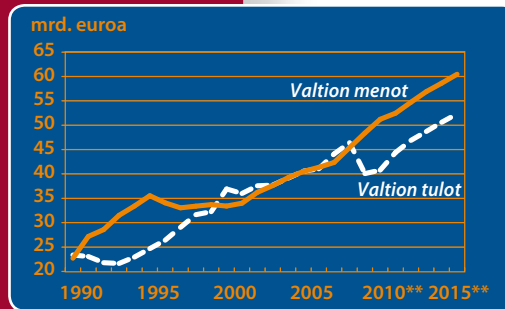




Julkisen talouden valinnat 2010- luvulle



49/2010

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle

Valtiovarainministeriön julkaisuja

49/2010

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset

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

Helsinki 2010

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu aika	Valtiovarainministeriö, joulukuu 2010	
Tekijät	Valtiovarainministeriön kansantalousosasto	
Julkaisun nimi	Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle	
Asiasanat	Finanssipolitiikka, julkinen talous, ikääntyminen	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 49/2010	
Julkaisumuoto ja sijainti	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut	
ISBN 978-952-251-140-9 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 88	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle-raportin keskeisenä tavoitteena on saattaa julkisen talouden kestävyyttä koskevat arviot ajan tasalle uusimman kansantalouden tilaa ja näkymiä koskevan tiedon pohjalta. Tavoitteena on niin ikään luoda pohjaa välttämättömälle keskustelulle julkisen talouden tulevaisuutta koskevista kiireellisistä valinnoista. Vuodelle 2015 arvioitu Suomen julkisen talouden kestävyuden turvaava ylijäämä vastaa raportissa esitettyjen kestävyyslaskelmien mukaan 4% kokonaistuotannosta. Julkisen talouden suhdannekorjatun rahoitusaseman arvioidaan olevan vuosikymmenen puolivälissä noin 1% alijäämäinen suhteessa BKT:een. Tämä merkitsee sitä, että kestävyyslaskelman mukaantavoitteeksi tulisi ottaa julkistulojen ja menojen keskinäisen asemankohentaminen 5% bruttokansantuotteesta vastaavalla määrällä. Tulevalla vaalikaudella tulisi tehdä sitovat päätökset toimenpiteistä, joilla koko kestävyysvaje kurotaan umpeen. Vähimmäistavoitteena tulisi olla, että julkisen talouden rahoitusasema kohenee välittömin toimenpitein – toisin sanoen menoja leikkaamalla ja veroja maltillisesti korottamalla – noin 1½ mrd. euroa eli noin ¼ % suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosittain eli vuoteen 2015 mennessä yhteensä 3% BKT:sta. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä täysin pysäyttämään velkaantumista saati poistamaan kestävyysvajetta. Siksi tulevan vaalikauden aikana tulisi lisäksi päättää talouden rakenteiden uudistamisesta tavalla, joka kohentaisi julkisen talouden rahoitusasemaa 2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Näiden toimenpiteiden vaikutukset voisivat ajoittua osin myös pidemmälle aikavälille.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, december 2010	
Författare	Finansministeriets ekonomiska avdelningen	
Publikationens titel	Den offentliga ekonomins val inför 2010-talet	
Publikationens andra versioner	Publikationens språkversioner: finska: Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle (49/2010)	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 49/2010	
Publikationsform och plats	Publikationen finns i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut	
ISBN 978-952-251-140-9 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 88	Språk Finska

Sammandrag

Det viktigaste målet för publikationen Den offentliga ekonomins val inför 2010-talet är att uppdatera beräkningarna om den offentliga ekonomins hållbarhet utgående från den nyaste informationen om det samhällsekonomiska läget och utsikterna. Ett annat mål är att skapa en grund för nödvändig diskussion om brådskande val i fråga om den offentliga ekonomins framtid. Det beräknade överskott som behövs år 2015 för att den finländska offentliga ekonomins hållbarhet ska kunna garanteras är 4 % i förhållande till totalproduktionen. Den offentliga ekonomins konjunkturjusterade finansiella ställning beräknas emellertid vara ungefär -1 % av BNP i mitten av årtiondet. Detta betyder att man enligt hållbarhetskalkylen borde ha som mål att förbättra det inbördes förhållandet mellan offentliga utgifter och inkomster med ett belopp som motsvarar 5 % av BNP. Bindande beslut om åtgärder som hjälper att överbygga hållbarhetsunderskottet borde fattas under följande valperiod. Minimikravet borde vara att den offentliga ekonomins finansiella ställning förstärks med omedelbara åtgärder – dvs. genom nedskärning av utgifter och måttlig höjning av skatter – med ca 1½ miljarder euro eller ca ¾ % i förhållande till bruttonationalprodukten årligen. Detta räcker emellertid inte helt till att stoppa skuldsättningen eller till att avhjälpa hållbarhetsunderskottet. Därför borde den kommande regeringen dessutom besluta om att förnya de ekonomiska strukturerna på ett sätt som skulle förstärka den offentliga ekonomins finansiella ställning med 2 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Dessa åtgärder kunde tidsplaneras även för en längre tid.

Fact sheet

Publisher and date	Ministry of Finance, December 2010	
Author(s)	Economics Department	
Title of publication	Policy choices in public finances for the 2010s	
Parts of publication/ other versions released	The publication 's language versions: Finnish: Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle (49/2010)	
Publications series and number	Ministry of Finance publications 49/2010	
Publication format and availability	The publication can be accessed in pdf-format at www.vm.fi/julkaisut	
ISBN 978-952-251-140-9 (pdf) ISSN 1797-9714 (pdf)	No. of pages 88	Language Finnish
<p>Abstract</p> <p>The main purpose of this publication is to update the estimates on the sustainability of public finances in the light of the most recent data and outlook on the national economy. It also aims to pave the way for relevant discussion on pressing decisions related to the future public finances that will have to be made. Based on sustainability computations, Finland's required surplus for sustainable public finances as projected for 2015 is estimated in the report at 4% of GDP. The cyclically adjusted budgetary position is estimated to be about -1% of GDP in the mid-2010s. Based on the sustainability calculations, this means that the balance between public revenue and expenditure should be adjusted by a sum equivalent to 5% of GDP. Binding decisions should be taken over the next government term to bridge the sustainability gap. The minimum target should be to boost the budgetary position by means of direct measures, i.e. cuts in spending and moderate increases in taxes, for an annual amount of around EUR 1½ billion, which is approximately ¾% of GDP. However, this is not sufficient to fully curb indebtedness or to bridge the sustainability gap entirely. It is therefore important that the next government reaches decisions on structural reforms designed to strengthen the budgetary position in general government by 2% of GDP. The effect of these measures could partly be scheduled for a longer term perspective.</p>		

Esipuhe

Julkisen talouden kestävyuden parantaminen on lähivuosien talouspolitiikan keskeisimpiä tehtäviä. Kansainvälisen finanssikriisin myötä myös Suomen julkisen talouden tasapaino järkkyy pahasti ja lähtökohdat tulevina vuosikymmeninä väestön ikääntymisen myötä syntyvistä ongelmista selviytymiseen heikkenivät olennaisesti. Julkisen talouden kestävyuden merkitys on entisestään korostunut Euroopan ja euroalueen maiden velkaongelmien kärjistyttyä. Näissä oloissa on syytä pyrkiä ylläpitämään mahdollisimman ajantasaista ja luotettavaa kokonaiskuvaa julkisen talouden kestävyuden tilasta. Erityisen tärkeää tämä on lähestyttäessä talous- ja yhteiskuntapolitiikan tulevan suunnan uutta arviointivaihetta, kevään 2011 eduskuntavaaleja ja niiden jälkeen muodostettavan hallituksen ohjelman laadintaa.

Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle-raportin tavoitteena on saattaa julkisen talouden kestävyyttä koskevat arviot ajan tasalle uusimman kansantalouden tilaa ja näkymiä koskevan tiedon pohjalta. Arvioiden laadinnassa on noudatettu samoja menettelyjä kuin vuoden 2010 alussa julkaistussa Julkinen talous tienhaarassa- raportissa. Tavoitteena on niin ikään luoda pohjaa juuri nyt välttämättömälle keskustelulle julkisen talouden tulevaisuutta koskevista kiireellisistä valinnoista.

Raportti on toteutettu kansantalousosaston, budjettiosaston ja vero-osaston yhteistyönä kansantalousosaston ylijohtaja Tuomas Sukselaisen johdolla. Työryhmän jäseninä ovat olleet neuvotteleva virkamies Jussi Huopaniemi, neuvotteleva virkamies Jani Pitkäniemi, neuvotteleva virkamies Arvi Suvanto, neuvotteleva virkamies Marko Synkkänen, finanssisihteeri Lauri Taro ja finanssineuvos Sami Yläoutinen kansantalousosastolta, finanssisihteeri Kati Jussila ja finanssisihteeri Johanna von Knorring budjettiosastolta sekä finanssineuvos Elina Pylkkänen vero-osastolta.

Sisältö

Raportin keskeiset johtopäätökset	13
1 Lähtökohdat ja johtopäätökset	15
1.1 Lähtökohta ja tavoitteet	15
1.2 Johtopäätökset: julkisen talouden kestävyys- palauttaminen tulevan vaalikauden tärkein haaste.....	16
2 Julkisen talouden tila ja näkymät – sitkeä meno- enemmyys	27
2.1 Julkisen talouden tila lähimenneisyyden taustaa vasten	27
2.2 Talouden näkymät keskipitkällä aikavälillä.....	30
2.2.1 Väestörakenteen muutos heikentää kasvun edellytyksiä..	30
2.2.2 Julkinen talous säilyy alijäämäisenä keskipitkällä aikavälillä.....	33
2.2.3 Peruslaskelman kehitykseen liittyvistä riskeistä.....	35
2.3 Pitkän ajan näkymät tuleviksi vuosikymmeniksi	41
2.3.1 Kokonaiskuva talouden pitkän aikavälin näkymistä.....	41
2.3.2 Julkisen talouden pitkän aikavälin peruslaskelma	42
2.3.3 Pitkän aikavälin laskelmat eivät ole ennusteita	47
3 Julkisen talouden kestävyys ja sen turvaaminen	51
3.1 Julkisen talouden rahoitusasema ei ole kestävällä pohjalla	51
3.2 Kestävyysvajeen kavennaminen verotuksen avulla: välillinen verotus avainasemassa.....	56
3.3 Kestävyysvajeen umpeen kurominen menojen kasvua hillitsemällä	62
3.3.1 Julkisen sektorin menot ja työnjako	62
3.3.2 Julkiset menot arvioitava systemaattisesti uudelleen	65
4 Julkisen talouden sopeuttaminen ja talouskasvun tukeminen	69
4.1 Sopeutustoimien mitoitus ja ajoitus.....	69
4.2 Sopeuttamistoimien kohdentaminen.....	72
4.2.1 Välitön sopeuttaminen: verotuksen kiristäminen ja/tai menoleikkaukset?.....	74
4.2.2 Ilman rakenteellisia uudistuksia välitön sopeutustarve kasvaa	77
Kirjallisuutta	84

Raportin keskeiset johtopäätökset

- *Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle-raportin tavoitteena on saattaa julkisen talouden kestävyyttä koskevat arviot ajan tasalle uusimman kansantalouden tilaa ja näkymiä koskevan tiedon pohjalta. Tavoitteena on niin ikään luoda pohjaa välttämättömälle keskustelulle julkisen talouden tulevaisuutta koskevista kiireellisistä valinnoista.*
- *Julkisen talouden katsotaan olevan kestäväällä pohjalla, mikäli julkisen sektorin velkasuhde pysyy pitkällä aikavälillä vakaana. Vuodelle 2015 arvioitu Suomen julkisen talouden kestävyuden turvaava ylijäämä on raportissa esitettyjen kestävyyslaskelmien mukaan 4 % suhteessa BKT:hen. Tällöin julkisen talouden rahoitusasema olisi sellaisella kestävyuden turvaavalla tasolla, joka ennakoitulla meno- ja tulokehityksellä ei johda hallitsemattomaan velkaantumiseen.*
- *Julkisen talouden suhdannekorjatun rahoitusaseman arvioidaan olevan vuosikymmenen puolivälissä n.1 % alijäämäinen suhteessa BKT:hen. Tämä merkitsee sitä, että Suomen julkisessa taloudessa on kestävyysvaje, jonka suuruus on arviolta 5 % BKT:sta. Julkisen talouden rahoitusasemaa pitäisi siis kohentaa tämän verran vuoteen 2015 mennessä, jotta julkinen talous olisi kestäväällä pohjalla pitkällä aikavälillä. Raportin laskelmien mukaan tämä vastaa yhteensä runsasta 10 mrd. euroa vuosina 2012–2015.*
- *Taloukasvu ei yksinään poista julkisen talouden kestävyysvajetta. Siksi tulevalla vaalikaudella tarvitaan välittömiä päätöksiä julkisen talouden rahoitusasemaa kohentavista toimenpiteistä, ja niiden tinkimätöntä toimeenpanoa. Sopeutuksen etupainotteisuutta puoltaa se tosiseikka, että demografisen muutoksen nopein vaihe on Suomessa juuri alkamassa. Tulevaisuuden epävarmuuksiin ja uusiin taloutta uhkaaviin häiriöihin tulee myös varautua vahvistamalla julkista taloutta. Julkisen talouden tasapainon pitäisi korjaantua niin pian, että talouspolitiikalla ja erityisesti automaattisilla vakauttajilla olisi mahdollisuus toimia myös seuraavassa, aikanaan tulevassa taantumassa. Kansainvälisen talouden epävarmuuden vuoksi tälle näkökohdalle tulee antaa nyt erityisen suuri painoarvo. Mitä etupainotteisemmin sopeutus pantaisiin toimeen, sitä enemmän se alentaisi velkaantumisesta aiheutuvaa korkorasitusta ja loisi liikkumavaraa tuleville vuosille.*
- *Tulevalla vaalikaudella tulisi tehdä sitovat päätökset toimenpiteistä, joilla kestävyysvaje kurotaan umpeen. Vähimmäistavoitteena tulisi olla, että julkisen talouden rahoitusasema kohenee välittömin toimenpitein – toisin sanoen menoja leikkaamalla ja veroja maltillisesti korottamalla – noin*

1½ mrd. euroa eli noin ¾ % suhteessa BKT:hen vuosittain. Tämä merkitsisi sitä, että julkisen talouden rahoitusasema vahvistuisi välittömin toimenpitein vähintään 3 % suhteessa BKT:hen vuoteen 2015 mennessä. Tämän suuruisen vähimmäissopeutus tarvitaan, jotta julkisen talouden velkasuhteen kasvu saadaan hallintaan. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä poistamaan kestävyysevajetta. Siksi tulevan vaalikauden aikana tulisi lisäksi päättää talouden rakenteiden uudistamisesta tavalla, joka kohentaisi julkisen talouden rahoitusasemaa 2 % suhteessa BKT:hen. Näiden toimenpiteiden vaikutukset voisivat ajoittua osin myös pidemmälle aikavälille. Tavoitteena tulisi olla, että valtiontalous olisi rakenteellisesti tasapainossa tulevan vaalikauden loppuun mennessä.

- Verotuksen kiristäminen on yksi vaihtoehto julkisen talouden rahoitusaseman vahvistamiseksi. Nykyinen hallitus on jo korottanut kulutukseen liittyviä välillisiä veroja kuten arvonlisä- ja energiaveroja. Lisäksi kunnallisvero on jatkuvasti kiristynyt. Keskeiset kansainväliset talousjärjestöt (EU:n komissio, EKP, IMF, OECD) ovat kokoamiensa selvitysten perusteella päätyneet arvioon, jonka mukaan rahoitusasemaa vahvistavien toimenpiteiden painottuminen julkisiin menoihin olisi talouden kokonaiskehityksen kannalta suotuisampi vaihtoehto kuin niiden painottuminen verotukseen. Kun lisäksi Suomen kokonaisveroaste on jo nyt korkea, verotuksen kokonaistason merkittävä nostaminen ei ole toivottavaa.
- Siksi julkisen talouden välitön sopeuttaminen vaatii väistämättä myös julkisten menojen leikkaamista. Menojen kohdentamista ja mitoittamista koskevan poliittisen päätöksenteon tueksi tarvitaan julkisten tehtävien ja menojen perinpohjaista läpikäyntiä, jonka yhteydessä tulee tarkastella erilaisia vaihtoehtoja sekä niiden hyviä ja huonoja puolia. Ilman tällaista arviointia ei synny poliittista päätöksentekokykyä. Menojen kriittinen arviointi ei tarkoita hyvinvointivaltion periaatteiden romuttamista, vaan sen selvittämistä, millä edellytyksillä julkisen talouden keskeisimmät tavoitteet voidaan saavuttaa myös tulevaisuuden muuttuvissa olosuhteissa.
- Julkisen talouden välittömien sopeuttamistoimien ohella tarvitaan muita politiikkatoimia, joilla voidaan kohentaa talouden ja työllisyyden kasvun edellytyksiä. Työkäisen väestön määrän alkaessa pienentyä ja nykyistenkin työvoimaresurssien ollessa osittain selvässä vajaakäytössä on syytä harkita laajaa kirjoa toimenpiteitä työvoiman tarjonnan lisäämiseksi. Julkisen ja yksityisen sektorin tuottavuuspotentiaalit tulisi saada mahdollisimman laajasti käyttöön. Tehokkuuden laaja vaihtelu eri toimintayksiköiden välillä kuten myös kansainväliset parhaat käytännöt antavat tukea tehostamispotentiaalia koskeville arvioille. Ikääntyminen lisää kuntien tuotantovastuulla olevien hyvinvointipalvelujen kysyntää voimakkaasti tulevina vuosina. Tästä syystä valtion lisäksi myös kunnat ovat kestävyysvajeen umpeen kuromisessa keskeisessä asemassa.

1 Lähtökohdat ja johtopäätökset

1.1 Lähtökohta ja tavoitteet

Valtiovarainministeriö julkaisi vuoden 2010 alussa raportin Julkinen talous tienhaarassa. Siinä paneuduttiin perusteellisesti ja monista näkökulmista julkisen taloutemme kestävyysongelmiin kansainvälisen finanssikriisin luomassa uudessa vaikeassa tilanteessa. Keskeisenä johtopäätöksenä oli Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen ja siis tasapainotustarpeen kasvu noin 5 ½ prosentin suuruisiksi suhteessa kokonaistuotannon arvoon. Tämän kestävyysongelman korjaamisen nähtiin edellyttävän kokonaisvaltaista sopeutusohjelmaa, jonka puitteissa valtiontaloutta tulisi vahvistaa tulevalle vaalikaudella vuosittain noin 1,5 mrd. eurolla. Vuoden 2010 aikana mm. OECD, IMF ja Suomen Pankki ovat esittäneet arvioita samasta asiasta päätyen jossain määrin suurempaan sopeutustarpeeseen julkisen velan hallitsemattoman kasvun välttämiseksi.

Tämän työn yksi lähtökohta on pääministeri Kiviniemen hallituksen ohjelma (22.6.2010), jossa todetaan, että hallitus laatii kahdelle tulevalle vaalikaudelle ulottuvan suunnitelman julkisen talouden vakauttamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Syksyn 2010 aikana valmistellun uuden raportin ensimmäinen tavoite on saattaa julkisen talouden kestävyysarvio ajan tasalle uusimman kansantalouden tilaa ja näkymiä koskevan tiedon pohjalta. Samassa yhteydessä on tärkeää kiinnittää huomiota kestävyyslaskelmien epävarmuuksiin ja niissä mahdollisesti tapahtuneisiin muutoksiin. Kokemus on osoittanut laskelmien suuren herkkyyden niin lähtökohtatilanteen muutoksille kuin laskelmissa käytettäville vaihtoehtoisille oletuksillekin.

Raportin toisena tavoitteena on luoda pohjaa välttämättömälle keskustelulle julkisen talouden tulevaisuutta koskevista kiireellisistä valinnoista. Pitkällä aikavälillä julkisen talouden menot pyrkivät ikääntymisestä johtuen kasvamaan nopeammin kuin kokonaistuotannon arvo. Kun julkisten tulojen voidaan korkeintaan odottaa kasvavan samaa tahtia kuin kokonaistuotannon arvon, olisi väistämättömänä seurauksena alijäämäisyyden jatkuminen ja velkaantuneisuuden paisuminen. Tällainen kehitys tulee vastuullisen talouspolitiikan keinoin estää. Mitä edellytyksiä ja mahdollisuuksia on vaikuttaa julkisten tulojen ja menojen sekä kokonaistuotannon keskinäisiin suhteisiin niin, että julkinen

talous kääntyy ylijäämäiseksi ja velkakriisiltä vältytään? Miten nämä julkisen talouden tuloihin ja menoihin vaikuttavat toimet ovat parhaalla mahdollisella tavalla mitoittavissa, ajoitettavissa ja kohdennettavissa kansantalouden kasvun ja työllisyyden sekä hyvinvointitavoitteiden toteutuksen näkökulmista?

Tämän virkamiestyönä laaditun selvityksen tavoitteena ei ole esittää yksityiskohtaisia suosituksia veropolitiikan tai julkisten menojen mitoituksen ja uudelleenkohdentamisen suhteen. Näitä asioita koskevat hyötyjen ja kustannusten punninnat kuuluvat poliittisen kannanmuodostuksen ja päätöksenteon alueelle. Jotta välttämättömiä valintoja koskevalle päätöksenteolle kuitenkin olisi mahdollisimman hyvät perusteet, tulisi tietopohjan ja näkemyksen julkisen talouden tulevasta kehitystrendeistä ja niihin liittyvistä vaikutusmekanismeista ja epävarmuuksista kuitenkin olla huolellisesti kartoitettu, tutkimustieto koottu ja johtopäätökset läpinäkyvästi raportoitu.

Pitkän ajan kestävyyslaskelmat voivat parhaimmillaankin tarjota vain karkean yleiskuvan näköpiirissä olevista kehityssuunnista ja niiden seuraamuksista. Vastuullisen päätöksenteon pohjana ne kuitenkin ovat välttämättömiä.

Tässä raportissa kohdistetaan päähuomio edessä olevien valintojen suuriin linjoihin ja keskeisiin kysymyksenasetteluihin. Luvussa 2 kuvataan keskipitkän ajan ja pitkän ajan laskelmien perusurat oletuksineen, ja keskeisine kestävyysarvioinnin koskevine tuloksineen ja epävarmuuksineen. Julkisen talouden kestävyysarvioinnin edellyttämä ylijäämätavoite sekä kestävyysvaje määritellään luvussa 3, jossa pyritään kokoamaan tietopohjaa tulevia valintoja varten kohdistuen tarkastelu yhtäältä julkisten tulojen ja toisaalta julkisten menojen kautta toteutettavissa olevan sopeutuksen arviointiin. Luvussa 4 tarkastellaan julkisen talouden sopeuttamistarpeen mitoittamista ja ajoitusta sekä sopeutustoimien kohdentamista. Tämän tarkastelun tavoitteena on esittää näkökohtia liittyen sellaisiin toimenpiteisiin, joilla voitaisiin tukea samanaikaisesti julkisen talouden kestävyyttä ja talouskasvun edellytyksiä.

1.2 Johtopäätökset: julkisen talouden kestävyysarvioinnin palauttaminen tulevan vaalikauden tärkeä tehtävä

Julkisessa taloudessa jyrkkiä vaihteluita ja sitkeä taipumus menoennemmyyteen

Julkisen talouden tila on Suomessa heikentynyt nopeasti kahden vuoden aikana määrällä, joka vastaa 7½ prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuonna 2008 julkisyhteisöjen tulot ylittivät menot yli neljällä prosenttiyksiköllä BKT:hen verraten. Päätymässä olevana vuonna menot ovat kääntyneet yli 3 prosenttiyksikköä tuloja suuremmiksi. Vaikka tasapainon järkkäytyminen johtuu ennen muuta suhdanteiden tilapäisestä jyrkästä heikkenemisestä sekä määräraikaisista elvytystoimenpiteistä, on ilmeistä, että talouden tuotantopo-

tentiaali ja siten julkisen talouden kestävyiden edellytykset ovat suhdannehäiriöiden vaikutuksesta heikentyneet pysyvämmin.

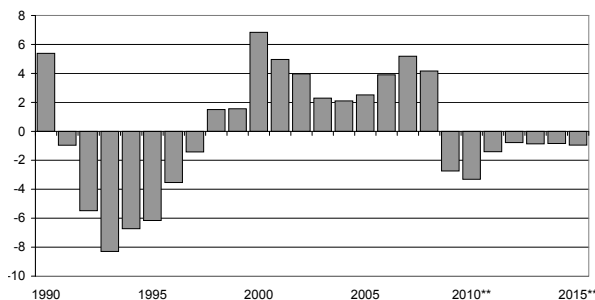
Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana julkisyhteisöjen tulot ovat Suomessa olleet varsin vakaat kokonaistuotannon arvoon suhteutettuna; tulot laskevat 1990-luvun mittaan muutamalla prosenttiyksiköllä ja ovat pysytelleet 2000-luvulla 53 prosentin tuntumassa. Tuloperusteisiin tehty muutokset eivät näytä tuoneen tähän kehitykseen kovin suurta vuotuista vaihtelua. Keskimääräinen tulojen kasvuvauhti (3,9 %) on vastaavasti ollut varsin lähellä BKT:n keskimääräistä arvon kasvua (3,7 %).

Julkisten menojen keskimääräinen kasvu (4,8 %) on vuodesta 1990 lähtien ylittänyt BKT:n arvon keskimääräisen runsaalla prosenttiyksiköllä. Menojen suhde BKT:n arvoon on myös vaihdellut huomattavasti, vaihteluvälin ollessa 47–65 % BKT:sta. Menoilla on taipumus lisääntyä erityisesti matalasuhdanteiden aikana. Kuntien menojen kasvu on ollut valtion menojen kasvua nopeampaa 1990-luvun puolivälistä lähtien. Tämä on ollut seurausta kuntien menojen kiinteämmästä yhteydestä tulojen kasvuun verrattuna valtioon. Valtion sopeutustoimet ja tehostettu kehysmenettely osaltaan selittänevät valtion hitaampaa menojen kasvua.

Julkisen talouden näkymät vuoteen 2015; talouskasvu ei poista alijäämää

Keskipitkän ajan laskelman mukaan julkisen talouden alijäämäisyys alenisi bruttokansantuotteeseen suhteutettuna nykyiseltä runsaan kolmen prosenttiyksikön tasolta noin yhteen prosenttiyksikköön vuosina 2012–2015. Tämä arvio edellyttää pitäytymistä tehdyissä politiikkalinjauksissa. Julkisten tulojen kasvu arvio perustuu jo päätettyjen veroperustemuutosten lisäksi oletukselle kiinteästi tulopohjaa seuraavasta tulojen kasvusta. Menojen kehitys on niin ikään arvioitu voimassaolevan talousarvion, kehyspäättöksen ja peruspalveluohjelman pohjalta.

Kuvio 1.1 Julkisyhteisöjen nettoluotonanto, suhteessa BKT:hen, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

Valtiontalouden alijäämä olisi vuonna 2015 perusuralaskelman mukaan 8 mrd. euroa ja vastaisi 3½ % BKT:sta. Valtiontalouden menoarvioihin ei sisälly tulevan vaalikauden osalta minkäänlaista harkinnanvaraista menotason korotusta, joten arvio lähtee historian taustaa vasten hyvin maltillisesta menojen kehityksestä. Valtiontaloudessa hallinnonalojen menojen on oletettu reaalisesti pysyvän lähes ennallaan ja vain korkomenojen kasvavan. Jos valtion menot kasvaisivat historiallisen trendinsä mukaisesti, alijäämä kasvaisi nykyiseltä tasoltaan edelleen eikä alenisi ennakoidusti. Kuntien menojen kasvun oletetaan pysyvän tulojen vajaan 4 prosentin kasvun tahdissa, mikä myös on selvästi maltillisempaa menneisyyteen nähden.

Pidemmän ajan laskelmat: alijäämä ja velka kasvamassa hallitsemattomasti

Julkisen talouden pitkän ajan kehitys- ja kestävyysarvio on ankkuroitu tässä raportissa vuodelle 2015 ennakoituun suhdannevaihteluista puhdistettuun lähtökohtatilanteeseen. Kehitystä tulevana vuosikymmeninä tarkastellaan suhteessa tuohon lähtökohtatilanteeseen niin tulojen, menojen kuin tasapainonkin näkökulmasta. Kaikki epävarmuudet, jotka liittyvät vuotta 2015 koskevaan julkisen talouden tilannearvioon, vaikuttavat siten pitkän ajan kestävyyttä koskeviin arvioihin ja monilta osin myös niistä tehtyihin johtopäätöksiin.

Julkisen talouden pitkän aikavälin laskelmissa on käytetty samaa laskentakehikkoa ja –menettelyä kuin viime aikojen kestävyyslaskelmissa valtiovarainministeriössä muutoinkin. Keskeinen merkitys laskelmien lopputuloksille on ensinnäkin ikäsidonnaisten menojen kehitysarvioilla. Näiden menojen on arvioitu kasvavan noin 5 prosenttiyksikön verran suhteessa bruttokansantuotteeseen vuodesta 2015 vuoteen 2060. Muiden menojen kuin ikäsidonnaisten menojen ja korkomenojen on oletettu pysyvän ennallaan suhteessa bruttokansantuotteeseen kuten verotulojenkin. Korkomenojen kasvu määräytyy sitten tulojen ja menojen kehityksen sekä tehdyn korko-oletuksen mukaan. Myös korkotulot ja muut omaisuustulot määräytyvät vastaavin perustein.

Yksinkertaistettuihin oletuksiin perustuva laskentamenettely johtaa asteittain kiihtyvään julkisen talouden alijäämän kasvuun. Laskelmien pätevuoteen 2060 mennessä alijäämä kasvaisi noin 18 prosenttiin bruttokansantuotteesta ja julkinen bruttovelka noin 280 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Julkiset kokonaismenot kohoaisivat lähes 16 prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:een. Vajaa kolmannes tästä johtuisi ikäsidonnaisten menojen kasvusta ja loput yli kaksi kolmannesta paisuvan velan vuoksi kohoavista korkomenoista. Todellisuudessa tällainen kehitys katkeaisi jo huomattavasti aiemmin viimeaikaisten kokemustenkin perusteella.

Keskipitkän ja pitkän ajan laskelmiin liittyy suuria ja erisuuntaisia epävarmuuksia

Pitkälle tulevaisuuteen ulottuviin laskelmiin liittyy aina epävarmuuksia. Tämä ei vie perusteita laskelmien tekemiseltä ja esittämiseltä, sillä vastuullisessa talous- ja yhteiskuntapolitiikassa on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan varautumaan niin todennäköisinä pidettyihin kuin yllättäviinkin kehityskuluihin. Olennaista on kuitenkin pyrkiä laatimaan laskelmat johdonmukaisen ajattelumallin pohjalle, tiedostaa tulosten riippuvuus tehdyistä oletuksista ja varautua tarkistamaan laskelmia olosuhteiden muuttuessa.

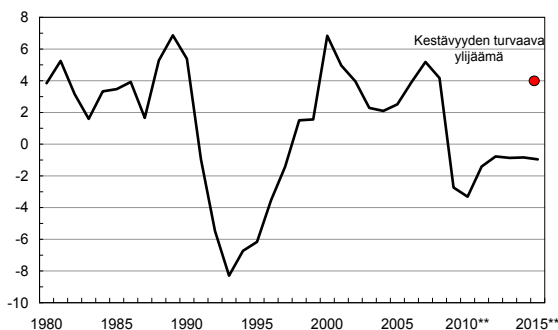
Keskipitkän ajan ja siis kestävyyslaskelmien lähtökohtatason määräytymisen kannalta keskeisiä epävarmuuksia liittyy mm. tuotantomme kilpailukykyyn avoimilla kansainvälisillä markkinoilla. Myös työmarkkinoiden tasapainoiseen kehitykseen ja työvoiman ulkopuolisten työvoimaresurssien saantiin liittyy epävarmuutta.

Pitkän aikavälin laskelmissa väestön ikärakenteen muutokset seurauksineen ovat keskeisimmän huomion kohteena. Talouskasvu johdetaan tuottavuutta ja talouden työvoimaresursseja koskevien oletusten pohjalta. Väestöennusteisiin liittyy epävarmuutta mm. elinajanodotteen arvioinnissa. Aiemmissa väestöennusteissa eliniänodotetta aliarvioitiin systemaattisesti, mutta tältä osin ennusteita on tarkistettu. Maahanmuutosta ja syntyvyydestä tehdyillä oletuksilla on niin ikään vaikutusta väestökehitykseen pitkällä aikavälillä. Myös kokonaistuotannon kasvun, työllisyysasteen ja korkojen kehityksen arvioinnissa käytettyihin oletuksiin liittyy pitkällä aikavälillä huomattavaa epävarmuutta.

Julkisen talouden rahoitusasema ei ole kestäväällä pohjalla; mikä neuvoksi?

Suomen julkisen talouden kestävyysarvioinnin perusteet eivät ole olennaisesti muuttuneet sitten alkuvuoden 2010. Valtiovarainministeriön tuolloin julkaiseman Julkisen talous tienhaarassa -raportin kestävyysvajetta koskevaa arviointia on tarpeen tarkistaa ainoastaan vähäisessä määrin. Pitkän ajan

Kuvio 1.2 Julkisyhteisöjen nettoluotonanto suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia



Lähde: Tilastokeskus, VM

kestävyyden arvioinnissa vuoden 2015 suhdannekorjattu alijäämä vastaa yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta (*tammikuun 2010 arvioissa 1½ %/bkt*). Kun arvio kestävyyden tuona vuonna takaavasta ylijäämästä on ennallaan 4 prosentissa bruttokansantuotteesta, on kestävyysvaje määritelmän mukaan 5 %. Elo-syyskuussa 2010 julkaistut IMF:n ja Suomen Pankin kestävyysarviot päätyvät kumpikin 6 prosentin kestävyysvajearvioon. Tätä korkeampiakin arvioita on esitetty.

Julkisen talouden kestävyys turvattaisiin päättämällä toimenpiteistä, jotka välittömästi tai välillisesti aikaansaisivat julkisten tulojen ja menojen suhteen muuttumisen 1 prosentin alijäämästä 4 prosentin ylijäämään bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Minkälaisia eväitä vuoden 2011 keväällä virkaansa astuvalle hallitukselle on tarjottavissa tällaisten päätösten tekemiseksi ja riittävien vaikutusten aikaansaamiseksi?

Lähtökohtia kysymykseen vastaamiseksi on etsitty tarkastelemalla ensin edellytyksiä aikaansaada toivottuja vaikutuksia julkisiin tuloihin ja menoihin välittömästi lähivuosien aikana. Lähtökohtana on tulojen ja menojen nykyinen ja ennakoitu rakenne. Arvioinnin kriteereinä ovat ensisijaisesti finanssi- ja talouspoliittiset näkökohdat, siis lähinnä vaikutukset julkisen talouden kestävyteen, työllisyyteen ja kasvuun. Muita yhteiskuntapolitiikan näkökohtia ei ole ollut mahdollista enemmälti tarkastella. Mahdollisuuksien mukaan on kuitenkin pyritty tuomaan esiin yleisellä tasolla keskeisimpiä muitakin kuin talouspoliittisia kysymyksenasetteluja. Kolmantena julkisen talouden tasapainoon ja kestävyteen vaikuttavien toimenpiteiden lohkona on tarkasteluun otettu tuloihin ja menoihin välillisesti mm. työmarkkinoiden, eläkejärjestelmän ja julkisen toiminnan rakenteiden kautta asteittain pidemmän aikavälin puitteissa vaikuttavat toimenpiteet eli ns. rakenteelliset toimenpiteet.

Tulopohjaa vahvistettava: välillinen verotus avainasemassa

Verotuksen osalta valtiovarainministeriössä on valmistumassa laaja veropoliitiikan linjausraportti. Väkiraportissaan verotyöryhmä esitti verotuksen painopisteen siirtämistä maltillisesti työn verotuksesta kulutusverotukseen. Veropohjien liikkuvuus on johtanut verokannoilla ja erityisillä veroeduilla tapahtuvaan verokilpailuun. Tämä on koskenut erityisesti yhteisöverokantaa, mutta lievemässä muodossa myös pääomatulojen verokantoja ja eräitä yritysveropohjasäännöksiä. Tavarat ja palvelut ovat vähemmän alttiita veroaste-eroille maiden välillä, vaikka internetkaupan ja ostosmatkailun yleistymisen onkin lisännyt niiden liikkuvuutta. Globalisaatio luo näin paineita siirtää verotuksen painopistettä yhtiö- ja ansiotuloverotuksesta kulutusverotukseen ja liikumattomiin verotuskohteisiin kuten kiinteistöihin.

Verotuksen merkittävä korottaminen ei liene globalisoituneessa maailmassa mahdollista ilman huomattavia haittavaikutuksia. Tämä on tilanne erityisesti työhön ja yritystoimintaan kohdistuvan verotuksen suhteen. Talouskasvun

näkökulmasta verotuksen kokonaistason merkittävään nostamiseen ei löydy perusteita. Työhön ja yritystoimintaan kohdistuva verotus näyttäisi edelleen edellyttävän pikemminkin keventämistä kannustimien parantamiseksi taloudellisen aktiviteetin lisäämiseen. Tulopohjan paikkaaminen joistakin verotuen muodoista luopumalla tai niiden vaikutusta rajaamalla loisi tilaa verotuksen paremmalle suunnittelulle. Kiinteistöverotuksen, pääomatuloverotuksen ja välillisen verotuksen korottaminen olisi todennäköisesti kasvuun ja työllisyyteen kohdistuvilta vaikutuksiltaan vähemmän negatiivista kuin korkean työhön ja yritystoimintaan kohdistuvan verotuksen ylläpitäminen. Myönteisiin yllätyksiin verotulojen kasvaessa odotettua enemmän tulisi reagoida velkaa vähentäen ja julkisen talouden kestävyyttä vahvistaen.

Menojen tasoa ja rakennetta arvioitava kriittisesti

Julkisten menojen kenttä on olennaisesti monimuotoisempi ja pirstaleisempi kuin julkisen talouden tulopuoli. Tämä vaikeuttaa niin menopolitiikan analysointia ja arviointia kuin hallintaakin. Huomio on helppo kiinnittää niihin menolajeihin joihin ilmeisesti liittyy kasvupaineita. Näitä ovat erityisesti peruspalvelumenot, joihin vaikuttaa ikääntymiskehityksen myötä kasvava palvelukysyntä.

Toinen näkökulma menojen arviointiin niiden kasvupaineiden ohella on niiden arviointi julkiselle sektorille kuuluvien tehtävien ja menojen tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Etenkin kansantalouden nousukausien aikana alttiusti kasvattaa menoja lisääntyy. Taloudellisen tilanteen heikentyessä menojen sopeuttaminen vastakkaiseen suuntaan on vaikeampaa. Julkiselle menotaloudelle luonteenomaista on rakenteiden hidasliikkeisyys ja jähmettyneisyys. Uusia menokohteita tulisi aina tarkastella jälkepäin myös siitä näkökulmasta saavutettiin niillä tavoiteltu vaikutus.

Potentiaalisia uudelleen arviointia vaativia menorakenteita ja menolajeja löytyy kaikkialta julkisesta taloudesta, hallinnosta, tulonsiirroista, tukipalkkioista ja palvelutoiminnasta. Ulkopuolisten arvioitsijoiden (*OECD, IMF*) esille nostamia uudelleenarvioinnin kohteita ovat sosiaali- ja terveysmenot, niihin liittyvät kuntien valtionosuudet, työttömyysturva, opintotukijärjestelmä sekä eläkemenot. Nopeasti kohoavien menojen hillinnän seurauksena syntyväksi pelättyä palvelutason heikkenemistä voitaisiin kompensoida samanaikaisella tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamisella.

Julkisen velan korkoihin voidaan vaikuttaa suoraan muiden menojen kasvua hillitsemällä ja velkaantumistahtia hidastamalla tai aikaa myöten velkaantuneisuutta alentamalla. Yhteisen valuutta-alueen puitteissa lähtökohtaisesti parhaaseen luottokelpoisuusluokkaan kuuluva maa ei kuitenkaan voi odottaa kovin suurta korkomarginaalinsa kaventumista. Myös yleinen korkotaso on poikkeuksellisen alhainen ja lähtökohtaisesti paineet ovat lähinnä ylöspäin.

Työllisyysastetta kohotettava ja tuottavuutta parannettava

Työikäisen väestön määrän vähentyessä ja nykyistenkin työvoimaresurssien ollessa osittain selvässä vajaakäytössä on syytä harkita laajaa kirjoa toimenpiteitä työvoiman tarjonnan lisäämiseksi. Askeleita oikeaan suuntaan on jo otettu niin työelämään tulon kuin siellä pysymisenkin suhteen. Opiskeluaikojen lyhentäminen ja efektiivisen eläkeiän kohoamiseen tähtäävät toimenpiteet ovat keskeisessä roolissa samaten kuin pyrkimykset työkyvyn ylläpitämiseen ja palauttamiseen.

Menojen tarkastelussa kyse ei ole kuitenkaan pelkästään valtion tai kuntien velvoitteiden uudelleenarvioinnista, vaan menojen kehitykseen vaikuttaa ratkaisevalla tavalla myös se, miten tehokkaasti julkinen sektori pystyy hyödyntämään verovaroja. Julkisen ja yksityisen sektorin tuottavuuspotentiaalit tulisikin saada mahdollisimman laajasti käyttöön. Tehokkuuden laaja vaihtelu eri toimintayksiköiden välillä, kuten myös kansainväliset parhaat käytännöt antavat tukea tehostamispotentiaalia koskeville arvioille. Toiminnan tehostamisen ja kustannustietoisuuden lisäämisen kautta saavutettavia kustannussäästöjä on tehtävissä ja tehtävä koko julkisen talouden kentässä.

Tuottavuuden kohottaminen tarjoaa yhden vaihtoehdon menojen kasvun hillinnässä. Julkisten palveluiden tuottamisessa kunnat ovat keskeisessä asemassa. Tuottavuuden kohentamista vaikeuttaa kunta- ja palvelurakenteen hajainaisuus sekä palvelujen työvoimavaltaisuus. Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nostaminen on kuitenkin mahdollista rakenteita järkeistämällä ja hyödyntämällä mittavaa eläkepoistumaa. Tavoitteeksi tulisi asettaa, että kuntasektorin henkilöstön määrää saataisiin vähenettyä ennen ikäsidonnaisten menojen nopeinta kasvuvaihetta. Tuottavuuden kohottaminen julkisen talouden kestävyyden palauttamisessa edellyttää sitä, että tavoitteet ovat konkreettisia ja sitovia. Kestävyysongelman poistamista ei voida kuitenkaan jättää pelkästään myönteistä tuottavuuskehitystä koskevien toiveiden varaan.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminnan edellytysten jatkuvalla parantamisella pyritään myös tuottavuuden kasvuun ja kilpailukyvyn kohentamiseen. Julkisen panostuksen vaikuttavuuden tulisi olla keskeisin kriteeri tähän toimintaan osallistumiselle. Niin kokonaispanostus kuin julkisten voimavarojen käyttökäin ovat Suomessa jo kansainvälistä huipputasoa. Vaikuttavuudesta ei ole yhtä selkeää näyttöä.

Tarvitaan talouspolitiikan kokonaisuuteen sovitettu julkisen talouden sopeutusohjelma

Julkisen talouden kestävyys ei ole itseisarvo vaan edellytys talous- ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden toteuttamiselle samaan tapaan kuin taloudellinen kasvu. Erityisesti kasvulle ja tuotantoresurssien käyttöasteelle asetettavat tavoitteet ovat kiinteässä vuorovaikutussuhteessa julkisen talouden vakauttamisen kanssa. Tätä talouspolitiikan kokonaisuutta on äskettäin pyritty linjaamaan hallituksen ja työmarkkinaosapuolten laatimassa kestävässä talouskasvun

ja työllisyyden ohjelmassa, samoin kuin Eurooppa 2020-strategian kansallisessa ohjelmaluonnoksessa.

Vahva taloudellinen kasvu on kiistatta tärkeä perusta julkisen talouden kestävyydelle. Julkiseen kysyntään kasvu voi kestävästi tukeutua vain poikkeuksellisin aikoina ja tilapäisesti. Olennaisessa asemassa ovat yksityiseen elinkeinotoimintaan perustuvan kasvun edellytykset. Verotuksen rakenteen ja tason tarkistuksella voidaan lisätä kannustimia työllistymiseen, työssä jatkamiseen ja nettomaahanmuuttoon. Kasvu tuottaa pitkällä ajalla verotuottoja korkeintaan tuotannon laajenemisen tahdissa mutta johtaa myös menopaineisiin erinäisten sidonnaisuuksien kautta.

Talous voidaan vakauttaa kestäväksi usein eri tavoin. Kunkin vaihtoehdon tulee kuitenkin olla sisäisesti ristiriidaton. Sopeutus tulee tehdä joko veroja korottamalla, menoja vähentämällä tai näiden kahden yhdistelmällä. Verotuksen ja menojen muutosten painopisteen valinnassa on eri vaihtoehtoja. Valinta niiden väliltä on luonnollisesti poliittinen prosessi.

Nykyiset tulot ja menot perusteineen pitäisi systemaattisesti arvioida tulevia tarpeita, tavoitteita ja toimintaedellytyksiä vasten. Julkisten menojen lisääminen tai verotulojen alentaminen tulisi perustella pitävästi ja lähtökohtaisesti samalla kompensoida tasapainoa parantavin ratkaisuin muualla julkisessa sektorissa.

Talousspolitiikan toimintaympäristö näyttää tällä hetkellä edessä olevan julkisen talouden sopeutushaasteen kannalta vaativammalta kuin 1990-luvun laman jälkeistä sopeutusta toteutettaessa. Kansainvälinen kysyntä ei välttämättä kohdistu yhtä voimakkaana suomalaisiin tuotteisiin kuin 1990-luvulla ja pitkälti 2000-luvulle. Kilpailukykyä koskevat haasteet sekä useimpien maiden maiden kasvu- ja tasapaino-ongelmat vaikeuttavat vientivetoisen sopeutuksen toteuttamista. Lähtökohtaisesti alhainen valtionvelan korkotaso puolestaan estää - toisin kuin 1990-luvulla - merkittävän korkomenojen alentamisen muutoin kuin velan tasoa laskemalla.

Tämänhetkiset ennusteet perustuvat oletukseen siitä, että maailmantalous on toipumassa taannoisesta kriisistä. Syksyn aikana kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla ilmenneet häiriöt ja rauhattomuus voivat kuitenkin pahentua vaarantaa talouden elpymisen. Muiden EU-maiden pankkien ongelmien syveneminen tai muut rahoitusjärjestelmän toimintaan liittyvät häiriöt heikentäisivät myös Suomen talouden näkymiä.

Sopeutustarve 5 prosenttia BKT:sta

Tavoitteeksi tulisi asettaa julkisten tulojen ja menojen keskinäisen tasapainon parantaminen 5 % bruttokansantuotteesta vastaavalla määrällä. Vuosille 2011-2015 ennakoitun kokonaistuotannon keskimääräisen arvon pohjalta tämä vastaa runsasta 10 mrd. euroa. Julkisen talouden sopeuttaminen voidaan toteuttaa välittömästi tuloihin ja menoihin vaikuttavilla toimenpiteillä sekä pidemmällä aikavälillä talouskasvua vahvistavilla tai menopaineita pienentävillä raken-

teellisilla uudistuksilla. Mikäli sitovista ja mitattavissa olevista rakenteellisista uudistuksista saadaan päätöksiä, julkisen talouden kestävyys turvaava ylijäämätarve vuonna 2015 pienenee. Sopeutuksen aikaura voi täten saada erilaisia muotoja ja sisältöjä. Olennaista on se, että toimenpiteet, joilla kestävyysongelmaan puututaan todella vahvistavat julkista taloutta pysyvällä tavalla eivätkä esimerkiksi lykkää ilmeisiä paineita pinnan alle ja tulevaisuuteen.

Sopeuttamisen ajoittaminen: riipeys ja etupainotteisuus edullisinta ja turvallisinta

Päättämällä ja toimeenpanemalla ajoissa julkista taloutta vakauttavia toimia lisätään luottamusta kykyyn selvittää ongelmista. Päätökset ja niiden vaikutukset vahvistavat talouden toimijoiden luottamusta tulevasta toimintaympäristöstä ja luovat vakaan pohjan tulevaa taloudellista toimintaa suunniteltaessa ja rakennettaessa. Valtion luottokelpoisuutta tuetaan myös parhaalla tavalla johdonmukaista ja asteittain etenevää ohjelmaa toteuttaen.

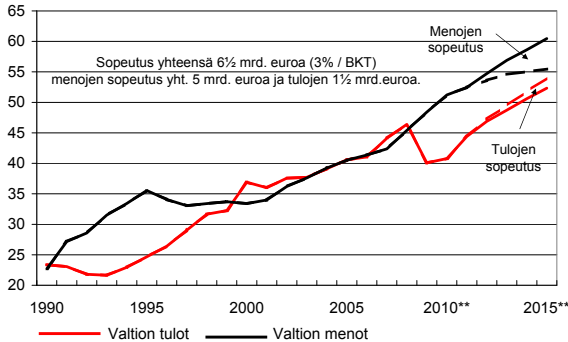
Tulevaisuuden epävarmuuksiin ja uusiin taloutta uhkaaviin negatiivisiin häiriöihin voidaan varautua etupainotteisella julkisen talouden vahvistamisella. Etupainotteinen sopeutus loisi liikkumavaraa tehdessään lähtötilanteen vuosi vuodelta vahvemmaksi, korkorasitus alenisi samalla asteittain, etupainotteisuus tarjoaisi myös kestävä lähtökohdat toimintojen sopeutumiseen mahdollisimman varhain. Tulevien sukupolvien asemaa helpotettaisiin myös ajoissa. Aiemmat kokemuksemme julkisen talouden kriiseistä osoittavat selvästi lähtökohtatilanteen mahdollisimman alhaisen velkaantuneisuuden merkityksen.

Julkisen talouden välittömän vahvistamisen tarve vähintään 1½ mrd. euroa vuodessa

Tulevalla vaalikaudella tulisi tehdä sitovat päätökset toimenpiteistä, joilla koko kestävyysvaje kurotaan umpeen. Vähimmäistavoitteena tulisi olla, että julkisen talouden rahoitusasema kohenee välittömästi toimenpitein – toisin sanoen menojen kasvua leikkaamalla ja veroja maltillisesti korottamalla – 1½ mrd. euroa eli noin ¾ % suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosittain. Tämä merkitsisi sitä, että julkisen talouden rahoitusasema vahvistuisi vähintään 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2015 mennessä. Tämän suuruinen vähimmäissopeutus tarvitaan, jotta julkisen talouden velkasuhde saadaan hallintaan.

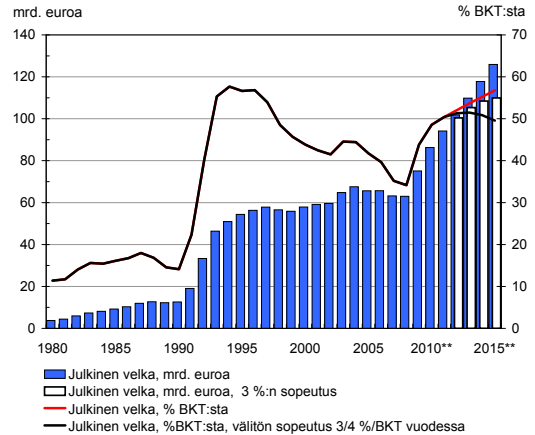
Jotta julkisen talouden kestävyysvaje saataisiin kurottua vuoteen 2015 mennessä umpeen, tarvitaan saman ajanjakson aikana lisäksi päätöksiä, jotka vahvistavat julkisen talouden rahoitusasemaa noin kahdella prosentilla suhteessa kokonaistuotantoon. Tässä yhteydessä julkisen talouden kestävyyttä parantavilla rakenteellisilla uudistuksilla olisi keskeinen merkitys, ja niiden vaikutukset voisivat ajoittua osin pidemmälle aikavälille. Mikäli tällaisia päätöksiä ei kyetä tekemään, välittömien sopeutustoimenpiteiden tarve vastaavasti kasvaa. Tavoitteena tulisi olla, että valtiontalouden rahoitus olisi rakenteellisesti tasapainossa tulevan vaalikauden loppuun mennessä.

Kuvio 1.3a Valtion tulot ja menot
miljardia euroa



Lähde:Tilastokeskus, VM

Kuvio 1.3b Julkisyhteisöjen bruttovelka



Lähde:Tilastokeskus, VM

Sopeuttamistoimien valinta: edellyttää syventymistä ja yhteisymmärrystä

Vakavien alijäämäongelmien ratkaisemisen tulisi pohjautua mahdollisimman kokonaisvaltaiseen ja perusteelliseen arvioon julkisen talouden vakauttamisen ja talouspolitiikan muiden tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisimmista ja toteuttamiskelpoisimmista toimenpiteistä. Vahva yhteisymmärrys toimenpiteiden mitoituksesta, ajoituksesta ja kohdistumisesta on merkittävä edellytys niiden läpiviennille ja koko hankkeen onnistumiselle.

Julkisten menojen kohdentaminen ja mitoittaminen tapahtuu poliittisen päätöksenteon pohjalta. Näiden valintojen tueksi tarvitaan julkisten tehtävien ja menojen perinpohjaista läpikäyntiä, jonka yhteydessä tulee tarkastella erilaisia vaihtoehtoja sekä niiden hyviä ja huonoja puolia. Jos tällaista arviointia ei tehdä, tällöin ei myöskään synny poliittista päätöksentekokykyä. Talouskasvun edellytysten näkökulmasta ei ole yhdentekevää mihin ja miten sopeuttamistoimet kohdennetaan.

Suomen julkinen talous edustaa perinteistä pohjoismaista hyvinvointivaltiota, jossa julkisen sektorin vastuulle on asetettu hyvin monenlaisia tehtäviä. Julkisten menojen kriittinen arviointi ei tarkoita hyvinvointivaltion periaatteiden romuttamista ja yhteiskunnan heikompiensaisten jättämistä heitteille vaan edellytysten selvittämistä keskeisimpien tavoitteiden toteuttamisesta myös tulevaisuuden muuttuvissa olosuhteissa.

Käytännössä menojen läpikäynti ja säästämahdollisuuksien arviointi edellyttää politiikkalohkottaista ja poikkihallinnollista tarkastelua. Menojen uudelleenkohdentaminen eri hallinnonalojen tai täysin erityyppisten toimintojen välillä on ainakin aiemmin osoittautunut vaikeaksi mutta ei kuitenkaan mahdottomaksi tehtäväksi kuten Suomen omat ja esimerkiksi Kanadan 1990-luvun

kokemukset osoittavat. On selvää, että mitään yksittäistä hallinnonala tai merkittävää menolohkoa ei voida jättää lähtökohtaisesti uudelleenarvioinnin ulkopuolelle.

Osviittoa menojen uudelleenarviointiin antavat vastaukset seuraaventyypisiin kysymyksiin:

- Onko toiminta välttämätöntä politiikkaprioriteettien saavuttamiseksi?
- Tuottaako toiminta merkittäviä taloudellisia ja yhteiskuntapoliittisia hyötyjä?
- Miten toiminta voidaan hoitaa vähemmin kustannuksin tai muutoin tehokkaammin?
- Voidaanko toiminta kohdentaa paremmin?
- Pitääkö valtion rahoittaa toiminta?
- Voiko toiminnan hoitaa tai rahoittaa julkisen sektorin toinen taho, valtion ulkopuolinen taho tai kansalaiset itse, kokonaan tai yhteistoiminnassa?

2 Julkisen talouden tila ja näkymät – sitkeä menoennemmyys

2.1 Julkisen talouden tila lähimenneisyyden taustaa vasten

Julkisen talouden tilanne heikkeni kriisin myötä nopeasti

Julkinen talous on tasapainossa, kun tulot ja menot ovat yhtä suuria. Tällä hetkellä Suomen julkisen talouden menot ovat tuloja suuremmat. Tämä menojen enemmyyks tuloihin nähden vastaa runsasta 3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tämä on hieman EU:n 3 prosentin alijäämärajaa korkeampi. Julkisen talouden tila on heikentynyt nopeasti, noin 7½ prosenttiyksikköä BKT:ta vastavalla määrällä kahden vuoden aikana kääntyen selvästi ylijäämäisestä selvästi alijäämäiseksi.

Julkisen talouden rahoitusaseman kääntyminen alijäämäiseksi on aiheutunut ennen kaikkea valtiontalouden voimakkaasta heikentymisestä. Tähän ovat vuorostaan johtaneet päätösperäisten elvytystoimien ohella suhdannetilanteesta suoraan riippuvat ns. automaattiset vakauttajat, jotka vaikuttavat voimakkaasti valtiontalouden tuloihin ja menoihin. Valtiontalouden automatiikkaa on voimistanut entisestään suhdanneherkimpien verojen, kuten yhteisöveron ja pääomatuloista maksettavien verojen suhteellisen merkityksen kasvu. Valtionvelan arvioidaan olevan vuoden 2010 lopussa noin 75 mrd. euroa, mikä on noin 20 mrd. euroa enemmän kuin vuoden 2008 lopussa.

Taluskriisistä huolimatta kuntasektorin rahoitusasema ei ole romahtanut. Rahoitusasema pysyi v. 2009 edeltävien vuosien keskimääräisellä tasolla n. -½ prosentissa suhteessa kokonaistuotantoon, ja v. 2010 alijäämän ennakoidaan pienenevän. Vaikka kuntatalous näyttääkin selviävän nykyisestä taantumasta suhteellisen pienin vaurioin, on huomattava, että kuntien talouslukuja parantaa valtion merkittävä väliintulo mm. kuntien yhteisövero-osuuden tilapäisen korottamisen kautta sekä kunnallis- ja kiinteistöverotuksen tuntuvat kiristykset. Myös kuntataloutta koko vuosituhannen alun leimannut velan määrän kasvu jatkuu edelleen.

Sosiaaliturvarahastojen mittava ylijäämä supistui v. 2009, johtuen pitkälti palkkasumman supistumisesta sekä työeläkemenojen ja työttömyysturvaetuuk-

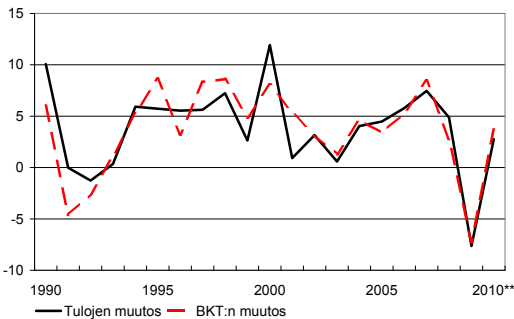
sien kasvusta. Ylijäämä pysytteli kuitenkin runsaassa 2½ prosentissa suhteessa kokonaistuotantoon työeläkelaitosten ylijäämän turvin. Kuluvana vuonna muiden sosiaaliturvarahastojen alijäämän ennustetaan pienenevän palkkasumman kasvun ansiosta.

Julkisen sektorin tulojen ja menojen kehitys vuosina 1990–2010

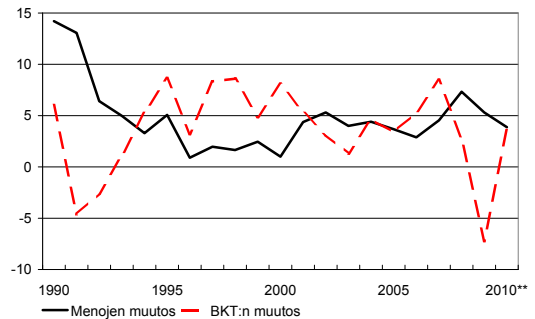
Yhden vuoden tilanne ei kerro paljoakaan julkisen talouden pidemmän ajan kestävydestä. Arvioitaessa nykytilannetta kestävyden näkökulmasta tulee ensinnäkin määrittää mahdollisten tilapäisten suhdanneluonteisten tai kerta-luonteisten tekijöiden vaikutus rahoitusasemaan. Lisäksi on arvioitava, mitä pitkän aikavälin kehitysnäkymät merkitsevät julkisen talouden rahoitusase-man kannalta. Tähän palataan seikkaperäisesti jäljempänä. Edellä mainittu julkisen talouden tasapainon odottamaton ja jyrkkä heikkeneminen vuosina 2008–2010 muodostaa taustan tarkasteluille.

Julkiset tulot ovat pääsääntöisesti seuranneet varsin tarkoin BKT:n arvon kehitystä (kuvio 2.1). Kahden viime vuosikymmenen aikana julkiset tulot ovat kasvaneet vuosittain keskimäärin 3,9 % eli vain hieman nopeammin kuin koko-naistuotannon nimellinen arvo (3,7 %). Kokonaistulojen vuosittainen suhde kokonaistuotantoon on myös ollut varsin vakaa; aina 1990-luvun alusta saakka kokonaistuotannon arvo on kuvastanut ilmeisen tarkoin julkisen talouden käytävissä ollutta tulopohjaa. Julkiset menot puolestaan ovat kohonneet niin julkisia tuloja kuin kokonaistuotannon arvoakin nopeammin, keskimäärin 4,8 % vuodessa.

Kuvio 2.1a Julkiset kokonaistulot ja BKT, muutos edellisestä vuodesta, %

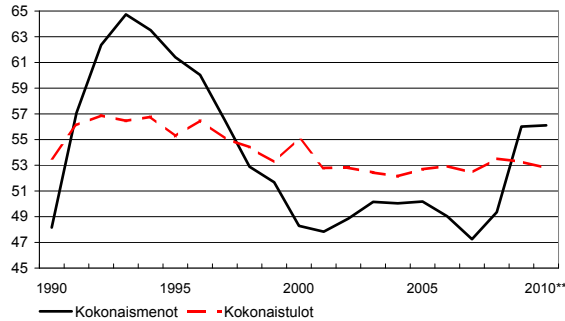


Kuvio 2.1b Julkiset kokonaismenot ja BKT, muutos edellisestä vuodesta, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

Kuvio 2.2 Julkisen talouden tulot ja menot, suhteessa BKT:hen, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

Julkisen talouden tulojen suhde kokonaistuotantoon on vaihdellut 52–57 prosentin välillä (kuvio 2.2). Julkisten menojen vastaava suhde on puolestaan vaihdellut huomattavasti enemmän, 47–65 prosentin välillä ja ilman yhtä selkeää suhdannesidonnaisuutta kuin julkiset tulot. Taloudellisen tilanteen heikentyminen jyrkästi, kuten 1990-luvun alkuvuosina ja nyt vuosina 2008–2009, on merkinnyt poikkeuksetta julkisten menojen kasvun nopeutumista ja BKT-osuuden nousua. Tietoisien finanssipoliittisten päätöksenteon ja suhdanneautomaatiikan vaikutukset ovat niin kasvukriisien aikana kuin niiden jälkeisissä sopeuttamisvaiheissa kuitenkin sekoittuneet vaikeasti eroteltaviksi. Myös viimeisimmän kriisin yhteydessä menoaste nousi tuntuvasti, vaikka se ei ylläkään 1990-luvun laman aikaiselle tasolle.

Valtion menojen kasvu on ollut verrattain maltillista 2000-luvulla aina vuoteen 2008 saakka. Kehysmenettelyn ansiosta ei korkeasuhdannevuosien hyvä tulokehitys ole laajemmin johtanut pysyviin menolisäyksiin. Valtiontalous on ollut kuitenkin vain lievästi ylijäämäinen. Valtiontalouden rahoitusasema heijastelee suhdanteiden kehitystä selkeämmin kuin muut julkisen talouden alasektorit.

Kuntasektorin taloutta on viime vuosina leimannut epävakaus ja tulo- ja menokehityksen suhdanteita myötäilevä yhteys. Kuntatalouden tila on pysynyt jatkuvasti kireänä, nimellinen kunnallisveroaste on kohonnut vuosittain ja kuntien lainakanta on viimeisen 10 vuoden aikana 2½ – kertaistunut. Suurimpia selittäjiä menojen kasvuun ovat olleet velvoitteiden lisääntyminen, kustannusten nopea nousu ja heikko tuottavuuskehitys. Tuottavuuskehitystä selittää pääosin se, että hyvinvointipalvelujen tuotannon rakenteet eivät ole muuttuneet tehtävien lisääntyessä. Seurauksena kuntien menojen kasvu on ollut muuta kansantaloutta nopeampaa ja kunta-alan henkilöstön määrä on noussut jatkuvasti. Edellä kuvattu on lisäksi tapahtunut ajanjaksolla, jolloin väestön huoltosuhte on ollut suosiollinen. Kuntatalouden viime vuosien ja vuosikymmenien menokasvusta siis vain hyvin pieni osa selittyy väestötekijöillä.

Sosiaaliturvarahastojen talous on ollut selvästi ylijäämäinen vuosina 1990–2010 lähinnä työeläkesektorin turvin. Väestön ikääntymiseen on varauduttu kerryttämällä työeläkerahastoja. Sosiaaliturvasektorin talous heikkeni 1990-luvun alun laman aikana pitkälti työttömyysturvamenojen nopean kasvun takia, mutta pysyi ylijäämäisenä. Sama ilmiö koettiin vuonna 2009.

Miten tästä eteenpäin?

Tilanne on muuttunut olennaisesti muutaman vuoden takaisin odotuksiin nähden. Vaalikauden 2007–2011 alussa odotettiin julkisessa taloudessa olevan vuonna 2010 ylijäämää 2,4 % BKT:sta vastaava määrä. Samalla kun BKT:n arvo on vuonna 2010 jäämässä finanssikriisin takia lähes 10 % alemmaksi kuin vaalikauden alkaessa odotettiin, tulojen BKT-suhde on 3 prosenttiyksikköä ja menojen BKT-suhde kokonaista 9 prosenttiyksikköä ennakoitua korkeampi. Julkisen talouden tasapaino on heikentynyt 6 prosenttiyksikköä ja julkinen ns. EMU-velka on kivunnut 48½ prosenttiin BKT:sta eli 13 prosenttiyksikköä tuolloin odotettua korkeammaksi.

Nyt ollaan alijäämän syvyyden ja velan kasvun kannalta hyvin samanlaisessa tilanteessa kuin 1990-luvun alussa. Keskeinen talouspolitiikan kysymys kuuluu: miten julkinen talous on kehittymässä tästä eteenpäin? Miten tilanne jatkuisi näköpiirissä olevien trendien perusteella ja nykyisellä talouden rakenteella, lainsäädännöllä ja sisäänrakennetulla automatiikalla?

2.2 Talouden näkymät keskipitkällä aikavälillä

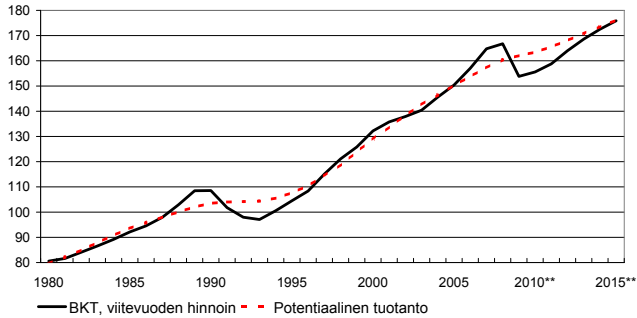
2.2.1 Väestörakenteen muutos heikentää kasvun edellytyksiä

Kasvu jää 1990-luvun lamasta toipumiseen verrattuna vaimeammaksi

Maa-ilmantaluuden elpymässä myös Suomen kokonaistuotanto on kääntynyt tänä vuonna kasvuun. Tuotanto ei kuitenkaan palaudu talouskriisiä edeltäneelle kasvu-uralle samalla tavalla kuin 1990-luvun alun lamavuosien jälkeen. Vuonna 2009 BKT:n määrä romahti 8 %, kun supistuma oli vuosina 1991–1993 yhteensä 10 %. Seuraavan viiden vuoden aikana kokonaistuotannon kasvuarvio on runsas 11 %. Palautuminen jää siten selvästi hitaammaksi kuin edellisen laman jälkeen vuosina 1994–1998, jolloin BKT kasvoi yhteensä 22 %.

Vaikka edellisen huippuvuoden 2008 tuotannon taso saavutettaisiinkin muutamassa vuodessa, kasvu jää lähivuosina useasta syystä hitaammaksi kuin 1990-luvun alun laman jälkeen. Tuolloin markan devalvoituminen paransi tuntuvasti kilpailukykyä, kun taas viime aikoina hintakilpailukykyemme on pikemminkin heikentynyt. Nyt koettu talouskriisi on todennäköisesti alentanut pysyvämmän voimavarojen täyskäyttöä vastaavaa potentiaalisen tuotannon tasoa. Taantuma on todennäköisesti nopeuttanut väestön ikärakenteen muu-

Kuvio 2.3 Kokonaistuotanto ja potentiaalinen tuotanto, miljardia euroa



Lähde: Tilastokeskus, VM

tokseen liittyvää eläköitymistä. Demografisen muutoksen myötä työikäisen väestön määrä on supistumassa.

Talouden tuotantoresurssit avainasemassa kasvun kannalta

Arvio talouskasvusta keskipitkällä aikavälillä perustuu käsitykseen kansantalouden tuotantopotentiaalista. Talouden kasvumahdollisuuksia tarkastellaan arvioimalla tuotantopanosten eli työvoiman ja pääoman, sekä tuottavuuden kehitystä. Talouskriisin aikana Suomen kansantalouden kokonaistuotanto supistui poikkeuksellisen jyrkästi erityisesti vientikysynnän alentuessa voimakkaasti. Tämä on näkynyt mm. työttömyyden lisääntymisenä ja yritysten kapasiteetin käyttöasteiden alenemisenä. Talouden tuotantoresursseja käytetään siten kriisin jäljiltä aiempaa vähemmän. EU-komission ja jäsenmaiden yhdessä kehittämän tuotantofunktiomenetelmän avulla arvioituna Suomen ns. tuotantokuilu eli toteutuneen tuotannon ja tuotantomahdollisuuksien välinen ero olisi vuonna 2010 noin 4½ %.

Taulukko 2.1. Talouskasvu, potentiaalinen tuotanto ja tuotantokuilu

	Keski-arvo 1981-2007	2008*	2009*	2010**	2011**	2012**	2013**	2014**	2015**	Keski-arvo 2010-2015
BKT:n kasvu, %	2,8	0,9	-8,0	2,1	2,9	2,6	2,2	1,9	1,7	2,2
Potentiaalisen tuotannon kasvu, %	2,6	2,2	1,2	0,9	1,1	1,2	1,3	1,5	1,5	1,3
työpanoksen vaikutus	-0,1	0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2
pääomakannan vaikutus	0,6	0,8	0,4	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
tuottavuuden vaikutus	2,1	1,1	1	1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,4	1,2
Tuotantokuilu, %	-0,3	3,7	-5,7	-4,6	-2,9	-1,6	-0,7	-0,3	-0,1	-1,7

Lähde: Tilastokeskus, VM

Keskipitkällä aikavälillä tuotantokuilun oletetaan umpeutuvan eli kokonaistuotannon arvioidaan vastaavan talouden potentiaalista tuotantoa tarkastelujakson lopussa.¹ Potentiaalisen tuotannon kasvu jää lähivuosina vain vajaaseen 1,5 prosenttiin vuodessa. Kokonaistuotannon kasvu muodostuu kuitenkin hieman tätä nopeammaksi. Tämä on mahdollista, koska kriisin jäljiltä taloudesta löytyy tuotannossa tarvittavia käyttämättömiä resursseja, kuten työvoimaa. Peruskeenaarion mukainen kehitys edellyttää lisäksi sitä, että kokonaiskysynnän kehitys muodostuu lähivuosina suotuisaksi. Kansainvälisen talouden toipuminen näkyikin vientikysynnän kääntymisenä kasvuun tänä vuonna. Viennin elpymistä lähivuosina hidastaa Suomen tapauksessa se, että huomattava osa, lähes 40 % vietävistä tuotteista on investointihyödykkeitä, joiden kysyntä reagoi viiveellä koheneviin maailmantalouden näkyymiin.

Tuottavuuden kasvu hidastuu...

Merkittävin yksittäinen Suomen talouskasvua selittävä tekijä 1990-luvun alun laman jälkeen on ollut tuottavuuden nopea koheneminen. Tähän on myötävaikuttanut osaltaan elektroniikkateollisuuden aseman vahvistuminen. Vaikka teknologian kehitystä ja uusia innovaatioita onkin vaikea ennustaa pitkälle tulevaisuuteen, tuottavuuden kasvumahdollisuudet Suomessa näyttävät kuitenkin selvästi aiempaa heikompina; näköpiirissä ei tällä hetkellä ole uutta Nokian kaltaista ilmiötä, joka voisi merkittävästi vahvistaa talouden tuottavuutta. Väestön ikärakenteen muuttuminen lisää todennäköisesti palvelusektorin painoarvoa taloudessa. Palvelutuotannon tuottavuuskehitys muodostuu heikommaksi verrattuna perinteiseen tehdasteollisuuteen. Tuottavuuden kasvun arvioidaankin jäävän lähivuosina selvästi aiempaa heikommaksi. Työllistä kohden tuottavuuskasvu jää hieman alle kahteen prosenttiin vuodessa tarkasteluajanjakson lopulla.

...ja demografinen muutos vähentää työvoimaresursseja

Väestön ikärakenteen muuttuminen näkyy ensivaiheessa työikäisten (15–64 -vuotiaat) lukumäärän kääntymisenä laskuun. Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella työikäisten määrä alenee runsaat 85 000 henkeä seuraavan viiden vuoden aikana. Työvoiman tarjonta tulee siten supistumaan alkavalla vuosikymmenellä. Taantuma saattaa vielä nopeuttaa väestön ikääntymisestä johtuvaa työvoiman tarjonnan supistumista, sillä suuri osa kriisin aikana työttömiksi jääneistä eläkeikää lähestyvistä työntekijöistä jäänee pysyvästi työvoiman ulkopuolelle. Työvoimaresurssien supistumisesta johtuen työllisten määrän kasvu alkaa vähitellen hidastua.

Työllisyysasteen (15–64 vuotiaat) arvioidaan kuitenkin palautuvan 71½ prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Työvoiman tarjontaan vaikuttaa työikäisen

¹ Tämä on yleinen käytäntö esim. vakausohjelmien laadinnassa EU:ssa.

väestön määrän lisäksi työikäisten halukkuus tarjota työvoimaa työmarkkinoiden käyttöön. Tyypillisesti taantumassa työvoiman tarjonta pyrkii alenemaan työmarkkinatilanteen heikentyessä. Työikäiset voivat tuolloin hakeutua esim. opiskelemaan tai he voivat muuten jäädä työttömyystilastojen ulkopuolelle. Työvoimaan osallistumisasteet vaihtelevat ikäryhmittäin. Taloudellisen tilanteen kohentuessa osa työvoiman ulkopuolelle jättäytyneistä palaa työmarkkinoille. Taluskriisin seurauksena työvoimaan osallistumisasteen nousu katkesi ja kääntyi väliaikaisesti laskuun. Työmarkkinoiden toipuessa taantumasta 15–64-vuotiaiden työvoimaan osallistumisasteen oletetaan nousevan keskipitkällä aikavälillä aikaisempaa korkeammalle tasolle 76½ prosenttiin. Vanhemmissa ikäryhmissä työvoimaan osallistumisaste jää selvästi tätä pienemmäksi. Vanhempien työikäisten määrän suhteellinen osuus nousee demografisen muutoksen myötä, mikä vaimentaa 15–64-vuotiaiden osallistumisasteen nousua.

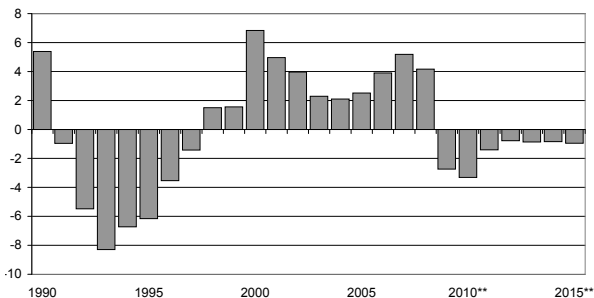
2.2.2 Julkinen talous säilyy alijäämäisenä keskipitkällä aikavälillä

Taloukasvu ei vakauta riittävästi julkista taloutta

Ajanjaksolla 1998–2008 julkisyhteisöjen tulot olivat joka vuosi suuremmat kuin menot. Tilanne muuttui dramaattisesti finanssikriisin myötä v. 2009, jolloin julkinen talous kääntyi alijäämäiseksi. Vaimean taloukasvun vuoksi julkisen talouden tila ei kohene samalla tavoin kuin 1990-luvun laman jälkeen. Julkisen talouden tulojen arvioidaan kasvavan vuodesta 2009 vuoteen 2015 keskimäärin noin 4½ % vuodessa ja kokonaismenojen vastaavasti noin 4 %.

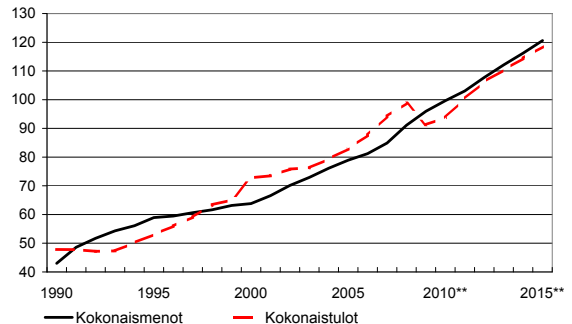
Vaikka tulot kasvavatkin hieman nopeammin kuin menot, se ei riitä tasapainottamaan julkisen talouden rahoitusasemaa, vaan julkinen talous säilyi ilman uusia rahoitusasemaa vahvistavia päätöksiä alijäämäisenä vuosina 2011–2015. Alijäämän arvioidaan olevan vuosittain 1½-2 mrd. euroa, mikä on noin prosentti suhteessa kokonaistuotantoon.

Kuvio 2.4a Julkisyhteisöjen nettoluotonanto, suhteessa BKT:hen, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

Kuvio 2.4b Julkisyhteisöjen tulot ja menot, miljardia euroa



Perusuran mukainen arvio julkisen talouden rahoitusjäämästä on siinä mielessä neutraali, että siinä ei oleteta mitään erityisiä menoleikkauksia tai veropistemuutoksia pl. tuloveroasteikon ansiotulojen kehityksen mukaan mitoitettujen tarkistukset sekä sovitut työeläkemaksujen korotukset.

Erityisesti valtion alijäämä pysyy suurena

Taluskriisin seurauksena valtiontalous on heikentynyt poikkeuksellisen voimakkaasti. Tähän ovat myötävaikuttaneet valtion verotulojen suhdanneherkkyys ja elvyttävät toimenpiteet. Tänä vuonna valtiontalouden alijäämän ennustetaan olevan n. 6 % bkt:sta, ja lähivuosina se pienenee verrattain hitaasti. Kansantalouden tilinpidon mukaiset valtion tulot lisääntyvät keskimäärin yli 5 prosenttia vuodessa ajanjaksolla 2011–2015. Samaan aikaan menojen kasvu jää 3½ prosenttiin vuodessa. Valtion tulojen kasvun nopein vaihe ajoittuu ensi vuoteen, jolloin tulot lisääntyvät peräti 9 % taloudellisen aktiiviteetin kohenemisen ja välillisen verotuksen kiristämisen seurauksena. Vuosina 2012–2015 valtiontalouden alijäämä supistuu verrattain vähän tulojen kasvun hidastuessa ja jäädessä vain hieman menojen kasvua nopeammaksi.

Kuntasektori näyttää selviävän taantumasta verrattain pienin vaurioin. Taluskriisin aikana kuntien rahoitusasemaa on tietoisesti pyritty tukemaan esimerkiksi korottamalla väliaikaisesti niiden osuutta yhteisöveron tuotosta. Lähivuosina kuntien verotulojen kasvu nopeutuu, joskin keskimäärin runsaan 3½ prosentin kasvu on selvästi taantumaa edeltäviä vuosia hitaampaa. Taantumien jälkeen kuntien on kuitenkin jatkettava säästötoimia talouden tasapainottamiseksi. Kun lisäksi kuntatalouden kustannustason ennakoidaan kehittyvän suhteellisen maltillisesti, kuntien menojen arvioidaan kasvavan kutakuinkin tulojen kasvua vastaavasti. Kuntatalous säilyykin lähivuosina lähellä tasapainoa.

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

Keskipitkällä aikavälillä nopeimmin kasvavan menoerän muodostavat valtion ja kuntien korkomenot. Korkotaso on tällä hetkellä hyvin alhainen, ja lainakannan kasvusta huolimatta korkomenot pysyvät vielä suhteellisen matalina. Valtion ja kuntien yhteenlasketun velan efektiivinen korko on alhaisimmillaan ensi vuonna eli noin 3 prosentissa. Tarkasteluajanjakson loppua kohden velanoton hinta kasvaa ½ prosenttiyksikköä yleisen korkotason noustessa.

Taulukko 2.2 Julkisen sektorin nettoluotonanto

	2008*	2009*	2010**	2011**	2012**	2013**	2014**	2015**
	prosenttia BKT:sta							
Nettoluotonanto	4,2	-2,7	-3,3	-1,4	-0,8	-0,9	-0,8	-1,0
Valtionhallinto	0,5	-4,9	-5,9	-4,3	-4,0	-4,0	-3,8	-3,7
Paikallishallinto	-0,4	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Työeläkelaitokset	3,9	2,9	2,9	3,1	3,3	3,1	3,0	2,9
Muut sosiaaliturvarahastot	0,1	-0,3	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Lähde: Tilastokeskus, VM

Korkotason nousu välittyy viiveellä korkomenoihin sitä mukaa kun olemassa olevaa velkaa joudutaan uusimaan aiempaa korkeammalla korolla. Julkisyhteisöjen korkomenot yltyvät yli 4,5 mrd. euroon vuonna 2015, kun ne vielä viime vuonna olivat vain 2,4 mrd. euroa.

2.2.3 Peruslaskelman kehitykseen liittyvistä riskeistä

Arvio keskipitkän aikavälin näkymistä pohjautuu lähinnä talouskasvun taustalla oleviin tarjontatekijöihin eli taloudessa käytettävissä oleviin resursseihin kuten työvoiman määrään, pääomakantaan ja tuottavuuskehitykseen. Tällöin kysyntätekijät saavat pienemmän painon talouskasvun ennakkoinnissa verrattuna lyhyen aikavälin ennusteisiin. Keskipitkän aikavälin skenaarioiden aikajänne ulottuu tyypillisesti 4-5 vuoden päähän.

Markkinamekanismi pyrkii osaltaan ohjaamaan talouden resurssien kohdentumista mahdollisimman tehokkaasti niin työ-, hyödyke- kuin pääomamarkkinoillakin. Hieman yksinkertaistaen keskipitkän aikavälin perusskenaarion kasvuarvio pohjautuu siihen oletukseen, että taloudessa finanssikriisin jäljiltä vajaakäytössä olevat resurssit kyetään hyödyntämään lähivuosina tämänhetkistä paremmin. Markkinoiden toimintaan liittyvät epätäydellisyydet voivat kuitenkin johtaa siihen, että esimerkiksi työvoimaresurssien osalta ei välttämättä päädytäkään automaattisesti tilanteeseen, jossa työtä hakevien työmarkkinoille tarjoama työpanos olisi täyskäytössä. Tämä voi ilmetä siten, että korkeana pysyttelevästä työttömyydestä huolimatta samanaikaisesti valitsee pulaa työvoimasta joillakin talouden osa-alueilla.

Ei ole itsestään selvää, että vientisektorimme pystyy hyödyntämään täysimääräisesti maailmantalouden elpymisen myötä kasvavia vientimarkkinoita. Tämä edellyttää sitä, että teollisuutemme hintakilpailukyky kehittyy myönteisesti. Työmarkkinoilla on siirrytty aiempaa hajautetumpaan palkanmuodostukseen, mikä on lisännyt eri alojen välistä palkkakilpailua. Riskinä on, että palkanmuodostuksessa työllisyyskehityksen painoarvo jää aiempaa vähäisemmäksi.

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

Julkisen talouden tuloihin liittyvä epävarmuus

Kansantalouden kokonaistuotanto muodostaa karkeasti tarkastellen julkisen sektorin keräämien verojen veropohjan. Bruttokansantuotteen kasvaessa myös verotulot lisääntyvät. Suhdannevaihteluiden seurauksena verojen tuotto voi kuitenkin vaihdella kokonaistuotannon kehitystä voimakkaammin. Verokertymän herkkyydessä BKT:n kasvuvauhdin suhteen on eroja myös verolajeittain. Kertymän kannalta merkittävimmistä tuloeristä suhdanneherkimpiä ovat yhteisöverot, pääomatulovero sekä autovero, vaikka koko kertymään nähden näiden osuus on suhteellisen pieni. Näille veroille on tyypillistä se, että korkeasuhdanteen aikana kertymä voi kasvaa kokonaistuotantoa voimakkaammin ja vastaavasti laskusuhdanteessa kehitys voi olla puolestaan heikompa.

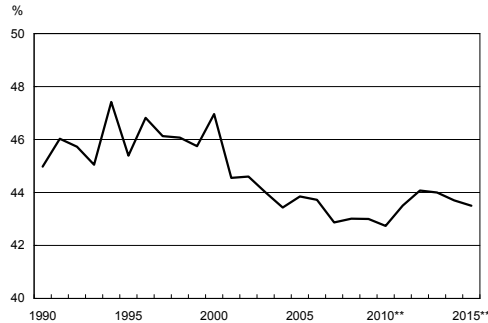
Talouskasvun vaikutukset työllisyyteen ja verokertymiin vaihtelevat myös sen mukaan mitkä kysyntätekijät ovat kasvun taustalla. Esimerkiksi vientivetoisen talouskasvun vaikutukset työllisyyteen ja verotuloihin jäävät yleensä vähäisemmäksi verrattuna vastaavansuuruiseen kotimaisen kysynnän tuottamaan kasvuun. Vientiin verrattuna kotimaisesta kysynnästä kohdistuu selvästi suurempi osa työvaltaiseen palvelutuotantoon, mikä heijastuu myös verokertymään.

Verojen tuotto suhteessa kokonaistuotantoon voi vaihdella myös verojen maksamiseen liittyvien ajoitustekijöiden vuoksi. Esimerkiksi yhteisöveron tapauksessa näiden ajoitustekijöiden vaikutus voi olla merkittävä. Yritysten tulosten perusteella määräytyvä vero kertyy useamman vuoden aikana. Verotulot suhteutettuna kokonaistuotantoon voivat siis vaihdella, ajoitustekijöiden, kasvun rakenteen ja veroperustemuutosten seurauksena.

Julkisyhteisöjen saamat muut tulot suhteutettuna kokonaistuotantoon ovat nousseet 2000-luvulla noin 10 prosenttiin. Muut tulot koostuvat lähinnä omaisuustuloista ja erilaisista julkisista palveluista perittävistä maksuista. Omaisuustuloja on talouskriisiä edeltäneinä vuosina lisännyt varautuminen eläkemenojen kasvuun kun eläkerahastoja on vahvistettu. Lähivuosina muiden kuin verotulojen osuuden kokonaistuotannosta arvioidaan pysyvän nykyisellä tasollaan.

Suomen kansantalous on vähitellen toipumassa finanssikriisistä. Viennin vetämänä kansantuote kääntyi tänä vuonna kasvuun. Verojen BKT-osuuden nousua selittävät verotuksen kiristäminen sekä suhdanneherkimpien verojen tuoton koheneminen taloudellisen aktiviteetin elpymässä. Valtion rahoitusase-

**Kuvio 2.5 Julkisyhteisöjen verotulot,
suhteessa BKT:hen, %**



Lähde: Tilastokeskus, VM

man vahvistamiseksi eräitä välillisiä veroja kuten arvonlisäveroa, energiaveroja sekä makeis- ja virvoitusjuomaveroa on jo päätetty korottaa. Vuosina 2010–2011 voimaan tulevat veronkorotukset lisäävät valtion saamia verotuloja yhteensä 1,5 mrd. euroa vuodessa. Kriisin aikana voimakkaimmin supistuneen yhteisöveron tuotto oli ennen kriisiä 3½ % suhteessa kokonaistuotantoon. Perusskenaariossa yhteisöverokertymä suhteessa kokonaistuotantoon yltää tarkasteluajanjakson loppuun mennessä 3 prosenttiin. Kertymän kasvua saattavat hidastaa yrityksille kriisin aikana syntyneet vähennyskelpoiset tappiot.

Alkoholijuoma-, tupakka- ja energiaverojen kehitykselle on ollut ominaista se, että niiden veropohja on kasvanut viime vuosina kansantuotetta hitaammin, joten kyseisten verojen tuotto kokonaistuotantoon suhteutettuna olisi alentunut ilman päätettyjä veronkorotuksia. Energiaverojen tuotosta yli puolet kertyy liikennepolttoaineista. Energian hinnan nousu ja tekninen kehitys ovat edistäneet ajoneuvojen energian käytön tehostumista. Ympäristötietoisuuden lisääntyessä ja ajoneuvoveron ympäristöohjauksen myötä autojen ominaiskulutus on pienentynyt. Kyse on trendinomaisesta kehityksestä, joka jatkossakin voi vähentää ainakin joidenkin yksittäisten verojen tuottoa kokonaistuotantoon suhteutettuna. Alkoholien ja tupakan kulutus jatkossakin kasvaneen muuta kuluusta hitaammin. Valmisteverojen suhde kokonaistuotantoon alenee hieman tarkasteluajanjakson loppupuolella.

Finanssikriisin yhteydessä verotulojen supistumisen voimakkuutta ei kyetty ennakoimaan täysimääräisesti. On myös mahdollista, että suhdannenousun yhteydessä vastaavasti verotulojen kasvuvauhti aliarvioidaan. Tämä riski koskettaa lähinnä suhdanneherkimpää veroja kuten yhteisö- ja pääomatuloveroja. Pääomatuloveron veropohjasta vaikeimmin ennakoitavissa olevan erän muodostavat kotitalouksien saamat luovutusvoitot. On mahdollista, että luovutusvoitot ja sen myötä pääomatulot voisivat kasvaa peruslaskelmassa arvioitua nopeamminkin. Pääomatuloveron merkitys verotulojen kokonaiskertymän kannalta on kuitenkin verrattain rajallinen, joten valtiontalouden asemaa odotettua myönteisempi pääomatulojen kehitys ei kuitenkaan olennaisesti muuttaisi.

Julkisen talouden menoarvio maltillinen suhteessa menopaineisiin

Julkisen talouden menojen kehitys on arvioitu voimassaolevien politiikkalinjausten pohjalta. Valtiontalouden menoarvioihin ei sisälly tulevan vaalikauden osalta minkäänlaista harkinnanvaraista menotason korotusta, ja arvio lähtee siten historian taustaa vasten hyvin maltillisesta menojen kehityksestä. Suomessa julkiset menot ovat kasvaneet ajanjaksolla 1990–2010 keskimäärin 3,7 % vuodessa kun BKT:n arvon kasvu on ollut vajaa 4 % keskimäärin vuodessa. Tällä vuosituhannella ero on ollut hieman pienempi. Keskipitkän ajan peruslaskelman mukaan julkiset menot kasvaisivat maltillisemmin, keskimäärin vajaa 4 % keskimäärin vuodessa, kun kokonaistuotannon arvon keskimääräinen vuosittainen kasvuarvio vuoteen 2015 saakka on lähes 4½ %.

Kehyspäätöksessä vuosille 2011–2014 (30.3.2010) on arvioitu budjettitalouden menojen kasvavan noin² 1,3 miljardilla eurolla neljän vuoden aikana. Kasvu johtuu lähes kokonaan korkomenoista. Kehyspäätöksen jälkeen budjettitalouden keskipitkän aikavälin menokehitysarvioita on korjattu kesän 2010 aikana tehdyillä päätöksillä sekä syyskuun 2010 ennusteilla.

Päivitettyjen laskelmien perusteella valtion budjetin menojen nimellinen kasvu vuodesta 2011 vuoteen 2015 olisi noin 6,7 mrd. euroa³, mikä johtuu korkomenojen lisäksi hintatason noususta. Muutos jakautuu seuraaviin tekijöihin:

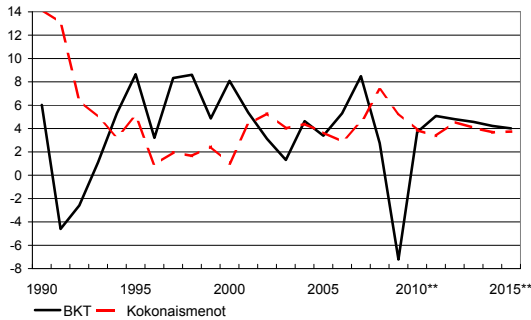
- perusmenojen (*menot pl. korkomenot*) aleneminen, noin 6 % (0,4 mrd.)
- korkomenojen kasvu vajaa kolmannes (2,1 mrd.)
- lakisääteisesti indeksisidonnaisten menojen hintaperusteiden muutos, noin 40 % (2,7 mrd.)
- muut hintamuutosta aiheuttavat tekijät (kuten kehystason vuosittainen muu kuin lakisääteinen hintakorjaus sekä valtion palkkaratkaisujen vaikutus), noin kolmannes (2,3 mrd.)

Menojen kasvuarvio sisältää siis oletuksen hallinnonalojen menojen supistumisesta. Nykyisellä vaalikaudella perusmenojen nimellinen vuosikasvu on ollut mm. automaattisista vakauttajista sekä elvytystoimista johtuen runsas 6 % (*reaalinen 3,5 %*), kun laskelmassa kasvu on vain 2 % (*reaalisesti perusmenot supistuvat 1 %*). Aiempina vaalikausina perusmenojen nimellinen kasvu on ollut 3,1-4,7% (*reaalinen 1,0-1,8%*).

² Korkomenoarvio nimellisin hinnoin, muut menot kiintein vuoden 2011 hinnoin.

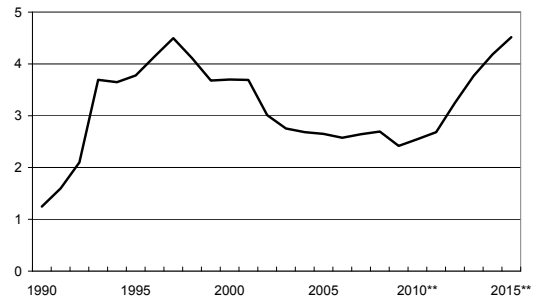
³ Nimellisen muutoksen laskennassa on käytetty valtion menojen hintaindeksin ennustetta, joka pohjautuu kansantalousosaston syyskuun 2010 hintakehitysarvioihin. Todelisuudessa valtion kehykseen kuuluvat menot hintakorjataan yksityiskohtaisemmassa prosessissa aina ko. vuotta edeltävän syksyn ennusteilla ja vahvistetuilla indekseillä.

Kuvio 2.6a BKT ja julkiset menot,
arvo, muutos edellisestä vuodesta, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

Kuvio 2.6b Julkisyhteisöjen korkomenot,
miljardia euroa

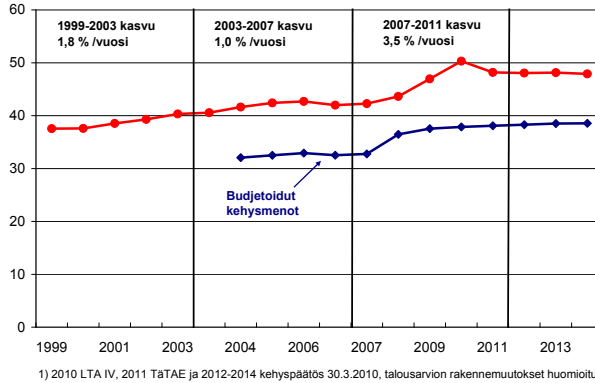


Vuoden 2011 menotasossa taantuman synnyttämät kustannukset (*suhdanne-
neluontoiset menot sekä finanssisijoitusmenot*) ovat edelleen korkealla tasolla. Näiden suhdannesidonnaisten menojen odotetaan nykyennusteiden mukaan laskevan merkittävästi vuoteen 2015 mennessä. Myös muun muassa veteraaneihin liittyvien menojen arvioidaan supistuvan. Toisaalta eläkkeiden ja kuntien valtionosuuksien on arvioitu nousevan.

Laskelmassa ei seuraavan vaalikauden vuosille sisälly nykyisen hallituksen kertaluonteisia tai vaalikaudeksi päättämiä menokorotuksia. Tällaisia korotuksia ovat mm. elvytystoimet, pääomasijoitukset, määräaikaiset henkilötyövuosisäilykset, Maatilatalouden kehittämisrahaston rahoitus ym. vaalikaudeksi päätetyt rahoitukset sekä varaukset rakennemuutospaikkakuntien tarpeisiin. Näiden lisäksi laskelmasta puuttuvat seuraavan eduskunnan päätettäväksi tulevat harkinnanvaraiset, mutta todennäköiset menokohteet. Suurimpia tämän-
tyyppisiä menoja voisivat olla kehitysyhteistyömenot, vuodelle 2012 ajoittuva valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus sekä t&k-määrärahat. Liikenneinvestointien perintö ensi vaalikaudelle on nykypäätöksiin varsin mit-
tava eikä oletetun määrärahan mitoituksessa ole tilaa uusille hankkeille seuraavan vaalikauden ensimmäisinä vuosina. On myös eräitä menoeriä, joiden tasoa on toistaiseksi varsin vaikea arvioida kaudelle 2012–2015. Tällaisia ovat muun muassa EU:n ratkaisuihin ja uuteen ohjelmakauteen sidoksissa olevien menojen taso, sairausvakuutuslaista johtuvat menot, IT-hankkeet, EU-jäsenmaksun kehitys sekä uusiutuvan energian tuotantotuen toteutuvat kustannukset.

Valtionvelan korkomenojen arvioidaan lisääntyvän seuraavalla vaalikaudella noin ½ miljardia euroa vuosittain. Arviot korkomenoista perustuvat alkusyksystä 2010 päivitetyn tasapainoarvion sekä valtiovarainministeriön kansantalousosaston korkoennusteiden pohjalta tehtyihin Valtiokonttorin laskelmiin.

Kuvio 2.7 Budjettitalouden perusmenot (menot pl. korkomenot) vuoden 2011 hinnoin ¹⁾, miljardia euroa



Kuntien menoissa sekä positiivisia että negatiivisia riskejä

Vaikka kunnat joutuvatkin lähivuodet paikkailemaan taantuman aiheuttamia vaurioita, myös arviota kuntien keskipitkän aikavälin menojen vajaan 4 prosentin kasvusta on syytä pitää verrattain varovaisena. Kuntien tulokehityksen piristymisestä huolimatta kunnallisverotuksen kiristyminen ja velkaantumisen jatkuminen pystytään ehkäisemään vain, mikäli menojen kasvu sopeutuu tulokehityksen asettamiin rajoihin eli selkeästi 2000-luvun alkua hitaammaksi.

Kuntasektorin menoarvio perustuu nykytasoiseen veloitteiden määrään. Arvio pitää sisällään noin prosentin vuosittaisen volyymikasvun, mikä vastaa ikääntymisestä aiheutuvaa palvelujen kysynnän kasvua. Kustannustason oletetaan kasvavan noin 3 %, mikä johtuu suurelta osin ennakoidusta ansiotason noususta. Kunta-alan ansiotasoon liittyy kuitenkin mittavia sekä työvoimakilpailusta että työmarkkina-asetelmista aiheutuvia nousupaineita.

Keskipitkän aikavälin urassa ei oteta suoranaisesti kantaa siihen, miten meneillään olevat rakenneuudistukset vaikuttavat kuntien menokehitykseen. Mittavista yhdistymisavustuksista ja tietojärjestelmähankkeista huolimatta kuntien tuottavuuden on oletettu pysyvän muuttumattomana. Onkin epävarmaa, aiheuttavatko rakenneuudistukset edelleen menojen kasvua vai pystytäänkö niiden mahdollistamia hyötyjä realisoimaan jo tulevana vaalikautena.

Oman riskinsä erityisesti valtion kireän taloustilanteen näkökulmasta aiheuttaa seuraava kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon tarkistus, joka tehdään valtion vuoden 2012 talousarvioon. Neljän vuoden välein tehtävä tarkistus on ollut viime kertoina mittaluokaltaan useita satoja miljoonia euroja. Tässä vaiheessa vuoden 2009 kustannuspohjien perusteella tehtävään tarkistuksen suuruusluokasta ei vielä ole tietoa, eikä mahdollinen maksatus sisälly näin ollen valtion meno- eikä kuntien tuloarvioihin.

2.3 Pitkän ajan näkymät tuleviksi vuosikymmeniksi

2.3.1 Kokonaiskuva talouden pitkän aikavälin näkymistä

Työssäkäyvien taakka kasvaa

Julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiin vaikuttavat ratkaisevasti eläkeikää lähestyvät suuret ikäluokat sekä elinajanodotteen jatkuva piteneminen. Elinajanodotteen odotetaan kasvavan karkeasti noin kahdella vuodella jokaista tulevaa vuosikymmentä kohden. Suurten ikäluokkien aiheuttama demografinen vaikutus on Suomessa muihin EU-maihin nähden varhaisempi; väestön ikärakenne heikkenee tulevien kahden vuosikymmenen aikana nopeammin kuin minkään muun EU-maan väestön ikärakenne. Vanhushuoltosuhte (*yli 65-vuotiaiden suhde työikäisiin*) nousee nykyisestä noin 25 prosentista 44 prosenttiin v. 2030 ja 50 prosenttiin v. 2050. Tämä siis tarkoittaa, että yhtä 65-vuotta täyttänyttä kohden on nyt neljä työikäistä mutta v. 2050 enää kaksi työikäistä.

Talouskasvu hidastuu pitkällä aikavälillä

Väestön ikääntyminen hidastaa talouskasvua tulevina vuosikymmeninä talouden käytettävissä olevan työvoiman määrän pienentyessä. Pitkällä aikavälillä talouskasvu perustuu työpanoksen sekä tuottavuuden kasvuun. Työpanoksen ennakoidaan alkavan pienetä jo kuluvasta vuodesta lähtien, kun työikäisestä väestöstä poistuu enemmän ihmisiä kuin sinne tulee.⁴ Toisen talouskasvun tekijän, tuottavuuden kasvun odotetaan hidastuvan mm. tuotannon palvelupainotteisuuden lisääntymisestä johtuen. Talouskasvun odotetaan hidastuvan tällä ja tulevilla vuosikymmenillä viime vuosisadan n. 3 prosentista runsaaseen 1½ prosenttiin vuodessa. Talouskasvun ennakoitu hidastuminen heikentää verotulojen kasvua ja sitä kautta julkisten hyvinvointipalvelujen rahoitus pohjaa.

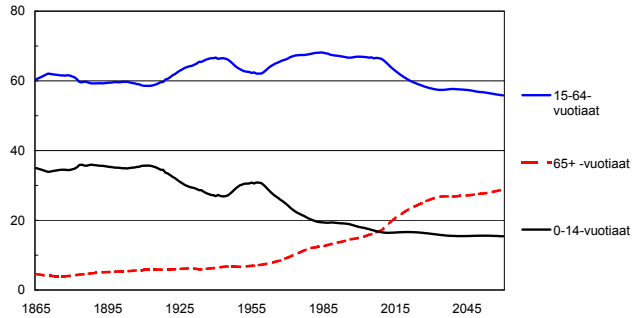
Ikäsidonnaiset menot lisääntyvät tuntuvasti

Julkisen talouden menojen suhde kokonaistuotantoon on kasvanut vuodesta 1980 noin 10 prosenttiyksiköllä. Taustalla on työeläkkeiden sekä muiden julkisten menojen kasvu (*kuvio 2.10*). Kansaneläkkeiden osuus on samanaikaisesti laskenut hieman. Julkisten menojen bkt-osuus on siis kasvanut 30 vuodessa voimakkaasti, vaikka väestörakenteessa ei ole tapahtunut vielä julkisten menojen kasvua automaattisesti lisäävää kehitystä.

Vuoteen 2060 ulottuvassa projektiossa julkisten menojen kasvua selittää puolestaan demografinen kehitys. Väestörakenteen muutoksen seurauksena

⁴ Työpanos voi kasvaa huolimatta työikäisen väestön määrän kääntymisestä laskuun, mikäli työvoimaan osallistuminen kasvaa esim. työurien pidentymisen kautta.

Kuvio 2.8 Suomen väestön ikärakenteen kehitys,
vuosina 1865-2060, prosenttia väestöstä



Lähde: Tilastokeskus/Väestörakenne, Väestöennuste 2009

ikäsidonnaiset menot (tässä yhteydessä komission ikääntymistyöryhmän AWG:n käytännön mukaisesti eläkkeet, terveydenhuolto-, pitkäaikaishoito-, opetus- ja työttömyysmenot) uhkaavat kasvaa voimakkaasti. Työeläkkeet jatkavat kasvuaan kuluvalle ja ensi vuosikymmenellä työeläkeläisten määrän lisääntyessä nopeasti väestön ikääntymisen seurauksena. Julkiset sosiaali- ja terveystaloudet kasvavat etenkin palveluissa, jotka kohdistuvat vanhimpiin ikäluokkiin (esim. pitkäaikaishoito, vuodeosastoahoito). Vanhusten hoito- ja hoivamenojen kasvu alkaa kiihtyä vasta 2020-luvulta lähtien. Erityisesti pitkäaikaishoidon menot lisääntyvät selvästi vuoden 2030 jälkeen, kun elinajanodote jatkaa nousuaan. Mikäli nykyisistä palveluvelvoitteista pidetään kiinni, euromääräisesti ikäsidonnaiset menot uhkaavat 2½-kertaista reaalisesti tulevina vuosikymmeninä (kuvio 2.9).

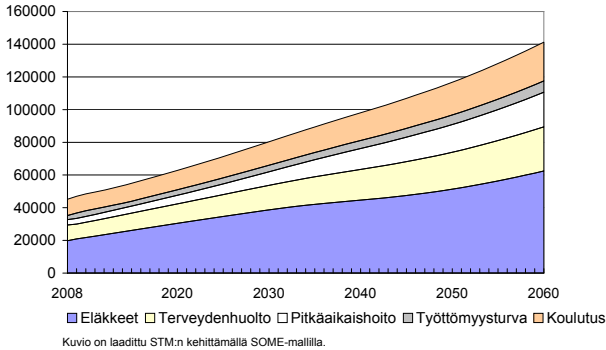
Julkinen sektorin työvoimatarve kovassa kasvussa

Kuntien järjestämistä vastaavien sosiaali- ja terveystalouksien kysynnän kasvu merkitsee julkisen sektorin työvoimatarpeen lisääntymistä. Kun talouskasvu tulevaisuudessa on yksinomaan tuottavuuskehityksen varassa, on tärkeää, ettei perinteisesti heikomman tuottavuuskehityksen julkinen sektori nielaise liian suurta osaa työvoimapotentialista. Julkisen sektorin työvoimatarpeen vähentäminen vähentäisi myös työvoimakilpailua ja palkkapaineita ja parantaisi kansantalouden kilpailukykyä edellytyksiä. Tähän palataan yksityiskohtaisemmin luvussa 4.2.

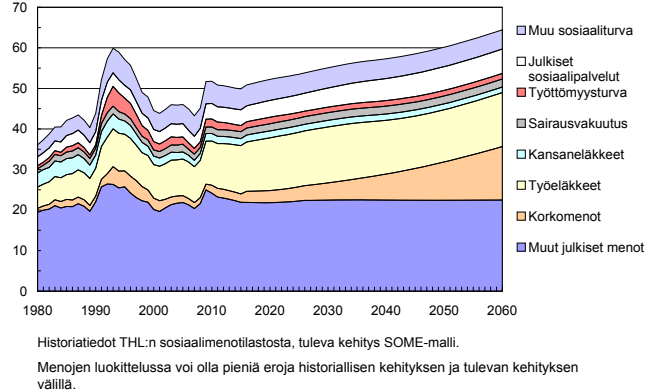
2.3.2 Julkisen talouden pitkän aikavälin peruslaskelma

Kestävyyslaskelmassa tarkastellaan pitkän aikavälin (vuosien 2015–2060) kehityksen talouspolitiikalle asettamia vaatimuksia. Laskelmissa pääasiassa väestötekijöistä mutta myös muista menokehitykseen liittyvistä oletuksista sekä edellisten seurauksena kehittävistä korkomenoista johdettu menoarvio sovitetaan kansantalouden pitkän aikavälin kasvunäkymiin. Kyse on ns. muuttumattoman politiikan tarkastelusta eli laskelmissa koko julkisen talouden vero-

Kuvio 2.9 Ikäsidonnaiset menot
miljardia euroa, vuoden 2008 hinnoin



Kuvio 2.10 Julkiset menot
prosenttia BKT:stä



aste pidetään lähtötilanteen tasolla. Laskelman lähtökohtana on edellä luvussa 2.2 esitetty arvio talouskehityksestä vuoteen 2015 asti.

Laskelmien taustaoletukset

Julkisen talouden pitkän aikavälin laskelmat perustuvat Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteeseen sekä pitkän aikavälin oletuksiin makrotalouden keskeisistä muuttujista (*työllisyys, työttömyys, tuottavuus ja korkotaso*).⁵

- Uusimman väestöennusteen mukaan maahanmuutto (+15 000/vuosi) on aiempaa suurempaa ja odotettu elinikä (+9½ vuotta) kasvaa aikavälillä 2010-2060 selvästi aiemmin arvioitua nopeammin. Näiden yhteisvaikutuksena julkisen talouden kestävyys heikkenee.
- Työllisyysasteen (15-64 -v.) odotetaan vakiintuvan vuoteen 2035 mennessä 73½ prosenttiin ja työttömyysasteen noin 7 prosenttiin. Työurien on oletettu pidentyvän vuoden 2005 eläkeuudistuksen mukaisesti 1½ vuodella vuoteen 2025 mennessä. Demografisesta kehityksestä johtuen työpanoksen ei kuitenkaan ennakoida kasvavan lainkaan, joten talouskasvu jää täysin tuottavuuden nousun varaan.
- Työn tuottavuuden oletetaan kasvavan 1¼ % vuodessa.
- Työpanoksen kehitystä ja tuottavuutta koskevien oletuksen seurauksena bruttokansantuotteen kasvu jää noin 1¼ prosenttiin.
- Julkisen velan reaalkorko on 3 %. Julkisen talouden eli lähinnä työeläkelaitosten rahoitussijoitusten reaalkorko-oletus on puolestaan 4 %. Tämä perustuu oletukseen, että riskipitoisten osakkeiden keskimääräinen tuotto-odotus olisi pitkällä aikavälillä riskittömän velan kustannuksia korkeampi.

⁵ EU:n piirissä on sovittu käytettäväksi yhteneväisiä EU:n talouspoliittisen komitean kehittämää laskentamenetelmiä ja kestävyysmääritelmiä. Laskelmassa käytetyt oletukset, jotka on esitetty oikeassa taulukossa, vastaavat pitkälti EU:ssa yhteisesti sovittuja oletuksia.

Nämä taulukoon 2.3 kootut oletukset eivät olennaisesti poikkea muista eri tarkoituksiin laadituissa pitkän ajan kehitysarvioista. Yksinkertaisuuden vuoksi laskelmassa työvoiman rakenne ei vaikuta työn tuottavuuteen, työntuntien määrä työllistä kohden pysyy vakiona eikä tuottavuuden oleteta muuttuvan julkisissa hyvinvointipalveluissa. Laskelmassa eläkemenojen nousu katetaan eläkemaksujen nostoilla, jolloin kokonaisveroasteen pysyminen vakaana edellyttää muun verotuksen alenemista. Työeläkemaksujen oletetaan nousevan keskipitkällä aikavälillä ns. sosiaalilupossa v. 2009 sovitun mukaisesti eli yhteensä 1,6 prosenttiyksikköä vuosina 2011-14. Julkisen sektorin eläkemaksuissa ei ole vastaavaa korotuspainetta. Eläketurvakeskuksen arvion mukaan työeläkemaksuun kohdistuu nousupainetta noin 4 prosenttiyksikköä suhteessa palkkasummaan vuoteen 2035 asti (*ml. em. 1,6 %-yksikköä*), jonka jälkeen eläkejärjestelmän rahoituksen arvioidaan olevan kestäväällä uralla.

Käytetyt oletukset eivät ole ennusteita tulevasta mutta ne on pyritty tekemään mahdollisimman realistisiksi. Oletusten perusteltavuus on kuitenkin arvioitava uudestaan aina olosuhteiden muuttuessa, koska moniin muuttujiin voidaan vaikuttaa poliittisilla ratkaisuilla. Pitkän ajan laskelman tarkoituksena onkin tarjota tietoa väestön ikääntymisen aiheuttamista paineista julkiselle taloudelle. Laskentakehikossa voidaan hahmottaa myös muuttujien välillä vallitsevia yhteyksiä.

Julkisten menojen kehitys pitkällä aikavälillä

Julkisten menojen pitkän aikavälin kehitystä arvioitaessa kokonaismenot jaetaan kolmeen luokkaan: ikäsidonnaisiin menoihin, korkomeneihin ja muihin menoihin. Laskelmissa näitä käsitellään eri tavoin:

- Ikäsidonnaiset menot arvioidaan oletuksiin perustuvana ehdollisena ennusteena.
- Muiden kuin ikäsidonnaisten ja korkomenojen oletetaan kestävyyslaskelmassa pysyvän vakiona suhteessa kokonaistuotantoon.
- Korkomenot määräytyvät edellisten oletusten seurauksena kehittyvän velan määrän ja korko-oletuksen perusteella.

Ikäsidonnaisten eli väestörakenteesta riippuvien menojen kehitys pitkällä aikavälillä on arvioitu sosiaali- ja terveysministeriössä kehitetyllä sosiaalimenojen analyysimallilla (*SOME-malli*) yhteistyössä valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Edellä mainituilla oletuksilla laskettuna ikäsidonnaiset menot kasvavat hieman alle 5 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen aikavälillä 2015–2060 (*taulukko 2.4*). Suurin osa noususta tapahtuu jo vuoteen 2030 mennessä. Eläkemenojen nopein kasvu ajoittuu 2010- ja 2020-luvuille, jonka jälkeen eläkemenot suhteessa kokonaistuotantoon hieman laskevat. Muista ikäsidonnaisista menoista pitkäaikaishoidon menot kas-

Taulukko 2.3. Pitkän aikavälin laskelmien makro-oletukset

	2015**	2020**	2030**	2060**
Työn tuottavuuden kasvu, %	1,7	1,7	1,7	1,7
BKT:n kasvu, %	1,8	1,7	1,7	1,7
Työvoimaosuus 20-64, yhteensä	81,1	82,1	83,5	83,7
Työvoimaosuus 20-64, miehet	82,9	83,9	85,2	85,4
Työvoimaosuus 20-64, naiset	79,2	80,3	81,6	81,9
Työttömyysaste, %	6,7	7	7	7
65 v. täyttänyt väestö, %	20,4	22,7	25,9	28,7
Inflaatio,%	2	2	2	2
Nettomaahanmuutto, tuhatta hlöä	15	15	15	15
Syntyvyys	1,85	1,85	1,85	1,85
Velan reaalikorko, %	3	3	3	3
TEL-sijoitusten reaalituotto; %	4	4	4	4

Lähde: Tilastokeskus, VM

vavat jyrkästi vielä vuoden 2030 jälkeenkin. Työttömyysturvamenot pysyvät suurin piirtein lähtövuoden tasolla ja koulutusmenot supistuvat hieman nuorten ikäluokkien pienenemisen myötä.

Ikäsidonnaisten menojen kasvu johtuu väestörakenteen muutoksen lisäksi myös muista tekijöistä. Työeläkemenosta oletetaan, että työeläkeindeksi korottaa eläkkeitä vuosittain nykyisten sääntöjen mukaisesti, eli kuluttajahintojen nousun paino indeksissä on 80 % ja ansiotasoindeksin nousun paino 20 %. Lisäksi työeläkemenoihin vaikuttaa vielä työeläkejärjestelmän kypsyminen. Tällä tarkoitetaan, että yhä pienempi osa eläkeläisistä on sellaisia, jotka eivät olleet kartuttaneet eläkettä koko työuransa aikana. Pidemmällä aikavälillä kuitenkin elinaikakerroin vaikuttaa eläkkeisiin päinvastaiseen suuntaan. Kansaneläkkeiden osuus ikäsidonnaisista menoista laskee työeläkkeiden kasvaessa. Kansaneläkemenojen oletetaan kasvavan indeksillä, jossa kuluttajahinnoilla ja ansiotasoindeksillä on yhtä suuri paino. Tällä kansaneläkeindeksistä poikkeavalla oletuksella ennakoidaan tulevia tasokorotuksia kansaneläkkeissä. Terveystuotomenojen on oletettu nousevan nopeammin kuin yleinen tulotaso. Tulojousto on 1,1 laskelman lähtökohdassa, ja se konvergoituu yhteen vuoteen 2060 mennessä. Terveystuotomenojen osalta oletetaan myös, että pidentävästä eliniästä puolet on terveinä ja toinen puoli sairaina elettyjä vuosia. Pitkäaikaishoidon osalta ikärakenteen muutoksella on selvästi suurin vaikutus menojen kasvuun.

Laskelmassa muiden menojen osuus suhteessa kokonaistuotantoon on yksinkertaisuuden vuoksi pidetty muuttumattomana. Muut kuin ikäsidonnaiset menot pitävät sisällään esimerkiksi valtion toiminta- ja palkkamenot, puolus-

Taulukko 2.4. Julkisen talouden perusura

	2008*	2015**	2020**	2030**	2060**	2015-2060
	prosenttia BKT:sta					
Julkiset kokonaismenot	49,3	54,4	56,9	60,1	70,0	15,7
mistä ikäsidonnaiset menot	24,5	28,3	29,8	31,8	32,8	4,6
Eläkkeet	10,7	13,4	14,5	15,3	14,5	1,1
Terveystenhoito	5,2	5,5	5,6	6,0	6,3	0,8
Pitkäaikaishoito	1,8	2,2	2,5	3,3	4,9	2,7
Työttömyys	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	0,1
Ei-ikäsidonnaiset menot	22,4	24,0	24,0	24,0	24,0	0
Korkomenot	2,4	2,1	3,0	4,3	13,2	11,1
Julkiset kokonaistulot	53,5	53,4	53,5	52,7	51,6	-1,9
Omaisustulot	4,9	4,0	4,0	3,3	2,1	-1,9
Suhdannekorjattu jäämä	2,3	-0,8	-3,2	-7,2	-18,3	-17,5
Julkinen bruttovelka	34,1	56,7	64,3	91,9	281,8	225,2
Eläkevarat, brutto	57,1	63,1	69,5	70,4	71,8	8,7

Laskelma perustuu Tilastokeskuksen väestöennusteeseen (2009) ja on tehty STM:n SOME-mallilla.

tusmenot, infrastruktuurimenot, kuntien hallintomenot yms. Todellisuudessa myös erilaisiin ei-ikäsidonnaisiin menoihin voi kohdistua merkittäviä korotuspaineita esim. sitä kautta, että julkisten menojen hintakehitys on tyypillisesti ollut nopeampaa kuin kansantuotteen hinnan nousu. Kuva julkisen talouden pitkän aikavälin kehityksestä voikin peruslaskelman tapauksessa olla liian myönteinen, koska siinä keskitytään tarkastelemaan ennen muuta ikäsidonnaisten menoihin kohdistuvaa nousupainetta.

Korkomenojen osalta arvio edustaa kaavamaista laskelmaa, jossa ei ole otettu huomioon sitä, että julkisen talouden tilanteen heikentyminen vaikuttaa ennen pitkää myös velan saatavuuteen ja erityisesti sijoittajien vaatimaan korkoon. Viimeisimmän talouskriisin aikana korkoerot ovat kasvaneet merkittävästi eri maiden välillä. Esimerkiksi Kreikka joutuu maksamaan ottamastaan pitkäaikaisesta lainarahasta noin 9 prosenttiyksikköä korkeampaa korkoa verrattuna Saksaan. Käytännössä yksittäisen maan velkarahasta maksama riskipremio voi muuttua rahoitusmarkkinoilla hyvin nopeasti sijoittajien epäluottamuksen voimistuessa harjoitettavaa talouspolitiikkaa kohtaan.

Alijäämä ja velka uhkaavat kasvaa hallitsemattomasti

Edellä esitettyjen väestöllisten tekijöiden kehityksen vuoksi julkinen talous on ilman uusia rahoitusasemaa vahvistavia toimenpiteitä ajautumassa kestävämmään tilanteeseen. Laskelmassa päädytään asteittain kiihtyvään julkisen talouden alijäämän kasvuun vuoden 2015 jälkeen. Laskelmien päätevuoteen 2060 mennessä alijäämä kasvaisi n. 18 prosenttiin ja julkinen bruttovelka n. 280 prosenttiin bruttokansantuotteesta (*taulukko 2.4 & kuviot 2.11a ja 2.11b*). Julkiset kokonaismenot kohoaisivat lähes 16 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vajaa kolmannes tästä johtuisi ikäsidonnaisten menojen kasvusta ja loput yli kaksi kolmannesta paisuvan velan vuoksi kohoavista korkomenoista.

Edellä hahmoteltu kehityskulku on luonnollisesti todellisuudessa mahdoton. Tilanne ajautuisi ennen pitkää hallitsemattomaan kriisiin ilman talouspoliittista väliintuloa. Vertailun vuoksi esimerkiksi kriisiytyneissä EU-maissa alijäämät ovat olleet tilapäisesti suuria (*Kreikassa n. 15 % ja Irlannissa jopa yli 30 % suhteessa kokonaistuotantoon*) mutta tilanne on kääntynyt vakavaksi kriisiksi jo huomattavasti alemmilla (*runsaan 100 prosentin*) velkasuhteilla kuin mihin edellä laadittu kestävyyslaskelma päättyy.

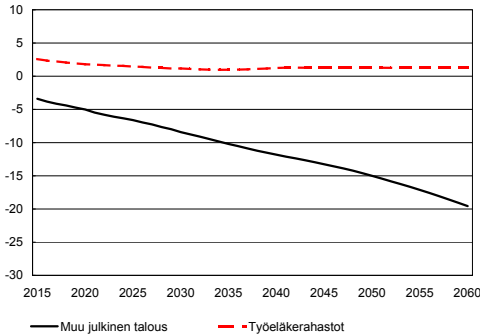
Valtio ja kunnat velkaantuvat, työeläkerahastot ylijäämäisiä

Kestävyyslaskelmien keskeisimpiä oletuksia on kokonaisveroasteen kiinnittäminen lähtövuoden (*tässä yhteydessä vuosi 2015*) tasolle. Tämän lisäksi oletetaan, että eläkejärjestelmän ylijäämäinen rahoitusasema turvataan eläkemaksuja nostamalla. Täten eläkevarat suhteessa kokonaistuotantoon pysyvät melko vakaina runsaassa 60 prosentissa.

Tämä tekee julkisen sektorin kehityksestä kaksijakoisen ja hyvin ongelmallisen. Edellä mainitut oletukset merkitsevät sitä, että valtion ja kuntien veroasteen tulee alentua (*kuvio 2.11a*). Kun tämä yhdistetään erityisesti kuntien ikäsidonnaisten menojen nousupaineeseen, valtion ja kuntien yhteenlaskettu alijäämä ja velka kasvavat jyrkästi, mikäli palveluvelvoitteista pidetään kiinni. Jos tämän lisäksi sosiaali- ja terveysmenojen kunnallisveroon aiheuttama nousupaine otettaisiin huomioon, pienenesi valtion verotulojen osuus entisestään. Lisäksi työeläkemaksujen yhteydessä on syytä muistaa, että lakisääteiset eläkevakuutusmaksut ovat vähennyskelpoisia ansiotuloverotuksessa ja aiheuttavat siten verotulojen menetystä sekä kunnallis- että valtionverotuksessa.

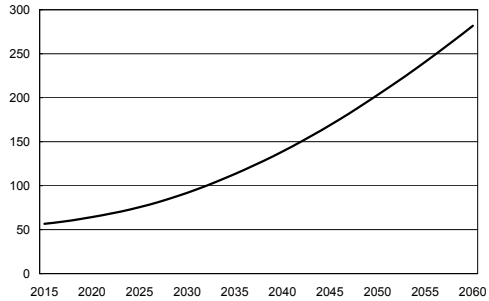
Kun hyvinvointiyhteiskunnan ja julkisen talouden kestävyys turvaaminen on kuitenkin viime kädessä valtion harteilla, on ongelmallista, että ikäsidonnaisten menojen ja siten myös verotuksen nousupaineet kohdistuvat käytännössä työeläkesektoriin ja eläkemenojen automatiikkaan sekä itsehallinnon piirissä olevaan kuntatalouteen.

Kuvio 2.11a Nettoluotonanto vuosina 2015-2060 prosenttia BKT:sta



Lähde: STM SOME-malli

Kuvio 2.11 b Julkinen velka vuosina 2015-2060 prosenttia BKT:sta



2.3.3 Pitkän aikavälin laskelmat eivät ole ennusteita

Mitä pidemmän aikavälin tarkastelusta on kyse, sitä suuremmaksi nousee epävarmuuden ja erilaisten riskien merkitys. Pitkän aikavälin skenaariot eivät ole samalla tavalla ennusteita kuin lyhyen aikavälin tarkastelut, joissa otetaan kantaa suhdannekuvan muuttumiseen muutaman lähivuoden osalta. Pitkän aikavälin laskelmat ovat eräänlaisia painelaskelmia, joilla kuvataan demografisen muutoksen vaikutuksia talouskasvuun ja julkisen talouden rahoitusasemaan. Tarkastelu perustuu keskeisiltä osin oletukseen muuttumattomasta politiikasta. Pitkän aikavälin skenaarioiden avulla pyritään hahmottamaan julkisen talouden menoihin ja tuloihin liittyvää sopeuttamistarpeen suuruusluokkaa. Seuraavassa on lueteltu esimerkkejä laskelmiin liittyvistä epävarmuustekijöistä:

- Julkisen talouden pitkän ajan kehitys- ja kestävyysarvio on ankkuroitu tässä raportissa vuodelle 2015 ennakoituun suhdannevaikutuksista puhdistettuun lähtökohtatilanteeseen. Kehitystä tulevina vuosikymmeninä tarkastellaan suhteessa tuohon lähtökohtatilanteeseen niin tulojen, menojen kuin tasapainonkin näkökulmasta. Kaikki epävarmuudet, jotka liittyvät vuotta 2015 koskevaan julkisen talouden tilannearvioon ovat siten vaikuttamassa myös pitkän ajan kestävyyttä koskeviin arvioihin ja monilta osin myös niistä tehtyihin johtopäätöksiin.
- Pitkän aikavälin laskelmissa taloudelliseen kehitykseen vaikuttavat tekijät kiteytyvät hyvin pitkälti väestön ikärakenteen muutoksiin. Pitkän aikavälin laskelmissa talouskasvu johdetaan tuottavuutta ja talouden työvoimaresursseja koskevien oletusten pohjalta. Pitkän aikavälin laskelmissa ei ole mahdollista ottaa kantaa esim. toimialoittaiseen kehitykseen.

- Laskelmien perusteena oleviin väestöennusteisiin liittyy epävarmuutta erityisesti elinajanodotteen arvioinnissa. Aiemmissa väestöennusteissa elinajanodotteen kasvua aliarvioitiin systemaattisesti, mutta tältä osin on ennusteita tarkistettu. Myös syntyvyyteen ja maahanmuuttoon liittyvillä oletuksilla on vaikutusta väestökehitykseen pitkällä aikavälillä. Korkeampi syntyvyys ja vilkkaampi maahanmuutto lisäävät kyllä työvoimaa, mikä teoriassa pienentäisi kestävyysongelmaa. Syntyvyyden kasvu lisää kuitenkin parin ensimmäisen vuosikymmenen aikana julkisen sektorin menopaineita enemmän kuin verotuloja. Maahanmuuttajien osalta epävarmuutta aiheuttaa mm. heidän työllistymisasteensa ja käyttämänsä hyvinvointipalvelut ja julkiset tulonsiirrot.
- Suuri merkitys on myös ikääntyneiden sairastavuudesta tehdyillä oletuksilla. Väestöennusteessa ennakoidaan eliniänodotteen kasvavan jatkossa runsaalla 2 vuodella vuosikymmentä kohti. Peruslaskelmassa on oletettu, että lisäelinvuosista puolet on ns. terveitä vuosia ja puolet sellaisia, jotka aiheuttavat lisämenoja pitkäaikaishoidossa. Vaihtoehtoisesti voidaan olettaa, että pitkäaikaishoitoon liittyvä palvelutarve siirtyisi myöhempään ikään. Mikäli lisäelinvuosista esimerkiksi 75 % olisikin terveitä 50 prosentin sijaan, pienenesi kestävyysvaje n. ½ prosenttiyksiköllä alentuneiden pitkäaikaishoitomenojen kautta.

3 Julkisen talouden kestävyys ja sen turvaaminen

3.1 Julkisen talouden rahoitusasema ei ole kestäväällä pohjalla

Julkisen talouden kestävyydellä tarkoitetaan julkisen talouden kykyä rahoittaa nykyinen velka sekä julkiset palvelut ja etuudet pitkällä aikavälillä. Julkista taloutta sitoo pitkän aikavälin budjettirajoite (*ns. intertemporaalinen budjettirajoite*), jossa nykyhetken arvoon diskontattujen tulojen ja menojen on oltava yhtä suuret. Tämä budjettirajoite ja kestävyysvaatimus täyttyvät, mikäli julkisen talouden rahoitusasema on tasolla, joka ennakoitulla meno- ja tulokehityksellä ei johda hallitsemattomaan velkaantumiseen.¹ Julkisen talouden katsotaan siis olevan kestäväällä pohjalla, mikäli laskelmissa julkisen sektorin velkasuhde pysyy pitkällä aikavälillä vakaana. Olennainen näkökulma kestävyysajattelussa on myös se, että poliittisten valintojen tulisi kohdella eri sukupolvia oikeudenmukaisesti, ts. nykyhetken velkaantumisella ei saa liiaksi rajoittaa tulevien sukupolvien valinnanmahdollisuuksia.

Kestävyysvaje ja kestävyuden turvaava rahoitusasema

EU:n komissio ja talouspoliittinen komitea ovat vuodesta 1999 alkaen arvioineet väestön ikääntymisen vaikutuksia EU-maiden julkisiin talouksiin. Edellä mainitun julkisen talouden kestävyys ehdon täsmentämiseksi EU:ssa on kehitetty erilaisia indikaattoreita. Kestävyyttä mitataan usein ns. kestävyysvajeella. Yleisimmin käytetyn kestävyysindikaattorin S2:n ilmaisema kestävyysvaje osoittaa, kuinka paljon julkisen talouden rakenteellista eli suhdannekorjattua rahoitusjäämää tulisi parantaa laskelmien lähtövuoteen mennessä, jotta julkisen talous olisi pitkällä aikavälillä kestäväällä pohjalla.

Kestävyysongelma voidaan esittää myös ns. julkisen talouden kestävyuden turvaavan rahoitusaseman avulla. Tämä tarkoittaa sellaista rakenteellista rahoitusasemaa, joka vakauttaa julkisen velan pitkällä aikavälillä. Pelkistäen voidaan

¹ EU:n talouspoliittista koordinaatiota ohjaa ns. Maastrichtin kriteeri, joka toimii myös lähtökohtana julkisen talouden kestävyuden arvioimiselle. Olettaen että talous kasvaa kolmen prosentin vuosivauhdilla, lainanoton koron ollessa viisi prosenttia ja inflaation kaksi prosenttia, kolmen prosentin julkinen nettolainanotto eli alijäämä vakiinnuttaa velkaantumistasteen pitkällä aikavälillä 60 prosentin tasolle.

Kestävyydevaje ja kestävyden turvaava rahoitusasema

Kestävyydelaskelmat perustuvat ajatukseen, että julkinen talous ei voi pysyä velkaisena ikuisesti, ts. aikaisempien rahoistulijäämien kautta syntynyt velka on katettava tulevilla rahoituslijäämillä. Tämä julkisen talouden intertemporaalinen budjettirajoite voidaan esittää seuraavasti:

$$D_{t_0} - \sum (PB_t / (1+r)^{t-t_0}) = 0 \quad (1)$$

missä D_{t_0} on lähtötilanteen bruttovelka, PB_{t_0} on lähtötilanteen rakenteellinen perusjäämä (ilman korkomenoja) ja r kuvaa korkokannan ja talouskasvun erotusta eli ns. diskonttotekijää. Mikäli yllä oleva ehto ei toteudu, julkisessa taloudessa on kestävyysvaje. Kestävyysvajetta voidaan kuvata useilla eri indikaattoreilla. Yleisesti käytetyimmän S2-kestävyyssindikaattorin ehtona on, että julkinen velka suhteessa BKT:hen vakautuu tarkastelun lähtövuoden tasolle. S2-indikaattori voidaan kirjoittaa seuraavaan muotoon:

$$S2 = rD_{t_0} - PB_{t_0} - r \sum (d PB_t / (1+r)^{t-t_0}) \quad (2)$$

missä tekijä rD_{t_0} kuvaa kertyneen velan hoitokuluja ja PB_{t_0} lähtötilanteen rakenteellista perusjäämää eli julkisen talouden lähtötilanteen korjaustarvetta ilman ikääntymisen vaikutusta: jos rakenteellinen perusjäämä on yhtä suuri kuin lähtötilanteen velanhoitokustannukset, velkasuhde pysyy vakiona. Tekijä $r \sum (d PB_t / (1+r)^{t-t_0})$ kuvaa vuoteen 2060 mennessä kertyviä ikääntymisestä aiheutuvia nykyhetken diskontattuja menopaineita.

Kestävyysvajetta laskettaessa määritellään julkisen talouden rahoitusasema, jolla kestävyysvajetta ei olisi. EU:ssa käytetään tässä yhteydessä ns. kestävyden turvaavan perusjäämän (RPB=required primary balance) käsitettä. Kestävyden turvaava rahoitusasema määritellään lähtötilanteen rakenteellisen perusjäämän ja lähtötilanteseen lasketun S2-kestävyydevajeen summana. Sijoitettaessa tähän S2:n kaava, havaitaan, että kestävyden turvaavaan rahoitusasemaan (RPB_{t_0}) vaikuttaa kaksi tekijää: kertyneen velan hoitokulut ja vuoteen 2060 mennessä kertyvät ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet:

$$RPB_{t_0} = PB_{t_0} + S2 \rightarrow RPB_{t_0} = rD_{t_0} - r \sum (d PB_t / (1+r)^{t-t_0}) \quad (3)$$

Yksinkertaisimmillaan kestävyysvajeen ja kestävyden turvaavan rahoitusaseman yhteys voidaan pelkistää siten, että kestävyysvaje on kestävyden turvaavan rahoitusaseman ja lähtötilanteen rahoitusaseman erotus:

$$RPB_{t_0} = PB_{t_0} + S2 \rightarrow S2 = RPB_{t_0} - PB_{t_0} \quad (4)$$

Kestävyysvaje on siinä mielessä suhteellisen epävakaa indikaattori, että se muuttuu aina kun lähtötilanteen tasapaino muuttuu. Kestävyden turvaava rahoitusasema taas on luonteeltaan vakaampi, ja sen arvio muuttuu vain mikäli julkisen talouden lähtötilanteen velka, velan ja sijoitusten korko-oletukset tai arvio ikäsidonnaisten menojen kehityksestä muuttuu esim. rakenteellisten uudistusten seurauksena.

sanoa, että kestävyysvaje on laskelmien lähtövuonna vallitsevan rakenteellisen rahoitusaseman ja kestäväksi arvioidun rahoitusaseman erotus. Tässä raportissa esitetty kestävyyslaskelma perustuu juuri EU:n komission ja talouspoliittisen komitean määrittelemään menetelmään, S2-kestävyysindikaattoriin ja kestävyiden turvaavaan rahoitusasemaan.

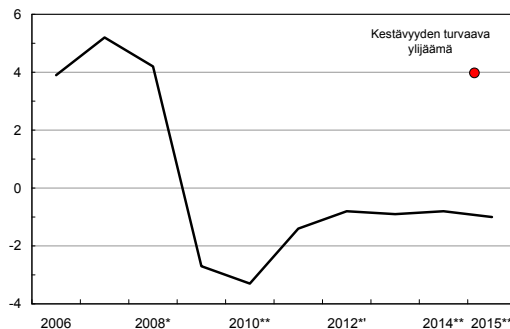
Kestävyysvaje 5 % vuonna 2015

Vuodelle 2015 arvioitu Suomen julkisen talouden kestävyiden turvaava ylijäämä on kestävyyslaskelmien mukaan 4 % suhteessa kokonaistuotantoon. Kun laskelmien lähtövuoden julkisen talouden suhdannekorjattu rahoitusasema on n. -1 % BKT:sta, on kestävyysvaje määritelmällisesti 5 % BKT:sta. Julkisen talouden rahoitusasemaan tarvitaan siis tämän suuruinen korjaus, jotta julkinen talous olisi kestävällä pohjalla pitkällä aikavälillä (*kuvio 3.1*).

Kuten edellä havainnollistettiin, S2-indikaattori voidaan esittää kahden komponentin eli lähtötilanteesta johtuvan korjaustarpeen sekä tulevien ikääntymisestä aiheutuvien menojen yhteisvaikutuksena. EU:n tasolla kestävyysongelma jakaantuu siten, että keskimäärin puolet vajeesta aiheutuu lähtötilanteen budjettitilanteesta ja toinen puoli ikäsidonnaisten menojen noususta. Suomessa kestävyysongelma johtuu pääasiassa ikääntymisen kustannuksista. Lähtötilanteen budjettitilannetta parantaa olennaisesti julkisen sektorin eli lähinnä eläkerahastojen suuri finanssivarallisuus.

Julkinen talouden kestävyysongelma onkin perusteiltaan rakenteellinen ja suhdannevaihtelut eivät sinänsä muuta kokonaiskuvaa. Ikääntymisen kustannukset jakaantuvat usealle vuosikymmenelle, joskin nopein kasvu ajoittuu seuraaville kahdelle vuosikymmenelle. Talouskriisi on kuitenkin edelleen kärjistänyt tätä asetelmaa, etäännyttäen julkisen talouden rahoitusasemaa kestävyiden turvaavalta tasolta.

Kuvio 3.1 Julkisyhteisöjen nettoluotonanto suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia



Lähde: Tilastokeskus, VM

Muut arviot Suomen julkisen talouden kestävydestä

Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä on arvioitu viime aikoina eri yhteyksissä sekä kotimaassa että kansainvälisten järjestöjen toimesta. Arviot perustuvat jossain määrin yhteneviin lähtökohtiin (esim. väestöennusteet). Sen sijaan eroavaisuuksia syntyy kokonaistaloudellisista oletuksista sekä arvioista julkisen talouden tilasta lähtökohtatilanteesta. Myös sillä on merkitystä, mikä on laskelmien lähtövuosi. Yhteistä näille arvioille on kuitenkin se, että kestävyysvaje on olemassa ja vaje on mittava.

Suomen Pankki

Suomen Pankin kestävyyslaskelman kokonaistaloudelliset oletukset noudattavat pääosin Euroopan komission ja talouspoliittisen komitean piirissä laadittujen laskelmien oletuksia. Syyskuussa 2010 päivitettyjen laskelmien mukaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje olisi n. 6 %/bkt. Suomen Pankki toteaa, että kestävyysvaje on mittava, ja että ilman tulo- tai menoperusteisiin tehtäviä muutoksia valtion velka lähtee nopeaan nousuun 2020-luvulla.

ETLA

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos arvioi Suomen julkisen talouden kestävyttä käyttäen stokastisia arvioita tulevaisuuden väestöriskeistä sekä varallisuuteen ja velkoihin liittyvistä tuottoriskeistä. Mallin tuorein päivitys tuottaa tuloksen, jonka mukaan kestävyysvaje olisi n. 3 % / bkt. ETLA tulkitsee muita arvioita pienemmän kestävyysvajeen johtuvan pääosin siitä, miten väestön ikääntymisen arvioidaan vaikuttavan ikäriippuvaisiin terveys- ja hoivamenoihin. Toisin kuin muut laitokset, ETLA:n laskelmassa oletetaan veroasteen nousevan runsaan prosenttiyksikön vuosina 2015-2030. Tämä osaltaan selittää sitä, että kestävyysvaje jää hieman pienemmäksi verrattuna muihin arvioihin.

OECD

OECD:n kevään 2010 Suomea koskevassa taloudellisessa katsauksessa esitetty arvio kestävyysvajeesta oli selvästi suurempi kuin muut viimeaikaiset arviot, 8 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. OECD arvion suuri ero suhteessa kansallisiin ennusteihin selittyy pessimistisemmällä talouskriisin aikaisella potentiaalisen tuotannon uralla sekä alhaisemmalla työeläkevarojen sijoitustuottoja koskevalla korko-oletuksella.

EU:n komissio

Euroopan komission viimeisin arvio jäsenmaiden kestävyysvajeista julkaistiin vuoden 2010 julkisen talouden raportissa (Public Finances in EMU 2010). Arvio Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta oli 4,3 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Kokonaisarviossa Suomi luettiin Belgian, Saksan ja Itävallan ohella maihin, joissa merkittävien ikäsidonnaisten menojen kasvun hillitseminen on tärkeää ja korjaaviin toimiin tulisi ryhtyä jo pian, kuitenkin vaarantamatta talouskriisistä elpymistä.

Kansainvälinen valuuttarahasto

IMF:n vuoden 2010 artikla IV konsultaatioiden yhteydessä tekemässä kestävyyslaskelmassa Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen arvioitiin olevan 6 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Eroa EU:n komission arvioon selitettiin pessimistisemmällä näkemyksellä julkisen talouden tilasta laskelman lähtökohdassa.

Standard & Poor's

Luottoluokittaja Standard&Poor's arvioi syksyllä 2010 Suomen kestävyysvajeen olevan peruslaskelman mukaan noin 8 % suhteessa kokonaistuotantoon. Skenaariorissa, jossa oletettiin julkisen talouden olevan tasapainossa vuonna 2016, kestävyysvaje olisi noin 7 % / bkt.

Vuoden 2010 kuluessa laaditut, Suomea koskevat kestävyyslaskelmat

Laatijataho	Arvio kestävyysvajeesta, % BKT
Suomen Pankki	6
ETLA	3
OECD	8
EU:n komissio	4,3
Kansainvälinen valuuttarahasto	6
Standard & Poors	8

Kestävyysvajeen turvaaminen edellyttää menojen ja tulojen sopeuttamista

Julkista taloutta on mahdollista vahvistaa useilla eri tavoilla kestävyysongelman poistamiseksi. Kestävyysvajeen voi kuroa umpeen välittömällä budjettitasapainoa parantavilla toimenpiteillä, kuten verotusta kiristämällä tai menoja leikkaamalla.

Kestävyysongelmaan voidaan puuttua myös talouskasvua nopeuttavilla sekä ikäsidonnaisten menojen kasvua hillitsevillä rakenteellisilla uudistuksilla. Näiden vaikutukset kuitenkin alkavat näkyä asteittain vasta pidemmällä aikavälillä. Mikäli tällaisista toimista saadaan sitovia ja mitattavissa olevia päätöksiä, kestävyysvajeen turvaamiseksi tarvittava ylijäämä ja kestävyysvaje pienenevät.

Uskottavin ratkaisu lienee yhdistelmä useista eri toimista. Valinta julkisen talouden kestävyysvajeen palauttavista keinoista on poliittinen eri keinojen vaikutusten kohdistuessa eri väestöryhmiin ja talouden osiin eri tavoin. Näitä vaihtoehtoja tarkastellaan seuraavissa luvuissa.

3.2 Kestävyysvajeen kaventaminen verotuksen avulla: välillinen verotus avainasemassa

Verotus Suomessa kansainvälisesti keskimääräistä kireämpää

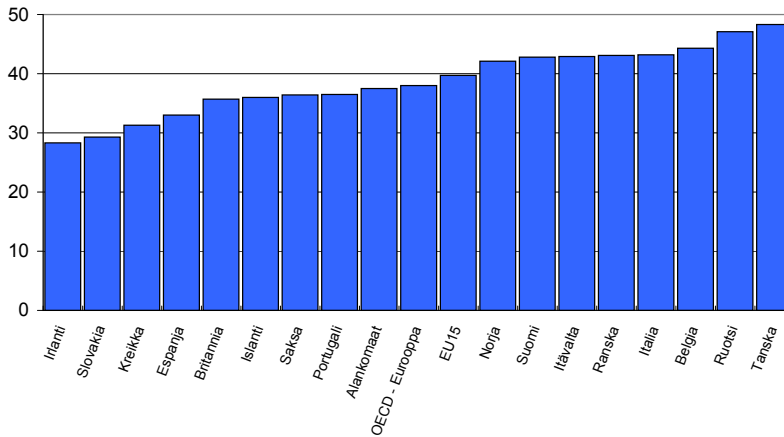
Suomessa kokonaisveroaste on ollut OECD-maiden keskiarvoa korkeampi. Verotus on ollut kireintä muissa Pohjoismaissa, joissa kokonaisveroaste on ollut Suomeen verrattuna vielä muutamia prosenttiyksikköjä korkeammalla tasolla. Ruotsissa ja Tanskassa kerättyjen verojen suhde bruttokansantuotteeseen on ollut noin puolet, kun vanhoissa EU-maissa osuus on ollut 40 % vaiheilla. Kuviossa 3.2 esitetään kokonaisverokertymän suhde bruttokansantuotteeseen Suomessa ja muissa Pohjoismaissa sekä muutamissa EU- ja OECD-maissa

Kokonaisveroasteen kehitys on ollut erilainen Pohjoismaissa kuin EU- ja OECD-maissa keskimäärin. Kokonaisveroaste on ollut suhteellisen vakio viimeksi mainituissa maissa, kun taas Pohjoismaissa kokonaisveroasteen nousu ajoittuu 70- ja 80-luvuille, ja on sen jälkeen jopa laskenut. Kokonaisveroasteiden suora vertailu maiden välillä ei kuitenkaan ole ongelmatonta, koska maiden vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet heijastuvat kokonaisveroasteeseen. Pohjoismaiden muita länsimaita korkeampaa kokonaisveroastetta selittää laaja julkinen sektori ja erityisesti veronalaisten tulonsiirtojen korkeampi taso vertailumaihin nähden. Eroa kärjistää lisäksi se, että anglosaksisissa maissa tulonsiirtoja jaetaan huojennuksina verojärjestelmän kautta, mikä tuottaa pienemmän kokonaisverokertymän. Esimerkiksi lapsiperheille suunnatut tulonsiirrot kohdennetaan perheille verohyvityksinä, kun taas Pohjoismaissa perheet saavat tukea sekä sosiaaliturvajärjestelmän kautta veronalaisina etuuksina että julkisina palveluina. Pohjoismaiden muita maita korkeamman kokonaisveroasteen kielteisiä vaikutuksia taloudellisen toiminnan kannustimiin on vaimentanut se, että veroja kerätään verrattain laajoista tulopohjista, jolloin veroasteet ovat voineet olla matalia.

Verotuksen kiristäminen tarjoaa yhden vaihtoehdon julkisen talouden rahoitusaseman vahvistamiseksi. Talouskriisin heikentämää valtionaloutta on jo nykyisen hallituksen toimesta kohennettu korottamalla kulutukseen liittyviä välillisiä veroja kuten arvonlisä- ja energiaveroja. Veronkiristyksistä ja talouskasvun elpymisestä huolimatta valtionalouden rahoitusasema on erittäin heikko, mikä vaatii jatkossakin lisää tasapainottavia toimenpiteitä.

Julkinen sektori rahoittaa toimintansa verotuloilla. Verovaroin ylläpidettävä yhteiskunnan infrastruktuuri sekä erilaiset julkiset palvelut luovat osaltaan edellytykset taloudelliselle toiminnalle. Julkinen valta vaikuttaa verotuksen ja tulonsiirtojen avulla myös tulonjakoon talouden eri sektoreiden ja toimijoiden välillä. Verotuksessa ei kuitenkaan ole kyse pelkästään taloudessa syntyvän hyvinvoinnin jakamisesta uudelleen eri tarkoituksiin julkisen vallan määrittelemällä tavalla. Verotuksen taso ja sen rakenne vaikuttavat myös taloudelliseen aktiviteettiin ja siitä syntyvään jaettavan tulon määrään. Verotuksen aiheut-

Kuvio 3.2 Kokonaisverokertymä vuonna 2008 ¹⁾
suhteessa BKT:hen, prosenttia



1) Alankomaat, OECD-Eurooppa ja EU15 vuoden 2007 tieto.

Lähde:OECD

tama hyvinvointitappio muodostuu sitä suuremmaksi, mitä herkemmin talouden toimijat reagoivat veroihin esim. työvoiman tarjonnan tai hyödykkeiden kysyntää koskevien valintojen kautta.

Verokilpailu rajoittaa mahdollisuuksia verotuksen kiristämiseen

Samaan aikaan kun kansainvälinen integraatio ja Suomen talouden avoimuus ovat lisääntyneet, on Suomella itsellään yhä vähemmän käytössä talouspolitiikkaa ohjaavia välineitä. Veropolitiikan rooli talouspolitiikassa on korostunut rahapolitiikan siirryttyä Euroopan unionin tasolle. Avoimuuden lisääntyminen näkyy mm. kansainvälisen kaupan kasvuna sekä pääomaliikkeiden, ihmisten liikkuvuuden ja rajat ylittävän omistuksen lisääntymisenä. Kehityksen seurauksena Suomen kansantalous on yhä tiiviimmin sidoksissa kansainväliseen talouteen. Verotuksessakin on yhä vähemmän kansallista liikkumavaraa. Mitä pidemmälle taloudellinen integraatio etenee, sitä herkemmin eri tuotannontekijät reagoivat verotuksessa eri maiden välillä oleviin eroihin. Tuotannon sijoittumispäätöksiin vaikuttaa toki verotuksen lisäksi mm. markkinoiden läheisyys, kuljetuskustannukset, työvoimakustannukset ja osaavan työvoiman saatavuus, infrastruktuurin taso sekä yhteiskunnan turvallisuus. Kansainvälinen kilpailu kohdistuu myös eri veropohjiin eri tavoin. Mitä liikkuvampi veropohja, sitä alttiimpi se on kansainväliselle verokilpailulle.

Herkimmin vero- ja tukikilpailuun reagoivat yritykset ja niiden voitot. Globalisaatio ja pääomien kansainvälisen liikkuvuuden kasvu ovat viime vuosikymmenien aikana muuttaneet yritystoimintaa ja verotuksen vaikutusta yritysten päätöksiin monella tavoin. OECD-maiden keskimääräinen yhteisöverokanta on

Taulukko 3.2 Veroperustemuutosten vaikutuksia kertymään, miljoonaa euroa

	Verotuotto 2009	Perustemuutos	Verotuoton muutos
	milj. euroa		milj. euroa 2011 arvio vuositasona
Valtion ansiotuloveroasteikko ¹⁾			
1. porras (15 200-22 600)	31	1 %yks.	154
2. porras (22 600 -36 800)	955	1 %yks.	164
3. porras (36 800 -66 400)	2 364	1 %yks.	92
4. porras (66 400 -)	1 987	1 %yks.	45
Kaikki veronsaajat yhteensä	5 339	1 %yks.	455
KUNNALLISVEROTUS			
Keskim. veroaste	15 100	0,5 %yks.	425
		1 %yks.	850
PÄÄOMATULOVEROTUS			
1 % yksikkö	1 336	1 %yks.	60
YHTEISÖVERO			
valtio	2 207	1 %yks.	146
kunnat	1 183	1 %yks.	70
KULUTUSVEROTUS			
ALV ²⁾			
alennettu 9 %:n kanta	792	1 %yks.	68
alennettu 13 %:n kanta	1 790	1 %yks.	134
normaalikanta, 23 %	13 768	1 %yks.	516
ENERGIAVEROT			
bensiini	1 435	1 snt/litra	18
dieselöljy	929	1 snt/litra	28
<i>Sähkövero</i>			
kotitaloudet	341	0,1 snt/kWh	40
teollisuus	89	0,1 snt/kWh	38

1) Asteikkorajat perustuvat vuonna 2009 voimassa olleeseen lainsäädäntöön.

2) Arvonlisäveron kertymäluvut perustuvat vuoden 2011 ennusteeseen.

laskenut kymmenen viime vuoden aikana selvästi, mikä on muuttanut Suomen asemaa yritysten sijoittumiskohteena. Arvioitaessa Suomen yhteisöverokannan kilpailukykyä tulee ottaa huomioon myös mm. Suomen syrjäinen sijainti etäällä suurista markkina-alueista. Yhteisöveroon kohdistuu Suomen tapauksessa veronkevennyspaineita.

Säästöihin kohdistuva pääomatuloverotus ei ole yhtä kovan verokilpailun alaisena, sillä se on toteutettu asuinvaltioperiaatetta noudattaen eli saajan kotimaan lainsäädännön mukaisesti. Yksityishenkilöiden pääomatuloja verotetaan tällöin yhtäläisesti riippumatta niiden maantieteellisestä alkuperästä. Tämä edellyttää, että kotimaan veroviranomaiset kykenevät valvomaan yksityishenkilöiden ulkomaisia sijoituksia. Nykyisessä verojärjestelmässä pääomatulojen merkitys verokertymän kannalta on hyvin rajallinen; yhden prosenttiyksikön korotus verokannassa tuottaa vuoden 2009 verotietojen pohjalta tarkasteltuna 60 milj. euron lisäyksen verotuloissa.

Ansiotulojen verotuksen osalta veropohjan liikkuvuus on riippuvainen pitkälti työvoiman koulutustasosta. Korkeasti koulutettujen maastamuuttoalttius on muita kansalaisia suurempi. Kireä ansiotuloverotuksen progressio voi siten osaltaan lisätä maastamuuttohalukkuutta ja toisaalta vaikeuttaa ulkomaisten asiantuntijoiden rekrytointia Suomeen. Ansiotulojen verotukseen ei ole siten suojassa verokilpailulta, mikä on näkynyt ylimpien tuloveroasteiden selvänä alentumisena teollisuusmaissa viime vuosikymmeninä. Verotuoton lisäämiseksi ylimpien marginaaliveroasteiden korotuksella ei ole merkittäviä vaikutuksia. Kansainvälisissä tutkimuksissa on arvioitu, että kaikkein korkeimmilla tulotasoilla voidaan ylimpien marginaaliveroasteiden alentamisella jopa lisätä verojen tuottoa, kun huomioidaan tuloverotuottojen lisäksi epäsuorat vaikutukset muihin verokertymiin (Holmlund & Söderström, 2007).

Välillisistä veroista kertymän kannalta merkittävimpiä ovat arvonlisäverot ja energiaverot. Suomessa yleinen arvonlisäverokanta on 23 %. Vuonna 2009 EU-maista vain Tanskassa, Ruotsissa ja Unkarissa oli käytössä Suomessa sovellettua korkeampi 25 prosentin yleinen arvonlisäverokanta. Suomen yleisen arvonlisäverokannan nostaminen Tanskassa ja Ruotsissa sovelletulle tasolle lisäisi valtion verotuloja noin miljardi euroa vuodessa. Välillisten verojen korotukset lisäävät julkisia menoja indeksisidonaisuuden seurauksena. Välillisten verojen kiristäminen näkyy yleisen hintatason nousuna, mikä kasvattaa automaattisesti indeksisidonaisia tulonsiirtoja. Lisäksi välillisen verotuksen mittavasta kirittämisestä voi aiheutua tulonjakoon liittyviä ongelmia.

Tutkimusten mukaan eri veromuodoilla on erilainen vaikutus talouskasvuun. OECD:ssä on arvioitu, että työn verotuksella ja yhteisöverolla on kaikkein negatiivisin vaikutus kasvuun, kun taas vähiten haitallisia näyttäisivät olevan kiinteistövero ja kulutuksen verotus (*nimenomaan arvonlisävero*). Ruotsissa teetettiin kvantitatiivinen arvio Ruotsin verojärjestelmän tehokkuudesta ja sen vaikutuksista taloudelliseen kasvuun (Sørensen, 2010). Suurimmat tehokkuustappiot aiheuttavat työtulojen verotus, yritysverotus ja pääomatulojen verotus.

Kulutusverotuksesta aiheutuva tehokkuustappio on näitä selvästi pienempi siksi, että pienituloiset eivät voi reagoida vähentämällä kulutustaan.

Lisää verotuloja veropohjaa laajentamalla

Verotuksen tehtävänä on ennen muuta rahoittaa julkisia menoja. Verotusta käytetään lisäksi keinona tasoittaa tuloeroja kansalaisten välillä. Progressiivisessa verojärjestelmässä veroaste nousee tulojen noustessa ja tasoittaa markkinoilla muodostunutta tulonjakoa. Verotuksella on kuitenkin kasvavassa määrin myös muita, ei-fiskaalisia tehtäviä yhteiskunnassa. Verotuksella mm. pyritään ohjaamaan kansalaisten käyttäytymistä ja korjaamaan markkinaepätäydellisyyksiä. Esimerkiksi kansainvälisesti sovittuihin päästötavoitteisiin pyritään nostamalla energia- ja ympäristöveroja. Samoin terveydelle haitallisten aineiden kulutukseen pyritään vaikuttamaan nostamalla tällaisten tuotteiden valmisteveroja. Ohjaavien verojen tuoton oletetaan jo lähtökohtaisesti pienenevän, kun talouden toimijat käyttäytyvät odotetulla tavalla. Jos kuitenkin haitallinen käyttö tai päästöt eivät vähene verojen korotuksesta huolimatta, voidaan kasvaneilla verotuloilla luoda edellytyksiä keventää sellaisia veroja, jotka vääristävät eniten taloudellista toimeliaisuutta, esim. yhteisöveroja tai työn verotusta.

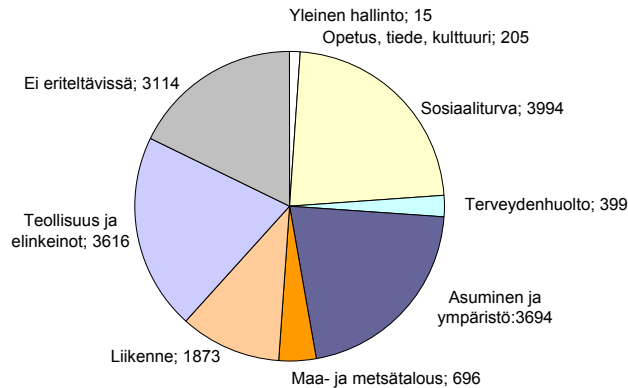
Kun verotuksen avulla halutaan korjata markkinaepätäydellisyyksiä tai tasata tuloeroja käytetään usein keinona erilaisia verotukia. Verotuet ovat verojärjestelmään sisältyviä poikkeuksia yleisestä normiverotuksesta, joiden tarkoituksena on verovapauksien, verovähennysten, alempien verokantojen ja muiden näihin rinnastettavien keinojen avulla tukea jotain tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisryhmää.

Vuonna 2009 kaikkien verotukien laskennallinen yhteismäärä oli 17,6 miljardia euroa. Se on 10 prosenttia bruttokansantuotteeseen suhteutettuna ja 23 prosenttia verotuloihin suhteutettuna. Henkilöverotuksessa suurimmat verotuet muodostuvat työtulojen verotuksessa sovellettaviin kunnallis- ja valtionverotuksen ansiotulovähennyksiin sekä työntekijän sosiaalivakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuteen. Myös asumiseen liittyvät verovähennykset aiheuttavat merkittäviä verotukia esim. oman asunnon myyntivoiton verovapaus (1,2 mrd. euroa) sekä asuntolainojen korkovähennysoikeus (720 milj. euroa).

Merkittävin elinkeinoverotuksen verotuki syntyy koneiden ja kaluston nopeutetuista poistoista (346 milj. euroa). Yritysten jakaman voiton verotukseen sisältyvä verotuki aiheutuu pääasiassa osinkoverotuksesta (370 milj. euroa).

Arvonlisäverotuksen suurimmat verotuet johtuvat elintarvikkeiden (510 milj. euroa), lääkkeiden (399 milj. euroa) ja joukkoliikenteen (220 milj. euroa) alennetuista verokannoista sekä tilattujen lehtien nollaverokannasta (175 milj. euroa). Valmisteverotuksessa eniten verotukea syntyy dieselpolttoaineen verotuksesta (883 milj. euroa).

Kuvio 3.3 Verotuet vuonna 2009
miljoonaa euroa



Lähde: VATT

Varainsiirtoverotuksessa suurin yksittäinen verotuki on julkisen kaupankäynnin kohteena olevan arvopaperin luovutuksen verovapaus (2 mrd. euroa) sekä ensiasunnon hankinnan varainsiirtoverovapaus (95 milj. euroa).

Verotukien kaavamainen poistaminen ei kuitenkaan tuottaisi optimaalista verojärjestelmää, sillä monilla vähennyksillä on juuri tavoiteltu verotuksen tehokkuutta sekä oikeudenmukaisuutta. Vähennyksillä tuodaan verojärjestelmään lisää joustavuutta, jota ei pystytä veroasteita eriyttämällä tekemään.

Taluskasvun ja verotuksen tehokkuuden näkökulmasta verotuksessa tulisi kuitenkin pyrkiä mahdollisimman laajoihin veropohjiin. Erilaisia veropohjia supistavia vähennyksiä tulisi karsia ja luopua sellaisista alennetuista verokannoista, joilla ei saavuteta lisää tehokkuutta. Veropohjan laajentaminen mahdollistaa veroasteiden pitämisen matalalla tasolla ja samanaikaisesti kerryttää verotuloja tehokkaammin, koska matalammat verokannat vääristävät taloudenpitäjien käyttäytymistä vähemmän. Erilaiset verovähennykset tekevät myös verojärjestelmästä helposti mutkikkaamman ja lisäävät mahdollisuutta verosuunnitteluun ja veronkiertoon sekä kasvattavat verojärjestelmän hallinnollisia kustannuksia.

Mahdollisuudet vahvistaa julkista taloutta verotusta kiristämällä ovat rajalliset. Tähän vaikuttaa lähtökohtaisesti korkea verotuksen taso ja kansainvälinen verokilpailu. Veronkorotuspaineet kohdistuvat jo tehdyistä korotuspäätöksistä huolimatta edelleen jatkossakin ennen muuta välillisiin veroihin.

3.3 Kestävyyssvajeen umpeen kurominen menojen kasvua hillitsemällä

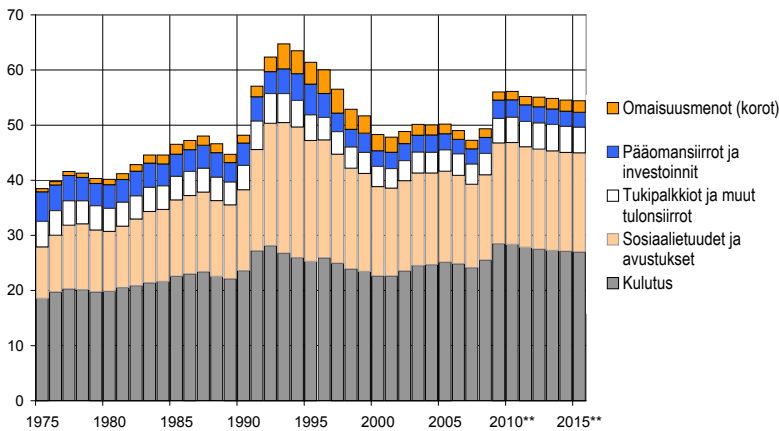
3.3.1 Julkisen sektorin menot ja työnjako

Menoja koskevan sopeuttamistarpeen hahmottamiseksi on tarpeen tarkastella julkisia menoja eri näkökulmista. Julkisten menojen rakennetta voidaan kuvata ryhmittelemällä menot käyttötarkoituksen mukaan. (kuvio 3.4). Suurimman yksittäisen erän muodostavat julkiset kulutusmenot, jotka jakaantuvat edelleen palkkamenoihin ja väliuotekäyttöön. Käytännössä kyse on julkisen sektorin tuottamiin palveluihin liittyvistä työvoimakustannuksista ja muiden tuotantopanosten hankintaan liittyvistä menoista. Kulutusmenoja on viime vuosikymmeninä kasvattanut julkisen sektorin vastuiden ja tehtävien lisääntyminen. Lähivuosina kulutusmenojen kehitys määräytyy tuotettavien palveluiden määrän sekä niihin liittyvien tuotantokustannusten kuten palkkamenojen perusteella.

Sosiaalietuudet muodostavat toisen merkittävän erän kaikista julkisista menoista. Huomattava osa etuuksista on indeksisidonnaisuuden kautta automaattisesti sidoksissa yleisen hinta- ja palkkatason kehitykseen. Suurimman yksittäisen erän muodostavat eläkkeet. Tukipalkkiot ja muut tulonsiirrot liittyvät puolestaan mm. maatalouden ja muun yritystoiminnan tukemiseen, EU-maksuihin ja kehitysapuun. Omaisuusmenot koostuvat valtion ja kuntien korkomenoista.

Työnjaosta johtuen julkisen talouden sektoreihin kohdistuu erityyppisiä menopaineita. Esimerkiksi ikäsidonnaisista menoista eläkemenojen kasvu näkyy sosiaaliturvarahastojen menoissa mutta myös valtion tulonsiirtojen sekä kuntien ja valtion kulutusmenojen kasvuna (koska eläkejärjestelmä rahoitetaan

Kuvio 3.4 Julkiset menot
suhteutettuna kansantuotteeseen, prosenttia



Taulukko 3.3 Julkisyhteisöt ja niiden keskinäiset rahavirrat vuonna 2009

	Valtio	Kunnat	TEL-rahastot	Muut sosiaali turvarahastot	Julkisyhteisöt yhteensä
	% BKT:sta				
Tulot	23,4	22,3	12,8	8,5	67,0
-muilta julkisyhteisöiltä	1,0	6,5	0,9	5,3	13,7
Menot	28,3	22,7	9,9	8,8	69,7
-muille julkisyhteisöille	12,0	0,5	0,8	0,4	13,7
Rahoitusasema	-4,9	-0,5	2,9	-0,3	-2,7
-muut julkisyhteisöt	-11,0	6,1	0,0	4,9	0,0

Lähde: Tilastokeskus, VM

keräämällä sosiaaliturvamaksuja) myös julkisilta työnantajilta. Ikäsidonnaiset terveys- ja sosiaalipalvelut näkyvät kuntien henkilöstömenojen, tavaroiden ja palvelujen ostojen ja myös investointien kasvuna.

Julkiset bruttomenot v. 2009 olivat 70 % kokonaistuotannosta ja julkiset sulautetut kokonaismenot noin 14 prosenttiyksikköä pienemmät eli bruttomenoista oli tämän verran julkisen talouden sisäisiä siirtoja (taulukko 3.3). Valtion 48 mrd. euron kokonaismenoista 40 % on siirtoja kunnille ja muille sosiaaliturvarahastoille, mikä korostaa valtion merkitystä sopeutustoimissa.

Julkisen sektorin työnjaossa työeläkerahastot vastaavat eläkkeistä

Julkisen sektorin vastuut ja tehtävät jakaantuvat valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen kesken. Sosiaaliturvarahastoihin luetaan Kansaneläkelaitos, Työttömyysvakuutusrahasto ja työeläkerahastot. Työeläkejärjestelmä vastaa eläkemaksujen keräämisestä, niistä kertyvien varojen hallinnasta ja työeläkkeiden maksamisesta. Eläkemaksut määräytyvät pitkällä aikavälillä eläkemenojen perusteella. Eläkemenot määräytyvät puolestaan vallitsevan eläkelainsäädännön pohjalta, jossa eläkemenojen tasoon vaikuttaa mm. yleisen hintatason ja ansiotason kehitys. Työeläkejärjestelmä muodostaa siten oman itsenäisen kokonaisuuden julkisen talouden osana.

Kunnat vastaavat itsenäisesti palveluiden järjestämisestä

Kunnat järjestävät suurimman osan kansalaisille suunnatuista julkisista palveluista, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että kuntien osuus julkisista kulutusmenoista on yli 60 prosenttia. Valtiolla on viime käden vastuu palvelu- ja toimeentuloturva koskevien velvoitteiden säätämisestä sekä järjestelmien asianmukaisesta toiminnasta, kuten myös niiden rahoituksen turvaamisesta. Valtio osallistuu kuntien menojen kattamiseen valtionavustusten muodossa. Vuonna

2009 valtionosuuksia maksettiin 9 mrd. euroa. Lisäksi valtio rahoittaa muihin sosiaaliturvarahastoihin luettavan Kansaneläkelaitoksen menoja. Kansantalouden tilinpidon mukaisista valtion menoista noin 40 % onkin tulonsiirtoja joilla ohjataan ja luodaan edellytykset niin kuntien kuin muiden sosiaaliturvarahastojen toiminnalle.

Valtion tehtävänä huolehtia julkisen talouden kokonaistasapainosta

Yleisen talouspolitiikan ja erityisesti finanssipolitiikan näkökulmasta valtiolla on keskeinen ohjaava rooli. Valtio on perinteisesti vastannut julkisen talouden kokonaistasapainosta sekä mm. julkisen talouden vakauteen ja kestävyteen liittyvistä kansainvälisistä sopimuksista. Sekä 1990-luvun laman että koetun taantuman oloissa valtiontalous on joutanut voimakkaasti. Tämän työnjaon näkökulmasta valtio on väistämättä keskeisessä asemassa julkisen talouden rahoitusaseman palauttamisessa kestävämmälle pohjalle.

Harkinnanvaraisten menojen osuus valtion budjetissa pieni

Talouspolitiikan harjoittamisessa valtion talousarvio muodostaa keskeisen asiakirjan poliittisen päätöksenteon kannalta. Valtion vuosittain laadittavassa budjetissa otetaan kantaa yhteiskunnan eri osa-alueiden kehittämisen ja ylläpitämisen vaatimiin taloudellisiin resursseihin menojen kokonaistasoa ja rakennetta määrittelemällä. Puhtaasti harkinnanvaraisten menojen osuus valtion budjetin menoista on pieni. Budjettitalouden menoista arviolta puolet on ns. lakisääteisiä menoja eli menoja, joiden perusteet määräytyvät suoraan laista. Tällaisia ovat esimerkiksi monet etuusmenot, valtionosuudet ja eräät tuet elinkeinoelämälle.

Menotason muuttaminen edellyttää talousarvioon sisältyvän päätöksen lisäksi niitä vastaavien laissa olevien laskentaperusteiden muuttamista. Talousarvioesityksen yhteydessä on tällöin annettava myös mainittuja menojen perusteiden muutoksia koskevat hallituksen esitykset. Lisäksi budjetissa on suuri määrä sopimusperusteisia tai määrältään muutoin ei-harkinnanvaraisia menoneriä, joista suurimpia ovat valtionvelan korkomenot (3,8 % *vuodelle 2011 esitetyistä menoista*) ja EU-jäsenmaksu (3,5 %). Valtion menoja tuleville vuosille on sidottu myös valtuuksin. Näiden menojen tason muuttaminen talousarviossa tehtävillä päätöksillä on sopimusvaltuuksia lukuun ottamatta mahdollista muuttaman vuoden viiveellä, esimerkiksi vähentämällä talousarviossa myönnettävän valtuuden määrää, jolloin valtuudesta myöhemminä vuosina aiheutuvat menot vastaavasti alenevat. Käytännössä lakisääteiset ja muut ei-harkinnanvaraiset menot budjetoidaan pääasiassa arviomäärärahoina. Lähes kolme neljäsosaa talousarvion menoista on budjetoitu arviomäärärahoina.

Vuoden 2011 talousarvioesityksen mukaan valtion budjettitalouden menoista pääosa, 67 % (33,9 mrd. euroa) on siirtomenoja. Näistä valtaosa kohdistuu joko

valtionapuina kunnille (*n. 11,5 mrd. euroa*) tai kotitalouksille (*10,1 mrd. euroa, ml. Kelan kautta välitetty sosiaaliturva*). Suurimmat kotitalouksille kohdentuvat menoerät ovat kansaneläkelain mukaiset etuudet, lapsilisät, työmarkkina-tuki ja asumistuki. Kulutusmenojen osuus on 26,2 % (*13,2 mrd. euroa*) kaikista valtion budjettitalouden menoista.

Menokehyykset kattavat vain osan julkisista menoista

Käytössä oleva kehysbudjetointi on tuonut pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta valtion menojen mitoittamiseen. Kehysten laadinnan yhteydessä hallitus sitoutuu siihen, että tulevien vuosien menot mitoitetaan kehyspäätösten mukaisesti. Kehysmenettely on kahden viimeisen vaalikauden aikana toiminut hyvin. Se on estänyt tehokkaasti myötäsyklisen finanssipolitiikan harjoittamista. Laskusuhdanteen aikana sen sijaan automaattiset vakauttajat ovat päässeet vapaasti toimimaan rikkomatta kehystä ja elvyttävää talouspolitiikkaa on voitu harjoittaa ilman mittavia pysyviä menolisäyksiä.

Suomen nykyinen kehysjärjestelmä kattaa noin $\frac{1}{3}$ julkisista menoista ja $\frac{3}{4}$ valtion budjetin menoista. Kestävyysohjelman hoidon kannalta onkin ongelmallista, että ikäsidonnaisten menojen nousupaineet kohdistuvat käytännössä työeläkesektoriin ja eläkemenojen automatiikkaan sekä toisaalta itsehallinnon piirissä olevaan kuntasektoriin. Velvoitteiden muuttamisen lisäksi ei tällä hetkellä ole mekanismeja, jolla voitaisiin suoraan vaikuttaa kuntien menojen kasvuun. Suomen tapauksessa tilanteen tekee haastavammaksi se, että lähtötilanteen alijäämä on nimenomaan valtion alijäämää. Tämän julkisen sektorin alasektorien välisen asetelman ratkaisu on siten avainasemassa, kun tarkastellaan julkisen talouden kestävyyttä ja sen turvaamisen edellyttämää menojen sopeuttamista.

3.3.2 Julkiset menot arvioitava systemaattisesti uudelleen

Taloukasvu on mahdollistanut julkisen sektorin vastuiden ja tehtävien laajentamisen aikaa myöten. Tämä on tapahtunut vähitellen sitä mukaa kun julkisen talouden rahoituspohja on vahvistunut taloukasvun seurauksena. Suomen julkinen talous on ajautumassa hallitsemattomaan alijäämän ja velan kasvuun ilman sopeuttavia toimenpiteitä. Vaikka osa tarvittavista julkisen talouden rahoitusasemaa vahvistavista toimenpiteistä voidaan periaatteessa toteuttaa verotusta kiristämällä, tähän liittyvät taloukasvun edellytyksiä heikentävät vaikutukset puoltavat kuitenkin puuttumista julkisiin menoihin.

Julkiset menot kohdennetaan ja mitoitetaan poliittisessa päätöksenteossa. Näiden valintojen tueksi tarvitaan julkisten menojen perin pohjaista läpikäyntiä, jonka yhteydessä tulee tarkastella erilaisia vaihtoehtoja säästöpäätösten kohdentamisesta. Jos tällaista arviointia ei tehdä, tällöin ei myöskään synny poliittista päätöksentekokykyä. Menoleikkauksiin tulee varautua hyvissä ajoin, jotta politiikkavalintoja ei jouduttaisi perustamaan vaillinaiseen tietämykseen.

Menoihin liittyviä säästämahdollisuuksia arvioitaessa joudutaan punnitsemaan kysymystä siitä, mitkä ovat julkisen sektorin tärkeimmät tehtävät. Menosäästöjä ei ole mielekästä toteuttaa siten, että ne koskisivat vain valtiota. Menoja tarkasteltaessa on perusteltua arvioida valtion ja kuntien muodostamaa kokonaisuutta. Säästämahdollisuuksia kartoitettaessa on tarpeen ottaa kantaa koko julkisen sektorin vastuisiin. Mekaanisten ”juustohöyläratkaisujen” sijaan tarvitaan kokonaisvaltaista julkisten menojen tarkastelua. Suomen julkinen talous edustaa perinteistä pohjoismaista hyvinvointivaltiota, jossa julkisen sektorin vastuulle on asetettu hyvin monenlaisia tehtäviä. Julkisten menojen kriittinen arviointi ei saa tarkoittaa hyvinvointivaltion periaatteiden romuttamista ja yhteiskunnan heikompiensaisten jättämistä heitteille.

Menosäästöjä kohdennettaessa joudutaan ottamaan kantaa esim. menojen taustalla oleviin kysymyksiin koskien sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja taloudellista tarkoituksenmukaisuutta. On tarpeen pyrkiä löytämään menokohteita, joiden tapauksessa määrärahojen leikkaamisesta aiheutuvat yhteiskunnalliset haitat jäisivät mahdollisimman pieniksi. Menojen arvioinnissa on kyse niihin liittyvien tavoitteiden ja vaikuttavuuden punnitsemisesta. Osviittoja menojen uudelleenarviointiin antavat vastaukset seuraaventyypisiin kysymyksiin:

- Onko toiminta välttämätöntä politiikkaprioriteettien saavuttamiseksi?
- Tuottaako toiminta merkittäviä taloudellisia ja yhteiskuntapoliittisia hyötyjä?
- Miten toiminta voidaan hoitaa vähemmin kustannuksin tai muutoin tehokkaammin?
- Voidaanko toiminta kohdentaa paremmin?
- Pitääkö valtion rahoittaa toiminta?
- Voiko toiminnan hoitaa tai rahoittaa julkisen sektorin toinen taho, valtion ulkopuolinen taho tai kansalaiset itse, kokonaan tai yhteistoiminnassa?

Menosäästöt edellyttävät julkisten velvoitteiden tarkastelua

Menosäästöihin liittyy väistämättä lyhyellä aikavälillä jonkinasteisia kielteisiä vaikutuksia taloudelliseen aktiviteettiin. Jos julkisia menoja ei mitoiteta kestävyden turvaavalla tavalla, johtaa se kuitenkin tilanteeseen, jossa sopeuttamistoimenpiteet joudutaan myöhemmin toteuttamaan rajumpina jolloin niihin liittyvät negatiiviset vaikutukset muodostuvat vastaavasti vieläkin suuremmiksi. Menoleikkaukset voivat tukea yritystoiminnan työvoiman saatuutta tilanteessa, jossa kilpailu niukkenevasta työvoimasta kiristyy.

Käytännössä menojen läpikäynti ja säästämahdollisuuksien arviointi edellyttää eri politiikkalohkojen systemaattista tarkastelua. Menojen uudelleenkohdentaminen eri hallinnonalojen tai täysin erityyppisten toimintojen välillä on

aiemmin osoittautunut vaikeaksi mutta ei mahdottomaksi tehtäväksi. On selvää, ettei mitään yksittäistä hallinnonalaa voida jättää säästöpäätösten ulkopuolelle.

Menojen tarkastelussa kyse ei ole kuitenkaan pelkästään valtion tai kuntien veloitteiden uudelleenarvioinnista vaan menojen kehitykseen vaikuttava ratkaisevalla tavalla myös se, miten tehokkaasti julkinen sektori pystyy vero-varoja hyödyntämään.

Tuottavuuden parantaminen tarjoaa yhden tien menojen kasvun hillinnässä. Tuottavuuden kohentaminen on kuitenkin hidasvaikutteinen prosessi, johon ei ole osoitettavissa itsestään selvää ratkaisua esimerkiksi julkisten palveluiden järjestämiseen. Tätä vaihtoehtoa julkisen talouden kestävyuden palauttamisessa ei pidä sulkea pois, mutta kestävyysongelman poistamista ei voida jättää pelkästään myönteistä tuottavuuskehitystä koskevan toiveen varaan.

Kokemuksia 1990-luvulta

Edellisen 1990-luvun alun laman jälkeen valtion talouden tasapainottaminen kesti lähes yhdeksän vuotta. Silloin toteutettiin mittavia menoleikkauksia. Ahon hallituskaudella toteutettiin liki 6 mrd. euron leikkaukset. Lipposen I hallitus toteutti yhteensä 4,5 mrd. euron säästöpäätökset vuosina 1996–1999. Yhteensä näiden kahden hallituksen menoleikkaukset vastasivat noin 10 prosenttia vuoden 1996 kokonaistuotantoon suhteutettuna. Nykyiseen kokonaistuotannon tasoon verrattuna esimerkiksi Lipposen I hallituksen säästöjä vastaava menoleikkaus tarkoittaisi valtion menojen supistamista noin 6½ mrd. eurolla.

Valtion tilinpidon mukaiset menot supistuivat nimellisesti vuodesta 1995 vuoteen 1999 yhteensä 5 % ja reaalisesti arviolta 10 %. Samalla aikavälillä valtion kokonaismenojen suhde BKT:hen aleni lähes 10 prosenttiyksikköä.

Julkisten menojen uudelleenarviointi - esimerkkejä muualta

Kanadan julkisen talouden tasapainottamista 1990-luvulla käytetään toisinaan esimerkkinä onnistuneesta menosopeuttamisesta. Julkisen talouden vakauttamisen välineenä toimi Program review – niminen ohjelma vuosina 1994-1999. Lähtökohta oli pikemminkin se, mitä säilytetään kuin mitä leikataan. Jokaiselle ministeriölle annettiin tehtäväksi itsensä uudelleenjärjestäminen tulevaisuuden tarpeiden ja vaatimusten täyttämiseksi niukemmissa kehyksissä. Menojen uudelleen arviointi pohjautui mm. seuraaviin kysymyksiin. Onko toiminta edelleen julkisessa intressissä? Onko valtion rooli toiminnassa oikeutettu ja välttämätön? Onko liittovaltion nykyinen rooli perusteltu vai voitaisiinko toiminta siirtää provinsseille? Mitä toimintoja voitaisiin siirtää yksityiselle tai ns. kolmennelle sektorille? Jos toimintaa jatketaan, miten se voitaisiin hoitaa tehokkaammin? Onko jäljelle jäävä toiminta rahoitettavissa budjettirajoitteen puitteissa? Ellei, mistä tulisi luopua? Koko hallituksella ja erityisesti pääministerillä oli keskeinen, kokoava ja päättävä rooli. Hallinnonalojen menoja supistettiin kolmen budjettivuoden aikana 10 %. Kanadan julkisen talouden alijäämä oli v. 1994 yli 5 % suhteessa kokonaistuotantoon. Sopeutustoimien jälkeen rahoitusjäämä kääntyi ylijäämäiseksi. (Lisätietoja Bourgon 2009)

Iso-Britannian uusi hallitus julkaisi menojen sopeuttamissuunnitelmansa lokakuussa 2010. Jo aiemmin hallitus oli päättänyt, että valtaosa alijäämän pienentämisestä tehdään menoja alentamalla. Menojen uudelleenarviointi on kattanut valtaosan julkisista menoista, ml. paikallishallinto, sosiaaliturva, verotuet ja julkiset eläkkeet. Menoleikkaukset ovat suurimmat toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Ministeriöiden tulee priorisoida menonsa tiukoin kriteerein, joita ovat mm: Onko toiminta välttämätöntä hallituksen prioriteettien saavuttamiseksi; miten toiminta voidaan hoitaa vähemmän kustannuksin; pitääkö valtion rahoittaa toiminta; tuottaako toiminta merkittäviä taloudellisia hyötyjä; voidaanko toimintaa kohdentaa eniten tarvitseville; miten toiminta voidaan hoitaa tehokkaammin; voiko toiminnan hoitaa valtion ulkopuolinen taho tai kansalaiset itse, kokonaan tai yhteistoiminnassa; voidaanko ulkopuoliselle taholle maksaa toiminnasta tulosten perusteella; voiko paikallishallinto hoitaa valtion sijasta toiminnan. (Lisätietoja Spending Review, HM Treasury, October 2010)

Alankomaissa menojen läpikäyntiprosessi käynnistettiin lokakuussa 2009 ja huhtikuussa 2010 hallitus toimitti parlamentin alahuoneelle yhteensä 20 työryhmäraporttia yhtä monelta politiikkalohkolta. Kunkin raportin tuli sisältää lohkoltaan 20 prosentin (eli kaikki yhdessä 35 mrd. euron; 6 % BKT:sta) menojen vähennykseen johtavat ehdotukset. Hallitus ei puuttunut työhön eikä asettanut sille etukäteisrajoituksia. Tarkoituksena oli pohjustaa päätöksentekoa tulevasta menoleikkauksista ja samalla esittää konkreettisia politiikkavaihtoehtoja tulevaisuuden varalta. Muun muassa seuraavia uudistuksia ja näkökohtia esitettiin: Työttömyysetuuksien keston lyhentäminen; irtisanomissääntöjen ja -etuuksien kiristäminen; työnantajalle vastuuta työttömyyskorvauksista; ruuhka- ja rahtikuljetusmaksut; kiinteistöverouudistus; säädösten harmonisointi, yhdistäminen ja yksinkertaistaminen; politiikkainstrumenttien vuorovaikutuksen vahvistaminen; aieman politiikan hyödyllisyyden, välttämättömyyden ja tehokkuuden arviointi; kustannusten ja tulosten yhteismitallisuuden arviointi; organisaatioiden ja niiden yhteistyön virtaviivaistaminen; toimeenpanon kustannusten vähentäminen; vaihtoehtoiset rahoitusmallit, ml. yksityinen rahoitus sekä eri sääntelymallit; yksilön vastuun korostaminen ja ulkoisvaikutusten kantamisen lisääminen (saastuttaja maksaa); subsidiariteettiperiaatteen korostaminen – keskittäminen/hajauttaminen; kansallisten tavoitteiden kunnianhimoisuuden alentaminen.

4 Julkisen talouden sopeuttaminen ja talouskasvun tukeminen

4.1 Sopeutustoimien mitoitus ja ajoitus

Julkisen talouden rahoitusaseman vahvistaminen välttämätöntä

Julkisen talous pysyy ilman uusia rahoitusasemaa vahvistavia päätöksiä alijäämäisenä vuosina 2011–2015. Talouskasvu jää verrattain vaikeaksi eikä se riitä tasapainottamaan julkista taloutta. Alijäämän arvioidaan olevan vuosittain 1½-2 mrd. euroa, mikä on noin prosentti suhteessa kokonaistuotantoon. Kun pitkän aikavälin menopaineiden ja kertyneen velan pohjalta vuodelle 2015 laskettu julkisen talouden kestävyys turvaava ylijäämä on 4 % bkt:sta, julkisen talouden kestävyys palauttaminen edellyttää siten tulojen ja menojen sopeuttamista 5 % bruttokansantuotteesta vastaavalla määrällä. Vuosille 2011–2015 ennakoitun kokonaistuotannon keskimääräisen arvon pohjalta tämä vastaa yli 10 mrd. euroa.

Julkisen talouden kestävyys ei ole itseisarvo vaan edellytys talous- ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden toteuttamiselle samaan tapaan kuin taloudellinen kasvu. Ilman korjaavia toimenpiteitä ajaututaan tilanteeseen, jossa hyvinvointiyhteiskunnan olemassaolo nykyisessä muodossaan vaarantuu. Kestävyysvaheen umpeen kurominen edellyttääkin sekä välittömästi tasapainoa parantavia kuin myös pidemmällä aikavälillä rahoitusasemaa vahvistavia rakenteellisia toimenpiteitä.

Euroopan Unionissa kannetaan huolta jäsenmaiden talouskasvusta, työllisyydestä ja julkisen talouden kestävydestä. Eurooppa 2020-strategiassa määriteltiin yhteiset tavoitteet, joita täsmennettiin kansallisissa ohjelmissa. Suomen talouskasvua hidastavina tekijöinä nostettiin esille väestön ikääntyminen ja julkisten palvelujen heikko tuottavuuskehitys. Työvoiman vajaakäyttö, tuotantorakenteen keskittyneisyys ja pitkälle erikoistunut vienti tekevät taloudesta haavoittuvan. Vähäinen kilpailu kotimarkkinoilla ja keskittynyt markkinarakenne erityisesti palvelualoilla nostavat hintatasoa, mikä heikentää kuluttajien ostovoimaa ja suljetun sektorin tuottavuutta.

Kestävyysongelman hoitoa ei voi lykätä

Julkisen talouden kestävyysongelmaan tulee puuttua mahdollisimman nopeasti useastakin eri syystä. Kaikki seuraavassa esitetyt näkökohdat puoltavat kestävyysongelman etupainotteista ratkaisemista.

- Julkisen talouden vahvistamisen lykkääminen myöhemmäksi tulevaisuuteen suurentaa kestävyysongelmaa. Lisäkustannukset syntyvät sitä kautta, että julkisen talouden velka ja korkomenot kasvavat suhteessa vaihtoehtoon, jossa sopeutus tehdään välittömästi. Alijäämän kasvaessa korkomenoja kasvattaa paitsi velan lisäys niin myös julkisen talouden luottokelpoisuuden heikentyminen, mikä johtaa velasta maksettavan korkotason nousuun.
- Julkisen talouden sopeuttaminen mahdollisimman nopeasti on perusteltua, jotta talouspolitiikalla ja erityisesti automaattisilla vakauttajilla olisi mahdollisuus toimia myös seuraavassa, aikanaan tulevassa laskusuhdanteessa. Aiemmat kokemukset julkisen talouden kriiseistä korostavat lähtökohtatilanteen alhaisen velkaantuneisuuden merkitystä. Kansainvälisen talouden epävarmuuden vuoksi tälle näkökohdalle tulee antaa nyt erityisen suuri painoarvo. Aikainen sitoutuminen kestävyysongelman hoitamiseen olisi järkevää myös siltä kannalta, että se lisäisi luottamusta Suomen talouspolitiikkaan. Muiden maiden ohella myös Suomen finanssipolitiikkaan ja luottokelpoisuuteen kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota.
- Suurin osa ikäsidonnaisten menojen arvioidusta pitkän aikavälin kasvusta toteutuu jo vuoteen 2030 mennessä. Julkisen talouden kestävyiden turvaamiseksi tehtävien toimien tulisi kohdella eri sukupolvia oikeudenmukaisella tavalla. Myös tämä sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökohta puoltaa pikaisesti tapahtuvaa tarttumista kestävyysongelmaan. Jos ongelmiin tarttumista lykätään, niiden hallittu ratkaisu myöhemmin voi osoittautua poliittisestikin paljon vaikeammaksi taloudellisesti aktiivisen väestön osuuden supistuessa.

Päätökset kestävyiden turvaavista toimenpiteistä tehtävä seuraavalla hallituskaudella

Julkisen talouden kestävyysvaje on niin mittava, että sen korjaamisen edellyttämät toimenpiteet on toteutettava useamman vuoden aikana. Tekemällä ja toimeenpanemalla ajoissa julkista taloutta vakauttavia päätöksiä lisätään luottamusta kykyyn selvitä ongelmista. Päätökset ja niiden vaikutukset lisäävät talouden toimijoiden luottamusta tulevaan taloussympäristöön ja luovat siten mahdollisimman vakaan pohjan taloudelliselle toiminnalle. Myös valtion luottokelpoisuutta tuetaan parhaiten johdonmukaisesti ja asteittain etenevän ohjelman avulla.

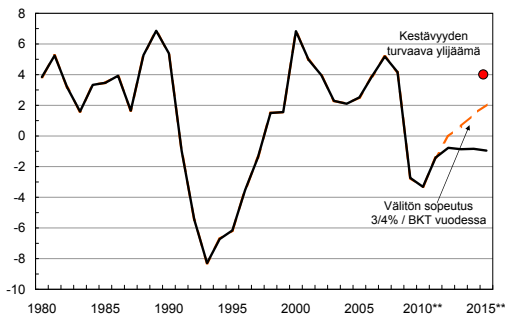
Päätökset julkisen talouden kestävyiden turvaavista toimenpiteistä tulisi tehdä seuraavan vaalikauden aikana. Sopeutumisaikataulun ohella toinen kannanottoa vaativa kysymys koskee keinojen painotusta julkisen talouden tasapainon välittömän vahvistamisen sekä rakenteellisten toimien kesken. Rakenteellisten uudistusten myönteiset vaikutukset näkyvät viiveellä ja niihin liittyy epävarmuutta. Tästä syystä on perusteltua, että kestävyysongelman ratkaisu pohjautuu pääosin julkiseen talouden rahoitusasemaan välittömästi vaikuttavien toimenpiteiden varaan.

Julkisen talouden välittömän vahvistamisen tarve vähintään 1½ mrd. euroa vuodessa

Tavoitteeksi tulisi asettaa, että välittömästi vaikuttavilla toimenpiteillä vahvistettaisiin julkisen talouden rahoitusasemaa vähintään kolmella prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon seuraavan vaalikauden aikana. Tämä tarkoittaa vuosittain ¾ prosentin sopeuttamista suhteessa kokonaistuotantoon eli runsaan 1½ mrd. euron vuosittaista vahvistamista. Tällä sopeutuksen määrällä julkisen talouden velka suhteessa kokonaistuotantoon vakiintuu, joskin velan määrä edelleen kasvaa (kuvio 4.1). Vähimmäissopeutus on myös pääpiirteittäin linjassa Suomen saamien kansainvälisten suositusten kanssa.

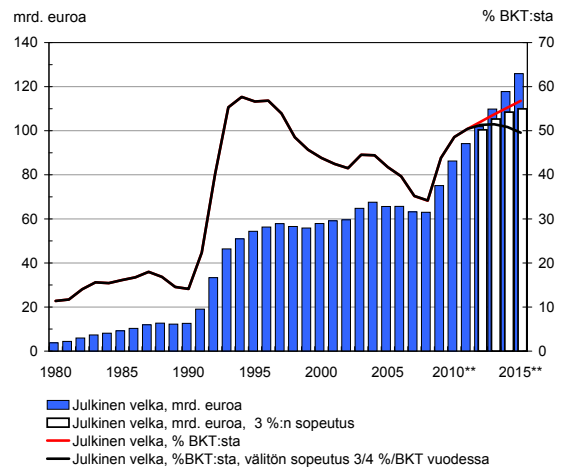
Jotta julkisen talouden kestävyysvaje saataisiin kurottua vuoteen 2015 mennessä umpeen, tarvitaan saman ajanjakson aikana lisäksi päätökset rakenteellisista uudistuksista, jotka vahvistavat julkisen talouden rahoitusasemaa noin kahdella prosentilla suhteessa kokonaistuotantoon. Uudistuksia koskevien päätösten tekeminen pienentäisi vuodelle 2015 laskettua ylijäämatarvetta ja siten kestävyysvajetta. Mikäli tällaisia päätöksiä ei kyetä tekemään, välittömien sopeutustoimenpiteiden tarve vastaavasti kasvaa. Tavoitteeksi tulisi joka tapauksessa asettaa se, että valtiontalous olisi rakenteellisesti tasapainossa vuonna 2015.

Kuvio 4.1a Julkisyhteisöjen nettoluotonanto suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia



Lähde:Tilastokeskus, VM

Kuvio 4.1b Julkisyhteisöjen bruttovelka



Lähde:Tilastokeskus, VM

4.2 Sopeuttamistoimien kohdentaminen

Kestävyyden turvaaminen talouspolitiikan ohjenuora

Seuraavalla vaalikaudella talouspolitiikan keskeisenä tavoitteena tulee olla julkisen talouden kestävyyden palauttaminen. Tämän edellyttämät toimenpiteet voivat ainakin väliaikaisesti vaikeuttaa muiden talouspolitiikalle asetettävien tavoitteiden saavuttamista. Kuten oheisesta OECD:n arvioihin pohjautuvasta *taulukosta 4.3* nähdään, vaikutukset voivat toimenpiteestä riippuen näkyä eri tavoin niin lyhyellä kuin pidemmälläkin aikavälillä. Vaikutukset voivat vaihdella myös eri väestöryhmien kesken, jolloin joudutaan pohtimaan eri vaihtoehtojen oikeudenmukaisuutta.

Mikäli tehtävää tarkastellaan puhtaasti alijäämän supistamisen näkökulmasta, tehokkaimmat vaikutukset saataisiin kaikkien veroasteiden ja välillisten verojen nostamisen sekä julkisen sektorin palkkatason, työllisyyden ja kaikkien sosiaalietuuksien leikkaamisen kautta.

Otettaessa oikeudenmukaisuusnäkökohta (*esim. tulonjako tai sukupolvien välinen tasa-arvo*) huomioon, keinovalikoima muuttuu huomattavasti. Tällöin eläkeiän nosto, työllisyyden parantaminen, kohdennetut etuuksien supistukset ja verotuksen progression lisääminen olisivat perustellumpia.

Eri sopeuttamiskeinoilla on myös oma vaikutuksensa talouskasvuun. Nämä vaikutukset ovat usein erilaisia lyhyen ja keskipitkän aikavälin tarkasteluissa. Lyhyellä aikavälillä likipitäen kaikilla keinoilla saattaa olla negatiivinen vaikutus kokonaiskysyntään. Poikkeuksena OECD:n arviossa on mainittu vain eläkeiän nostaminen. Työllisyyden ja tuottavuuden nostoon tähtäävien toimien lyhyen aikavälin vaikutukset taas ovat jossain määrin epäselviä. Keskipitkällä aikavälillä puolestaan lyhyen aikavälin negatiiviset vaikutukset kääntyvät monelta osin myönteisemmiksi. Suurimmat positiiviset vaikutukset olisivat julkisen sektorin työvoimatarpeen vähentämisellä, tukipalkkioiden ja verotukien pienentämisellä sekä työllisyyden ja tuottavuuden kasvua edistävillä toimenpiteillä. Verotuksen kiristämisen vaikutukset kasvuun olisivat varsin kielteisiä lukuun ottamatta nykyisten verovapauksien poistamista.

OECD:n tarkastelun tarkoitus on hahmottaa, miten monisäikeisestä asiasta kestävyyden palauttamisessa on kyse. Sopeuttamistoimenpiteiden kohdentamisessa on kyse poliittisesta valinnasta, jossa pyritään siihen, että julkisen talouden sopeuttamisen edellyttämät toimet voidaan toteuttaa mahdollisimman pienin haitallisina sivuvaikutuksina.

Taulukko 4.1 Näkökulmia eri sopeuttamiskeinoihin

	Vaikutus jäämään	Oikeudenmukaisuus	Lyhyen aikavälin kysyntävaikutus	Keskipitkän ajan kasvuvaikutus	Poliittinen hyväksyttävyyys
JULKINEN KULUTUS JA INVESTOINNIT					
Palkkataso	+++	?	--	+	-
Työllisyys	++	?	-	+	--
tehokkuushyötyjä	++	0	-	++	-
ei tehokkuushyötyjä	++	-	-	0	--
Julkisten hankintojen kilpailutus	+	?	-	+	-
TUKIPALKKIOT JA VEROMENOT	++	?	-	++	--
ELÄKEUUDISTUKSET					
Eläkeiän nosto	++	+	+	+	--
Alhaisemmat korvausasteet	++	-	-	+	--
SOSIAISET TULONSIIRROT					
Kohdennetut supistukset	++	+	-	?	-
Kaikkia etuuksia koskevat vähennykset ¹	+++	--	--	?	--
TULOVEROTUS					
Kaikkien veroasteiden korotus ¹	+++	-	--	-	--
Progressiivisuuden lisääminen	+	+	-	--	-
VÄLILLISET VEROT					
Verovapauksien poistaminen	++	-	-	+	--
Kaikkien välillisten verojen nostaminen	+++	-	--	-	-
YMPÄRISTÄVEROT / PÄÄSTÖLUVAT	++	?	-	?	-
YKSITYISTÄMINEN	+	?	?	+	-
RAKENTEELLISET UUDISTUKSET					
Työllisyyttä lisäävät	++	+	?	++	?
Tuottavuutta lisäävät	+	?	?	++	?

"Positiiviset vaikutukset: +, negatiiviset vaikutukset: -, epäselvät vaikutukset: ?"

¹. Kaikki tulonsiirrot tai kaikki veroasteet muutettuna samassa suhteessa.

Lähde: OECD Economic Outlook November 2010

4.2.1 Välitön sopeuttaminen: verotuksen kiristäminen ja/tai menoleikkaukset?

Kuten edellä tarkasteltiin, julkisen talouden rahoitusasemaa tulisi parantaa välittömästi vaikuttavilla toimenpiteillä vähintään yhteensä n. 3 prosenttiyksiköllä bkt:sta vuoteen 2015 mennessä. Tältä osin ongelma tiivistyy siihen, mikä on verotuksen ja julkisten menojen keskinäinen painotus tavoitteen saavuttamiseksi.

Verotuksen kehittämistä pohtivan verotyöryhmän suositukset tarjoavat aineksia tuloperusteita koskeviin ratkaisuihin. Tämän lisäksi tarvitaan julkisten menojen kattavaa läpikäyntiä ja uudelleenarviointia. Julkisten menojen vähentäminen tai verojen korottaminen heikentävät kokonaiskysyntää ja taloudellista aktiviteettia. Riippuen siitä, miten menosäästöt ja veronkorotukset kohdennetaan, niillä on vaikutusta taloudellisen toiminnan edellytyksiin myös muiden vaikutuskanavien kuin välittömästi kokonaiskysynnän kautta, kuten esimerkiksi kustannuskehityksen kautta, tai niin että talouden toimijoiden kannustimet muuttuvat.

Verotuksen keinot rajalliset, menojen sopeuttaminen välttämätöntä

Mahdollisuuksia pienentää kestävyysvajetta veroperustemuutoksien avulla rajoittavat lähtökohtaisesti kireä verotus ja kansainvälinen verokilpailu. Verotuksen merkittävä korottaminen ei globalisoituneessa maailmassa ole mahdollista ilman huomattavia haittavaikutuksia. Verotyöryhmä on omissa arvioissaan päätenyt siihen, että työn verotukseen kohdistuvaa nousupainetta on tarpeen hillitä. Myös Suomen Pankin yleisen tasapainon mallilla tehtyjen laskelmien lopputulos on, että kasvu- ja työllisyysvaikutukset muodostuvat merkittäviksi, jos julkisen talouden vahvistaminen tehdään työhön kohdistuvaa verotusta kiristämällä. Välillisen verotuksen kiristymisestä aiheutuvat menetykset jäävät pienemmiksi. Verotuksessa korotuspaineet kohdistuvat ennen muuta välilliseen verotukseen kuten arvonlisäveroihin ja valmisteveroihin.

Menojen osalta Suomen Pankin mallilaskelmien mukaan tulonsiirtoihin kohdistuvien menosäästöjen vaikutukset taloudelliseen aktiviteettiin jäävät vähäisemmiksi verrattuna julkisten kulutusmenojen kautta toteutettuihin säästöihin. Mallilaskelmissa osa julkisen kulutuksen vähenemisestä kompensoituu yksityisen kulutuksen kasvuna. Laskelmien mukaan velanottotarve pienenee tehokkaimmin kun finanssipolitiikan kiristäminen toteutetaan julkisia menoja vähentämällä verrattuna verotulojen lisäämiseen.

Useat selvitykset (esim. Alesina & Ardagna, 2009) viittaavat siihen, että enemmän menoleikkauksiin painottunut vajeiden supistaminen on historiassa yleisesti ottaen johtanut sekä pysyvämpiin tuloksiin että nopeampaan talouskasvuun sopeutuksen jälkeen kuin veronkorotuksiin painottunut sopeutus. Esimerkiksi EKP:n empiirisessä tutkimuksessa tarkastellaan velan alentamispyrkimystä 15 EU-maassa ajanjaksolla 1985–2009. Tulosten mukaan velkasuhdetta on pystytty alentamaan, jos julkista taloutta on sopeutettu pitemmällä aikavälillä erityisesti menupuolen toimiin painottuen. Tulopuolen sopeuttamistoimet eivät näytä vaikuttaneen velkasuhteen alentamisessa yhtä paljon. (Nickel et al. 2010)

Esimerkki julkisen talouden sopeuttamisesta valtion menojen ja tulojen kautta

Koska valtiontalous on taantuman jäljiltä syvässä 6 prosentin alijäämässä ja alijäämän arvioidaan olevan 4 % suhteessa bruttokansantuotteeseen v.2015, valtion rooli julkisen talouden kestävyysvajeen korjaamisessa välittömästi vaikuttavien toimenpiteiden osalta korostuu. Viime kädessä julkisen talouden rahoitusasemaa on vahvistettava valtion tuloja ja menoja sopeuttamalla.

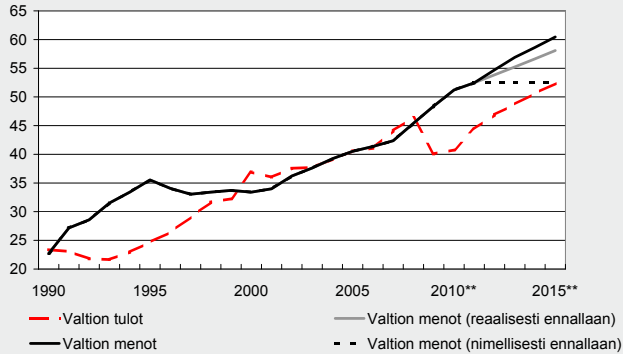
Valtion menot pyrkivät kasvamaan ilman, että itse menoperusteita muutetaan. Yleinen hinta- ja ansiotason nousu heijastuu automaattisesti valtion menoihin. Sopeutusurakan mittavuuden hahmottamiseksi seuraavassa on tarkasteltu esimerkkien avulla erilaisten ratkaisujen vaikutusta.

Mikäli valtion menot (kansantalouden tilinpidon käsittein) pidettäisiin vuosina 2012-15 reaalisesti vuoden 2011 tasolla, valtiontalous olisi nyt ennakoitun 4 prosentin alijäämän sijasta noin 2½ % alijäämäinen v. 2015 (kuvio 4.2a). Julkinen talous olisi työeläkerahastojen ylijäämien turvin tasapainossa, mutta julkinen velka suhteessa kokonaistuotantoon kasvaisi edelleen selvästi. Etäisyys kestävyuden turvaavaan ylijäämään olisi edelleen noin 4 prosenttiyksikköä.

Jos valtion menot pidettäisiin nimellisesti ennallaan vuoden 2011 tasolla vuoteen 2015 saakka, vastaisi se noin 4 prosenttiyksikön välitöntä sopeutusta. Tällöin valtiontalous olisi staattisesti tarkasteltuna suunnilleen tasapainossa v. 2015 ja julkinen talous olisi vajaa 3 % ylijäämäinen (kuvio 4.2a). Menojen pitäminen nimellisesti ennallaan edellyttäisi sitä, että lisääntyvien indeksisidonnaisten määrärahojen kasvun vastapainoksi tulisi säästää vastaavasti muissa valtion menoissa. Samoin palkkamenojen pitäisi pysyä nykyisellä tasollaan, mikä ei käytännössä jättäisi juuri tilaa palkankorotuksille. Lisäksi korkomenojen lisääntyminen 1,7 mrd. eurolla tulisi kattaa vastaavansuuruisilla menoleikkauksilla. Samalla suuren menosopeutuksen vaikutukset talouskasvuun olisivat todennäköisesti lyhyellä aikavälillä negatiiviset, mikä pienentäisi tuloja ja lisäisi menojen sopeuttamistarvetta entisestään.

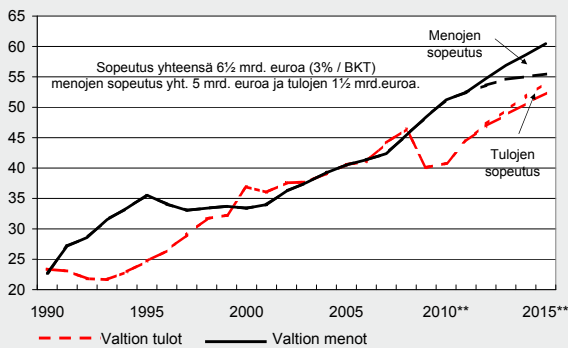
Kuvion 4.2b tarkastelussa puolestaan valtiontaloutta sopeutetaan edellä suunnitellun mukaisesti niin, että velan suhde kokonaistuotantoon vakiintuu v.2015 mennessä. Tällöin sopeutus olisi siis 3/4 %/bkt vuodessa. Tarkastelussa on käytetty kansainvälisten järjestöjen suositusten mukaisesti menopainotteista sopeutusta. IMF:n (2010) mukaan menopainotteisena sopeutusmallina pidetään sellaista toimenpideyhdistelmää, jossa menopuolen toimenpiteiden osuus vaikutuksesta on vähintään kaksi kolmasosaa. Tässä esimerkissä vuotuisesta sopeutuksesta 25% tehdään verotuksen ja 75% menojen kautta. Tällöin vuotuisesta julkisen talouden vahvistamisesta 1,1 mrd. euroa tehtäisiin menojen ja noin 0,4 mrd. euroa verotuksen kiristämisen avulla.

Kuvio 4.2a: Valtion tulot ja menot
miljardia euroa



Lähde:Tilastokeskus, VM

Kuvio 4.2b: Valtion tulot ja menot
miljardia euroa



Lähde:Tilastokeskus, VM

Menopainotteinen sopeuttaminen edellyttää olemassaolevien menojen kyseenalaistamista ja vaikuttavuuden arviointia

Kuten edellisestä valtiontalouden sopeutustarkastelusta kävi ilmi, menojen sopeuttamistarve muodostuu joka tapauksessa niin suureksi, että valtion rahoitusaseman tasapainottamista ei ole mahdollista tehdä hienosäätämällä menoja. Mitään julkisen toiminnan osa-aluetta ei voida täysin jättää meno-leikkausten ulkopuolelle. Säästöpäätösten kohdentamisessa joudutaan punnitsemaan olemassaolevien määrärahojen vaikuttavuutta eli sitä, miten hyvin ne ovat vastanneet niille asetettuja tavoitteita liittyen esimerkiksi talouskasvun edistämiseen, tulonjakoon tai ympäristönäkökohtiin. Mitoitettaessa julkisia menoja uudelleen tulisi tavoitella sitä, että haitalliset vaikutukset kasvuun

jäisivät mahdollisimman pieniksi. Samanaikaisesti joudutaan kiinnittämään huomiota myös siihen, että mikään väestöryhmä ei ajaudu kohtuuttoman vaikeaan asemaan. Menoleikkausten kohdentamisessa joudutaankin tasapainoilemaan taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden välillä. Moniin keskeisiin julkisiin menoihin kuten koulutukseen, infrastruktuurin kehittämiseen sekä tutkimus- ja tuotekehitykseen liittyy myönteisiä vaikutuksia talouskasvuun. Näidenkin menojen osalta on tarpeen tehostaa niiden käyttöä. Menojen tarkastelussa kyse ei ole pelkästään valtion tai kuntien velvoitteiden uudelleenarvioinnista vaan menojen kehitykseen vaikuttaa ratkaisevalla tavalla myös se, miten tehokkaasti julkinen sektori pystyy verovaroja hyödyntämään.

4.2.2 Ilman rakenteellisia uudistuksia välitön sopeutustarve kasvaa

Edellä asetettiin tavoitteeksi vahvistaa julkisen talouden rahoitusasemaa välittömästi tuloihin ja menoihin vaikuttavien toimenpiteiden avulla noin kolmella prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon seuraavan vaalikauden aikana. Jos samanaikaisesti ei pystytä tekemään konkreettisia päätöksiä esim. työurien pidentämisestä tai tuottavuuden vahvistamisesta ajaudutaan tilanteeseen, jossa vaadittava menoleikkausten ja veronkorotusten määrä nousee viiteen prosenttiin. Vastaavasti välittömien tasapainotustoimenpiteiden tarve pienenee, mikäli pystytään tekemään päätöksiä julkisen talouden rahoitusasemaa parantavista rakenteellisista uudistuksista.

Toteutuksen aikaura voi siis saada erilaisia muotoja ja sisältöjä. Olennaista on se, että toimenpiteet, joilla kestävyysongelmaan puututaan todella vahvistavat julkista taloutta pysyvällä tavalla eivätkä esimerkiksi lykkää ilmeisiä paineita pinnan alle ja tulevaisuuteen.

Tarvitaan kestävyiden turvaavaa talouskasvua

Välittömästi julkisen talouden rahoitusasemaa vahvistavien toimenpiteiden lisäksi tarvitaan päätöksiä, joilla voidaan tukea talouskasvua ja siten julkisen talouden kestävyttä. Pitkällä aikavälillä talouskasvu määräytyy talouden työvoimaresurssien ja työn tuottavuuden perusteella.

Tuottavuuden edistäminen niin koko kansantalouden kuin erityisesti julkisessa taloudessa pienentää sopeuttamistarvetta. Tärkein yksittäinen työn tuottavuutta ja siten elintasoja lisäävä tekijä on teknologinen kehitys. Työn tuottavuuteen vaikuttaa paitsi uusien koneiden ja laitteiden käyttöönotto, myös itse tuotantoprosessien kehittyminen aiempaa tehokkaammiksi.

Työpanoksen lisäämiseen puolestaan voidaan vaikuttaa esimerkiksi pidentämällä työuria niin niiden alku- kuin loppupäästäkin, alentamalla rakenteellista työttömyyttä kehittämällä koulutusta siten, että se vastaa työvoiman kysyntää sekä edistämällä työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta.

Tarvittavien talouspoliittisten toimenpiteiden hahmottamiseksi talouskasvun tekijöiden herkkyyttä eli rakenteellisten uudistusten merkitystä kestävyysden kannalta on tarkasteltu *taulukossa 4.2*. Laskelmat ovat karkeita eikä niissä ole voitu huomioda kaikkia välillisiä vaikutuksia. Näin ollen laskelmien suuruusluokkaa on pidettävä suuntaa-antavana.

- Laskelmien mukaan työurien pidentämisen myönteinen vaikutus pitkällä aikavälillä sekä julkisen talouden kestävyysasteen kuin talouskasvuunkin on kiistaton. Kestävyysvajeen arvioidaan pienenevän prosenttiyksiköllä, mikäli työuria pidennetään vuodella perusuraan nähden. Yhden lisätyövuoden on laskelmissa oletettu jakautuvan siten, että $\frac{2}{3}$ pidennyksestä kohdistuu yli 60-vuotiaisiin ja loput alle 60-vuotiaisiin. Pidennys näkyy näin ollen osittain eläkkeelle siirtymisen myöhentymisenä, osittain alempana työttömyytenä.
- Pitkällä aikavälillä yleisen työn tuottavuuden kasvun oletetaan hidastuvan $1\frac{3}{4}$ prosenttiin vuodessa. Laskelmien mukaan kokonaistuottavuuden tulisi nousta pysyvästi peräti $1\frac{1}{4}$ prosenttiyksiköllä suhteessa perusuraan, jos kestävyysvajeetta haluttaisiin pienentää prosenttiyksiköllä. Tuottavuus on kyllä keskeisin elintason nousun lähde, mutta arvioitua nopeamman tuottavuuskehityksen vaikutuksia kestävyysvajeeseen vähentää se, että samalla myös julkiset menot lisääntyvät. Tuottavuuden kasvuun luontojaan liittyvä palkkojen kohoaminen sekä – eksplisiittisen tai implisiittisen – indeksisidonnaisuuden välityksellä tapahtuva sosiaalietuuksien reaaliarvon kohoaminen lisää julkisen talouden kustannuksia ja vähentää siten tuottavuuden kasvun merkitystä julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisemisessa.
- Pääosin kuntien tuottamien sosiaali- ja terveys- sekä koulutuspalvelujen tuottavuuden kohottaminen olisi erittäin tehokas keino vähentää julkisen palvelutuotannon kustannuksia ja siten helpottaa kestävyysongelmaa. Kestävyysvajeen pienentäminen yhdellä prosenttiyksiköllä edellyttää hyvinvointipalvelujen tuottavuuden $\frac{1}{3}$ prosentin vuotuista kasvua perusuran olettaman tuottavuuden nollakasvun sijaan. Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden kasvusta neljänneksen on arvioitu heijastuvan julkisen sektorin palkkojen nousuna. Tuottavuuden paraneminen hillitsisi myös kunta-alan henkilöstön lisäspainetta, ja turvaisi niukkenevan työvoiman saantia yksityiselle ja julkiselle sektorille.

Taulukko 4.2 Eri tekijöiden vaikutukset kestävyysvajeeseen

	Perusuran oletus	Kestävyysvaje pienenee 1 prosenttiyksiköllä, jos muutos perusuraan olisi
Työuran piteneminen vuoteen 2020 mennessä	2	+1 vuosi
Yleinen tuottavuus, %/vuosi	$1\frac{3}{4}$	+ $1\frac{1}{4}$
Hyvinvointipalvelujen tuottavuus, %/vuosi	0	+ $\frac{1}{3}$

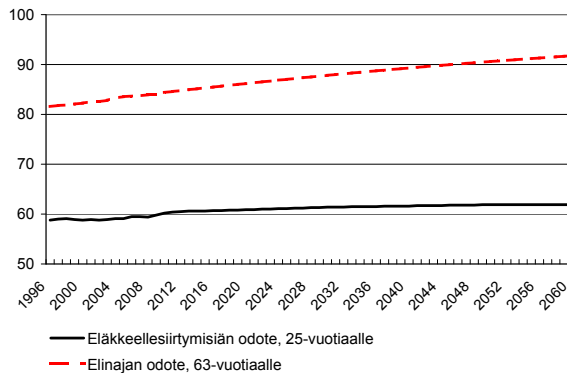
Tarkastelu on tehty STM:n SOME-mallilla.

Työvoimaresurssien käyttöä tehostettava

Kansantalouden työvoimaresurssien käytön tehostamista voidaan edistää esimerkiksi pidentämällä työuria, lisäämällä työvoiman ammatillista ja alueellista liikkuvuutta sekä suuntaamalla koulutusta vastaamaan työvoiman kysyntään. Työurien pidentäminen voi näkyä niin eläkkeelle siirtymisen myöhentymisenä kuin työelämään siirtymisen aikaistumisena. Koulutuksen ja liikkuvuuden lisäämisen avulla voidaan osaltaan alentaa rakennetyöttömyyttä.

Eliniän piteneminen johtaa eläkeiän pysyessä ennallaan siihen, että yhä suurempi osuus eliniästä vietettäisiin eläkkeellä (kuvio 4.3). Työurien pidentäminen eläkeikää myöhentämällä vaikuttaisi julkisen talouden kestävyteen kahta kautta. Ensinnäkin se alentaisi eläkemenoja suhteessa peruslaskelmaan. Toiseksi se nostaisi työssä käyvän väestön määrää ja nopeuttaisi potentiaalisen tuotannon kasvua. Lisäksi lisävuodet työelämässä kartuttavat eläkkeitä ja parantavat eläkeläisten toimeentuloa.

4.3 Eläkkeellesiirtymisiin odote ja elinajan odote



Lähde:ETK

Taulukko 4.2. Suomen väestö vuonna 2009 ja 2030 työmarkkinastatuksen mukaan

	Määrä	Osuus 15-64- vuotiaista, %	Määrä	Osuus 15-64- vuotiaista, %
	2009		2030	
Väestö	5 350 000		5 850 000	
15-64-vuotiaat	3 553 000	100	3 382 000	100
Työvoimaan kuuluvia	2 680 000	76	2 824 000	84
Työllisiä	2 423 000	68	2 476 000	73
Työssä	2 050 000	58		
Työttömiä	260 000	7		
Ei kuulu työvoimaan	865 000	24	558 000	16
Opiskelijoita	380 000	11	.	
Vanhuuseläkkeellä	153 000	4	.	
Työttömyyseläkkeellä	207 000	6	.	
Omaishoitajana, hoitovapaalla	78 000	2	.	
Varusmiespalveluksessa	20 000	1	.	
Muu syy	30 000	1	.	

Lähde: Tilastokeskus

Työvoiman suuruus riippuu työikäisestä väestöstä ja työhön osallistumisasteesta. Työikäisestä väestöstä työvoiman ulkopuolella oli vuonna 2009 865 000 henkeä, joista valtaosa on opiskelijoita ja työkyvyttömyyseläkeläisiä. Työvoimaan kuului samaan aikaan 2 680 000 henkeä. Työikäisen väestön ennustetaan supistuvan seuraavan kahdenkymmenen vuoden aikana, mutta lähtevän sen jälkeen nousee. Työllisten lukumäärän ennakoitaa kasvavan nykyisestä n. 50 000 hengellä. Tämä tarkoittaa työllisyysasteen nousua nykyisestä n. 68 prosentista runsaaseen 73 prosenttiin vuonna 2030. Tämänkaltainen työllisyyskehitys edellyttää, että työvoiman ulkopuolella olevien määrä supistuu voimakkaasti, eli työvoimareservien käyttöä tehostetaan selvästi nykyisestä. Työvoiman ulkopuolella olevien määrän ennustetaan olevan vuonna 2030 runsaat 300 000 henkeä pienempi kuin v. 2009.

Merkitykseltään tärkeimmät väestöryhmät työvoimaresurssien käytön tehostamisessa ovat työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkkeellä (63- ja 64 –vuotiaat) olevat. Demografisen kehityksen johdosta opiskelijaikäisten (16-24 –vuotiaat) määrän ennakoitaa alenevan selvästi seuraavien kymmenen vuoden aikana, jonka jälkeen määrä alkaa taas nousta. Opiskeluaikojen pituus samoin kuin eri eläkejärjestelyissä ja hoitovapaalla olevien määrä tulee riippumaan yksilötason valintojen ohella myös tulevista poliittisista päätöksistä.

Kestävyyssvajeen umpeen kurominen myös kuntien vastuulla

Kuntatalous on julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromisessa keskeisessä asemassa. Edellä arvioidusta julkisten palvelujen kasvupaineesta liki puolet kohdistuu kuntien vastuulla oleviin terveys- ja sosiaalipalveluihin. Tämä aiheuttaa mittavat nousupaineet kunnallisveroasteeseen ja siten työn verotukseen. Lisäksi kuntien palvelutuotanto on työvoimavaltaista ja kunta-alan työllisyys vastaa noin viidennestä koko kansantalouden työllisistä. Sen vuoksi kuntien toimenpiteet kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseksi ja palvelujen taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi ovat kiireellisiä.

Koska meillä terveys- ja hoivapalvelujen voimakkain kasvu tapahtuu kahden seuraavan vuosikymmenen kuluessa, tulisi kuntapalvelujen tuottavuuden tason pikainen kohottaminen nostaa kestävyysongelman tärkeäksi ratkaisukeinoksi. Kuntatalouden kestävyys ja vakaus tulee asettaa kuntapolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi seuraavilla kahdella vaalikaudella. Tämä takaa rahoituksellisen liikkumavaran ja reagointikyvyn mittaviinkin vanhenevan väestön palvelutarpeisiin horjuttamatta kuntien rahoituksellista vakautta.

Palkkausmenojen paino kuntien menorakenteessa on suuri, noin 60 % toimintamenoista. Kun kunta-alan palkkakehityksen oletetaan pitkällä aikavälillä myötäilevän yleisen tuottavuuden kehitystä, kuntapalvelujen tuottavuuden nostaminen kiteytyy kunnissa vahvasti henkilöstön määrän kasvun hillintään. Mikäli kuntasektorin tuottavuus pysyy muuttumattomana, kunta-alan henkilöstön määrä uhkaa nousta jo vuoteen 2020 mennessä noin 500 000 henkilöön. Talouskasvun ollessa tulevaisuudessa yksinomaan tuottavuuskasvun varassa, on tärkeää, ettei perinteisesti heikomman tuottavuuskehityksen julkinen sektori nielaise liian suurta osaa uusista työmarkkinoille tulevasta ikäluokista. Kuntien rahoituspohja vaarantuu vakavasti, jos vähenevää työvoimaa ei enää riitä yksityiselle sektorille. Toisaalta mikään ei takaa sitä, että kunnat niukenevan työvoiman oloissa edes pystyisivät rekrytoimaan henkilökuntaa menneiden vuosien tapaan. Kuntien oman elinvoiman, toimintakyvyn ja palvelujen turvaamisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että kunta- ja palvelurakenteita uudistetaan niin, että suhteellinen henkilöstötarve olisi kuluvan vuosikymmenen lopussa nykyistä vähäisempi.

Kuntasektorin tuottavuudelle konkreettiset tavoitteet

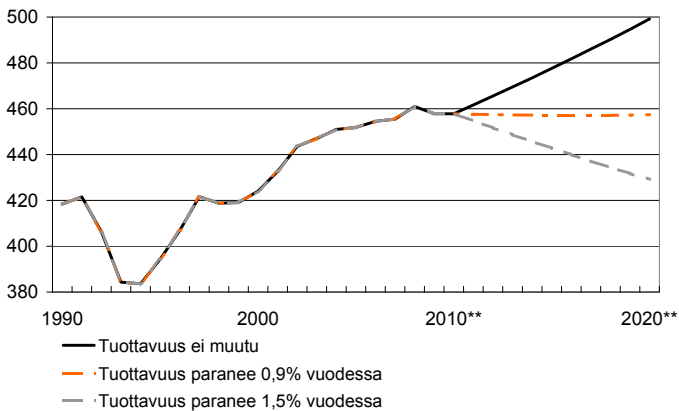
Julkisten palvelujen tuottavuuden nostoon liittyvät haasteet ovat hajanaisen kunta- ja palvelurakenteen sekä palvelujen työvoimavaltaisuuden vuoksi mitattavia. Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nostaminen on kuitenkin mahdollista kunta- ja palvelurakennetta rohkeasti uudistamalla.

Ikääntymisen tuoma työvoiman poistuminen mahdollistaa kunnille rakenteellisten uudistusten toteuttamisen. Kunnissa on jo käynnistynyt historiallinen eläkkeelle siirtyminen, kun suuret ikäluokat ovat saavuttamassa vanhuuseläkeikänsä. Kuntien eläkevakuutuksen ennusteen mukaan seuraavan kymme-

nen vuoden aikana eläkkeelle siirtyy 166 000 kuntatyöntekijää eli kolmasosa kaikista kunta-alan työntekijöistä.

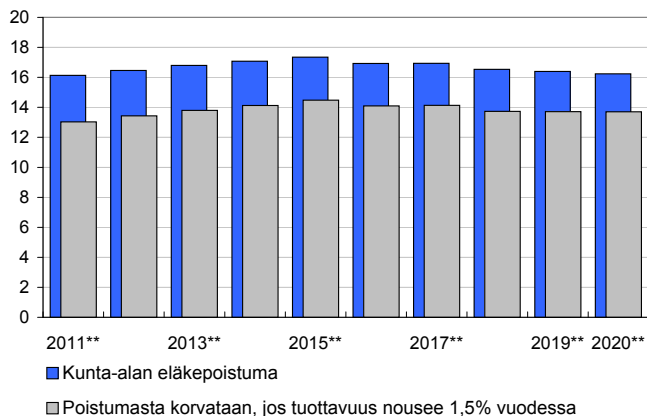
Suomen kansantalouden ja julkisen talouden haasteet sekä kuntasektorin lähivuosien suuri eläkepoistuma huomioiden kunnianhimoisetkin tavoitteet ovat perusteltuja. Olisi tärkeää, että kuntasektorin henkilöstömäärää onnistuttaisiin sopeuttamaan ennen 2020-lukua, jolloin ikäsidonnaisten palvelujen tarpeen kasvun nopein vaihe alkaa. Siksi kuntasektorille tulisi asettaa tuleville vuosille selkeät tavoitteet resurssien käytön vähentämiseksi. Tavoiteltavaa olisi, että kunta-alan työvoiman määrä voitaisiin sopeuttaa vuoteen 2020 mennessä

Kuvio 4.4 Kuntasektorin henkilöstömäärän kehitys ja työn tuottavuuden muutos 1990-2020, 1 000 henkilöä



Lähde: Tilastokeskus, VM

Kuvio 4.5 Kuntasektorin eläkepoistuma ja henkilöstötarpeen vähentäminen tuottavuutta nostamalla, 1 000 henkilöä



Lähde: Kuntien eläkevakuutus, VM

nykyisestä noin 460 000 henkilöstä 2000-luvun alun tasolle, jolloin kunta-alan palveluksessa oli noin 430 000 henkilöä (*kansantalouden tilinpidon mukaan*). Tämä vastaisi karkeasti sitä, että viiden eläkkeelle siirtyvän tilalle palkataan neljä uutta työntekijää (*kuvio 4.4*). Tällöinkin kuntasektorin osuus koko kansantalouden työllisyydestä kasvaisi selvästi, koska samaan aikaan Suomen työikäinen väestö supistuu noin 150 000 henkilöllä.

Valtiovarainministeriö julkaisi syksyllä 2010 raportin ”Kuntapolitiikan linja”. Siinä kuntapolitiikan tavoitetilä määriteltiin siten, että kuntatalouden tulee olla kestävä ja vakaa vuoteen 2020 mennessä. Keskeinen keino asetetun tavoitetilän saavuttamiseksi on kuntasektorin henkilöstötarpeen sopeuttaminen 2000-luvun alun tasolle. Myöhemmin syksyllä valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteisessä raportissa ”Finanssipolitiikan linja – Kuntatalouden vakaus ja kestävyys” kuntien henkilöstömäärän sopeuttamista pidettiin kiireellisenä.

Edellä mainittu henkilöstömäärätavoite kuntasektorilla merkitsisi vuositasolla noin 3 000 työllisen vähentämistä. Tämä vastaisi noin 1½ prosentin nousua tuottavuudessa (*kuvio 4.4*). Tämä pienentäisi (*muut tekijät ennallaan*) kestävyysvajetta jo vuosina 2011–2015 noin 3/4 prosenttiyksiköllä ja koko kuluvan vuosikymmenen aikana 1½ prosenttiyksiköllä.

Tarvitaan kuntia sitovaa toimintamallia ja velvoitteiden karsimista

Keskeinen ongelma kuntapalvelujen osalta on tuottavuustavoitteiden sitovuuden puute julkisen talouden hallinnan kokonaisuuden näkökulmasta. Ilman konkreettisia, todennettavissa olevia ja kuntia sitovia tuottavuustavoitteita kestävyysongelman korjaaminen ei onnistu. Ottaen huomioon kuntatalouden haasteet, on ilmeistä, että ilman tavoitteita tukevaa kehysmenettelyn tapaista monivuotista toimintamallia haasteisiin vastaaminen ja tuottavuuskehityksen todentaminen on vaikeaa.

Kuntasektorin henkilöstömäärän sopeutus on kuntatalouden ja julkisen talouden kestävyyskannalta välttämätöntä mutta haasteellista ja edellyttää määrätietoista toimeenpanoa. Kuntien velvoitteet ja tehtävät, jotka määrittävät hyvin pitkälle kuntien henkilöstötarvetta, säädetään suurelta osin lainsäädännössä. Kunnat eivät selviä sopeuttamistoimista yksin, vaan se edellyttää myös valtion toimesta olemassa olevien velvoitteiden karsimista.

Kirjallisuutta

VM

Julkinen talous tienhaarassa - finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla (2010). Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010. (http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20100129Julkin/Julkinen_talous_tienhaarassa_NETTI.pdf)

Finanssipolitiikan linja - Kuntatalouden vakaus ja kestävyys (2010). Valtiovarainministeriön julkaisuja 42/2010. (http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20101020Finans/finanssipolitiikan_linja_.pdf)

Kuntapolitiikan linja (2010). Valtiovarainministeriön julkaisuja 43/2010. (http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20100914Kuntap/Kuntapolitiikan_linja.pdf)

Eurooppa 2020 -strategia - Suomen kansallinen ohjelmaluonnos (2010). Valtiovarainministeriön julkaisuja 45a/2010.

(http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20101118Euroop/Eurooppa_2020_-_strategia_suomi.pdf)

Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti (2010). Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010.

(http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/075_verotus/20100621Verotu/Verotuksen_kehittaemistyoryhman_valiraportti.pdf)

Julkisen talouden liikkumavara (2007). Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2007.

(http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20070131Talous/liikkumavara160207.pdf)

IMF

IMF World Economic Outlook, Ch. 3 (2010): Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/index.htm>)

Finland 2010 Article IV Consultation – Staff report, September 2010, IMF Country Report No. 10/273, IMF (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10273.pdf>)

United Kingdom: Selected issues Paper November 2010, IMF Country Report No. 10/337 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10337.pdf>)

Kumar, M. – Woo, J. (2010): Public Debt and Growth, IMF Working Paper No 10/174 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10174.pdf>)

Baldacci, E. – Sanjeev, G. – Muka-Granodos, G. (2010): Restoring Debt Sustainability After Crises: Implications for the Fiscal Mix. IMF Working Papers/10/232 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10232.pdf>)

IMF Fiscal Affairs Department (2010): Strategies for Fiscal Consolidation in Post-Crisis World (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/020410a.pdf>)

IMF Fiscal Affairs Department (2010): From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a.pdf>)

Cottarelli C. – Schaechter, A. (2010): Long-Term Trends in Public Finances in the G-7 Economies. IMF Staff Position Note, SPN/10/13

Ostry, J. - Ghosh, A. - Kim, J. – Qureshi, M. (2010): Fiscal Space, IMF Staff Position Note, SPN/10/11

OECD

OECD Economic Outlook No. 88 (Preliminary version), November 2010

OECD Economic Surveys, Finland, volume 2010/4, April 2010.

Price, R. (2010): The Political Economy of Fiscal Consolidation. OECD Economics Department Working Papers No. 776

EU Komissio

Public Finances in EMU 2010. European Economy 4/2010. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-4_en.pdf)

European Economic Forecast Autumn 2010. Commission Staff Document. European Economy 7/2010.

Sustainability Report (2009). European Economy 9/2009 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf)

EKP

Hauptmeier, S. - Heipertz, M. - Schuknect, L. (2006): Expenditure Reforms in Industrialised Countries – A Case Study Approach. ECB Workingpapers No 634 (<http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp634.pdf>)

Nickel, C. - Rother, P. - Zimmermann, L. (2010): Major public debt reductions: Lessons from the past, lessons for the futur. ECB Working Papers No 1241 (<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1241.pdf>)

Checherita, C. – Rother, P. (2010): The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth - An Empirical Investigation of Euro Area. ECB Working Papers No 1237 (<http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp1237.pdf>)

Muita

Alesina, A. - Ardagna, S. (2009): Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. NBER Working Paper Series 15438. <http://www.nber.org/papers/w15438>

Borg, A. (2010): Getting fiscal consolidation right: lessons from Sweden, Minister for Finance, Sweden (<http://www.sweden.gov.se/sb/d/9698/a/138026>)

Bourgon, J. (2009): Programme Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit 1994-1999 A Canadian Case Study. The Centre for International Governance Innovation. (<http://www.cigionline.org/sites/default/files/The%20Government%20of%20Canada%20s%20Experience%20Eliminating%20the%20Deficit%201994-99.pdf>)

Holmlund, B. - Söderström, M. (2007): Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach. CESifo Working Paper No. 2121

Kiander, J. (2010): Julkisen talouden kestävyys – onko meillä vielä varaa hyvinvointivaltioon? teoksessa Saari, J. (toim.): Tulevaisuuden

voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010. ([http://www.eduskunta.fi/triphom/bin/thw.cgi/trip?\\${APPL}=erekj&\\${BASE}=erekj&\\${THWIDS}=0.10/1291285870_176596&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphom/bin/thw.cgi/trip?${APPL}=erekj&${BASE}=erekj&${THWIDS}=0.10/1291285870_176596&${TRIPPIFE}=PDF.pdf))

Kinnunen, H.- Railavo, J. (2010): Poliittikasimulointeja julkisen talouden vahvistamisesta. BoF Online (http://www.suomenpankki.fi/NR/rdonlyres/1DD9F11E-86CB-4BAE-9A33-B4B0BE66F45E/0/BoF_Online_07_2010.pdf)

Korkman, S - Lassila, J.- Valkonen, T.(2010): Julkinen talous kriisin jälkeen – Minkälaista politiikkaa tarvitaan? Teoksessa Ruovinen, P. - Ylä-Anttila, P. (toim.): Kriisin jälkeen. Taloustieto Oy (http://www.taloustieto.fi/muutkirjat/451_esipuhe_sisallys_johdanto.pdf)

Sørensen, P. (2010): Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges. Report to the Expert Group on Public Economics 2010:4, Regeringskansliet, Ministry of Finance, Sweden (http://www.eso.expertgrupp.se/Uploads/Documents/Hela%202010_4%20del%201%20till%20webben.pdf)

Spending Review (2010). HM Treasury October 2010 (http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_completereport.pdf)

Standard & Poor's: Global Aging 2010, An Irreversible Truth (http://www2.standardandpoors.com/spf/pdf/media/global_aging_100710.pdf).

Suomen Pankki, Talouden näkymät 2/2010. (http://www.bof.fi/fi/suomen_pankki/ajankohtaista/talouden_nakymat/2010/ET_TN_210.htm)



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

49/2010
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Joulukuu 2010

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-140-9 (pdf)

**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

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