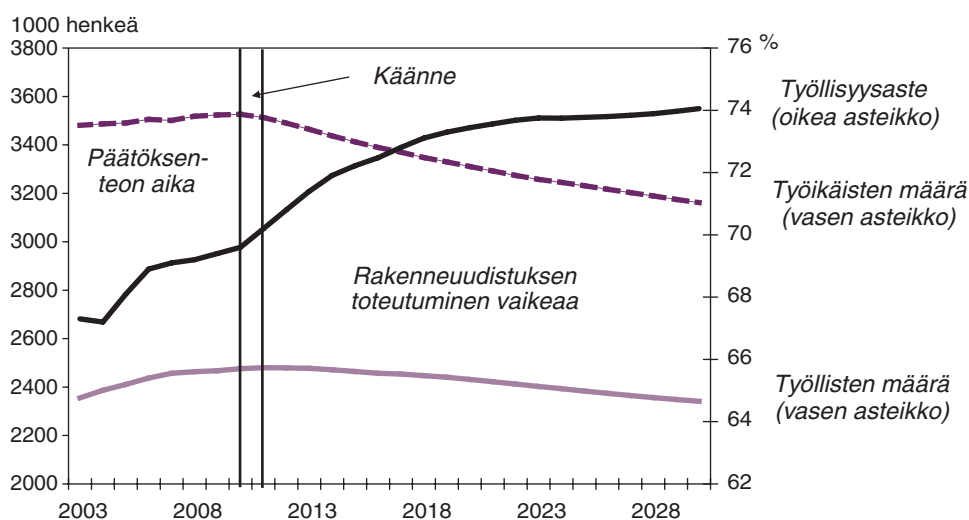
Julkisen talouden rahoitusasemaa korjaavien toimenpiteiden ajoittaminen tulevalle hallituskaudelle olisi perusteltua, koska olosuhteet uudistuksien toimeenpanoon ovat tämän jälkeen talouskasvun hidastuessa heikkenemässä. Tähän liittyy olennaisesti, että työikäinen väestö alkaa vähentyä vuosikymmenen vaihteen aikoihin ja työvoiman tarjonta mahdollisesti jo tätä ennen.

Kuvio 11. *Julkisyhteisöjen tasapaino sektoreittain suhteessa bruttokansantuotteeseen*



1) PI. Valtion eläkerahasto.

Lähde: EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymisyöryhmä, VM

Kuvio 12. *Rakenneuudistuksille otollinen aika eli ns. mahdollisuuksien ikkuna*

Laskelmien lähde: EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymistyöryhmä

Sopeutustoimien lykkäämisestä aiheutuvat kustannukset

Perusuran mukainen tulo- ja menokehitys johtaisi noin yhden prosenttiyksikön kestävyysvajeeseen, mikä tarkoittaa laskennallisesti sitä, että julkisia menoja ja/tai tuloja tulisi vastaavalla määrällä sopeuttaa välittömästi, jotta julkinen talous olisi pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla. Vaihtoehtona on myös peruslaskelmaan nähden suotuisamman talouskehityksen aikaansaaminen talouspoliittisin toimin.

Sopeutustoimien lykkäämisestä syntyy lisäkustannuksia sitä kautta, että julkisen talouden velka ja korkomenot kasvavat suhteessa vaihtoehtoon, jossa sopeutus tehdään välittömästi. Laskelmassa sopeutustoimia oletettiin lykättävän 10:llä ja 20:llä vuodella¹ Julkisen talouden kestävyysvaje eli sopeuttamistarve kasvaa 1½ prosenttiin, mikäli sopeuttaminen aloitetaan kymmenen vuoden kuluttua ja 2½ prosenttiin, mikäli sopeuttaminen aloitetaan 20 vuoden kuluttua.

¹ Lykkäämisen kustannusvaikutus on laskettu siten, että kaikissa vaihtoehtoisissa julkisen talouden nettovelka suhteessa kokonaistuotantoon pakotetaan samaksi vuonna 2050. Laskelmassa reaalikorko oletetaan 3 prosentiksi.

5 VEROTUS JA TALOUSPOLITIikka

5.1 Veropaineet

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

Niin sanottua haitallista verokilpailua rajoitetaan kansainvälisin sopimuksin ja ohjein (EU:n käytäntösäännöt, säästö- ja kordodirektiivit sekä OECD:n suositukset haitallisen verokilpailun estämiseksi).

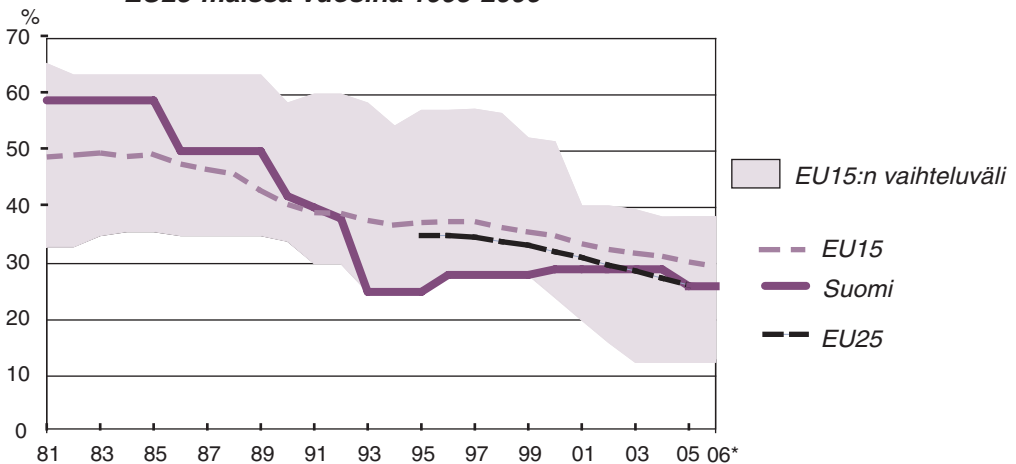
Verotuksen tasoon ja rakenteeseen kohdistuu myös kotimaisia paineita. Yhteiskunnallisessa ja poliittisessa verokeskustelussa on viime aikoina ollut esillä mm. perintö- ja lahjaverotus. Kuntien verotulopohjan laajentamistavoitteet luovat osaltaan painetta kuntien tuloveron ja kiinteistöveron tasoon. Samalla on tarkasteltava koko tuloverotuksen rakennetta. Suorien tukien sijasta myönnettävät verotuet, joiden määrä näyttäisi olevan lisääntymässä, heikentävät osaltaan verotuottoja ja hämärtävät tukijärjestelmien läpinäkyvyyttä.

Kansainvälinen kehitys

Yritysverotuksessa yleinen suuntaus on 1980-luvun alusta lähtien ollut verokantojen alentaminen ja veropohjien laajentaminen. EU-maiden nimellisten yhteisöverokantojen keski-

arvo aleni lähes 49 prosentista vuonna 1981 vajaan 30 prosenttiin vuonna 2006. Suomen yhteisöverokanta on alentunut samalla ajanjaksolla 59 prosentista 26 prosenttiin. EU:n uusien jäsenmaiden verokantojen keskiarvo oli vain 20,4 vuonna 2006. OECD-maiden verokantojen keskiarvo on alentunut vuoden 1993 36,8 prosentista 28,1 prosenttiin vuonna 2006. Verokantojen aleneminen on hieman hidastunut viime vuosina, mutta kehityksen suunta on pysynyt samana. (Lähde: VATT, KPMG.)

Kuvio 13. **Yhteisöverokannat EU15-maissa vuosina 1981-2006 ja EU25-maissa vuosina 1995-2006**



Lähde: VATT (KPMG)

Myös henkilöverotuksessa tyypillinen kehityssuunta monissa maissa on ollut verotuksen keventäminen ja veropohjien laajentaminen. Etenkin ylimpiä marginaaliveroasteita on alennettu.

Ansiotulojen verotuksessa Suomi kuuluu viime vuosina toteutetuista työn verotuksen kevennyksistä huolimatta kireän verotuksen maihin. Keskituloisen palkansaajan veroaste oli vuonna 2005 OECD-maiden kahdeksanneksi korkein. Pienituloisten asema on hieman parempi: vuonna 2005 keskipalkkaa alemmalla tulotasolla palkansaajan veroaste oli OECD-maiden 11. korkein. Palkkatulon korkein rajaveroaste oli samana vuonna OECD-maiden viidenneksi korkein, lähes kymmenen prosenttiyksikköä OECD-maiden keskiarvoa korkeampi. Marginaaliverotus on kireää myös alhaisilla tulotasolla, keskipalkkaa alemmalla tulotasolla palkkatulon rajaveroaste oli Suomessa vuonna 2005 OECD-maiden 6. korkein. (Lähde: OECD Tax Database.)

Tuloverotuksen keventämisestä huolimatta sekä EU- että OECD-maiden keskimääräinen kokonaisveroaste on noussut vuodesta 1990 vuoteen 2004 mennessä runsaalla prosenttiyksiköllä. Suomen veroaste ei ole juurikaan muuttunut 43,5 prosentista vuonna 1990, se oli 43,9 prosenttia vuonna 2005. Tällä ajanjaksolla veroaste oli Suomessa korkeimmillaan vuosina 1994 (46,9 %), 1996 (47,0 %) ja 2000 (47,2 %). Suomen verotuksen rakenteessa ei ole viime aikoina tapahtunut merkittäviä muutoksia. Vuodesta 2000 välilisten verojen ja sosiaaliturvamaksujen osuudet ovat nousseet hieman. Viime vuosina tyyppisiä verojärjestelmien rakenteellisia uudistuksia ovat olleet Itä-Euroopan maiden verouudistukset. Vuoden 1994 jälkeen yhdeksässä Itä-Euroopan maassa on otettu käyttöön jonkinlainen tasaverojärjestelmä. Verokilpailun kaventaessa tuloverotuksen liikkumavaraa kansainvälistä keskustelua verotuksen painopisteen siirtämisestä tuloista kulutukseen käydään parhaillaan aktiivisesti.

Kansainväliset veropaineet tulevina vuosina

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

Konkreettisin verokilpailun aiheuttama paine kohdistuu tällä hetkellä merenkulun verotukseen. Jotta turvataisiin riittävän aluskannan säilyminen Suomen lipun alla, merenkulun verotukseen jo nykyisinkin kohdennettuja huomattavan runsaita huojennuksia jouduttaneen laajentamaan. Varustamoille pyritään antamaan samankaltaisia tukia kuin tärkeimmissä kilpailijamaissa. Keskustelussa esillä olleiden tonnistoverojärjestelmän muutosten toteuttaminen saattaisi pahimmillaan johtaa yli 200 miljoonaan euron yhteisöverotuottomenetyksiin.

Suomen yritysverotusta uudistettiin vuoden 2005 alussa. Yhteisöverokanta alennettiin 29 prosentista 26 prosenttiin ja yhteisöjen saamat käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoitot säädettiin verovapaiksi. Yritysverojärjestelmäämme voidaan tällä hetkellä pitää kokonaisuudessaan kilpailukykyisenä, mutta kansainvälisen verokilpailun kehitystä ja sen merkitystä Suomelle jatkossa on vaikea ennustaa. Esimerkiksi rajat ylittävät järjestelyt saattavat aiheuttaa uusia haasteita yritysverolainsäädännön kehittämislle.

Yritysten sijoittautumispäätöksiin vaikuttavat monet muutkin asiat kuin verotus. Verotuksella on kuitenkin merkitystä siihen, mihin yritykset sijoittautuvat sekä siihen, mihin monikansalliset yritykset pyrkivät ohjaamaan voittonsa ja tappionsa. Kansainvälisillä siirtohinnoittelusäännöksillä pyritään kuitenkin rajoittamaan keinotekoisia tuloksen siirtoja. Kansainvälisen yritystoiminnan ja pääoman liikkuvuuden helpottuessa edelleen ja mo-

nikansallisten yritysten merkityksen lisääntyessä voidaan odottaa kilpailun verokannoilla jatkuvan. Samaan aikaan esimerkiksi joissakin maissa sovellettavilla erityisillä T&K-toiminnalle kohdennetuilla verohuojennuksilla saattaa olla vaikutusta siihen, minne yritykset kohdentavat tutkimus- ja kehityspanostuksensa.

Työn verotukseen kohdistuu sekä kotimaisia että kansainvälisiä alentamispaineita. Työkäisen väestön vähentyessä työvoiman tarjonnan tukeminen myös verotuksen keinoin on tärkeää ja verotuksen keventäminen on perusteltua kaikilla tulotasoilla. Marginaaliverotuksen kireys voi toimia disinsentiivinä työvoiman osaamisen kehittämiseksi. Globalisaation myötä työvoiman liikkuvuus lisääntyy, ja samalla lisääntyy kilpailu osavasta työvoimasta. Tämä luo paineita etenkin hyvätuloisten verotuksen keventämiseksi ja korkeimpien marginaaliveroprosenttien alentamiseksi. Suomessa sovelletaan erityistä edullisempaa lähdeverotusta ns. ulkomaisiin avainhenkilöihin, mutta tämä koskee vain pienehköä asiantuntijajoukkoa. Esimerkkinä työn verotuksen keventämisen kustannuksista voidaan mainita vuosien 2005 – 2007 verokevennyspaketti. Palkkatulon veroastetta alennettiin keskimäärin suunnilleen kahdella prosenttiyksiköllä, tosin pienituloisiin painottuen, ja kevennyspaketin arvioidaan alentavan verotuloja yhteensä noin 1,6 miljardilla eurolla.

Suomen on jatkossa tasapainoiltava verotuksen alentamispaineiden ja julkisten menojen rahoittamistarpeiden välillä. Tuloverotukseen kohdistuvat alentamistarpeet luovat painetta muun verotuksen kiristämiseen kokonaisverotuottojen tason turvaamiseksi. Pääoman ja työntekijöiden liikkuvuuden lisääntyessä verotuksen painopiste siirtyy liikkumattomampiin kohteisiin. Esimerkiksi kiinteistöverotuksen merkitys on Suomessa kansainvälisesti vertaillen pieni. Kuten aikaisemmin on todettu, verotuksen painopisteen siirtämisestä kulutusverotukseen käydään tällä hetkellä kansainvälistä keskustelua. Myös kulutusverotukseen saattaa kohdistua kansainvälisiä paineita, jotka tosin realisoituvat lähinnä suhteessa lähialueisiin. Esimerkiksi tupakkaveron tuoton oletetaan alenevan joillakin kymmenillä miljoonilla vuonna 2010, kun matkustajatuontirajoitukset poistuvat Suomen ja uusien jäsenmaiden väliltä.

Kotimaiset veropaineet

Perintö- ja lahjaveron tuotto oli 505 miljoonaa euroa vuonna 2006. Viimeaikojen keskustelussa on vaadittu verotettavan perinnön alarajan korottamista sekä perintöverotuksen huojentamista perheyrittysten sukupolvenvaihdontilanteissa. Esillä on ollut myös eläkkeiden verotus ja siihen kohdistetut keventämisvaatimukset. Pörssiosinkojen verotusta on kritisoitu verouudistuksen voimaantulon jälkeen, ja pienten pörssiosinkojen vapauttamiseksi verosta on esitetty erilaisia vaatimuksia. Myös elintarvikkeiden arvonlisäverokannan

alentamisesta on keskusteltu. Elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentaminen prosenttiyksiköllä pienentäisi arvonlisäveron tuottoa arviolta 96 miljoonalla eurolla. Tähän keskusteluun liittyy myös kysymys ravintoloiden ruokatarjoilupalveluiden verokohtelusta. Jos elintarvikkeiden arvonlisäverokantaa alennettaisiin, ravintolapalveluiden eriarvoinen verokohtelu korostuisi entisestään. Ravintoloiden ruokatarjoilujen arvonlisäverokannan alentaminen elintarvikkeiden nykyisen arvonlisäverokannan (17 %) tasolle pienentäisi arvonlisäveron tuottoa arviolta 125 miljoonalla eurolla. Ravintolapalveluiden arvonlisäverokannasta ei voida päättää kansallisesti. Viime aikojen verokeskustelussa on noussut esille myös kysymys alkoholiveron korottamisesta terveystaloudellisin syin, sekä ajankohittaiseen ilmasto- ja energiapolitiikkaan liittyvät liikenteen ja energian verotuksen tulevat kehittämissuunnitelmat.

Verotuottoja alentavat myös erilaiset verotuet, joiden käyttö näyttää olevan lisääntymään päin. Tukea myönnetään määrärahan sijasta eri tarkoituksiin kohdistettuina verovähennyksinä. Osittain tähän voi olla syynä kehysbudjetointi, joka rajoittaa tukimenojen lisäämistä. Verotukien määrä kaiken kaikkiaan oli arviolta 9 360 miljoonaa euroa vuonna 2005.

5.2 Verotuksen vaikutukset työllisyyteen

Hallituskaudella on tähän mennessä kevennetty ansiotulojen verotusta noin 2,7 mrd. Tuloverotusta on alennettu sekä tuloveroasteikkoon tehdyillä muutoksilla että verovähennyksiä korottamalla.

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmassa talouspolitiikan tärkeimmäksi tavoitteeksi asetettiin työllisyyden lisääminen 100 000 hengellä vaalikauden loppuun mennessä. Verotuksen muutokset ovat osaltaan tukeneet hyvää työllisyyskehitystä, joskin hyvä suhdannetilanne ja myös monet muut tekijät ovat edesauttaneet työllisyyden kohenemistä.

Suomessa on jo reilun kymmenen vuoden ajan, muiden EU- ja OECD -maiden tapaan kevennetty työn verotusta. Valitun politiikan taustalla on ollut paitsi halu keventää lamavuosina ankaraksi kiristynyttä tuloverotusta, myös yleinen näkemys siitä, että ansiotulojen keveämmällä verotuksella voidaan parantaa työllisyyttä. Laman jälkeisinä aikoina, kun rakenteellinen työttömyys oli suuri ja tuotantoresurssit vajaakäytössä, yleisen veronkevennyksen tapaisilla ekspansiivisilla finanssipoliittisilla toimenpiteillä voitiinkin lisätä kysyntää, talouskasvua ja työllisyyttä.

Taloustieteellisissä malleissa verotuksen keventäminen johtaa yleensä työllisyyden parantumiseen. Työvoiman tarjonnan lisääntyessä työstä saatava korvaus suhteessa vapaaajan arvoon kasvaa. Myös työvoiman kysyntä kasvaa, kun työvoimakustannukset alenevat

veronkevennyksen myötä. Suora vertailu eri maiden työllisyyden ja verotuksen kireyden suhteesta tukee tätä ajatusta. Työllisyys on keskimäärin korkeampi maissa, joissa veroaste on alempi. Sen sijaan suoraa näyttöä verotuksen muutosten vaikutuksesta työllisyyteen on niukasti. (ks. VATT:n selvitys, www.vm.fi/julkaisut).

Empiiriset tutkimukset eivät siis yksiselitteisesti vahvista näkemystä siitä, että veronalennukset parantavat työllisyyttä (tosin empiiriset tutkimukset eivät myöskään kumoa tätä näkemystä). Empiirisen tutkimuksen voi yleensä jakaa kahteen osaan. Aikasarjatutkimukset on tehty aggregaattiaineistoilla, joissa tutkimuspäätely tehdään työttömyysasteen, työllisyysasteen, hintojen, palkkatason jne. ajallisesta kehityksestä koko maan tasolla. Mikroaineistoihin tukeutuvat tutkimukset taas käyttävät hyväkseen laajoja rekisteri- tai kyselyaineistoja, joilla analyysi tapahtuu käyttäen hyväksi isoa joukkoa yksilötason tietoa (esimerkiksi tietoa palkasta, työmarkkinatilasta jne.). Nämä kaksi erilaista tutkimustapaa ovat tuottaneet toisistaan poikkeavia arvioita verotuksen vaikutuksesta työllisyyteen. Tosin hyvin suuria eroja verotuksen työllisyysvaikutusten suuruusluokasta saadaan myös kummankin tutkimusperinteen sisällä. Myös tutkimusten aineistojen ajankohta, analysoitavan reformin suuruus, suhdanneajankohta jne. vaikuttaa tuloksiin.

Yleiskuva *aikasarjatutkimuksista* on, että veromuutosten vaikutukset palkkatasoon ovat suhteellisen pieniä. Keskimääräisen tuloveroasteen kiristäminen nostaa jonkin verran palkkoja, mutta kompensatio ei ole täydellinen. Vastaavasti työnantajamaksujen nostaminen alentaa hieman palkkoja, mutta ei kuitenkaan niin paljon, että seurauksena ei olisi kokonaistyövoimakustannusten nousu. Estimoidut työn kysynnän palkkajoukot ovat noin 0,2:n ja 0,8:n välillä. Sopivana ”keskiarvona” on käytetty esim. puolikasta, mikä tarkoittaa sitä, että työvoimakustannusten nousu prosentilla vähentää työvoiman kysyntää puolella prosentilla. Useimmat aikasarjatutkimukset ajoittuvat viime vuosikymmenelle. (ks. Taulukko 4, Koskela- Pirttilä –Uusitalo, 2004).

Taulukossa 4 on raportoitu tuloksia suomalaisista aikasarjatutkimuksista, joissa on arvioitu verotuksen (tuloverojen ja sosiaaliturvamaksujen) vaikutusta bruttopalkkoihin, palkkakustannusten vaikutusta työvoiman kysyntään sekä verotuksen vaikutusta työttömyyteen.

Taulukko 4. Suomalaisia aikasarjatutkimuksia verotuksen vaikutuksesta

	Vero	Estimaatti	Otos	Malli
Verotuksen pitkän aikavälin vaikutus bruttopalkojen kasvuun ¹				
Holm ym. (1994) (Taul 2)	Sova Tulovero	-0,38 -0,41	Aggregaatti, teollisuus 1960–87	Dynaaminen malli tasomuodossa
Tyrväinen (1995) (s.156 yhtälö xii)	Sova Tulovero	-0,30 -1,00	Aggregaatti, yks. sektori 1970–90	Yhteisintegroituusrelaatio
Pehkonen (1998) (s. 143 yhtälö 5.6)	Sova Tulovero	-0,80 -0,40	Aggregaatti 1963–94	Dynaaminen malli differensseinä
Honkapohja ym. (1999) (Taul 1, toimialojen ka.)	Sova Tulovero	-0,21 -0,56	Toimialataso yks. sektori 1960–97	Differenssimuodossa
Palkkakustannusten pitkän ajan vaikutus työvoiman kysyntään ²				
Holm ym. (1994) (Taul 3, CLD)	Työtunnit	-0,20	Aggregaatti, teollisuus 1960–87	Dynaaminen malli tasomuodossa
Tyrväinen (1995) (s.156 yhtälö xiii)	Työlliset	-0,18	Aggregaatti, yks. sektori 1970–90	Pitkän aikavälin tasapaino (yhteisintegr. vektori)
Kiander (1998) (tekijöiden tulkinta s. 158)	1963-79 1980-94	-0,30 -0,80	Aggregaatti 1963–94	Dynaaminen malli differensseinä
Honkapohja ym. (1999) (Taul 2, toimialojen ka)	Työllisyys	-0,68	Toimialataso yks. sektori 1960–97	Dynaaminen malli, tasomuodossa
Verotuksen pitkän aikavälin vaikutus työttömyyteen				
Kiander & Pehkonen (1998, s. 162, yhtälö 6.8)	Verokiila	0,11	Aggregaatti 1984–94	Tasomalli, selitettävänä työttömyysaste %

1 Bruttopalkkojen jousto eli veroasteen suhteellisen muutoksen vaikutus nimellispalkan suhteelliseen muutokseen. Kaikissa ao. tutkimuksissa selittävät muuttujat muodossa $\log(1-t)$ ja $\log(1+s)$, jossa t on palkkatulojen keskimääräinen veroaste ja s keskimääräiset työnantajamaksut. Negatiivinen kerroin tarkoittaa siis, että bruttopalkka muuttuu siten että työntekijät ja työnantaja jakavat verotuksen muutosten vaikutukset. Kerroin -1 osoittaisi, että bruttopalkka muuttuu siten, että bruttopalkan muutos kompensoi kokonaan veromuutoksen. Tällöin tuloveron muutos ei vaikuta nettopalkkaan eikä työnantajamaksun muutos työvoimakustannuksiin. Sarakkeessa 2 käyte-tään työnantajamaksuista lyhennyistä sova, maksussa ovat kuitenkin mukana kaikki työnantajamaksut, myös elä-kevakuutusmaksut.

2 Työllisyyden pitkän aikavälin jousto reaalisten työvoimakustannusten suhteen. Laskettu estimoitujen työvoimakustannusten ja viivästetyn selitettävän muuttujan kertoimien perusteella, paitsi Kiander 1998, jossa käytetty Kianderin ja Pehkosen omaa tulkintaa tuloksista luvussa 6, joka poikkeaa Kianderin edellisessä luvussa raportoidusta kertoimista.

Taulukosta havaitaan, että suomalaisissa tutkimustuloksissa on suhteellisen suuria eroja (jopa suurin piirtein samoilta aineistovuosilta) sekä arvioitaessa verojen siirtymistä palkkoihin että arvioitaessa palkkojen vaikutusta työvoiman kysyntään. Suoraa verotuksen vaikutusta työttömyyteen on arvioitu vain yhdessä tutkimuksessa.

OECD:n työllisyyskatsauksen (OECD, Employment Outlook, 2006) mukaan korkea työn verokiila laskee työllisyysastetta. Osa-aikaisten verokannustimet puolestaan näyt-

tävät lisäävän työllisyyttä. Verokiilan alentaminen 2,8 prosenttiyksiköllä, nostaisi työllisyysastetta keskimääräisessä OECD-maassa 1,1 prosenttiyksiköllä. Vastaava työllisyysasteen muutos saataisiin aikaan myös laskemalla työttömyysturvan korvausastetta 4,7 prosenttiyksikköä. Tämä tulos on samansuuntainen tasapainotyöttömyyttä kartoittavien tutkimusten kanssa. Niissä työn verokiilan kasvulla on tasapainotyöttömyyttä nostava vaikutus. Kymmenen prosenttiyksikön verokiilan lasku keskimääräisessä OECD-maassa laskisi tasapainotyöttömyyttä 2,8 prosenttiyksikköä ja nostaisi työllisyysastetta jopa 3,7 prosenttiyksikköä osallistumisasteen nousun kautta. Suomen institutionaaliset olot eivät ole kuitenkaan ”OECD-keskimääräiset”: esimerkiksi niin palkanmuodostuksen keskittyneisyys kuin palkkakoordinaation astekin ovat Suomessa 23:n OECD-maan joukossa korkeimmat, eikä tässä ole tapahtunut muutoksia tutkituilla periodeilla vuosina 1970-2000, mikä myös on poikkeuksellista. (VATT:n selvitys, www.vm.fi/julkaisut)

Viime vuosina verotusten työllisyysvaikutuksia on pyritty arvioimaan yksilötason rekisteriaineistoilla. Koska luotettavien verotuksen vaikuttavuutta kartoittavien tutkimustulosten saaminen vaatii asetelman, jossa veromuutokset ja niistä seuraavat mahdolliset työllisyysvaikutukset ovat erilaisia erilaisissa ryhmissä, yksilötason aineistolla on lähinnä selvitetty yksittäisten veroja ja tulonsiirtoja koskevien toimenpiteiden tai toimenpidekokonaisuuksien vaikutusta kotitalouksien työn tarjontaan. Suomessa tällaisen vaikuttavuustutkimuksen ovat tehneet Laine ja Uusitalo (2001), jotka arvioivat, että 1990-luvun puolivälin jälkeen toteutetut kannustavuutta lisänneet uudistukset kasvattivat työvoiman tarjontaa noin 1,5 %.

Työnteon kannustimia on pyritty laskemaan muissakin suomalaisissa yksilötason tutkimuksissa (mm. Kyyrä, 1999 sekä Honkanen, Jäntti Pirttilä, 2006). Niissä on osoitettu että vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän yhteisvaikutuksesta johtuen eräillä työttömyydestä kärsivillä väestöryhmillä on vähän taloudellista lisähyötyä työllistymisestä. Vaikka Honkanen et al. tutkimuksen mukaan työllistymisen kannustimet ovat parantuneet 1990-luvun alusta, korkeita työllistymisveroasteita on edelleen mm. pienituloisilla, yksihuoltajilla ja nuorilla lapsiperheillä. Samoista ryhmistä löytyy myös korkeita efektiivisiä rajaveroasteita, joiden vallitessa jo työssä olevan ei kannata lisätä työntekoa, koska lisäansiot hupevat verojen nousuun ja tulonsiirtojen vähenemiseen.

Yhteenveto eri pohjoismaiden verotuksen ja työvoiman tarjonnan yhteyksiä koskevista empiirisistä tutkimuksista osoittaa, että useimmissa tapauksissa veronkevennykset vaikuttavat työvoiman tarjontaan positiivisesti (Taxes and Labour Supply Responses in the Nordic Countries, 2006). Vaikutuksen suuruus riippuu mm. työntekijän työmarkkina- asemasta ja tuloista. Esimerkiksi hyväpalkkaisten miesten tarjontajousto on alhainen. Tyypillisesti korkeampia joustoja löytyy työmarkkinoihin heikommin kiinnittyneistä ryhmistä tai osa- ja kokoaikatyön välillä liikkuvista naisten ryhmistä.

Vastaavasti työn kysyntävaikutuksia on yritystasolla yritetty etsiä asetelmista, joissa työvoimakustannukset jostain syystä poikkeavat vertailtavissa olevissa ryhmissä. Yritysten työllistämispäätöksiä selvittänyt tutkimus Lapin sosiaaliturvamaksukokeilusta päätyi tulokseen, jonka mukaan työnantajan sosiaaliturvamaksun alennuksella ei ollut merkittävää vaikutusta kokeilualueen työllisyyteen. Osa työvoimakustannusten alennuksesta kanavoitui palkkojen nousuun. (Korkeamäki ja Uusitalo, 2005). Työllisyysvaikutusta ei myöskään löydetty niin sanotuista ikäporrastetuista eläkevakuutusmaksuista (Hakola ja Uusitalo, 2005). Eläkevakuutusmaksut erosivat erikokoisissa yrityksissä eri tavalla iän mukaan. Ne yritykset, joille vanhempien työntekijöiden palkkaaminen olisi tullut eläkevakuutusmaksujen (eli työn sivukulujen) vuoksi halvemmaksi, eivät palkanneet vanhempia työntekijöitä sen enempää kuin ne yritykset, joilla ikäsidonaisuutta ei ollut. Veroluonteisen eläkevakuutusmaksun pieni ero ei siis näkynyt merkittävästi suurempana työvoiman kysyntänä.

Verotuksen työllisyysvaikutuksia arvioitaessa on hyvä erottaa toisistaan yleiset ja kohdennetut veronkevennykset. Koskela et al. (2004) uskovat, että Suomen tapauksessa suurempi työllisyysvaikutus voidaan saada aikaan kohdentamalla veronkevennyksvara pienituloisille. Kohdennetuista veronkevennyksistä he tosin toteavat, että tutkimus ei anna kovin selvää vastausta siihen, kumpi on edullisempaa, työnantajamaksujen vai tuloveron alentaminen. Lisäksi joidenkin tutkimustulosten valossa näyttäisi siltä, että veroprogression keventäminen ei välttämättä parantaisi työllisyyttä.

Vuoden 1995 jälkeen maltilliset palkankorotukset sekä niiden yhteydessä toteutetut veronkevennykset ovat osaltaan tukeneet työllisyyttä. Empiiriset tutkimukset eivät kuitenkaan anna mitenkään yksiselitteistä vastausta veronkevennysten työllisyysvaikutuksista. Nämä vaikutukset todennäköisesti riippuvat myös ratkaisevan paljon siitä, kuinka lähellä potentiaalisen tuotannon tasoa kansantalous on. Jos kapasiteettia on käyttämättömänä ja työttömyys on rakenteellista tasoaan korkeammalla, veronkevennykset voivat vaikuttaa työn tarjonnan ohella ekspansiivisen finanssipolitiikan tavoin ostovoiman ja yksityisen kysynnän välityksellä. Tällainen tilanne meillä lienee vallinnut laman jälkeen pitkälle tälle vuosikymmenelle.

Jos taas kapasiteetti on täyskäytössä ja työttömyys on rakenteellista, veronkevennysten vaikutukset perustuvat lähinnä työn tarjonnan kasvuun. Tällaisessa tilanteessa, jota me todennäköisesti parhaillaan hyvää vauhtia lähestymme, yleisten veronkevennysten työllisyysvaikutukset jäävät olennaisesti pienemmiksi. Veronkevennysten voivat silti alentaa merkittävästi rakenteellista työttömyyttä esimerkiksi mahdollistaessaan maltilliset, koordinoitut palkkaratkaisut tai alentaessaan verokiilaa ja siten parantaessaan työnteon ja työn teettämisen kannustimia. Korkeasuhdanteessa työvoiman tarjontaan voidaan yleisiä veronkevennyksiä tehokkaammin vaikuttaa kohdennetuilla toimenpiteillä.

5.3 Tulopolitiikan vaikutus työllisyyteen

Syksyllä 2004 solmittu vajaa kolmivuotinen tulopoliittinen ratkaisu on kestoaltaan poikkeuksellisen pitkäaikainen. Sopimus on voimassa 30.9.2007 saakka. Hallitus myötävaikuttanut tulo- ja eläneratkaisun syntyyn päättämällä samassa yhteydessä vuosille 2005-2007 ajoittuvista veronkevennyksistä. Tulosopimuksen avulla on voitu parantaa työllisyyttä, kotitalouksien ostovoimaa ja tukea Suomen kansainvälistä hintakilpailukykyä. Globaalin kilpailun kiristyminen ja talouden avoimuuden lisääntyminen ovat sekä korostaneet hintakilpailukykyyn merkitystä että samalla tehneet siitä aiempaa tärkeämmän tekijän yhä suuremmalle osalle kansantaloutta.

Keskitettyillä sopimuksilla on luotu vakautta työmarkkinoiden toimintaan parantamalla yritysten toimintaympäristön ennustettavuutta, mikä osaltaan on luonut hyvät edellytykset yritystoiminnalle ja talouskasvulle. Menneen kokemuksen perusteella tulopolitiikka yhdistettynä muuhun talouspolitiikkaan on toiminut hyvin liittyen työmarkkinoiden toimintaan makrotalouden koordinaation kannalta. Hyvästä hintakilpailukyvästä on poikkeuksellisesti pystytty pitämään kiinni. Samalla suhteellisen matalat yleiset palkankorotukset ovat jättäneet tilaa yrityskohtaisten palkkauserien kasvulle.

Vuosina 1995-2006 palkansaajien ostovoima on kasvanut keskimäärin runsaat 4 % vuodessa. Noin neljännes ostovoiman kasvusta on ollut verokevennysten välittömien vaikutusten seurausta.

Näköpiirissä olevan demografisen muutoksen vaikutukset tuntuvat ensimmäisenä työmarkkinoilla työvoiman tarjonnan alentuessa. Työeläkemaksujen nousun lisäksi myös työvoiman niukkeneminen luo paineita työvoimakustannuksiin. Rakenteellinen työttömyys on yhä selvemmin muodostumassa kasvua hidastavaksi tekijäksi. Rakenteellinen työttömyys yhdessä demografisen muutoksen kanssa johtaa siihen, että työvoimaresurssit pienenevät seuraavan viiden vuoden aikana. Työmarkkinoilla tapahtuvien muutosten seurauksena seuraavan tulopoliittisen ratkaisun rakentaminen on aiempaa vaikeampaa.

Taulukossa 5. esitetyn peruslaskelman mukaan demografisen kehityksen myötä talouskasvu on hidastumassa noin 2 prosenttiin keskipitkällä aikavälillä. Peruslaskelmassa on teknisenä oletuksena se, että ansiotaso nousee keskimäärin 3 % vuodessa aikavälillä 2008-2010. Palkankorotusten on oletettu johtavan yksityisellä ja julkisella sektorilla keskimäärin samansuuruisen ansiokehitykseen.

Maltillisten palkkaratkaisujen merkitystä kasvumahdollisuuksien ja työllisyyden näkökulmasta on tarkasteltu vaihtoehtoisessa laskelmassa. Siinä on arvioitu peruslaskelmasa oletettua maltillisemmän palkkakehityksen vaikutuksia. Laskelmassa on oletettu, että palkankorotukset jäisivät yhden prosentin verran alhaisemmiksi peruslaskelmaan verrattuna vuosina 2008-2010.

Taulukko 5. Peruslaskelman ja maltillisen palkkaratkaisun mukainen talouskehitys 2007-2011

Peruslaskelma

	2007	2008	2009	2010	2011
	% -muutos				
BKT, arvo	3,9	3,5	3,5	3,1	2,8
BKT, vol.	3,0	2,9	2,6	2,1	1,8
BKT, hinta	0,8	0,6	0,9	0,9	0,9
Työllisyys	0,6	0,4	0,5	0,1	-0,2
Tuottavuus	2,3	2,3	2,1	2,0	2,0
Ansiotasoindeksi	2,5	3,5	3,3	3,1	3,0
Palkkasumma	3,5	3,4	3,5	3,1	2,8
	1 000 henkeä				
Työvoima (15-64 vuotiaat)	2 649	2 649	2 646	2 642	2 636
Työlliset	2 454	2 464	2 477	2 479	2 474
Työttömät	195	185	169	163	162

Maltillinen palkkaratkaisu

	2007	2008	2009	2010	2011
	% -muutos				
BKT, arvo	3,9	3,5	3,5	3,0	2,8
BKT, vol.	3,0	3,1	2,9	2,5	1,8
BKT, hinta	0,8	0,2	0,5	0,5	0,9
Työllisyys	0,6	0,8	0,9	0,5	-0,2
Tuottavuus	2,3	2,3	2,1	2,0	2,0
Ansiotasoindeksi	2,5	2,5	2,3	2,1	3,0
Palkkasumma	3,5	2,8	2,9	2,5	2,8
	1 000 henkeä				
Työvoima (15-64 vuotiaat)	2649	2 649	2 646	2 642	2 636
Työlliset	2 454	2 473	2 495	2 506	2 501
Työttömät	195	176	151	136	135

Keskeisin oletus tulosten kannalta on työvoiman kysynnän herkkyys sen hinnassa tapahtuville muutoksille. Viime vuosina tehty tutkimus jouston arvosta viittaa siihen, että työvoiman reaali-palkkajousto on kohonnut yli ajan. Ilmeisenä syynä jouston kohoamiseen on taloudellisen integraation syveneminen, mikä on lisännyt hyödykemarkkinoiden kilpailua ja pääoman liikkuvuutta. Keskimääräisenä yrittäjätoimintaa koskevana joustona on tässä yhteydessä käytetty -0,8. Lisäksi laskelmassa on oletettu, että työllisyyden paraneminen näkyisi samassa suhteessa myös kokonaistuotannon lisääntymisenä.

Vaihtoehtoisessa laskelmassa työllisyys kehittyy peruslaskelmaan verrattuna tarkasteltavalla aikavälillä 30 000 henkeä suotuisammin. Jos työvoiman tarjonta kehittyisi peruslaskelman mukaisesti työttömyysaste painuisi noin 5 prosenttiyksikköön. Tämä on jonkin verran alhaisempi taso kuin mitä erilaisissa selvityksissä on arvioitu rakenteellisen työttömyyden määrästä Suomessa. Maltillisen sopimuskorotuksen täysimääräinen hyödyntäminen työllisyyden näkökulmasta edellyttäisikin toimenpiteitä, jolla työvoiman tarjontaa voidaan vahvistaa. Tämä voisi tapahtua joko työuria pidentämällä tai rakenteellista työttömyyttä purkamalla.

Korkeamman työllisyyden ja matalamman työttömyyden ansiosta julkisen talouden tasapaino paranee palkkamaltilin seurauksena verrattuna peruslaskelmaan taulukko 6). Ansiotason nousun hidastuminen hillitsee sekä palkka- että eläkemenojen kasvua. Työttömyyden vähentyessä myös siihen sidoksissa olevat menot alenevat. Inflaation hidastuminen heikentää valtion välillisten verojen tuottoa. Myös kotitalouksien maksamat välittö-

mät verot vähenevät peruslaskelmaan verrattuna. Yhteisöverojen tuotto sitä vastoin kasvaa yritysten kannattavuuden vahvistuessa ja taloudellisen toimeliaisuuden lisääntyessä. Kokonaisuutena maltillinen palkankorotuslinja vahvistaa julkisen talouden rahoitusasemaa.

Laskelmassa valtion rahoitusasema vahvistuu käytetyillä laskentaoletuksilla lähes 300 milj. eurolla. Työttömyyssidonnaisten menojen pienentyessä muitten soturahastojen rahoitusasema paranee noin 60 milj. eurolla. TEL-rahastojen tapauksessa tulopohja jää peruslaskelmaa pienemmäksi mutta vastaavasti myös indeksisidonnaiset eläkemenot kasvavat hitaammin. Tämän seurauksena TEL-rahastojen tasapaino ei muutu peruslaskelmaan verrattuna.

Mitä maltillisemmiksi palkankorotukset jäävät, sitä hitaampaa on kotitalouksien nimellistulojen kasvu. Työvoimakustannusten nousupaineen pieneminen näkyisi kuitenkin myös yleisen hintatason nousun hidastumisena. Tämän myötä kotitalouksien ostovoima kasvaisi kuitenkin maltillisessakin vaihtoehdossa peruslaskelman tapaan $2\frac{1}{2}$ % vuodessa.

Jos tuloratkaisua voidaan tukea aiempaan tapaan veronkevennyksin niin kotitalouksien kuin yksittäisen työntekijän ostovoimakin voisi kehittyä vieläkin myönteisemmin. Tässä esitettyjen laskelmien perusteella näyttäisi siltä, että maltilliset palkkaratkaisut sinänsä vahvistavat julkisen talouden liikkumavaraa. Tämä parantaa mahdollisuuksia tukea kotitalouksien ostovoiman kehitystä ilman, että olennaisesti etäännyttäisiin niistä pitkän aikavälin kestävyuden julkiselle taloudelle asettamista rajoitteista.

Aiempien hyvin kokemusten lisäksi maltillisten palkkaratkaisujen ja veronkevennysten yhdistelmän jatkamista puoltavat seuraavat tekijät:

- Suomessa jo hyvin matalien palkkatulojen rajaveroasteet ovat korkeat ja esimerkiksi korkeammat kuin muissa Pohjoismaissa.
- Korkeat rajaveroasteet vähentävät työvoiman liikkuvuutta paremman tuottavuuden työpaikkoihin. Tämä ongelma korostuu, kun työvoiman ikääntyminen entisestään vähentää liikkuvuutta.
- Korkeat työn rajaverokiilat vähentävät työntekijöiden ja yritysten kannustimia työntekijän tuottavuutta lisääviin investointeihin.

Taulukko 6. Maltillisempien sopimuskorotusten vaikutuksia julkisen talouden rahoitusasemaan, ero perusuraan milj. euroa

	2008	2009	2010	2011
Valtio	70	180	280	270
Kunnat	0	0	0	-10
Muut soturahastot	10	30	50	60
Tel-rahastot	-80	-100	-120	-50
Yhteensä	0	100	210	280

6 LIIKKUMAVARA PERUSLASKELMASSA JA VAIHTOEHTOISISSA URISSA

Hallituksen talouspoliittisen liikkumavaran arvioimisessa on ratkaisevaa valittu aikajänne. Luvussa 4 esitetyn kestävyyslaskelman mukaan Suomen julkinen talous ei ole pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla ikääntymisestä aiheutuvien menojen kasvun vuoksi. Laskelman mukaan julkisen talouden rahoitusaseman tulisi olla noin yhden prosenttiyksikön nykyistä vahvempi.

Kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi on talouspolitiikassa tarjolla useita eri vaihtoehtoja, joita voidaan myös yhdistää keskenään. Työeläkerahastoinnin etupainotteinen lisääminen vahvistaisi tehokkaasti julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä. Samaa suuntaan vaikuttaisi myös se, että eläkevaroille saataisiin korkeampi reaalityttö kuin laskelmassa käytetty 3 % vuodessa. Tuottavuuden kohottaminen julkisten palvelujen järjestämisessä on toinen tehokas keino kestävyysvajeen supistamiseksi. Kestävyysvajetta voidaan pienentää myös tiukalla menopolitiikalla. Sekä taloudellisesti että sosiaalisesti perusteltu tapa kestävyysvajeen supistamiseksi on työllisyysasteen pysyvä kohottaminen ja tähän liittyvä potentiaalisen tuotannon kohoaminen. Luvussa 6.2. esitellään ura, jonka avulla kestävyysvaje poistuisi korkeamman työllisyysasteen ansiosta.

6.1 Rakenteellinen työttömyys ja työmarkkinoiden kohtaanto

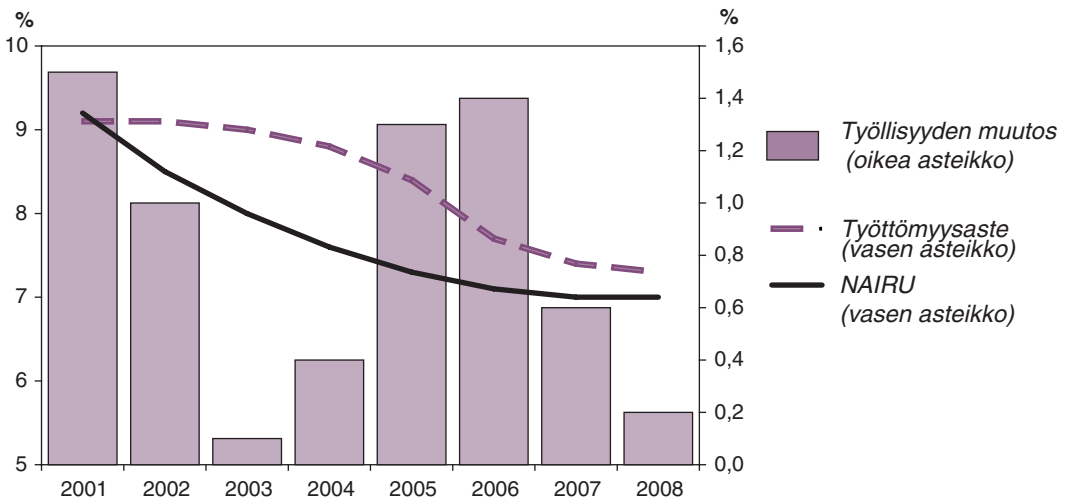
Pidemmällä aikavälillä talouskasvu määräytyy talouden käytössä olevien voimavarojen ja niiden tuottavuuden kasvusta. Tulevien vuosien kasvun kannalta tärkeässä asemassa on työpanoksen kehittyminen, jota varjostaa väestön ikääntyminen ja korkea rakenteellinen työttömyys. Rakenteellisella työttömyydellä tarkoitetaan sellaista työttömyyttä, joka ei

vähene vaikka suhdannetilanne olisi hyvä ja vallitsisi työvoimapula. Suhdannetyöttömyys sen sijaan vähenee, kun yleinen taloudellinen tilanne paranee. Rakenteellisen työttömyyden syiksi on nähty muun muassa verotuksen ja tulonsiirtojen kannustinvaikutukset sekä liiallinen tai vääränlaisiin kannustimiin perustuva työttömyysturva. Yhtenä keskeisenä syynä rakenteelliseen työttömyyteen tai sen korkeaan tasoon voi olla myös se, että työelämän vaatimukset ovat kasvaneet siinä määrin, ettei työttömien ammattitaito enää riitä.

Rakenteellista työttömyyttä voidaan arvioida eri menetelmillä. Arvio rakenteellisen työttömyyden tasosta riippuu käytetystä estimointimenetelmästä, valituista selittävästä muuttujista sekä valitusta ajanjaksosta.

EU-komissio arvioi rakenteellista työttömyyttä estimoimalla NAIRU:n tasoa (NAIRU, non-accelerating inflation rate of unemployment). Viimeisimmän talousennusteen (syksy 2006) yhteydessä komissio on arvioinut Suomen työttömyysasteen olevan lähellä rakenteellisen työttömyyden arviota. Komissio arvioi Suomen NAIRU:n olevan 7,1 % vuonna 2006, josta se alenee muutaman kymmenyksen tätä seuraavina vuosina (kuvio 14).

Kuvio 14. *Työttömyysaste, NAIRU ja työllisyyden muutos*



Lähde: European Economy 5/2006

OECD arvioi viimeisessä ennusteessaan (OECD Economic Outlook, December 2006) Suomen rakenteellisen työttömyyden olevan 8,2 prosentissa vuonna 2006, josta sen arvioidaan alentuvan 8,0 prosenttiin vuonna 2007. Myös OECD:n arvio perustuu estimaattiin niin sanotusta NAIRU:sta. Arvioitu rakenteellisen työttömyyden taso on vaihdellut voimakkaasti viimeisten parinkymmenen vuoden aikana. Vuonna 1985 rakenteellisen työttömyyden arvioitiin olevan ainoastaan 4 %, josta se kohosi 10½ prosenttiin vuonna 1995. (Turner et al. 2001)

Nickell (2006) arvioi Suomen rakenteellisen työttömyyden tason olevan 7,4 %. Nickell estimoi rakenteellista työttömyyttä useiden työmarkkinoiden joustavuutta koskevien tekijöiden avulla. Hänen mukaansa rakenteellisen työttömyyden taso on alentunut ainoastaan 0,8 prosenttiyksikköä 1990-luvun alusta. Hän arvioi verokiilan alentumisen olleen ainoa institutionaalinen tekijä, joka on alentanut rakenteellista työttömyyttä tällä aikavälillä.

Yksi tapa arvioida rakenteellista työttömyyttä on hyödyntää työministeriön rekisteriaineistoa (taulukko 7). Tämän aineiston mukaan rakennetyöttömyys on alentunut selvästi viime vuoden aikana.

Taulukko 7. Rakennetyöttömyys keskimäärin 2004 - 2006

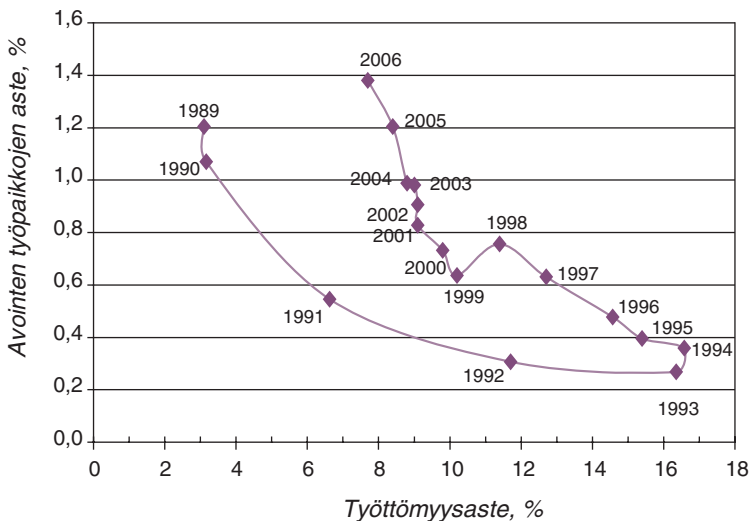
	2006	2005	2004	Muutos 2006 -2005		Muutos 2005 - 2004	
				henk.	%	henk.	%
a Pitkäaikaistyöttömyys	64 794	72 366	73 041	-7 572	-10,5	-675	-0,9
b Toistuva työttömyys	39 540	40 901	41 853	-1 361	-3,3	-952	-2,3
c Toimenpiteiltä työttömäksi jäävät	30 458	36 643	39 544	-6 185	-16,9	-2 901	-7,3
d Toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat	11 719	11 947	13 150	-228	-1,9	-1 203	-9,1
Suppea rakennetyöttömyys (a+b)	104 334	113 267	114 894	-8 933	-7,9	-1 627	-1,4
Rakennetyöttömyys (a+b+c)	134 792	149 910	154 438	-15 118	-10,1	-4 528	-2,9
Laaja rakennetyöttömyys (a+b+c+d)	146 511	161 857	167 588	-15 346	-9,5	-5 731	-3,4
Työttömät työnhakijat yhteensä	249 519	275 317	288 402	-25 798	-9,4	-13 085	-4,5
Toimenpiteet yhteensä	85 442	84 750	87 344	692	0,8	-2 594	-3,0
Laaja työttömyys yhteensä	334 961	360 067	375 746	-25 106	-7,0	-15 679	-4,2

Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto

Viime vuosina on esiintynyt merkkejä työmarkkinoiden kiristymisestä. Työmarkkinoiden kohtaantoa arvioidaan usein työttömyys-vakanssiastesuhteen avulla (ns. Beveridge-käyrä, kuvio15). Sen mukaan vuoden 2001 jälkeen työttömyys on alentunut vain vähän, vaikka avoimien työpaikkojen määrä on ollut kasvussa. Tämän voi tulkita johtuvan työmarkkinoiden kohtaannon heikkenemisestä. Avoinna oleviin työpaikkoihin on toisin sanoen aiempaa vaikeampi löytää sopivia työntekijöitä.

Kohtaannon heikkeneminen voi tarkoittaa sitä, että työttömyys alkaa olla lähellä sen rakenteellista tasoa, jolloin suhdanneluontoinen työvoiman kysyntä ei enää entisessä määrin alenna työttömyyttä. Useilla aloilla on jo puutetta osaavasta työvoimasta ja tilanne on erityisen vaikea tietyillä nopean talouskasvun alueilla. Näin ollen niin työmarkkinoiden alueellisissa kuin myös ammatillisissa kohtaannossa on alkanut esiintyä heikkenemistä. Jatkossa työpanoksen kasvun rajat ovat nykyistäkin selvemmat, kun työikäinen väestö alkaa vähentyä vuosikymmenen vaihteessa.

Kuvio 15. *Beveridge-käyrä vuosina 1989-2006*



Lähde: Tilastokeskus, Työministeriö

6.2 Talouskasvun edellytysten vahvistaminen

Luvussa 6.3 on esitetty julkisen talouden kehitys vaihtoehtoisessa urassa, jossa talouskasvu ja siihen liittyen myös työllisyysaste kehittyvät peruslaskelmaa suotuisammin. Peruslaskelmaa suotuisampi talouskehitys ja vahvempi julkisen talouden tila on saavutettavissa poliittisilla toimenpiteillä, jotka tähtäävät muun muassa työvoiman tarjonnan vahvistumiseen ja muiden talouskasvun rajoitteiden purkamiseen.

Myönteisemmän talouskehityksen kannalta taloudessa on potentiaalia sekä työpanoksen että tuottavuuden kasvattamiseksi. Korkea työttömyysaste, korkea keskimääräinen työelämään siirtymisikä ja yhä matala keskimääräinen työelämästä poistumisikä edustavat merkittävää potentiaalia työpanoksessa. Lisäksi Suomessa on mahdollisuuksia tuottavuuden tason kohottamiseen, kun ottaa huomioon hyvän kilpailukyvyyn, väestön kattavan ja hyvätaoisen peruskoulutuksen sekä talouden vakaat yleiset puitteet.

Työllisyyskehitys voidaan ottaa paremmin huomioon keskitetyssä palkkaratkaisussa kuin hajautetummassa vaihtoehdoissa (Layard-Nickell-Jackman, 2004). Luvussa 5.4 on esitetty laskelma siitä, miten maltillinen palkkaratkaisu voisi edistää työllisyyttä.

Mahdollisen tupo-sopimuksen ja siihen liittyvien verokevennysten vaikutukset työllisyyteen riippuvat rakenteellisen työttömyyden tasosta. Jotta myönteiset vaikutukset voisivat toteutua, olisi tehtävä työmarkkinoiden toimivuutta ja kohtaantoa parantavia toimia. Työvoiman tarjonnan lisäämiseksi työuria on pidennettävä, mikä edellyttää nuorten siirtymistä työmarkkinoille nykyistä aikaisemmin sekä keskimääräisen eläkkeellejäämisiän nousua. Lisäksi toimenpiteitä tulee kohdistaa myös muuhun työkäiseen väestöön, joka on työvoiman tarjonnan ulkopuolella. Myös työperusteisella maahanmuutolla ja Suomessa asuvien ulkomaalaisten työvoimaan osallistumista kohottamalla voidaan myötävaikuttaa työvoiman tarjonnan vahvistamiseen.

Suurin potentiaali työvoiman tarjonnan kasvattamisessa on kuitenkin vanhemmissa ikäryhmissä. Eläkejärjestelmän kehittämällä on varmistettava, että myönteinen kehitys jatkuu tulevinakin vuosina. Tähän voi liittyä esimerkiksi varhaiseläkkeitä koskevien sääntöjen tarkistaminen, mitä myös OECD on Suomelle suosittanut (OECD, 2006). Työurien pidentämiseksi olisi kiinnitettävä huomiota myös jatkuvaan kouluttautumiseen, työkykyyn sekä kuntoutukseen. Koulutusjärjestelmää uudistamalla voidaan tähdätä opiskelu-aikojen lyhentämiseen ja tiiviimpään opiskelu-uraan.

Työvoiman tarjontaan kohdistuvien toimenpiteiden lisäksi toimia tulisi kohdentaa myös itse rakenteellisen työttömyyden vähentämiseen. Työmarkkinoiden kohtaannon parantaminen edellyttää työvoiman jatkuvaa uudelleen kouluttautumista sekä ammatillista ja alueellista liikkuvuutta. Tässä yhteydessä on arvioitava paitsi työvoimakoulutuksen yleistä tehokkuutta myös sen eri muotojen vaikuttavuutta. Vähänkoulutettujen työttömyyden työllistäminen saattaa edellyttää myös sosiaalipoliittisia ratkaisuja. Lisäksi ammatillista koulutusta vaille jääneiden nuorten syrjäytymisen estämiseen on panostettava. Tässä

yhteydessä olisi myös tarkasteltava aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta ja mahdollista tehostamista.

Työttömyyden keston lyhentämiseen ja työvoiman liikkuvuuteen ei ole uusia ja helppoja keinoja. Asiassa on kuitenkin paljon tehtävää, mitä työvoimapullonkaulojen yleistyminen on vain korostanut. Hyvän työvoiman kysynnän oloissa työttömyyden kesto ja työvoiman liikkuvuutta voidaan tehokkaasti lisätä työnvälitystä tehostamalla, työnhaikua koskevia sääntöjä noudattamalla sekä tehokkaita työvoimapolitiittisia toimia ja hyviä käytäntöjä laajemmin soveltamalla. Lisäksi työllistymistä estävien tuloloukkujen purkamiseen voidaan pyrkiä tarkistamalla tulosiirtoja ja verotusta (Honkanen, Jäntti, Pirttilä 2006).

6.3 Liikkumavara vaihtoehtoisissa urissa

Korkeamman työllisyyden ura

Perusuran ja siihen liittyvän herkkyydestarkastelun lisäksi kuviossa 16 on esitetty talouden kehitysura, jossa poliittisilla toimenpiteillä mahdollistetaan suotuisampi talouskehitys ja sitä kautta vahvempi julkisen talouden rahoitusasema.

Kestävyysvajeen poistaminen ja mahdollisen finanssipoliittisen liikkumavaran synnyttäminen edellyttää, että talouskasvu on peruslaskelmaan nähden selvästi vahvempi jolloin työllisyysaste voisi nousta 71½ prosenttiin. Jotta julkisen talouden rahoitusasemaa saataisiin vahvistettua kestävyysvajeen verran eli yhden prosenttiyksikön, tulisi talouskasvun olla keskimäärin 2,9 prosenttia vuosina 2007-2011 eli 0,5 prosenttiyksikköä peruslaskelmaa nopeampaa ¹.

Peruslaskelmaa suotuisampi talouden kehitys edellyttää talouskasvua rajoittavien tekijöiden vähentymistä, joista yksi merkittävimmistä on korkealla oleva rakenteellinen työttömyys. Myönteisempi työllisyyskehitys voidaan saada aikaan, mikäli työvoiman tarjonta kasvaa tulevina vuosina peruslaskelmassa oletetun alentumisen sijaan. Peruslaskelmassa työvoiman tarjonnan oletetaan alentuvan yhteensä 13 000 henkilöllä vuosina 2007-2011, kun suotuisammassa kehityksessä tarjonta vahvistuu vajaalla 30 000 henkilöllä.

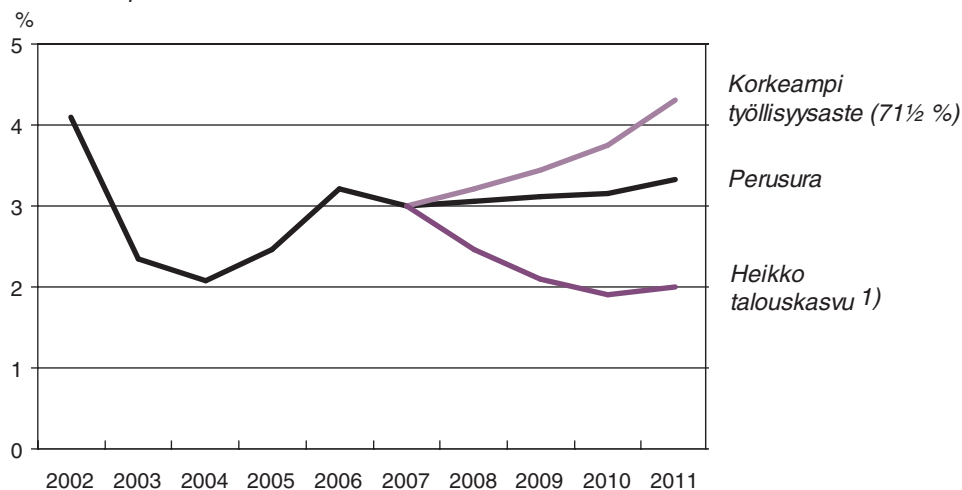
Tuottavuuden kasvun kehittyessä peruslaskelman mukaisesti, työllisyys kasvaa suotuisammassa urassa vuosina 2007-2011 yhteensä 80 000 henkilöllä, jolloin työllisyysaste nousee 71½ prosenttiin vuonna 2011. Työllisyysaste on tällöin peruslaskelmaan nähden lähes 2 prosenttiyksikköä vahvempi. Työttömyys alenee käytetyillä oletuksilla työvoiman tarjonnasta vajaaseen 5½ prosenttiin vuonna 2011, mikä on peruslaskelmaan nähden lä-

¹ OECD:n estimointitulosten mukaan julkisen talouden rahoitusaseman BKT-jousto on 0,5.

hes prosenttiyksikön matalammalla. Tämä on myös rakenteellista työttömyyttä koskevia arvioita alempana.

71½ prosentin työllisyyden urassa kestävyysvaje poistuisi, mutta aidon finanssipolitiikan liikkumavaran syntyminen edellyttäisi vieläkin voimakkaampaa talouskasvua. Työllisyysasteen nousu esimerkiksi 75 prosenttiin puolestaan edellyttäisi, että työvoiman tarjontaa on pystyttävä lisäämään edelleen ja työttömyyttä on voitava alentaa. Peruslaskelman mukaisella tuottavuuskehityksellä tämä tarkoittaisi selvästi peruslaskelmaa voimakkaampaa, keskimäärin 4,1 prosentin talouskasvua. Julkisen talouden tasapaino olisi tällöin peruslaskelmaan nähden 3½ prosenttiyksikköä vahvempi vuonna 2011, jolloin aitoa finanssipoliittista liikkumavaraa olisi noin 2½ % kokonaistuotantoon nähden eli noin 5 miljardia euroa.

Kuvio 16. **Julkisen talouden rahoitusjäämä eri vaihtoehdoissa**
prosenttia kokonaistuotannosta



1) Perustuu OECD:n kasvuarvioon: Economic Survey, Finland, OECD, 2006

Heikomman talouskasvun ura

Luvussa 3 esitettyyn peruslaskelmaan liittyy selviä riskejä, joita on esitetty jo aiemmissa luvuissa. On täysin mahdollista, että talouskasvu osoittautuu perusuraa heikommaksi. Peruslaskelman talouskasvuarvion taustalla käytettyyn EU-komission tuotantofunktio-laskelmaan liittyy monia epävarmuuksia, joista merkittävin koskee työpanoksen arviointia. Tuotantofunktio menetelmässä Suomen työvoiman osallistumisasteen oletetaan trendinomaisesti nousevan, minkä toteutuminen on kuitenkin epävarmaa. Mikäli osallistumisasteet pysyisivät ikäryhmittäin nykyisellä tasollaan, koko väestön osallistumisaste las-
si selvästi tulevina vuosina.

Potentiaalisen tuotannon laskemiseen liittyy Suomen kohdalla erityistä epävarmuutta johtuen talouskasvun suurista vaihteluista ja talouden rakenteiden muuttumisesta viimeisten vuosikymmenien aikana, erityisesti 1990-luvulla (Billmeier, 2006).

Kuviossa 16 on arvioitu perusuran ja korkeamman työllisyysasteen mukaisen kehityksen lisäksi heikomman talouskasvun vaikutusta julkisen talouden tasapainoon. OECD on arvioinut vuonna 2006 julkaistussa Suomea koskevassa maakatsauksessaan (OECD, 2006), että tuotanto asukasta kohden kasvaa vuosina 2005-2010 selvästi peruslaskelmas-
sa esitettyä hitaammin, keskimäärin ainoastaan 1½ % vuodessa. Tämä aiheuttaisi OECD:n es-
timoiman julkisen talouden bkt-joustokertoimen (0,5) mukaisesti arvioituna vuoden 2011
julkisen talouden rahoitusjäämän heikkenemistä peruslaskelman mukaisesta reilusta 3
prosentista alle kahteen prosenttiin. Tämä heikentäisi oleellisesti julkisen talouden kes-
tävyyttä väestön ikääntyessä. Valtiontalouden ylijäämä kokonaistuotantoon nähden jäisi
OECD:n kasvu-urassa keskimäärin noin 0,4 prosenttiin.

LÄHDELUETTELO

Billmeier, A. (2006): Measuring a Roller Coaster: Evidence on the Finnish Output Gap. Finnish Economic Papers, Autumn 2006.

Hakola, T.-Uusitalo, R.: Eläkevakuutusmaksujen vaikutus rekrytointeihin ja irtisanomisiin. Eläketurvakeskuksen raportteja 2005:2

Honkanen, P.-Jäntti, M. – Pirttilä J. (2006): Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995-2004 Mimeo

Korkeamäki, O. – Uusitalo, R. (2005): Sosiaaliturvamaksukokeilun vaikutus työllisyyteen, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön monisteita 2005:7.

Kyyrä, T. (1999): Post-Unemployment Wages and Economic Incentives to Exit from Unemployment VATT, Tutkimuksia 56

Laine, V. ja R. Uusitalo (2001): Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. VATT-tutkimuksia 74.

Nickell, S. (2006) Suomalainen työttömyys eurooppalaisessa vertailussa. Talous ja yhteiskunta 1/2006

Layard, R. - Nickell, S. – Jackman R. (2004): Unemployment – Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford Press.

OECD (2006): Economic Surveys: Finland

OECD (2006b): Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What Are the Main Drivers? Economics Department Working Papers No. 477.

OECD (2007): Economic Surveys: Euro area

Taxes and Labour Supply Responsens in the Nordic Countries (2006). Report to the 2006 Nordic Meeting of tax Economists, Uppsala

Turner, D. et al. (2001): Estimating the structural rate of unemployment for the OECD countries. Economic Studies No. 33, 2001/2, OECD

JULKAISUJA –sarja

Vuoden 2007 aikana aiemmin sarjassa ilmestyneet julkaisut

- 1/2007 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuuden mittaus (VM)
- 2/2007 VNTHY:n toimintakertomus vuodelta 2006 (VNTHY)
- 3/2007 Sosiaalinen, osaava Suomi selviytyy globalisaation ja väestökehityksen uudessa vaiheessa (VM)