



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Suomen vakaus- ohjelma 2013



9a/2013

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Suomen vakausohjelma 2013

Valtiovarainministeriön julkaisu

9a/2013

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila /VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2013	
Tekijät	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Suomen vakausohjelma 2013	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisun kieliversiot: ruotsi: Finlands stabilitetsprogram 2013 (9b/2013) englanti: Finlands stability programme 2013 (9c/2013)	
Asiasanat	julkinen talous, taloudellinen kehitys, kehyspäätökset, ennusteet	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 9a/2013	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978-952-251-438-7 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-439-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 51	Kieli Suomi
Tiivistelmä <p>Vakausohjelma pohjautuu pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan, eduskunnan 21.12.2012 hyväksymään talousarvioon vuodelle 2013 ja valtioneuvoston 27.3.2013 päättämään vuosia 2014–2017 koskevaan valtiontalouden kehyspäätökseen sekä tämän taustalla oleviin ennusteisiin.</p> <p>Suomen kokonaistuotannon ennustetaan kasvavan 0,4 prosenttia vuonna 2013. Keskipitkällä aikavälillä kokonaistuotannon kasvun ennustetaan jatkuvan vaimeana. Ennuste vuosien 2013–2017 kokonaistuotannon keskimääräiseksi kasvuksi on vain 1,4 %. Reaalilla bruttokansantuotteella mitattuna Suomi on saavuttamassa vuoden 2008 tason vasta vuonna 2015.</p> <p>Suomen pitkään ylijäämäisenä pysynyt julkinen talous kääntyi syvän taantuman seurauksena vuonna 2009 selvästi alijäämäiseksi ja on pysynyt sen jälkeen alijäämäisenä. Vuonna 2012 julkinen talous oli alijäämäinen jo neljättä vuotta perättäin julkisyhteisöjen alijäämän noustessa 1,9 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Alijäämä pysyy samalla tasolla vuonna 2013.</p> <p>Väestön ikääntyminen heikentää talouden kasvuedellytyksiä, lisää julkisen talouden ikäsidonnaisia menoja ja heikentää julkisyhteisöjen rahoitusasemaa vääjäämättömästi. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvaajeen arvioidaan olevan 4,2 % suhteessa BKT:hen.</p> <p>Tässä vakausohjelmassa asetetaan keskipitkän aikavälin tavoite julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle -0,5 prosenttiin BKT:sta. Tavoite on sekä vakaus- ja kasvusopimuksen että vuoden 2013 alussa voimaan tulleen valtioiden välisen finanssipoliittisen sopimuksen edellyttämänä säädetyin kansallisen lain (ns. fipo-laki) mukainen.</p> <p>Tässä vakausohjelmassa esitetyn ennusteen mukaan julkisyhteisöjen rahoitusasema vahvistuu ja julkisyhteisöjen velka alkaa alentua suhteessa kokonaistuotantoon ohjelmakauden aikana. Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema pysyy keskipitkän aikavälin tavoitetta vahvempuna.</p>		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, april 2013	
Författare	Finansministeriet	
Publikationens titel	Suomen vakausohjelma 2013	
Publikationens andra versioner	Publikationens språkversioner: svenska: Finlands stabilitetsprogram 2013 (9b/2013) engelska: Finlands stability programme 2013 (9c/2013)	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 9a/2013	
Beställningar/distribution	Publikationen finns i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2013	
ISBN 978-952-251-438-7 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-439-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 51	Språk Finska

Sammandrag

Stabilitetsprogrammet baserar sig på programmet för statsminister Katainens regering, budgeten som riksdagen antog den 21 december 2012 och rambeslutet för statsfinanserna 2014-2017 som regeringen beslutade om den 27 mars 2013 samt de prognoser som ligger bakom det.

Totalproduktionen i Finland förutspås öka med 0,4 % 2013. På medellång sikt förutspås ökningen av totalproduktionen vara fortsatt dämpad. Den prognostiserade genomsnittsökningen av totalproduktionen 2013-2017 är endast 1,4 %. Mätt med den reala bruttonationalprodukten når Finland 2008 års nivå först 2015.

Finlands offentliga ekonomi har länge uppvisat ett överskott, men till följd av den djupa recessionen 2009 vände det i ett klart underskott, som har fortsatt efter det. År 2012 uppvisade de offentliga finanserna underskott för fjärde året i följd när den offentliga sektorns underskott steg till 1,9 % av totalproduktionen. Underskottet förblir på samma nivå 2013.

Den åldrande befolkningen försämrar de ekonomiska tillväxtförutsättningarna, ökar de offentliga finansernas åldersrelaterade utgifter och försämrar oundvikligen den offentliga sektorns finansiella situation. Det långsiktiga hållbarhetsgapet inom de offentliga finanserna uppskattas till 4,2 % av BNP.

I detta stabilitetsprogram sätts det medelfristiga målet för det strukturella saldot i de offentliga finanserna till -0,5 % av BNP. Målet överensstämmer med såväl stabilitets- och tillväxtpakten som den nationella lag som förutsattes i det finanspolitiska fördraget.

Enligt den prognos som presenteras i detta stabilitetsprogram stärks den offentliga sektorns finansiella situation och den offentliga sektorns skuld börjar sjunka i förhållande till totalproduktionen under programperioden. Det strukturella saldot i de offentliga finanserna förblir starkare än det medelfristiga målet.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, April 2013	
Author(s)	Ministry of Finance	
Title of publication	Suomen vakausohjelma 2013	
Parts of publication/ other versions released	The publication 's language versions: Swedish: Finlands stabilitetsprogram 2013 (9b/2013) English: Finlands stability programme 2013 (9c/2013)	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 9a/2013	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2013	
ISBN 978-952-251-438-7 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-439-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 51	Language Finnish
Abstract		
<p>The Stability Programme is based on Prime Minister Katainen's Government Programme, the Budget for 2013 approved by Parliament on 21 December 2012 and the Central Government Spending Limits Decision for 2014–2017, decided by the Government on 27 March 2013, and the forecasts on which this was based.</p> <p>Finland's GDP is projected to grow by 0.4 per cent in 2013. In the medium term, GDP growth is projected to remain sluggish. The forecast for average GDP growth in 2013–2017 is only 1.4 per cent. Measured in real GDP terms, the Finnish economy will not recover to 2008 levels until 2015.</p> <p>Finland's general government finances, which had long been in surplus, deteriorated sharply into deficit as a consequence of the recession in 2009, and they have remained in deficit since then. In 2012 public finances posted a deficit for the fourth year running, with the central government deficit rising to 1.9 per cent of GDP. The deficit will remain at the same level in 2013.</p> <p>Population ageing will adversely affect conditions for economic growth, increase general government age-related expenditure and inevitably weaken the general government financial position. It is projected that the long-term sustainability gap in public finances is 4.2 per cent of GDP.</p> <p>This Stability Programme sets a medium-term objective of -0.5 per cent of GDP for the general government structural balance. The objective is in line with both the Stability and Growth Pact and the national legislation required by the Fiscal Compact between Member States, which came into force at the beginning of 2013.</p> <p>According to the forecast presented in this Stability Programme, the general government financial position will strengthen and the general government debt to GDP ratio will start to decline during the programme period. The general government structural balance will remain stronger than the medium-term objective.</p>		

Sisältö

Johdanto ja yhteenveto	11
1 Talouspolitiikan tavoitteet ja lähtökohdat	15
1.1 Yleistä	15
1.2 Talouspolitiikan laajat suuntaviivat.....	16
1.3 Vakausohjelman tarkistus vuonna 2013 ja sen käsittely Suomessa	17
2 Talouden tila ja näkymät	19
2.1 Viimeaikainen kehitys ja lähiajan näkymät	19
2.2 Keskipitkän aikavälin talouskehitys	21
3 Julkisen talouden tasapaino ja velka	25
3.1 Finanssipolitiikan strategia ja keskipitkän aikavälin budjettitavoite	25
3.2 Julkisen talouden tasapaino ja velka.....	27
3.3 Julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino.....	29
4 Herkkyystarkastelu ja vertailu edellisen vuoden ohjelmaan	33
4.1 Talouskehityksen riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen	33
4.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan	36
5 Julkisen talouden kestävyys	39
5.1 Kestävyyden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet.....	39
5.2 Kestävyyslaskelma	40
5.3 Eläkerahastojen varat.....	42
6 Julkisen talouden tulot ja menot	45
6.1 Hallituksen linja	45
6.2 Julkisyhteisöjen tulot ja verotus	46
6.3 Julkisyhteisöjen menot.....	47
7 Kansalliset finanssipolitiikan menettelyt ja instituutiot	49

Johdanto ja yhteenveto

Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti annettavat vakaus- ja lähentymisohjelmat muodostavat EU:n finanssipolitiikan monenkeskisen seurannan ja talouspolitiikan koordinaation perustan. Vakaushjelma pitää sisällään 3 prosentin alijäämärajan alittamisen ja pitkän aikavälin kestävyys turvaavan keskipitkän aikavälin tavoitteen (medium-term objective, MTO), sen saavuttamiseen tähtäävän sopeutuspolun ja arvion velkasuhteen kehittymisestä, vakaushjelman perustana olevat talousennusteet, ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi tehtyjen politiikkatoimien kuvailun ja arvioinnin, herkkyyssanalyysin, tarvittaessa perustelut poikkeamiin keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen tähtäävältä polulta sekä monivuotisen budjettisuunnitelman.

Keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle. Vuoden 2013 alussa voimaan tullut valtioiden välinen finanssipoliittinen sopimus ja sen edellyttämänä säädetty kansallinen laki (ns. fipo-laki) asettavat juridiset puitteet tavoitteen asetannalle. Tässä vakaushjelmassa asetetaan keskipitkän aikavälin tavoite julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle -0,5 prosenttiin BKT:sta. Tavoite on sekä vakaus- ja kasvusopimuksen että kansallisen fipo-lain mukainen.

Hallitus on korostanut kasvua ja sen lähteisiin kohdistuvia toimia ratkaisuna julkisen talouden haasteisiin. Näiden toimien keskeisenä ohjenuorana on, että Suomen taloudellinen menestys rakentuu korkean työllisyyden, kilpailukykyisen tuotannon, korkean osaamisen, tasa-arvoisten palvelujen sekä sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja jokaisen osallisuuteen perustuvan hyvinvointimallin varaan myös jatkossa. Hallitus on kesäkuussa 2011 sovitussa hallitusohjelmassaan sitoutunut aloittamaan koko kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi tarvittavat toimet vuoteen 2015 mennessä. Hallituksen tavoitteena on myös valtiontalouden tasapainottaminen ja valtiontalouden velkasuhteen kääntäminen selkeään laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Hallitus on sitoutunut toteuttamaan lisätoimia, jos valtion velka suhteessa kokonaistuotantoon ei näyttäisi kääntyvän laskuun ja valtion alijäämä näyttäisi asettuvan yli 1 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Näiden askelmerkkien mukaisesti hallitus on päättänyt valtiontaloutta vahvistavista toimista useassa yhteydessä hallituskauden aikana.

Viime vuonna bruttokansantuote supistui 0,2 prosenttia. Kansantalouden kysyntää ylläpiti kulutus viennin alentuessa edellisestä vuodesta. Vaimeat reaalityökalouden näkymät sekä kohtalaisen korkealla pysyvä epävarmuus vaikuttivat myös investointeja alentavasti. Huolimatta vaimeasta talouskehityksestä työllisyys kasvoi vuositasolla.

Vuonna 2013 Suomen BKT:n ennustetaan kasvavan 0,4 prosenttia. Viennin ennakoidaan kääntyvän kasvuun ja sen kasvuvauhdin arvioidaan niukasti ylittävän tuonnin kasvuvauhdin. Historiaan nähden alhaiset kasvunäkymät sekä epävarmuus tulevasta johtavat siihen, että yksityiset investoinnit laskevat toista vuotta peräkkäin. Yksityisen kulutuksen kasvua rajoittaa reaaliensioiden hidaskasvu. Inflaatio pysyy hieman yli kahdessa prosentissa. Työttömyys kääntyi viime vuoden kesän jälkeen nousuun ja kuluvan vuoden työttömyysasteeksi ennustetaan 8,2 prosenttia.

Keskipitkällä aikavälillä kokonaistuotannon kasvun ennustetaan jatkuvan vaimeana. Vuosina 2013–2017 kokonaistuotannon ennustetaan kasvavan keskimäärin vain 1,4 %. Reaalisella bruttokansantuotteella mitattuna Suomi on saavuttamassa vuoden 2008 tason vasta vuonna 2015.

Taloussuunnitelmien liittyvät riskeissä korostuvat maailmantalouden kehitykseen liittyvät epävarmuudet, joille Suomi on suuren vientisektorinsa vuoksi herkkä. Kotimaan riskit kohdistuvat etupäässä siihen, kuinka reaalitalous reagoi kansainväliseen taloustilanteeseen. Pidemmällä aikavälillä haasteeksi muodostuu se, kuinka uskottavasti talouspolitiikassa tartutaan kestävyysvajeongelmaan. Kestävyysvajeongelman ratkaiseminen vahvistaisi tulevaisuuden uskoa.

Suomen pitkään ylijäämäisenä pysynyt julkinen talous kääntyi syvän taantuman seurauksena vuonna 2009 selvästi alijäämäiseksi ja on pysynyt sen jälkeen alijäämäisenä. Vuonna 2012 julkinen talous oli alijäämäinen jo neljättä vuotta peräkkäin julkisyhteisöjen alijäämän noustessa 1,9 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Lähivuosina julkisyhteisöjen rahoitusasema vahvistuu, mutta sen arvioidaan kuitenkin pysyvän alijäämäisenä. EU:n perussopimuksen määrittämä 3 prosentin raja ei ole uhattuna. Julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema pysyy keskipitkän aikavälin tavoitetta vahvempana.

Julkisyhteisöjen velka kasvoi viime vuonna 10 mrd. eurolla ja ylitti ensimmäisen kerran 100 mrd. euroa. Velkasuhde eli julkisen velan suhde BKT:hen oli 53,0 %. Suhde oli suurempi kuin kertaakaan sitten vuoden 1997. Julkisyhteisöjen velka alkaa alentua suhteessa kokonaistuotantoon ohjelmakauden aikana. Velkasuhde ei ylitä EU:n perussopimuksen määrittämää 60 prosentin rajaa ohjelmakaudella.

Väestön ikääntyminen heikentää talouden kasvuedellytyksiä, lisää julkisen talouden ikäsidonnaisten menojen ja heikentää julkisyhteisöjen rahoitusasemaa vääjäämättömästi. Ikäsidonnaisten menojen arvioidaan kasvavan yli 3 % suhteessa BKT:hen vuosina 2012–2030. Vuoteen 2060 mennessä menot kasvavat yhteensä 4 % suhteessa BKT:hen. Suomen julkisen talouden rahoitus ei leppää vakaalla pohjalla pitkällä aikavälillä. Väestön ikääntymisestä aiheutuva ikäsidonnaisten menojen kasvu uhkaa ajaa julkisen talouden rahoituksen kestävämmälle uralle. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeen arvioidaan olevan 4,2 % suhteessa BKT:hen. Kestävyysvaje kertoo, kuinka paljon julkista taloutta tulisi sopeuttaa laskelman lähtövuoteen 2017 mennessä, jotta julkinen valta kykenisi hoitamaan velvoitteensa ilman, että velkaantuminen karkaa kestävämmälle uralle.

Valtiontalouden vahvistamiseksi hallitus on päättänyt eri yhteyksissä välittömistä valtion menojen vähentävistä ja tuloja lisäävistä toimenpiteistä, jotka kohentavat valtion rahoitusasemaa nettomääräisesti yhteensä noin 5,5 mrd. eurolla vuoteen 2017 mennessä. Lisäksi hallitus on johdonmukaisesti korostanut talouskasvua, tuottavuutta ja uusia työpaikkoja

ratkaisuna julkisen talouden haasteisiin. Esimerkiksi maaliskuun 2013 kehyspäätöksen yhteydessä hallitus alensi yhteisöverokantaa, uudisti osinkoverojärjestelmää, käynnisti asuntopolitiikan uudistamisen työvoiman alueellisen liikkuvuuden edistämiseksi ja vahvisti nuorten yhteiskuntatakuuta sekä pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten työllistymiseen tähtäviä toimia. Kuntauudistuksen, kuntien makrotalouden ohjauksen vahvistamisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen avulla hallitus pyrkii puolestaan edistämään kuntatalouden vakautta ja julkisen palvelutuotannon tuottavuutta.

Välittömien sopeutustoimien ja talouden rakenteisiin kohdistuvien uudistusten avulla pyritään säilyttämään luottamus Suomen julkisen vallan kykyyn pitää julkisen talouden rahoitus kestäväällä pohjalla. Luottamuksen merkitys on korostunut euroalueen kriisin aikana. Uskottava ja tarkoituksenmukainen finanssi- ja talouspolitiikka tukee luottamusta ja tätä kautta talouden ja kansalaisten elintason kasvua pitkällä aikavälillä.

1 Talouspolitiikan tavoitteet ja lähtökohdat

1.1 Yleistä

Vaimea talouskasvu, tuotantorakenteen muutos ja väestön ikääntyminen muodostavat puitteet hallituksen talous- ja finanssipolitiikan tavoitteenasettelulle. Valtio ja kunnat velkaantuvat eikä julkisen talouden rahoitus ole kestäväällä pohjalla pitkällä aikavälillä. Talouden kasvun edellytysten vahvistaminen ja hyvinvointivaltion rahoituksen turvaaminen ovat hallituksen talous- ja finanssipolitiikan keskeiset haasteet.

Hallitus on korostanut kasvua ja sen lähteisiin kohdistuvia toimia ratkaisuna julkisen talouden haasteisiin. Näiden toimien keskeisenä ohjenuorana on, että Suomen taloudellinen menestys rakentuu korkean työllisyyden, kilpailukykyisen tuotannon, korkean osaamisen, tasa-arvoisten palvelujen sekä sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja jokaisen osallisuuteen perustuvan hyvinvointimallin varaan myös jatkossa.

Hallitus on kesäkuussa 2011 sovitussa hallitusohjelmassaan sitoutunut aloittamaan koko kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi tarvittavat toimet vuoteen 2015 mennessä. Kestävyysvajeen kattamiseksi hallitus pyrkii nostamaan työllisyysastetta, pidentämään työuria ja parantamaan julkisten palveluiden vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja tuottavuutta sekä vahvistamaan talouden kasvupotentiaalia verotuksen keinoin ja valtion menoja kohdentamalla. Tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen 72 prosenttiin ja työttömyysasteen alentaminen 5 prosenttiin vaalikauden loppuun mennessä. Hallituksen tavoitteena on myös valtionalouden velkasuhteen kääntäminen selkeään laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Hallitus on sitoutunut toteuttamaan uusia lisäsopeutustoimia, mikäli velan bruttokansantuoteosuus ei näytä kääntyvän laskuun ja valtion talouden alijäämä näyttää asettuvan yli 1 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Hallitus seuraa vuosittain näiden valtionalouden tavoitteiden toteutumista.

Vakaushjelmassa määritellään vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettava keskipitkän aikavälin tavoite (medium-term objective, MTO). Keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisen juridiset puitteet on määritelty vuoden 2013 alussa voimaan tullessa valtioiden välisessä finanssipoliittisessa

sopimuksessa ja sen edellyttämänä säädettyssä kansallisessa laissa (ns. fipo-laki¹). Tässä vakausohjelmassa keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan -0,5 prosenttiin kokonaistuo- tannosta, mikä täyttää sekä vakaus- ja kasvusopimuksen että kansallisen fipo-lain asetta- mat vähimmäisvaatimukset.

Suomen julkinen talous koostuu valtiosta, kunnista ja sosiaaliturvarahastoista, jotka jakautuvat vielä lakisääteistä eläkevakuutusta hoitaviin työeläkerahastoihin ja muihin sosi- aaliturvarahastoihin. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimmin valtiontalouden rahoitus- asemaan erityisesti verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi.

1.2 Talouspolitiikan laajat suuntaviivat

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

Suomen Eurooppa 2020 –strategian kansallinen ohjelma annettiin huhtikuussa 2012. Siinä asetettiin kansalliseksi tavoitteeksi nostaa 20–64 -vuotiaiden työllisyysaste 78 pro- senttiin, säilyttää tutkimus- ja kehitysmenot tavoitetasona 4 % suhteessa BKT:hen, saavuttaa EU:ssa sovitut ilmasto- ja energiatavoitteet, nostaa korkeakoulututkinnon suorittaneiden 30–34-vuotiaiden osuus 42 prosenttiin, pienentää koulupudokkaiden osuus korkeintaan 8 prosenttiin ja vähentää köyhyys- ja syrjäytymisriskissä elävien määrää. Suomen kansal- liset tavoitteet ylittävät EU:ssa asetetut yleistavoitteet.

Arvioituaan Suomen kansallisen uudistusohjelman vuodelta 2012 sekä Suomen vakaus- ohjelman vuosille 2012–2015 neuvosto suositti heinäkuussa 2012 Suomelle seuraavia toi- menpiteitä vuosille 2012–2013:

1) Säilyttää julkisen talouden rahoitusaseman vakaus vuonna 2012 ja sitä seuraavina vuosina korjaamalla mahdolliset poikkeamat keskipitkän aikavälin tavoitteesta, jolla var- mistetaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys; vahvistaa vuodeksi 2013 ja sen jäl- keiseksi ajaksi laadittua julkisen talouden strategiaa, jota riittävästi täsmennetyt toimen- piteet tukevat, ja toteuttaa strategian tinkimättä sekä saavuttaa menojen kasvulle asetetun viitearvon; jatkaa väestön ikääntymiseen liittyvän kestävyysvajeen suuruuden vuotuisten arviointien tekemistä ja sopeuttaa julkisia tuloja ja menoja pitkän aikavälin tavoitteiden ja

¹ Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopi- muksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2013).

tarpeiden mukaisesti; yhdistää kuntasektorin paremmin monivuotisen julkisen talouden kehyyksen järjestelmään, myös menoja hillitsevillä toimenpiteillä;

2) toteuttaa lisätoimenpiteitä, myös rakenteita koskevia muutoksia ja tehokkuutta lisääviä alueellisia hallintouudistuksia, joilla parannetaan tuottavuutta ja saadaan aikaan kustannussäästöjä julkisten palvelujen tarjonnassa ja joilla voidaan myös vastata väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin;

3) toteuttaa käynnissä olevat toimenpiteet nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työmarkkina-aseman parantamiseksi keskittyen erityisesti osaamisen kehittämiseen; toteuttaa lisätoimia ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseksi, myös vähentämällä kanavia, joiden kautta voi siirtyä varhain pois työelämästä; toteuttaa toimenpiteitä tosiasiallisen eläkeiän korottamiseksi huomioon ottaen kasvanut elinajanodote;

4) jatkaa kilpailun lisäämistä tuote- ja palvelumarkkinoilla ja erityisesti vähittäiskaupan alalla varmistamalla uuden kilpailulain ja uuden tervettä kilpailua edistävän ohjelman tehokkaan täytäntöönpanon; jatkaa toimenpiteitä, joilla parannetaan kuntien palvelutuotannon tehokkuutta, myös tarvittaessa lisäämällä kilpailutettujen palvelujen osuutta ja varmistetaan kilpailuneutraaliteetin yksityisten ja julkisten yritysten välillä; toteuttaa lisätoimia, joilla varmistetaan, että kilpailuoikeudellisilla sakoilla on riittävä pelotevaikutus;

5) jatkaa toimia yritysrakenteen monipuolistamiseksi erityisesti nopeuttamalla suunniteltujen, innovaatioperustaa laajentavien toimenpiteiden käyttöönottoa, jotta tuottavuuden kasvua ja ulkoista kilpailukykyä voidaan vahvistaa, ja samalla jatkaa palkkakehityksen saattamista tuottavuuden kehitystä vastaavaksi täysin kunnioittaen työmarkkinaosapuolten roolia kansallisten käytäntöjen mukaisesti.

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

1.3 Vakausohjelman tarkistus vuonna 2013 ja sen käsittely Suomessa

Vakaushjelma pohjautuu eduskunnan 21.12.2012 hyväksymään talousarvioon ja vuosia 2014–2017 koskevaan valtiontalouden kehyspäätökseen sekä tämän taustalla oleviin ennusteisiin.

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

Vakaushjelma on Ecofin-neuvoston syyskuussa 2012 vahvistaman käytännösäännön mukainen.

2 Talouden tila ja näkymät

2.1 Viimeaikainen kehitys ja lähiajan näkymät

Ennen finanssikriisiä maailmantalous muuttui jatkuvasti tuonti- ja vienti-intensiivisemmäksi, kun maailmankauppa kasvoi selvästi tuotantoa nopeammin. Finanssikriisin yhteydessä globalisaatiossa tapahtui tältä osin rakenteellinen muutos. Vuosina 2009–2012 maailmankauppa on kasvanut vain tuotannon vauhtia tai jopa sitä hitaampana. Lähivuosina maailmankaupan kasvu kiihtyy vain vähitellen ja pääsee noin 5 prosentin vauhtiin vuonna 2015. Kehittyvien maiden väliseen kauppaan painottuvassa kasvussa syntyy kuitenkin aiempaa tahmeammin kysyntää Suomen vientitarjonnalle.

Yhdysvaltain elpyminen on historiallisen hidasta ja kasvu jää koko ennustehorisontilla alle 3 prosentin. Kasvua rajoittaa ennen kaikkea kotitaloussektorin taseiden tervehdyttäminen sekä poliittisen järjestelmän kyvyttömyys sopia miten liittovaltion suuri alijäämä ja korkea velka tullaan hoitamaan. Euroalue ja EU ovat kääntyneet lievään taantumaa, joka oikenee hitaaksi kasvuksi vuoden 2013 toisella puoliskolla. Kasvua hidastavat useiden jäsenvaltioiden heikko kilpailukyky, julkisten talouksien mittavat vakautustarpeet, kuluttajien, yritysten ja pankkisektorin epäluottamus, pankkien kiristytävä valvonta sekä teollisuusmaiden tuontikysynnän heikkous. Esimerkiksi Euroopan vahvimpiin talouksiin kuuluvat Ruotsi ja Saksa yltävät ennusteperiodilla vain noin 1–2 prosentin kasvuvauhtiin. Kiinan kasvua vaimentaa teollisuusmaiden laimea kysyntä, jota sen kotimaisen ja muun kehittyvän Aasian kysynnän kasvu ei kykene täysin kompensoimaan. Kiinan kasvu pysyttelee kuitenkin 7 prosentin tuntumassa koko ennusteperiodin.

Suomen viime vuoden talouskehitys oli ennakkotietojen valossa kaksijakoinen. Vuoden alussa bruttokansantuote oli vielä selvässä kasvussa, mutta keväällä tuotanto kääntyi laskevalle uralle, jota jatkui vuoden lopulle saakka. Bruttokansantuote supistui 0,2 prosenttia viime vuonna. Kansantalouden kysyntää piti yllä kulutus, sillä yksityinen kulutus kasvoi 1,6 prosenttia ja julkinen kulutuskin liki prosentin. Vuosi 2012 oli vaikea vientiteollisuudelle ja vienti aleni edellisestä vuodesta noin puolitoista prosenttia. Vaimeat reaalityökalouden näkymät sekä kohtalaisen korkealla pysyvä epävarmuus vaikuttivat myös investointeja alentavasti. Huolimatta vaimeasta talouskehityksestä työllisyys kasvoi vuositasona 0,4 prosenttia ja työttömyysaste aleni kymmenyksen, 7,7 prosenttiin. Viime vuoden loppupuolelta alkaen työllisyystilanne lähti heikkenemään.

Vuonna 2013 Suomen BKT:n ennustetaan kasvavan 0,4 prosenttia. Ennuste pitää sisälleen suhdannekäänteen parempaan päin, sillä heikosta viime vuoden lopusta johtuen kasvuperimäksi jäi -0,7 %. Viennin ennakoidaan kääntyvän kasvuun ja sen kasvuvauhdin arvioidaan niukasti ylittävän tuonnin kasvuvauhdin. Historiaan nähden alhaiset kasvunäkymät sekä epävarmuus tulevasta johtavat siihen, että yksityiset investoinnit laskevat jo toista vuotta peräkkäin. Asuinrakennusinvestointien ennustetaan laskevan kolme prosenttia ja kone- ja laiteinvestointien prosentin verran. Yksityisen kulutuksen kasvua rajoittaa reaaliensioiden hidas nousuvauhti. Ansiotason arvioidaan nousevan vajaat 2½ prosenttia ja inflaatio pysyy hieman yli kahdessa prosentissa. Teollisuudessa rakennemuutos jatkuu ja osittain sen seurauksena teollisuuden osuus kansantaloudessa supistuu edelleen. Työttömyys kääntyi viime vuoden kesän jälkeen nousuun ja kuluvan vuoden työttömyysasteeksi ennustetaan 8,2 prosenttia.

Vuoden 2014 kasvuksi muodostuu 1,6 %. Talouskasvu on entistä laajapohjaisempaa, sillä julkisia investointeja lukuun ottamatta kaikki muut kysyntäerät vaikuttavat kasvuun positiivisesti. Nettoviennin kontribuutio kasvuun pysyy vuoden 2013 tasolla, vaikka vienti ja tuonti kasvavat edellisvuotta nopeammin. Yksityinen kulutus kasvaa 1 % ja erityisesti kestokulutushyödykkeiden kysyntä kasvaa edellisvuodesta. Koska kotitalouksien kulutus jatkuu aiempaan tapaan ja säästämisaste säilyy negatiivisena, kotitalouksien velkaantumisaste nousee jo 122 prosenttiin. Kasvun käynnistyttyä myös investoinnit lähtevät maltilliseen kasvuun. Asuinrakennusinvestoinnit lisääntyvät kolmen prosentin vauhdilla ja kone- ja laiteinvestoinnit kääntyvät myös kasvuun. Työttömyysaste pysyy aktiiviteetin vilkastumisesta huolimatta 8,1 prosentissa. Työmarkkinoilla kohtaanto-ongelmat jatkuvat ja rakenteellisessa työttömyydessä ei nähdä selvää käännettä parempaan.

Vuonna 2015 talouskasvun ennustetaan olevan 2,1 %, eli kasvu olisi potentiaalisen tuotannon kasvua nopeampaa. Tuotannossa edelleen jatkuvan rakenteellisen muutoksen sekä demografisten tekijöiden johdosta potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti pysyy lähitulevaisuudessa selvästi pitkän aikavälin keskiarvoa hitaampana.

Maailmantalouden riskeissä korostuvat negatiiviset tekijät, joskin entistä vähemmän. Yhdysvalloissa epävarmuutta lisäävät poliittiset jännitteet ja vastakkainasettelu. Liittovaltion veronkiristysten ja menoleikkausten automaatti (ns. sequestration) on käynnistynyt maaliskuussa, kun päättäjät eivät löytäneet sopua kiistaan sopeutustoimista. Talouspolitiikan automaattisen kiristymisen vaikutuksesta liittovaltion budjettivaje supistuu 5,3 prosenttiin BKT:sta vuonna 2013, kun se oli 7,0 % vuonna 2012. Jos kiristys jäisi voimaan koko vuodeksi, BKT:n kasvu hidastuisi noin puolella prosenttiyksiköllä. Ei ole selvää koska ja millaiseen sopimukseen poliittiset osapuolet päätyvät ja mistä muusta tullaan samalla sopimaan. Yhdysvaltain painoarvo maailmantaloudessa on niin suuri, että sen aktiiviteetissa tapahtuvat muutokset heijastuvat monien muiden maiden vientikysyntään.

Alhaiset korot teollisuusmaissa ohjaavat sijoitusten virtoja muun muassa kehittyviin talouksiin ja turvasatamiin, joiden asunto- ja muiden varallisuusesineiden markkinat saattavat ylikuumentua. Tätä riskiä lisäävät monien kehittyvien maiden investointeihin ja luottojen tarjonnan kasvuun painottuvat elvytystoimet. Euroopassa vallitsevat edelleen alasuuntaan painottuvat riskit.

Kotimaan riskit kohdistuvat etupäässä siihen, kuinka reaalityous reagoi kansainväliseen taloustilanteeseen. Kyse on pitkälti yritystasolla tapahtuvasta päätöksenteosta, mutta talouspolitiikan avulla voidaan myös tilannetta edesauttaa. Ennustettava ja läpinäkyvä finanssipolitiikka yhdistettynä kannustavaan ja selkeään verorakenteeseen luo taluskasvun edellytyksiä. Pidemmällä aikavälillä haasteeksi muodostuu se, kuinka uskottavasti talouspolitiikassa tartutaan kestävyysvajeongelmaan. Kestävyysvajeongelman ratkaiseminen vahvistaisi tulevaisuudenuskoa. Kestävyysvajeen suuruuden määrittämiseen liittyy epävarmuuksia, mutta sen olemassaolo on ilmeinen. Kotitalouksien velkaantumisen riskiä ei myöskään pidä aliarvioida pelkästään sillä argumentilla, että se on eurooppalaista keskitasoa. Verrokkiryhmässä nimittäin monet maat ovat suurissa vaikeuksissa juuri velkaantumisen johdosta.

2.2 Keskipitkän aikavälin talouskehitys

Suomen talous ei ole vielä toipunut vuonna 2008 alkaneesta syvästä taantumasta. Talous kasvoi nopeasti vuosina 2010–2011, minkä jälkeen talouden kasvu on uudelleen pysähtynyt. Maailmankauppa on palautunut jo finanssikriisiä edeltäneellä tasolle, mutta Suomen vienti on edelleen selvästi taantumaa edeltäneen tason alapuolella. Kokonaistuotannon kasvun ennustetaan jatkuvan vaimeana. Vuosina 2013–2017 kokonaistuotannon ennustetaan kasvavan keskimäärin vain 1,5 %. Reaalilla bruttokansantuotteella mitattuna Suomi on saavuttamassa vuoden 2008 tason vasta vuonna 2015.

Keskipitkän aikavälin kasvunäkymiä voidaan tarkastella potentiaalisen tuotannon kasvun kautta. Valtiovarainministeriö arvioi potentiaalisen tuotannon kasvua EU:ssa yhteisesti hyväksytyllä tuotantofunktiomenetelmällä². Siinä potentiaalisen tuotannon kasvu jaotellaan arvioihin työpanoksen, pääoman ja kokonaistuottavuuden potentiaalisesta kasvusta.

Työpanoksen muutos voidaan jakaa edelleen työikäisen väestön muutokseen sekä työvoimaosuuden, rakenteellisen työttömyyden ja keskimääräisten työtuntien muutokseen. Työikäisen väestön määrän (15–74-vuotiaat) ennakoidaan kasvavan hieman ennustejaksolla nettomaahanmuuton ansiosta³. Samalla 65–74-vuotiaan väestön osuus työikäisistä kuitenkin kasvaa, mikä heikentää keskimääräistä työvoimaosuutta. Työvoiman tarjonta pysyykin ennallaan keskipitkällä aikavälillä. Keskimääräisen työajan odotetaan pysyvän muuttumattomana ja rakenteellisen työttömyyden 7,2 prosentin tuntumassa. Näin ollen työpanos ei edesauta talouden potentiaalisen tuotannon kasvua. Suhdanneluontoisen työllisyyden arvioidaan kuitenkin hieman paranevan keskipitkällä aikavälillä. Taantumassa voimakkaasti supistuneiden investointien arvioidaan kääntyvän kasvuun ennustejaksolla ja samalla taantumasta aiheuttama pääoman nopea rapautuminen näyttäisi hieman hidastuvan. Pääomakannan kasvu edesauttaa potentiaalisen tuottavuuden kasvua ennustejaksolla.

² Tarkempi menetelmäkuvaus: The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps European Economy. Economic Papers. 420. July 2010

³ Työikäisen väestön määritelmänä käytetään 15-74-vuotiasta väestöä. Aikaisemmissa laskelmissa on käytetty 15-64-vuotiasta väestöä.

Taantuma on heikentänyt työllisyyttä odotettua vähemmän. Sen sijaan tuottavuuden kasvua taantuma on alentanut merkittävästi. Kokonaistuottavuuden trendikasvu on hidastunut Suomessa historiallisen alhaiseksi. Kokonaistuottavuuden trendik kasvun odotetaan hiljalleen elpävän kohti 1 prosentin kasvua. Taantumaa edeltäneellä kymmenen vuoden jaksolla vuosina 1998–2008 kokonaistuottavuuden trendikasvu oli keskimäärin 1,8 % vuodessa. Potentiaalisen tuotannon kasvun arvioidaan nopeutuvan ennusjaksolla, kun kokonaistuottavuuden kasvu elpyy. Kasvu jää kuitenkin hyvin alhaiseksi ja on keskimäärin 1 % vuosina 2013–2017.

Talouden resurssit ovat taantumien jälkeen vielä vajaakäytössä. Tuotantokuilun eli havaitun ja potentiaalisen tuotannon eron arvioidaan olevan 2,4 % vuonna 2013. Vuosina 2014–2017 talouden arvioidaan kasvavan potentiaalista vauhtia nopeammin, kun kysyntä piristyy ja vapaita tuotantoresursseja otetaan käyttöön. Tuotantokuilun arvioidaan sulkeutuvan vuonna 2017.

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	mrd. eur	muutos, %					
1. BKT:n määrä	160,9	-0,2	0,4	1,6	2,1	1,7	1,6
2. BKT käyvin hinnoin	194,5	2,6	2,9	3,9	4,3	4,0	3,9
BKT:n määrän komponentit							
3. Yksityiset kulutusmenot	109,5	1,6	0,6	1,0	1,6	1,7	1,7
4. Julkiset kulutusmenot	48,3	0,8	1,9	0,8	0,8	1,0	0,9
5. Pääoman muodostus	37,8	-2,9	-2,5	2,8	3,0	1,9	1,9
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	-1,2	-0,6	-0,6	-0,6	-0,3	-0,3	-0,3
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	77,3	-1,4	0,7	3,8	4,1	5,0	5,0
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	78,4	-3,7	0,5	3,3	3,5	4,6	4,6
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä							
9. Kotimainen lopputuotekysyntä	195,6	0,5	0,3	1,3	1,6	1,6	1,6
10. Varastojen muutos	-1,2	-1,7	0,0	0,1	0,2	-0,1	-0,1
11. Nettovienti	-1,2	1,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2

Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	muutos, %					
1. BKT:n hinta	2,8	2,5	2,3	2,2	2,2	2,2
2. Yksityisen kulutuksen hinta	2,7	2,4	2,0	1,7	2,0	2,0
3. Harmonisoitu kuluttajahintaindeksi	3,2	2,7	2,4	1,8	2,0	2,0
4. Julkisen kulutuksen hinta	3,7	2,3	2,4	2,4	2,8	2,8
5. Investointien hinta	4,6	2,9	3,0	3,3	2,2	2,2
6. Vientihintaindeksi	1,4	1,6	1,8	2,0	1,8	1,8
7. Tuontihintaindeksi	3,6	1,4	1,7	2,1	2,0	2,0

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	taso	muutos, %					
1. Työllisyys, 1000 henkeä	2483	0,4	-0,5	0,1	0,6	0,2	0,3
2. Työllisyys, 1000 työtuntia	4208	-0,2	-0,5	0,5	0,8	0,2	0,3
3. Työttömyysaste (%)	207	7,7	8,2	8,1	7,8	7,7	7,6
4. Työn tuottavuus, henkeä	64,8	-0,6	1,0	1,4	1,4	1,4	1,4
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	38,2	0,0	0,9	1,1	1,2	1,4	1,4
6. Palkansaajakorvaukset	80,8	3,2	1,9	2,8	3,2	3,2	3,3
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	32,5	2,9	2,4	2,7	2,5	3,0	3,0

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	% BKT:sta					
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille	-1,5	-1,0	-0,6	-0,4	-0,3	-0,2
josta:						
- Tavaroiden ja palvelujen tase	-0,6	-0,4	-0,2	0,0	0,1	0,2
- Tuotannon tekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase	-0,9	-0,7	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
- Pääomansiirrot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto	1,0	1,5	1,2	1,0	0,9	0,9
3. Julkistalouden nettoluotonanto	-1,9	-1,9	-1,3	-0,8	-0,7	-0,5
4. Tilastollinen ero	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6

Taulukko 1e. Taustaoletukset

	2012	2013	2014	2015
3kk EURIBOR-korko	0,6	0,3	0,8	1,5
Obligaatiokorko 10v.	1,9	1,9	2,1	2,4
USD/EUR-valuuttakurssi	1,3	1,3	1,2	1,2
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	1,3	1,3	1,2	1,2
Maailman (poislukien EU) BKT-kasvu	3,1	3,2	3,9	3,9
EU-27 BKT-kasvu	-0,3	0,1	1,2	1,4
Tärkeimpien vientimarkkinoiden kasvu	-0,4	0,5	3,6	4,1
Maailmankaupan kasvu	2,2	3,7	5,0	5,2
Raakaöljy (USD/barreli)	112,0	112,0	115,0	117,0

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

3 Julkisen talouden tasapaino ja velka

3.1 Finanssipolitiikan strategia ja keskipitkän aikavälin budjettitavoite

Julkisen talouden rahoitusasema on heikentynyt huomattavasti viime vuosina. Vuoden 2009 taantumun seurauksena julkisyhteisöjen rahoitusasema kääntyi selvästi alijäämäiseksi. Vaikka alijäämän arvioidaan pienenevän lähivuosina, julkisyhteisöjen rahoitusasema pysyy alijäämäisenä koko ohjelmakauden ajan.

Väestön ikääntyminen lisää julkisen talouden ikäsidonnoisia menoja ja heikentää julkisyhteisöjen rahoitusasemaa vääjäämättömästi. Suomen julkisen talouden rahoitus ei lepää vakaalla pohjalla pitkällä aikavälillä. Valtiovarainministeriön tarkistetun kestävyysarvion mukaan julkisyhteisöjen rahoitusylijäämän pitäisi olla 3,3 % suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2017, jotta julkinen valta kykenisi hoitamaan velvoitteensa myös pitkällä aikavälillä.

Ecofin-neuvoston lausunnossa Suomen vakausohjelmasta (6.7.2012) Suomea kehoitettiin säilyttämään julkisen talouden rahoitusaseman vakaus vuonna 2012 ja sitä seuraavina vuosina korjaamalla mahdolliset poikkeamat keskipitkän aikavälin tavoitteesta, jolla varmistetaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys; vahvistamaan vuodeksi 2013 ja sen jälkeiseksi ajaksi laadittua julkisen talouden strategiaa, jota riittävästi täsmennetyt toimenpiteet tukevat, ja toteuttamaan strategian tinkimättä sekä saavuttamaan menojen kasvulle asetetun viitearvon; jatkamaan väestön ikääntymiseen liittyvän kestävyysvajeen suuruuden vuotuisten arviointien tekemistä ja sopeuttamaan julkisia tuloja ja menoja pitkäaikaisten tavoitteiden ja tarpeiden mukaisesti; yhdistämään kuntasektorin paremmin monivuotisen julkisen talouden kehysten järjestelmään, myös menoja hillitsevilla toimenpiteillä.

Suomen julkisen talouden tavoitteenasettelua määrittää EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti asetettava keskipitkän aikavälin tavoite. Tavoite asetetaan julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle ja tarkistetaan kolmen vuoden välein. Vuoden 2013 alussa voimaan tullut valtioiden välinen finanssipoliittinen sopimus ja sen edellyttämänä säädetty kansallinen laki (ns. fipo-laki) asettavat juridiset puitteet tavoitteen asetannalle. Laki määrittää myös korjausmekanismin, jos tavoitteeseen tai siihen johtavaan sopeutumismisuraan verrattuna uhkaa syntyä merkittävä poikkeama.

Tässä vakausohjelmassa keskipitkän aikavälin tavoite julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetaan -0,5 prosenttiin BKT:sta, mikä täyttää sekä vakaus- ja kasvusopimuksen että kansallisen fipo-lain asettamat vähimmäisvaatimukset.

Julkisen talouden rahoituksen säilyttäminen vakaalla ja kestäväällä pohjalla pitkällä aikavälillä edellyttää, että kaikki julkisen sektorin toimijat ottavat julkisen talouden kestävyden turvaamisen ohjenuorakseen omaa taloudenpitoaan suunnitellessaan. Sosiaaliturvarahastosektoriin kuuluvan työeläkejärjestelmän rahoitusta ohjaa sääntö, jonka mukaan järjestelmän rahoitus pidetään kestäväällä pohjalla nostamalla työnantajilta ja vakuutetuilta perittäviä vakuutusmaksuja tarpeen mukaan. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitus perustuu jakojärjestelmään, jossa järjestelmän vakuutusmaksut ja siirrot muilta julkisyhteisöjen alasektoreilta määrätään sellaisiksi, että vuotuiset tulot riittävät kattamaan vuotuiset menot. Kuntien taloudenpidossa on luontevaa pyrkiä tulojen ja menojen rakenteelliseen tasapainoon. Valtion taloudenpitoa ohjaavat puolestaan hallitusohjelman linjaukset.

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

Julkisyhteisöjen rakenteellisen rahoitusaseman koheneminen vaatii toimia, jotka lisäävät julkisyhteisöjen tuloja ja vähentävät julkisyhteisöjen menoja. Toimet voivat olla tuloihin ja menoihin kohdistuvia välittömiä sopeutustoimia tai toimia, jotka kohentavat talouden kasvun edellytyksiä.

Hallitus on päättänyt välittömistä valtion menoja vähentävistä ja tuloja lisäävistä toimista näiden askelmerkkien mukaisesti. Merkittävimmät näistä toimista sisältyvät hallitusohjelmaan sekä lokakuun 2011, huhtikuun 2012 ja maaliskuun 2013 kehyspäätöksiin. Toimet toteutetaan asteittain vuoteen 2015 mennessä ja ne kohentavat valtion rahoitusasema nettomääräisesti yhteensä noin 5,5 mrd. eurolla vuoteen 2017 mennessä.

Tässä vakausohjelmassa esitetyn ennusteen mukaan julkisyhteisöjen rahoitusasema vahvistuu mutta pysyy alijäämäisenä ohjelmakaudella. Valtion ja julkisyhteisöjen velka alkaa kuitenkin alentua suhteessa kokonaistuotantoon ohjelmakauden lopulla. Keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite ei ole uhattuna, mutta valtiontaloudelle asetettua alijäämätavoitetta ei saavuteta.

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

Hallitus on päättänyt eri yhteyksissä joukosta toimia, joiden avulla se pyrkii vahvistamaan talouden kasvuedellytyksiä, tuottavuutta ja työllisyyttä. Huhtikuun 2012 kehyspäätöksen yhteydessä hallitus päätti toimista, jotka kohdistuivat pääasiassa työttömyysturvaan, varhaiseläkejärjestelmään ja koulutukseen sekä verotuksen kautta luotaviin kasvukannus-

timiin pk-yrityksille ja T&K-toimintaan. Maaliskuun 2013 kehyspäättöksen yhteydessä hallitus alensi yhteisöverokantaa, uudisti osinkoverojärjestelmää, käynnisti asuntopolitiikan uudistamisen työvoiman alueellisen liikkuvuuden edistämiseksi ja vahvisti nuorten yhteiskuntatakuuta sekä pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten työllistymiseen tähtäviä toimia. Kuntauudistuksen, kuntien makrotalouden ohjauksen vahvistamisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen avulla hallitus pyrkii puolestaan edistämään kuntatalouden vakautta ja julkisen palvelutuotannon tuottavuutta.

Kasvu ja kestävyystavoitteiden saavuttamiseksi uudistuksia talouskasvun ja kilpailukyvyyn vahvistamiseksi, työllisyyden lisäämiseksi ja työurien pidentämiseksi sekä julkisen sektorin tuottavuuden parantamiseksi täytyy jatkaa. Työmarkkinoilla avainryhmiä ovat edelleen ne, joissa työllisyysasteet ovat alhaisempia kuin muissa pohjoismaissa. Uudistukset, jotka edesauttaisivat innovaatiotoimintaa ja investointien kohdentumista Suomeen ja lisäävät kilpailua markkinoilla, tukisivat puolestaan tuottavuuden kasvua. Hyvinvointipalvelujen järjestäminen kunnissa ja käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos ovat avainasemassa, kun pyritään parantamaan julkisen sektorin tuottavuutta.

Välittömien sopeutustoimien ja talouden rakenteisiin kohdistuvien uudistusten avulla pyritään säilyttämään luottamus Suomen julkisen vallan kykyyn pitää julkisen talouden rahoitus kestävällä pohjalla. Luottamuksen merkitys on korostunut euroalueen kriisin aikana. Uskottava ja tarkoituksenmukainen finanssi- ja talouspolitiikka tukee luottamusta ja tätä kautta talouden ja kansalaisten elintason kasvua pitkällä aikavälillä.

3.2 Julkisen talouden tasapaino ja velka

Julkisyhteisöjen rahoitusasema koheni vuosina 2011–2012 suotuisamman talouskehityksen, välillisen verotuksen kiristämisen sekä elvytystoimien päättymisen myötä. Rahoitusasema on kuitenkin pysynyt selvästi alijäämäisenä. Vaimea talouskasvu, väestön ikäntyminen ja siitä aiheutuvat menopaineet luovat haasteita julkisen talouden rahoitusasemalle. Vuonna 2012 julkisyhteisöjen alijäämä oli 1,9 % suhteessa BKT:hen. Julkinen talous oli alijäämäinen jo neljättä vuotta perättäin. Julkisyhteisöjen rahoitusaseman arvioidaan pysyvän myös lähivuodet alijäämäisenä.

Vuonna 2012 valtiontalouden rahoitusasema heikkeni runsaalla miljardilla eurolla. BKT:hen suhteutettuna alijäämä oli 3,4 %. Sopeutustoimista huolimatta valtiontalouden rahoitusasema pysyy selvästi alijäämäisenä, vaikka alijäämä pienenee ohjelmakauden loppua kohden. Paikallishallinnon rahoitusasema heikkeni myös vuonna 2012 ja alijäämä oli 1,1 % suhteessa BKT:hen. Paikallishallinnon taloutta heikentää ennustekaudella mm. väestön ikääntymisestä aiheutuva sosiaali- ja terveystalouden kysynnän kasvu sekä kuntien valtionosuuksien leikkaukset. Kuntatalouden arvioidaan pysyvän alijäämäisenä ohjelmakaudella. Työeläkelaitosten rahoitusaseman ylijäämää heikentää tulevana vuosina eläke-
menojen kasvu. Muiden sosiaaliturvarahastojen odotetaan pysyvän lähellä tasapainoa.

Veroaste eli julkisyhteisöjen keräämien verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen osuus kokonaistuotannosta on säilynyt viime vuosina melko vakaana. Veroaste oli 43,5 % vuonna 2012. Tänä vuonna veroaste kohoaa veronkorotusten vuoksi. Veroasteen arvioidaan olevan

keskimäärin 44,4 % vuosina 2014-2017. Viime vuonna menoaste eli menojen osuus BKT:sta oli 55,7 %. Menoaste pysyy tällä tasolla keskipitkällä aikavälillä. Yleisradio Oy luokitellaan yleisradioveron käyttöönotton myötä kuuluvaksi julkisyhteisöihin kuluvan vuoden alusta lukien. Tämä sektoriluokituksen muutos nostaa veroastetta ja menoastetta noin 0,3 prosenttiyksikköä.

Julkisyhteisöjen velka kasvoi viime vuonna 10 mrd. eurolla ja ylitti ensimmäisen kerran 100 mrd. euroa. Velkasuhde eli julkisen velan suhde BKT:hen kasvoi 4 prosenttiyksikköä ja oli 53,0 %. Suhde oli suurempi kuin kertaakaan sitten vuoden 1997. Velkasuhteen arvioidaan kohoavan 57½ prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2015, jonka jälkeen velkasuhde alkaa pienentyä. Näin ollen velkasuhde ei ole ylittämässä EU:n perussopimuksen määrittämää 60 prosentin rajaa ohjelmakaudella.

Mikäli työeläkerahastoja ei Suomessa luettaisi kuuluvaksi julkiseen talouteen, julkisen velan muutos voitaisiin johtaa suoraan valtion ja kuntien alijäämistä. Se, että Suomessa julkisyhteisöihin luetaan valtion, kuntien ja eräiden sosiaaliturvarahastojen ohella työeläkerahastot, vaikuttaa merkittävästi siihen, miten julkisyhteisöjen vuotuinen rahoitusasema näkyy julkisyhteisöjen velan muutoksena.

Työeläkelaitosten rahoitusasema on ylijäämäinen. Vuonna 2012 ylijäämä oli 2,4 % BKT:hen suhteutettuna. Koska työeläkelaitosten ylijäämä luetaan mukaan julkisyhteisöjen perusrahoitusasemaan, mutta sillä ei lyhennetä julkisyhteisöjen bruttovelkaa, työeläkelaitosten ylijäämä täytyy poistaa velkasuhteen muutokseen vaikuttavien tekijöiden joukosta.

Koska valtion ja kuntien rahoitusasema pysyy alijäämäisenä, julkisyhteisöjen nimellinen velka kasvaa edelleen lähivuosina. Julkisyhteisöjen velka on vuonna 2017 arviolta 132 mrd. euroa eli noin 30 mrd. euroa suurempi kuin vuonna 2012. Kuntien velka on kasvanut kymmenessä vuodessa yli 8 mrd. euroa ja velkakanta ylittää jo 12 mrd. euroa. Sosiaaliturvarahastoilla ei ole velkaa käytännössä lainkaan.

Suomen julkiseen velkaan on vuoden 2012 loppuun mennessä kirjattu 2,7 mrd. euroa velkaa lainoista, joita Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV) on myöntänyt kriisimaille. Velkaa kasvatti myös Euroopan vakausmekanismin (EVM) pääomitus 1,4 mrd. eurolla.

Valtion takauskanta oli vuoden 2012 lopussa 30,6 miljardia euroa. Takauskanta kasvoi 27 prosenttia vuodentakaisesta. Takauskanta kasvattivat eritoten takaukset ERVV:lle. Takauskannasta 40 prosenttia on myönnetty yrityksille, 26 prosenttia asuntoyhtiöille ja 18 prosenttia ulkomaille. Euroopan talous- ja velkakriisiin liittyviä Suomen taloudellisia sitoumuksia ja vastuita on tarkemmin kuvattu valtiovarainministeriön nettisivuilla.

3.3 Julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino

Julkiselle taloudelle on asetettu sekä EU- että kansallisella tasolla tavoitteita, jotka määritellään julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman avulla. Rakenteellinen rahoitusasema saadaan poistamalla rahoitusasemasta talouden suhdannevaihtelun sekä kerta- luonteisten ja väliaikaisten toimenpiteiden vaikutus. Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteeksi vahvistetaan tässä vakausohjelmassa julkisen talouden 0,5 prosentin rakenteellinen rahoitusaliäämä suhteessa BKT:hen.

Finanssipoliittisten päätösten vaikutuksia talouden aktiviteettiin ja julkisen talouden- tilaan voidaan arvioida tarkastelemalla julkisyhteisöjen tai valtion suhdannekorjatun jää- män tai suhdannekorjatun perusjäämän⁴ vuotuisia muutoksia. Erityisesti suhdannekorja- tun perusjäämän vuotuiset muutokset antavat tietoa siitä, tukeeko vai hillitseekö päätös- peräinen finanssipoliittikka talouden kasvua⁵. Valtiontalouden sopeutustoimet vahvistavat etenkin valtion suhdannekorjattua perusjäämää ja päätösperäisestä finanssipoliitikasta on muodostumassa kiristävää vuosina 2013-2015.

Suhdannekorjatun perusjäämän muutoksia tarkasteltaessa on huomioitava, että väes- tön ikääntyminen ja siihen liittyvien menojen kasvu ovat alkaneet heikentää koko julki- sen talouden, mutta myös valtion suhdannekorjattua perusjäämää. Kyse on pitkäaikaisesta talouden rakenteessa tapahtuvan muutoksen vaikutuksesta julkisen talouden menoihin. Siksi suhdannekorjatun perusjäämän muutokset eivät sellaisenaan anna yksiselitteistä kuvaa päätösperäisten finanssipoliittisten toimien mittaluokasta. Esimerkiksi tulevien vuosien sopeutustoimista osa kuuluu ikäsidonnaisten menojen kasvun kattamiseen. Jos kiristävällä finanssipoliitikalla halutaan vahvistaa suhdannekorjattua perusjäämää, sopeutustoimien pitäisi ylittää kunakin vuonna väestön ikääntymisestä aiheutuva menojen kasvu.

Tänä ja ensi vuonna julkisyhteisöjen suhdannekorjattu jäämä vahvistuu yhteensä 0,4 pro- senttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon. Paraneminen johtuu lähinnä valtion verotuk- sen kiristymisestä sekä työeläkemaksujen noususta. Vuoden 2015 jälkeen ei ole määritelty toimia, jotka selvästi kohentaisivat julkisen talouden rahoitusasemaa. Ikääntymismenojen kasvaessa suhdannekorjatun perusjäämän ennakoidaankin jälleen heikkenevän vuodesta 2016 alkaen. Vuonna 2017 suhdannekorjatun jäämän ennustetaan olevan 0,5 % alijäämäi- nen, joka vastaa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitetta rakenteellisesta rahoitusasemasta.

⁴ Perusjäämä on tässä laskettu vähentämällä julkisen talouden nettoluotonannosta julkisen talouden brut- tokorkomenot.

⁵ Suhdannekorjattua jäämää ja perusjäämää sekä niiden muutoksia tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon suhdannekorjaukseen liittyvät epävarmuustekijät, jotka korostuvat v. 2008 alkaneen syvän kriisin aihe- uttamien jyrkkien suhdannevaihteluiden aikana.

Taulukko 2a. Julkisyhteisöjen näkymät

	2012 milj. eur	2012	2013	2014	2015	2016	2017
		% BKT:sta					
Nettoluotonanto alasektoreittain							
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-3 714	-1,9	-1,9	-1,3	-0,8	-0,7	-0,5
2. Valtio	-6680	-3,4	-3,1	-2,3	-1,8	-1,5	-1,1
3. -							
4. Paikallishallinto	-2 094	-1,1	-1,0	-1,0	-1,1	-1,2	-1,2
5. Sosiaaliturvarahastot	5060	2,6	2,1	2,1	2,1	2,0	1,8
Julkisyhteisöt							
6. Tulot yhteensä	104509	53,7	54,4	54,8	54,8	54,9	54,9
7. Menot yhteensä	108223	55,7	56,3	56,1	55,6	55,5	55,4
8. Nettoluotonanto	-3714	-1,9	-1,9	-1,3	-0,8	-0,7	-0,5
9. Korkomenot	3800	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3
10. Perusjäämä	-673	-0,8	-0,9	-0,3	0,2	0,5	0,8
11. Kertaluonteiset toimet	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulolajit							
12. Verotulot (12=12a+12b+12c)	59 272	30,5	31,2	31,4	31,2	31,2	31,1
12a. Tuotannon ja tuonnin verot	27 907	14,4	14,6	14,7	14,4	14,3	14,1
12b. Tuloverot	30 856	15,9	16,3	16,4	16,5	16,6	16,7
12c. Pääomaverot	509	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
13. Sosiaaliturvamaksut	25373	13,0	12,9	13,0	13,0	13,0	13,0
14. Omaisuustulot	6 809	3,5	3,5	3,7	3,9	4,0	4,1
15. Muut tulot (15=16-12-13-14)	13 055	6,7	6,8	6,7	6,7	6,7	6,7
16.=6 Tulot yhteensä	104509	53,7	54,4	54,8	54,8	54,9	54,9
josta: Veroaste (D2+D.5+D.61+D.91-D.995)	85 096	43,5	44,3	44,6	44,4	44,4	44,3
Menolajit							
17. Palkansaajakorvaukset + väliuotekäyttö	50341	25,9	26,2	26,0	25,7	25,6	25,5
17a. Palkansaajakorvaukset	27761	14,3	14,3	14,2	13,9	13,8	13,6
17b. Väliuotekäyttö	22580	11,6	11,9	11,9	11,8	11,9	11,9
18. Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	41 484	21,3	21,8	21,9	21,9	22,0	22,2
josta työttömyyskorvaukset	3 535	1,8	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7
18a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot	5 426	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0	3,1
18b. Rahamääräiset sosiaalietuudet	36 058	18,5	19,0	19,0	19,0	19,0	19,1
19.=9 Korkomenot	3800	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3
20. Tukipalkkiot	2 755	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2
21. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	4 257	2,6	2,6	2,6	2,5	2,4	2,3
22. Pääomansiirrot	611	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
23. Muut menot (22 = 23 -17-18-19-20)	4975	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8	2,7
24.=7 Menot yhteensä	108223	55,7	56,3	56,1	55,6	55,5	55,4
josta: Julkinen kulutus	48274	24,8	25,2	25,0	24,7	24,7	24,6

Taulukko 2b. Tulot ja menot muuttumattomalla politiikalla

	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	milj. eur	% BKT:sta					
1. Tulot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	103 944	53,3	52,7	52,5	53,7	53,7	54,4
2. Menot yhteensä muuttumattomalla politiikalla	108 243	55,7	54,1	52,1	49,9	48,0	46,2

Taulukko 2c. Menosäännön ulkopuolisia menoja

	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	milj. eur	% BKT:sta					
1. Suomen osuus EU-rakennerahastohankkeista	1 162	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
2. Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	3 446	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	565	0,3	0,7	0,5	0,2	0,0	0,0
4. Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot, muutos	100	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen velkakehitys

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	% BKT:sta					
1. Bruttovelan taso, % BKT:sta	53,0	56,3	57,3	57,5	57,0	56,5
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	4,0	3,3	1,0	0,2	-0,5	-0,5
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.						
3. Perusjäämä	-0,8	-0,9	-0,3	0,2	0,5	0,8
4. Korkomenot	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3
5. Virta-varantokorjaukset	2,1	1,4	-0,3	-0,7	-1,1	-1,1
josta:						
- Erot kassa- ja suoriteperusteisissa tilastoinnissa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Rahoitusvarojen nettohankinta	2,4	2,1	2,1	2,1	2,1	1,9
- josta: yksityistämistulot	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
- Muut (ml. BKT:n kasvun vaikutus)	-0,3	-0,7	-2,5	-2,8	-3,2	-2,9
Velan implisiittinen korko	3,1	2,7	2,5	2,6	2,7	3,0
Muut relevantit muuttujat						
6. Likvidi rahoitusvarallisuus	99,8	-	-	-	-	-
7. Nettorahoitusvelka (7=1-6)	-46,8	-	-	-	-	-
8. Valtion velkojen kuulletukset (olemassaolevat velkakirjat)	9,1	-	-	-	-	-
9. Valuuttamääräisen velan osuus	0	-	-	-	-	-
10. Valtion velkojen keskimääräinen maturiteetti (vuotta)	5,6	-	-	-	-	-

Taulukko 4. Ehdolliset vastuut

	2012	2013
	% BKT:sta	
Valtion takuut	17,1	-
- joista rahoituslaitoksille	0,5	-

Taulukko 5. Suhdanteiden vaikutus julkisen talouden tasapainoon

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	% BKT:sta					
1. BKT:n määrän %-muutos	-0,2	0,4	1,6	2,1	1,7	1,6
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	-1,9	-1,9	-1,3	-0,8	-0,7	-0,5
3. Korkomenot	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3
4. Kertaluonteiset toimet	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Potentiaalinen BKT, %-muutos	0,8	0,7	0,9	1,2	1,2	1,3
kontribuutiot:						
- työpanos	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
- pääomapanos	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
- kokonaistuottavuus	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7	0,7
6. Tuotantokuilu	-2,1	-2,4	-1,8	-0,9	-0,4	0,0
7. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	-1,1	-1,3	-0,9	-0,5	-0,2	0,0
8. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä (2-7)	-0,8	-0,7	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5
9. Suhdannekorjattu perusjäämä (8+3)	0,3	0,3	0,6	0,7	0,7	0,8
10. Rakenteellinen jäämä (8-4)	-0,8	-0,7	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5

4 Herkkyystarkastelu ja vertailu edellisen vuoden ohjelmaan

4.1 Talouskehityksen riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen

Vakaushjelman perusura perustuu vuosien 2013–2015 osalta valtiovarainministeriön maaliskuun 2013 suhdanne-ennusteeseen. Vuodet 2016 ja 2017 on perusurassa arvioitu mm. potentiaalisen tuotannon kasvuarvioon nojautuen. Perusuran julkisen talouden rahoitusaseman kehitysarvio perustuu suhdanne-ennusteen lisäksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan, hallituksen huhtikuussa 2012 hyväksymään kehyspäätökseen vuosille 2013–2016, vuoden 2013 valtion talousarvioon sekä hallituksen maaliskuussa 2013 hyväksymään kehyspäätökseen vuosille 2014–2017. Perusuran mukaan Suomen talous kasvaa 0,4 % vuonna 2013 ja tämän jälkeen keskimäärin vajaat 2 % vuodessa vuosina 2014–2017.

Maailmantalouden kehitykseen liittyy suuria epävarmuuksia ja Suomi on suuren vientisektorinsa vuoksi erittäin riippuvainen maailmantalouden kehityksestä. Vaikka euroalueen kriisi on hieman hellittänyt, se ei ole kokonaan ohi. Rahoitusmarkkinoiden tilanne on edelleen herkkä ja ehdollinen monille tekijöille. Jos euroalueen kriisiä ei saada taltutettua, se heikentäisi talouden kasvua useamman kanavan kautta.

Suomen asema maailmanmarkkinoilla riippuu vientisektorin hintakilpailukyvästä. Investointitavaroiden osuus Suomen viennistä on suuri. Tämän vuoksi kansainvälisen matalasuhdanteen jatkuminen heijastuu monia muita maita voimakkaammin Suomen vientiin. Ulkomaankaupan rakenteen lisäksi myös kilpailijamaita nopeampi työvoimakustannusten nousu on myötävaikuttanut Suomen kansantalouden kilpailukyvyn ja ulkoisen tasapainon heikkenemiseen.

Kotimaantaloudessa riskit kohdistuvat etupäässä siihen, kuinka reaalityous reagoi kansainväliseen taloustilanteeseen. Kyse on pitkälti yritystasolla tapahtuvasta päätöksenteosta, mutta talouspolitiikan avulla voidaan edesauttaa tilannetta. Ennustettava ja läpinäkyvä finanssipolitiikka yhdistettynä kannustavaan ja selkeään verorakenteeseen luo talouskasvun edellytyksiä.

Kotitalouksien velkaantuminen on kohoamassa jo 120 prosenttiin suhteessa sektorin käytettävissä oleviin tuloihin. Velkaantuminen on sidoksissa ennen muuta asuntomarkkinoiden kehitykseen. Lainahtojen tiukentuminen, uusien lainojen korkomarginaalien

kohoaminen ja varainsiirtoveron korotus hillitsevät velkaantumiskehitystä. Korkotaso on kuitenkin edelleen historiallisen alhainen, mikä ylläpitää kotitalouksien velkaantumisalttiutta. Suomen kotitalouksien velkaantuneisuus on edelleen keskimääräistä eurooppalaista tasoa velan pitkään jatkuneesta nopeasta noususta huolimatta. Silti kotitalouksien velkaantumisen riskiä ei pidä aliarvioida. Monet maat ovat suurissa vaikeuksissa juuri kotitalouksien velkaantumisen vuoksi.

Tuotannon rakennemuutos, jonka Suomen talous on käynyt läpi viime vuosina, on heijastunut tuotannollisiin investointeihin ja investoinnit uuteen tuotantokapasiteettiin ovat edelleen vähäisiä. Kone- ja laiteinvestointeja on tehty lähinnä olemassa olevan kapasiteetin korvaamiseksi tai toiminnan tehostamiseksi, mikä on merkinnyt pääomakannan rapautumista. Investointikysyntä kasvaa jonkin verran vuosina 2014–2015, mutta edelleen näyttää siltä, että teollisuudessa pääoman kuluminen on investointeja suurempaa, kuten on ollut jo vuoden 2008 finanssikriisistä lähtien. Riskinä on, että tuotannolliset investoinnit jäävät edelleen ohjelmakaudella loppupuolella vähäisiksi, mikä heikentäisi pitkän ajan kasvunäkymiä.

Julkisen talouden rahoitustasapaino ei korjaannu ohjelmakaudella pelkän talouskasvun turvin. Epäsuotuisten riskien toteutuessa taantumasta toipuminen pitkittyisi ja julkisen talous olisi perusuraa heikompi ohjelmakauden lopulla. Tämä kasvattaisi entisestään julkisen talouden tervehdyttämistarvetta ja tekisi väestön ikääntymisestä aiheutuvien paineiden purkamisesta nykyistäkin vaikeampaa.

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

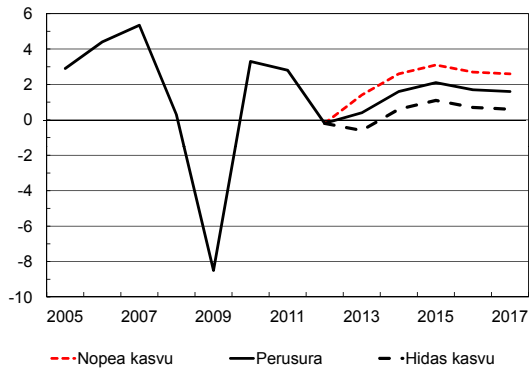
Oheisissa kuvioissa on esitetty perusuraa hitaamman ja nopeamman talouskasvun vaikutukset julkisen talouden rahoitustasapainoon ja velkaan. Laskelmissa on oletettu, että tuotannon vuotuinen kasvu poikkeaa yhden prosenttiyksikön molempiin suuntiin perusuraan nähden tarkasteluajanjaksolla.

Hitaamman kasvun vaihtoehdossa kokonaistuotannon kasvu jäisi keskimäärin 0,7 vuosina 2014–2017 ja työttömyysaste nousisi 9½ prosenttiin. Julkisen talouden alijäämä olisi ohjelmakauden lopulla 4 % ja velkasuhde nousisi 66 prosenttiin. Tämä lisäisi huomattavasti tarvetta sopeuttaa julkista taloutta.

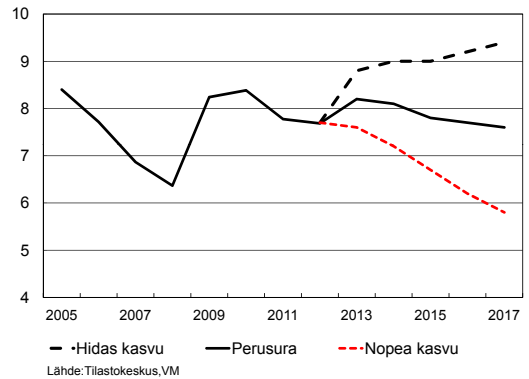
Prosenttiyksikön verran perusuraa nopeampi kasvu riittäisi kääntämään julkisyhteisöjen velkasuhteen selvään laskuun ohjelmakaudella. Julkisyhteisöjen rahoitusasema kääntyisi ylijäämäiseksi. Työttömyysaste kääntyisi suhteellisen nopeaan laskuun. Perusuraa suotuisamman talouskasvun toteutuminen edellyttää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

Bruttokansantuote

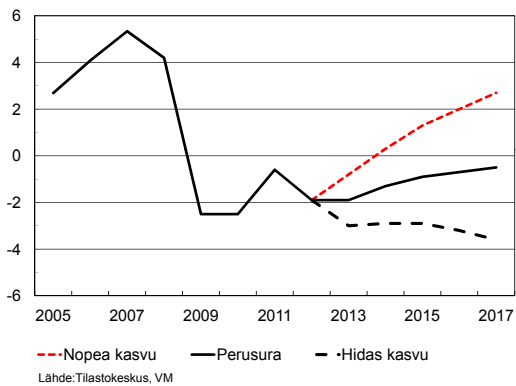
määrän muutos, prosenttia

**Työttömyysaste**

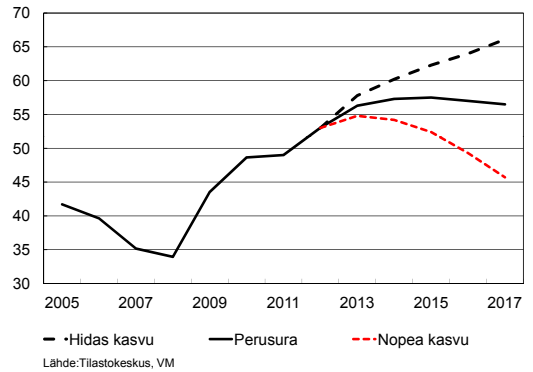
prosenttia

**Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä**

suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia

**Julkinen velka**

suhteessa bruttokansantuotteeseen, prosenttia



4.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan

Vuoden 2012 vakausohjelmassa Suomen kansantalouden arvioitiin kasvavan vuosina 2012–2013 verrattain hitaasti. Vuoden 2012 alun jälkeen talouskasvu heikentyi loppuvuotta kohden, toisin kuin viime vuoden ohjelmassa arvioitiin. Heikentymisen taustalla oli erityisesti viennin aleneminen. Vuoden 2012 negatiivinen kasvuperintö vaimentaa myös kuluvan vuoden kasvunäkymiä. Vuoden 2013 ohjelmassa lähivuosien talouskasvu jää alhaisemmaksi kuin mitä vuoden 2012 vakausohjelmassa arvioitiin. Keskipitkän aikavälin näkymät talouskasvusta ovat pysyneet kutakuinkin ennallaan.

Ulkoisen tasapainon arvioidaan nyt kehittyvän heikommin kuin edellisessä ohjelmassa, ja vaihtotase pysyy alijäämäisenä koko ohjelmakauden.

Toisin kuin viime vuoden ohjelmassa arvioitiin, talous ei kasvanut lainkaan vuonna 2012. Silti työllisyys koheni ja myös työttömyysaste laski hieman. Ohjelmakaudella työttömyyden arvioidaan kuitenkin olevan korkeammalla tasolla kuin edellisessä vakausohjelmassa arvioitiin.

Inflaatiövauhti oli hieman korkeampi vuonna 2012 kuin vuosi sitten arvioitiin. Myös vuoden 2013 inflaation arvioidaan olevan korkeampi kuin vuoden 2012 ohjelmassa arvioitiin. Monet veroperustemuutokset voimistavat kuluttajahintojen nousua, mutta vaisu talouskasvu hillitsee sitä.

Suomen nykyinen hallitus aloitti toimikautensa kesäkuussa 2011 ja sopi hallitusohjelmassaan yhteensä 2,5 mrd. euron sopeutustoimista valtiontalouteen vuoteen 2015 mennessä. Lisäksi vuosia 2013–2016 sekä vuosia 2014–2017 koskevissa kehyspäätöksissä hallitus sopi uusista sopeutustoimista. Kaikkiaan nykyisen hallituksen päättämät sopeutustoimet kohentavat valtiontalouden rahoitusasemaa yhteensä 2,3 % suhteessa BKT:hen vuoden 2017 tasolla. Vuoden 2012 vakausohjelman laatimisen jälkeen entisestään haurastuneiden talouden kasvunäkymien vuoksi arvioita valtion ja julkisen talouden rahoitusasemasta on kuitenkin heikennetty vuoden 2012 vakausohjelmaan verrattuna.

Julkisyhteisöjen bruttovelka on kasvamassa vuoden takaista arviota enemmän. Ohjelmakaudella erityisesti kuntien velan arvioidaan kasvavan enemmän kuin vuoden 2012 ohjelmassa. Lisäksi euroalueen velkakriisi on lisännyt Suomen julkista velkaa enemmän kuin vuosi sitten arvioitiin. Kahdenväliset lainat, EVM:n pääomittaminen ja valtion takuut ERVV:n varainhankinnalle ovat nostaneet Suomen julkisen velan tasoa.

Taulukko 6. Erot edelliseen vakausohjelmaan nähden

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BKT:n kasvu (%)						
V0-2012	0,8	1,5	2,1	1,9	1,7	-
V0-2013	-0,2	0,4	1,6	2,1	1,7	1,6
Ero, %-yks.	-1,0	-1,1	-0,5	0,2	0,0	-
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta						
V0-2012	-1,1	-0,5	-0,1	0,0	0,4	-
V0-2013	-1,9	-1,9	-1,3	-0,8	-0,7	-0,5
Ero, %-yks.	-0,8	-1,4	-1,2	-0,8	-1,1	-
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta						
V0-2012	50,7	51,8	51,9	51,6	50,9	-
V0-2013	53,0	56,3	57,3	57,5	57,0	56,5
Ero, %-yks.	2,3	4,5	5,4	5,9	6,1	-

V0-2012 Vakausohjelman tarkistus, huhtikuu 2012

V0-2013 Vakausohjelman tarkistus, huhtikuu 2013

5 Julkisen talouden kestävyys

5.1 Kestävyyden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet

Julkisen talouden rahoitusasema on heikentynyt selvästi viime vuosina. Verotulojen kehityksen arvioidaan jatkuvan heikkona, kun talouskasvu pysyy vaimeana. Kasvua hidastaa työikäisen väestön supistuminen ja talouden tuotantopotentiaalin hidas kasvu. Samanlaisesti julkisen talouden ikäsidonnaiset menot jatkavat kasvuaan ikääntyneiden määrän kasvaessa. Tästä syystä Suomen julkisen talouden rahoitus on kestävämmällä uralla pitkällä aikavälillä.

Tilastokeskuksen vuoden 2012 väestöennusteessa työikäisen väestön ennakoitaan supistuvan noin 100 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. Samaan aikaan yli 64-vuotiaiden määrä kasvaa 500 000 henkilöllä. Vanhuushuoltosuhte eli yli 64-vuotiaiden suhde 15–64-vuotiaisiin oli 25 % vuonna 2008 eli jokaista ikääntynyttä kohden oli neljä työikäistä. Vuoteen 2030 mennessä vanhuushuoltosuhteen arvioidaan nousevan 44 prosenttiin eli jokaista ikääntynyttä kohden olisi enää noin kaksi työikäistä.

Hallitus on pyrkinyt kohentamaan julkisen talouden kestävyyttä välittömien sopeustoimien ja talouden rakenteisiin kohdistuvien uudistusten avulla.

Valtiontalouden vahvistamiseksi hallitus on päättänyt eri yhteyksissä välittömistä valtion menoja vähentävistä ja tuloja lisäävistä toimista, jotka kohentavat valtion rahoitusasema nettomääräisesti yhteensä noin 5,4 mrd. eurolla vuoteen 2017 mennessä.

Talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi hallitus päätti huhtikuun 2012 kehyspäätöksen yhteydessä toimista, jotka kohdistuivat pääasiassa työttömyysturvaan, varhaiseläkejärjestelmään ja koulutukseen sekä verotuksen kautta luotaviin kasvukannustimiin pk-yrityksille ja T&K-toimintaan. Maaliskuun 2013 kehyspäätöksen yhteydessä hallitus päätti alentaa yhteisöverokantaa, uudistaa osinkoverojärjestelmää ja käynnistää asuntopoliitiikan uudistamisen työvoiman alueellisen liikkuvuuden edistämiseksi. Lisäksi hallitus päätti siirtää yli vuoden työttöminä olleiden rahoitusvastuun valtiolta kunnille, mikä kannustaa kuntia edistämään työllistämistä. Hallitus myös päätti ottaa käyttöön porrastetun hoitopaikkamaksun, jolla pyritään edesauttamaan pienten lasten äitien työssäkäyntiä. Nuorisotyöttömyyden pienentämiseksi ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi hallitus on ottanut käyttöön nuorten yhteiskuntatakuun, joka takaa työ tai opiskelupaikan alle 25-vuotiaille nuorille. Kuntauudistuksen, kuntien makrotalouden ohjauksen vahvistamisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosten avulla hallitus pyrkii puolestaan edistämään kuntatalouden vakautta ja julkisen palvelutuotannon tuottavuutta. Hallitus on

yhdessä työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa sitoutunut eläkeuudistuksen sisällölliseen valmisteluun tehtävien selvitysten pohjalta siten, että uudistus tulee lainsäädännöllisesti voimaan viimeistään 1.1.2017.

5.2 Kestävyytlaskelma

Valtiovarainministeriö arvioi julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä EU:ssa yhteisesti sovittujen menetelmien mukaisesti. Ikäsidonnaisten menojen arvioinnissa valtiovarainministeriö käyttää sosiaali- ja terveysministeriössä kehitettyä sosiaalimenojen analyysimallia (SOME-malli). Laskelman keskipitkän aikavälin oletukset perustuvat valtiovarainministeriön ennusteeseen.

Pitkän aikavälin oletusten pohjana ovat vuonna 2012 ilmestyneen EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymisraportin oletukset. Näistä oletuksista on poikettu väestökehityksen arvioinnissa, jossa käytetään Tilastokeskuksen vuoden 2012 väestöennustetta. Lisäksi työvoimaosuuden odotetaan nousevan hieman korkeammaksi työmarkkinajärjestöjen kevään 2012 työurasopimuksessa ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan ja työn vastaanottamisen kannusteisiin esitettyjen muutosten ansiosta. Kestävyyslaskelmassa 15–64-vuotiaiden työvoimaosuuden ennakoitaan nousevan 77 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä, kun työurat pidentyvät loppupäästä noin vuodella ja samalla työttömyysaste alenee 6,5 prosenttiin. Työvoimaosuuksien nousu ja työttömyysasteen lasku kompensoivat työikäisen väestön vähenemistä ja työllisten määrän arvioidaan kasvavan maltillisesti vuosina 2012–2060. Talouskasvun odotetaan olevan keskimäärin 1,6 % vuosina 2012–2060. Julkisen velan reaalikoron oletetaan olevan 3 % ja sijoitusten reaalityoton 3,5 % vuodesta 2020 alkaen.

Kestävyysarviossa otetaan huomioon ikäsidonnaisten menojen kasvu ja korkotulojen pieneneminen suhteessa BKT:hen tarkastelujaksolla sekä julkisen talouden rahoitusasema laskelman lähtövuonna 2017. Väestön ikääntymisestä aiheutuva ikäsidonnaisten menojen kasvu ajaa julkisen talouden rahoituksen kestävämmälle uralle pitkällä aikavälillä. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeen arvioidaan olevan 4,2 % BKT:sta. Kestävyysvaje kertoo, kuinka paljon julkista taloutta tulisi sopeuttaa laskelman lähtövuoteen 2017 mennessä, jotta julkinen valta kykenisi hoitamaan velvoitteensa ilman, että velkaantumisen karkaa kestävämmälle uralle.

Ikäsidonnaisten menojen arvioidaan kasvavan 3,6 % suhteessa BKT:hen vuosina 2010–2030. Vuoteen 2060 mennessä menot kasvavat yhteensä 4,3 % suhteessa BKT:hen. Menojen kasvu on hieman hitaampaa kuin valtiovarainministeriö arvioi vuosi sitten, koska Tilastokeskuksen uudessa väestöennusteessa eliniän odotetaan kasvavan hieman aikaisempaa hitaammin. Lisäksi eläkemenojen laskennassa on tehty menetelmämuutos, joka on pienentänyt arviota kansaneläkemenojen kasvusta. Eläkemenojen odotetaan kasvavan 2,2 % suhteessa BKT:hen vuoteen 2030 mennessä. Tämän jälkeen eläkemenojen arvioidaan hieman laskevan. Eläkemenoja kasvattaa työeläkemenojen nousu. Kansaneläkemenojen odotetaan alenevan hiljalleen suhteessa BKT:hen koko tarkastelujakson ajan.

Terveystuhoitomenojen ennakoitaan kasvavan reilulla prosentilla suhteessa BKT:hen vuoteen 2060 mennessä. Terveystuhoitomenot on laskettu olettaen, että ikäryhmäkoh-

taiset terveydenhuoltomenot siirtyvät myöhemmäksi, kun elinikä kasvaa. Väestörakenteen muutoksen lisäksi terveydenhuoltomenojen BKT-osuutta kasvattaa tulotason nousu. Menot on indeksoitu BKT:n kasvuun asukasta kohti. Elintason nousu kasvattaa menoja kertoimella 1,1 laskelman lähtövuonna. Laskentajakson loppuun mennessä kerroin pienee yhteen. Kerroin pitää sisällään oletuksen, että terveydenhuollon kysyntä kasvaa, kun yleinen tulotaso nousee ja hinnat kasvavat yleistä hintatasoa nopeammin, kun uutta kalliimpaa hoitoteknologiaa otetaan käyttöön ja hoitohenkilökunnan palkat nousevat yleisen palkkakehityksen mukaisesti. Julkisten palveluiden tuottavuuden oletetaan pysyvän lähtövuoden tasolla.

Pitkäaikaishoidon menojen ikäryhmäkohtaiset menoprofililit siirtyvät eliniän pidentyessä kuten terveydenhuollossakin. Pitkäaikaishoidon menot on kiinnitetty yleisen palkkatason nousuun, koska suurin osa hoivamenoista on hoivahenkilökunnan palkkakuluja. Pitkäaikaishoidon menot painottuvat yli 80-vuotiaaseen väestöön, jonka määrän ennakoidaan liki kolminkertaistuvan vuoteen 2060 mennessä. Pitkäaikaishoidon menot kasvavat 2 % suhteessa BKT:hen vuoteen 2060 mennessä.

Koulutusmenojen ennakoidaan pysyvän hyvin vakaina tulevien vuosikymmenien aikana, koska nuorten ikäluokkien koon oletetaan pysyvän lähellä nykyistä tasoa. Työttömyysmenojen arvioidaan hieman laskevan vuoteen 2025 mennessä, koska työttömyysasteen odotetaan alenevan 6,5 prosenttiin nykyisestä n. 8 prosentista.

Julkisen talouden rahoitusasema laskelman lähtövuonna on heikompi kuin edellisessä kevään 2012 vakausohjelmassa julkaistussa kestävyysarviossa. Arvio ikäsidonnaisen menojen kasvusta on puolestaan madaltunut vuoden takaisesta. Muutokset johtuvat väestöennusteen muutoksesta, kansaneläkkeiden laskentaan tehdystä tarkennuksesta sekä lähtövuoden siirtymisestä vuodelle eteenpäin. Myös omaisuustulojen supistumisen vaikutus kestävyysvajeeseen on vuodentakaista arviota pienempi.

Taulukko 7a. Kestävyysarvio vuonna 2012 ja 2013

	2012	2013
Velan hoitomenot	0,7	0,8
Perusjäämä	-2,3	-0,8
Omaisuustulot	2,1	1,8
Ikäsidonnaiset menot	3,0	2,5
S2 kestävyysvaje	3,5	4,2

Kestävyyslaskelma on luonteeltaan painelaskelma. Laskelma perustuu kauas tulevaisuuteen ulottuviin oletuksiin, minkä takia laskelmaan sisältyy paljon epävarmuutta. Pienetkin muutokset laskelman oletuksissa voivat aiheuttaa huomattavia eroja kestävyysarviossa. Sijoitusten korko-oletuksen pienentäminen 0,5 prosenttiyksiköllä kasvattaisi kestävyysvajetta 0,5 prosenttiyksikköä. Valtion velan korko-oletuksen alentaminen 0,5 prosenttiyksiköllä puolestaan pienentäisi kestävyysvajetta 0,2 prosenttiyksikköä. Julkisten palveluiden tuottavuusoletuksen kasvattaminen 0,25 prosenttiyksiköllä pienentäisi kestävyysvajetta 0,7

prosenttiyksikköä. Toisaalta talouden yleisen tuottavuuden kasvu 0,25 prosenttiyksiköllä pienentäisi kestävyysvajetta vain 0,3 prosenttiyksikköä, koska tuottavuuden kasvu nostaisi palkkoja ja siten myös julkisten palveluiden kustannuksia. Rakenteellisen työttömyysasteen lasku 0,5 prosenttiyksiköllä pienentäisi kestävyysvajetta 0,15 prosenttiyksikköä, jos työttömyysasteen lasku näkyy täysimääräisesti työllisyysasteen paranemisena.

Laskelmaan sisältyvästä epävarmuudesta huolimatta kestävyysvajearvio kertoo suunnan, mihin julkinen talous on kehittymässä, mikäli toimenpiteisiin julkisen talouden tasapainottamiseksi ei ryhdytä. Sopeutuksen lykkääminen tulevaisuuteen lisää menoja entisestään, kun julkisen talouden velka ja korkomenot kasvavat.

Julkisen talouden tulojen ja menojen pitkän aikavälin tasapainottaminen etupainotteisesti on välttämätöntä myös, jotta kansalaisille annettu palvelulupaus pystytään täyttämään ilman, että sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus merkittävästi kärsii.

5.3 Eläkerahastojen varat

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

Eläkerahastojen markkina-arvo oli 149,6 mrd. euroa vuoden 2012 lopussa. Eläkevarojen markkina-arvo supistui vuonna 2011 Euroopan velkakriisin painaessa osakkeiden hintoja alas. Osamarkkinoiden toipuminen sekä velkakirjojen arvon nousu korkojen laskiessa ovat kasvattaneet eläkerahastojen markkina-arvoa. Sijoituspääomaa kasvattaa myös työeläkerahastojen ylijäämä, joka sijoitetaan pääomamarkkinoille.

Taulukko 7b. Julkinen talous 2010-2060

	2010	2017	2020	2030	2060	2060-2010 muutos
	% BKT:sta					
Kokonaismenot	55,5	56,0	56,6	58,1	58,9	3,4
mistä ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot	28,0	29,5	30,0	31,6	32,3	4,3
Eläkkeet	12,3	13,6	14,0	14,5	13,5	1,2
Ansoieläkkeet	10,9	12,4	12,8	13,4	12,7	1,8
Kansaneläkkeet	1,4	1,2	1,2	1,1	0,8	-0,5
Terveystenhoito	5,7	5,9	6,0	6,4	7,0	1,3
Pitkäaikaishoito	2,2	2,4	2,6	3,2	4,3	2,1
Opetus	5,9	5,8	5,9	6,1	6,1	0,2
Työttömyys	1,9	1,7	1,6	1,4	1,4	-0,4
Korkomenot	1,4	1,6	3,0	4,2	12,7	11,3
Kokonaistulot	53	54,9	55,7	55,2	54,4	1,4
mistä omaisuustulot	3,7	4,2	5,0	4,5	3,7	0,0
Nettoluotonanto*	-2,8	-0,9	-2,0	-5,2	-15,3	-12,5
mistä siirto eläkerahastoihin	3,0	1,8	2,0	1,0	1,5	-1,5
Julkistyhteisöjen velka	48,6	55,9	61,4	87,1	261,7	213,1
Julkistyhteisöjen varat	124	130,0	127,6	117,1	100,6	-23,4
mistä eläkerahastojen varat	79	82,0	82,2	78,6	73,4	-5,6

* Vuodesta 2017 lähtien suhdannekorjattu jäämä.

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö

	Oletukset, %			
	2017	2020	2030	2060
Työn tuottavuuden kasvu	1,4	1,5	1,5	1,5
BKT:n kasvu	1,6	1,8	1,5	1,6
Työvoimaosuudet				
miehet (20-64)	82,3	82,7	83,7	83,5
naiset (20-64)	77,9	78,4	79,8	79,8
kaikki (20-64)	80,1	80,6	81,8	81,7
Työttömyysaste	7,8	7,4	6,5	6,5
65 vuotta täyttänyt väestö, % kokonaisväestöstä	21,2	22,4	25,5	28,1
Inflaatio	2,0	2,0	2,0	2,0
Reaalikorko	3,0	3,0	3,0	3,0
TyEL-sijoitusten reaalituotto, %	3,5	3,5	3,5	3,5
Nettomahanmuutto, henkilöä	17000	17000	17000	17000
Syntyvyys	1,84	1,84	1,84	1,84

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö, Tilastokeskus, valtiovarainministeriö

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

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A. Sulauttamattomat likvidit rahoitusvarat							
AF21 Käteisraha	0	0	0	13	12	12	12
AF22 Käteistalletukset	530	968	1010	1100	1388	1891	2182
AF29 Muut talletukset	246	199	78	175	438	198	625
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	2879	1746	4523	5076	4043	3356	6086
AF332 Joukkovelkakirjalainat	43084	42507	38255	38181	39824	34393	37634
AF34 Johdannaiset, netto	48	1264	1699	664	-90	349	833
AF511 Noteeratut osakkeet	21767	24773	26446	12300	21258	28263	20819
AF52 Rahasto-osuudet	16543	25195	32519	23436	31552	42027	40279
YHTEENSÄ	85097	96652	104530	80945	98425	110489	108470
% BKT:sta	54,1	58,3	58,1	43,6	57,1	61,8	57,2
B. Julkisen sektorin (S.13) velka työeläkelaitoksille							
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	42	76	111	80	85	43	256
AF332 Joukkovelkakirjalainat	3844	2996	3305	3030	2541	2367	3737
YHTEENSÄ	3886	3072	3416	3110	2626	2410	3993
% BKT:sta	2,5	1,9	1,9	1,7	1,5	1,3	2,1
C. Sulautetut likvidit rahoitusvarat (=A-B)							
AF21 Käteisraha	0	0	0	13	12	12	12
AF22 Käteistalletukset	530	968	1010	1100	1388	1891	2182
AF29 Muut talletukset	246	199	78	175	438	198	625
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	2837	1670	4412	4996	3958	3313	5830
AF332 Joukkovelkakirjalainat	39240	39511	34950	35151	37283	32026	33897
AF34 Johdannaiset, netto	48	1264	1699	664	-90	349	833
AF511 Noteeratut osakkeet	21767	24773	26446	12300	21258	28263	20819
AF52 Rahasto-osuudet	16543	25195	32519	23436	31552	42027	40279
YHTEENSÄ	81211	93580	101114	77835	95799	108079	104477
% BKT:sta	51,6	56,5	56,2	41,9	55,6	60,4	55,1
D. Kaikki rahoitusvarat *							
Sulauttamattomat varat	99991	112697	122869	103990	122987	137565	135168
% BKT:sta	63,5	68,0	68,3	56,0	71,4	76,9	71,3
Sulautetut varat	95360	108890	118344	99530	119336	134192	130223
% BKT:sta	60,6	65,7	65,8	53,6	69,3	75,1	68,7

* Johdannaiset, netto

Lähde: Tilastokeskus: Rahoitustilastot

Vuonna 2010 tehdyn tilastouudistuksen mukaan Valtion Eläkerahasto siirrettiin työeläkelaitosten sektoriin.

6 Julkisen talouden tulot ja menot

6.1 Hallituksen linja

Hallituksen tavoitteena on hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistaminen siten, että julkinen talous on kestäväällä pohjalla. Hallitus arvioi puoliväli-istunnossaan 28.2.2013 hallitusohjelman toteutumisen sekä Suomen talouden tilannetta. Hallitus linjasi päätöskokonaisuuksia, joilla luodaan edellytyksiä korkeammalle työllisyydelle ja uusien työpaikkojen syntymiselle, vahvemmalle talouskasvulle sekä tasapainoiselle julkiselle taloudelle. Hallituksen puoliväli-istunto ja 21.3.2013 pidetty hallituksen kehysriihi muodostavat yhdessä ns. hallitusohjelman puolivälitarkastelun.

Hallitus korostaa talouskasvua ja uusia työpaikkoja ratkaisuna julkisen talouden haasteisiin. Hallitus alentaa yritysten yhteisöverokantaa 4,5 prosenttiyksiköllä 20 prosenttiin. Tavoitteena on kasvupotentiaalin vahvistaminen, investointien vauhdittaminen, työpaikkojen luominen ja yritysten palkanmaksuvarasta huolehtiminen. Verotuksen painopiste siirtyy tuloksen verotuksesta ulos jaetun voiton verottamiseen.

Hallitus on sitoutunut 25 vuotta täyttäneen eläkkeellesiirtymisiään odotteen nostamiseen vähintään 62,4 vuoteen 2025 mennessä. Hallitus on yhdessä työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa sitoutunut eläkeuudistuksen sisällölliseen valmisteluun tehtävien selvitysten pohjalta siten, että uudistus tulee lainsäädännöllisesti voimaan viimeistään 1.1.2017. Lisäksi hallitus selvittää muita rakenteellisia toimenpiteitä työurien pidentämiseksi ja työllisyyden lisäämiseksi. Erityisesti pyritään purkamaan kannustinloukkuja ja tekemään työn vastaanottamisesta kannattavampaa. Työmarkkinajärjestöt esittivät keväällä 2012 ns. työurasopimuksessa, että ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan enimmäismäärää rajoitetaan ja kannustimia työn vastaanottamiseen lisätään. Tältä osin uudistukset astuvat voimaan v. 2013.

Kuntarakenteen uudistuksella lisätään kuntatalouden tuottavuutta ja parannetaan julkisen talouden kestävyttä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamisen tavoitteena on vahvoin kuntiin perustuva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne. Samassa yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmä uudistetaan siten, että se tukee tarpeen mukaista palvelujen käyttöä, ehkäisee osaoptimointia sekä kannustaa kuntia kustannustehokkuuteen ja vaikuttavuuden lisäämiseen. Lisäksi edistetään koko maan kattavan ja yhtenäisen terveydenhuollon tietojärjestelmän syntymistä.

Valtion tuloksellisuutta parannetaan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman avulla. Ohjelman avulla uudistetaan valtionhallinnon tehtäviä, prosesseja, palveluita ja rakenteita.

Vakaushjelma on linjassa samaan aikaan julkaistun Suomen Eurooppa 2020-ohjelman kanssa. Kaikki Eurooppa 2020-ohjelmassa esitetyt uudistukset ovat menokehysten mukaisia ja siten huomioitu vakausohjelman perusrussa.

6.2 Julkisyhteisöjen tulot ja verotus

Julkisyhteisöjen verotulot supistuivat taantumana aikana vuonna 2009, mutta kääntyivät uudelleen nousuun, kun talouden kasvu elpyi. Nyt kasvu on jälleen hidastunut. Suomen talous kärsii pitkittyneestä hitaan kasvun ajasta, mikä näkyy myös verotulojen kehityksessä. Veropohjan, kuten yritysten tulosten, yksityisen kulutuksen, pääomatulojen ja palkkatulojen kasvun hidastuminen näkyvät verokertymän hitaampana kasvuna.

Talouden matalasuhdanteen vuoksi julkisyhteisöjen verotulot kasvoivat hitaasti vuonna 2012. Niiden kasvu jäi 3 prosenttiin. Valtion verotulojen kasvua kertyi runsas 2 %. Viime vuoden alussa veroperusteisiin tehtiin useita sekä verotuottoa lisääviä että vähentäviä muutoksia, joiden yhteisvaikutus verotuloihin oli kuitenkin varsin vähäinen.

Myös kuntien verotulot kasvoivat hitaasti vuonna 2012. Kuntien verotulot muodostuvat ansiotuloverosta, yhteisövero-osuudesta sekä kiinteistöverosta. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta nostettiin elvytystoimenpiteenä väliaikaisesti vuosille 2009–2011. Hallitus on päättänyt jakaa kunnille korotettua osuutta yhteisöveron tuotosta myös vuosina 2012–2015. Korotus on kuitenkin supistettu puoleen aiemmasta. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi noin 0,1 prosenttiyksiköllä vuonna 2012.

Kuluvana vuonna talouskasvu jatkuu vaimeana, eikä se luo edellytyksiä verotulojen ripeälle kasvulle. Verotulojen kasvua vahvistavat vuoden alusta voimaan astuneet veroperustemuutokset. Näistä merkittävin on kaikkien arvonlisäverokantojen nostaminen yhdellä prosenttiyksiköllä. Vuoden alusta otettiin käyttöön myös yleisradiovero, joka lisää verotuloja. Osana Yleisradio Oy:n rahoituksen uudistamista myös valtion menot kasvavat, joten vero ei vahvista julkisyhteisöjen rahoitusasemaa. Vuoden alussa käyttöön otettu pankkivero lisää myös verotuloja. Päätösperäisten verotoimien arvioidaan lisäävän verotuloja nettomääräisesti yli puolentoista miljardin euron verran vuonna 2013. Kuluvana vuonna julkisyhteisöjen verotulojen arvioidaan kasvavan edellistä vuotta nopeammin.

Taloudellisen aktiviteetin elpyminen vahvistaa verotulojen kasvua ensi vuonna. Vuosina 2014–2017 verotulojen ennustetaan kasvavan keskimäärin 4 % vuodessa.

Veroaste eli julkisyhteisöjen keräämien verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen osuus kokonaistuotannosta on säilynyt viime vuosina melko vakaana. Veroaste oli 43,5 % vuonna 2012. Tänä vuonna veroaste kohoaa veronkorotusten vuoksi. Veroasteen arvioidaan olevan keskimäärin 44,4 % vuosina 2014–2017. Yleisradioveron käyttöönotto nostaa veroastetta ja menoastetta noin 0,3 prosenttiyksikköä.

Viime vuosina hallituksen verotuottoa lisäävät toimenpiteet ovat painottuneet välilliseen verotukseen. Välillisistä veroista tuotoltaan merkittävimpiä ovat arvonlisävero, autovero ja energiaverot. Tuottovaikutuksiltaan merkittävimmät veroperustemuutokset on toteutettu energiaveroihin sekä arvonlisäveroon. Hallitusohjelman mukaisesti polttoaineveroja korotettiin ensimmäisen kerran vuonna 2012 ja seuraavan kerran vuonna 2014. Lisäksi otetaan

käyttöön windfall-vero. Myös alkoholi-, tupakka- sekä makeis- ja virvoitusjuomaveroa on korotettu ja niitä korotetaan uudelleen vuosien 2014 ja 2015 aikana.

Viime vuosina tuloveroperusteita on tarkistettu vuosittain siten, ettei työn verotus kiristy kuluttajahintojen ja ansiotason nousun seurauksena. Tuloveroperusteiden tarkistukset jätetään kuitenkin tekemättä vuosina 2013–2014. Yhteisöverokanta alennettiin 24,5 prosenttiin vuonna 2012. Vuoden 2014 alusta toteutetaan elinkeinoverotukseen laajempi uudistus. Yhteisöverokanta lasketaan 20 prosenttiin ja yritystukia sekä verohuojennuksia karsitaan. Samalla yrityksistä ulosotettavien osinkojen sekä pääomatulojen verotusta kiristetään.

Julkisen talouden mittava kestävyysvaje lisää paineita kiristää verotusta edelleen ohjelmakaudella. Kuntatalouden kiristyminen lisää painetta kuntien veroprosenttien tuntuville korotuksille.

Julkisyhteisöjen omaisuustuloista runsas puolet kertyy työeläkelaitoksille, loput valtiolle sekä kunnille. Julkisyhteisöjen omaisuustulot suhteessa BKT:hen kääntyvät ensi vuonna nousuun. Työeläkevarat kasvoivat vuoden 2012 aikana 13,3 mrd. euroa. Työeläkerahastojen sijoituskanta oli vuodenlopussa 149,6 mrd. euroa. Rahastojen sijoituskanta voi muuttua kahdesta syystä. Työeläkerahastojen ylijäämä ja sijoituskohteiden hinnan nousu kasvattavat rahastojen sijoituskantaa. Sijoituskohteiden hinnan lasku puolestaan leikkaa sijoituskantaa.

6.3 Julkisyhteisöjen menot

Menoaste eli julkisyhteisöjen menojen suhde BKT:hen kohosi vuonna 2009 yli 55 prosenttiin, ja menoasteen arvioidaan myös pysyttelevän tällä, aiempaa korkeammalla tasolla ohjelmakaudella. Viime ja tänä vuonna menoastetta nostaa erityisesti BKT:n arvon hidaskasvu. Julkiset menot (ja tulot) kohoavat 0,3 prosenttiyksikköä vuonna 2013 suhteessa BKT:hen yleisradioveron käyttöönoton myötä. Suomen menoaste on yksi EU-maiden korkeimmista.

Keskkipitkällä aikavälillä julkisten menojen arvioidaan kasvavan vähän hitaammin kuin BKT, kun mm. menoihin kohdistuvat sopeutustoimet hillitsevät menojen kasvua. Väestön ikääntyminen määrittää pitkälti menorakenteen kehitystä lähivuosina. Vain sosiaalimenojen ja terveydenhoitomenojen osuus BKT:sta ja kokonaismenoista kasvaa. Tehtävittäin (COFOG I) tarkasteltuna julkisyhteisöjen sulautetuista kokonaismenoista yli 40 % suuntautuu sosiaalimenoihin. Terveydenhuoltoon, koulutukseen sekä yleiseen julkishallintoon suuntautuu kuhunkin yli 10 %.

Korkomenot ovat pysyneet varsin maltillisina alhaisen korkotason ja hyvän luottoluokituksen ansiosta, vaikka valtionvelka on kohonnut tuntuvasti jo neljä vuotta peräkkäin ja myös kuntien velkaantuminen on jatkunut. Korkomenot kasvavat vääjäämättä korkotason kohotessa, mutta vielä keskipitkällä aikavälillä korkomenot pysyvät verrattain alhaisella tasolla, 1½ prosentissa suhteessa BKT:hen.

Valtion sopeutustoimet ja kuntien tiukka taloustilanne rajoittavat julkisten menojen kasvua ohjelmakaudella. Julkisen talouden menokehitys on arvioitu voimassa olevien politiikkalinjausten pohjalta. Valtion budjetin menot eivät kasva reaalisesti lainkaan.

Kuntatalouden arvioidaan pysyvän kireänä lähivuosina. Kuntasektorin menoarvio perustuu nykytasoiseen velvoitteiden määrään. Arvio pitää sisällän noin prosentin vuosittaisen volyymikasvun, mikä vastaa ikääntymisestä aiheutuvaa palvelujen kysynnän kasvua. Nimellisesti kuntien menojen ennakoitaan lisääntyvän 3½ prosentin vuosivauhtia. Eläkemenojen kasvuvauhti on lähivuosina hidastumassa, kun suuret ikäluokat ovat muuttaman vuoden kuluessa jo pääosin siirtyneet eläkkeelle.

Taulukko 9. Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin

	COFOG- luokka	2011	2017
		% BKT:sta	
1. Yleinen julkishallinto	1	7,3	7,1
2. Puolustus	2	1,5	1,4
3. Yleinen järjestys ja turvallisuus	3	1,5	1,5
4. Elinkeinoelämän edistäminen	4	4,8	4,8
5. Ympäristönsuojelu	5	0,2	0,2
6. Asuminen ja yhdyskunnat	6	0,6	0,5
7. Terveydenhuolto	7	7,8	8,2
8. Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	8	1,2	1,2
9. Koulutus	9	6,4	6,4
10. Sosiaaliturva	10	23,7	24,9
11. Menot yhteensä (=kohta 7=24 taulussa 2)	Yht,	55,0	56,2

7 Kansalliset finanssipolitiikan menettelyt ja instituutiot

Valtiontalouden menokehykset ovat tärkein finanssipolitiikan ohjausväline Suomessa. Toukokuussa 2011 toimikautensa aloittanut hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäättöstä, joka annettiin 5.10.2011. Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäättöksessä päätettiin menokehyksen piiriin kuuluvien menojen lisäpanostuksista ja menosäästöistä siten, että kehysmenojen taso alenee reaalisesti 1,2 mrd. eurolla vuonna 2015 verrattuna maaliskuun 2011 ns. tekniseen kehyspäättökseen.

Hallituksen toinen kehyspäättös 4.4.2012 sisälsi uusia merkittäviä valtiontaloutta tervehdyttäviä sopeutustoimia. Kehykseen kuuluvissa menoissa päätettiin n. 1,2 mrd. euron lisäsäästöistä vuoden 2015 tasolla. Päätettyjen lisäsopeutustoimien myötä vaalikauden kokonaiskehystasoa ja vuosittaisia kehystasoja korjattiin alaspäin säästöjen mukaisesti. Vaalikauden kehystasoa alennettiin kesken vaalikauden nyt ensimmäistä kertaa nykymuotoisen kehysjärjestelmän historian aikana. Kehyksen alentaminen, toisin kuin korottaminen, on mahdollista kesken vaalikauden heikentämättä kehyyksen uskottavuutta. Myös hallituksen kolmas kehyspäättös 27.3.2013 sisälsi uusia säästöjä, joiden mukaisesti kehystasoja korjattiin edelleen alaspäin.

Menosääntö asettaa enimmäismäärän noin 80 prosentille talousarviomenoista. Valtion budjettimenoista menosäännön ulkopuolella ovat lähinnä suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, jotka kuitenkin luetaan kehyyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Lisäksi kehyyksen ulkopuolelle jäävät mm. valtionvelan korkomenot, arvonnäisöveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta saatavan rahoitusosuuden välittäjänä.

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

Kehyksessä varataan vuosittain 200 milj. euroa lisätalousarvioita varten. Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyyksen estämättä.

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

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

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

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

Kuntien ohjauksessa peruspalveluohjelma on keskeinen kuntatalouden ohjauksen väline. Ohjelmassaan hallitus on linjannut vahvistavansa peruspalveluohjelman pitkäjänteisyyttä, sitovuutta ja ohjausvaikutusta.

Suomen kuntatalouden poikkeuksellisen laaja palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu tekee kuntataloudesta koko kansantalouden tasolla merkittävän talouden toimijan. Kuntalain 8 a §:ään sisältyvä peruspalveluohjelman laadintaa koskeva säännös, jonka mukaan peruspalveluohjelmassa tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä, ei nykyisellään toteudu. Lisäksi heikko yhteys valtiontaloutta koskevaan säätelyyn ja taloussuunnitteluun on tehnyt peruspalveluohjelman ohjausvaikutuksesta tehottoman.

Kuntatalous on EU:n lisääntyneen talouspoliittisen koordinaation myötä aiempaa tärkeämpi osa valtion kansallista talouspolitiikkaa. Julkisen talouden kokonaisohjausta ollaan tehostamassa EU-maissa, mikä edellyttää, että kuntatalouden makrotason ohjausta tehostetaan myös Suomessa. Lisäksi tarvitaan yksittäisen kunnan taloutta koskevien kuntalain säännösten muuttamista. Valtiontalouden kehysjärjestelmä ja nykyinen kuntatalouden ohjaus eivät yksinään riitä vastaamaan julkisen talouden vakauttamista ja kestävyiden turvaamista koskeviin haasteisiin. Jatkossa tarvitaan sitovampaa ohjausmallia, sekä peruspalveluohjelmamenettelyn vahvistamista valtionhallinnon päätöksenteossa ja kuntasektorin toiminnan ja talouden ohjaamisessa. Hallitusohjelman puolivälitarkastelun yhteydessä hallitus päätti ryhtyä kehittämään kuntien makrotalouden ohjausta perustamalla työryhmän valmistelemaan kuntalain kokonaisuudistuksen, valtionosuusjärjestelmän uudistuk-

sen ja finanssipoliittisten säädösten valmistelun kanssa yhteen sovitettuja toimenpiteitä peruspalveluohjelmamenettelyn vahvistamiseksi ja uuden kuntatalouden kehystarkastelun kehittämiseksi.

Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta sekä laki julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista tulivat voimaan 1.1.2013. Sekä sopimus että laki edellyttävät, että niissä edellytettyjen finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista valvoo riippumaton toimielin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii sekä valtiosopimuksessa että budjettikehysdirektiivissä tarkoitettuna jäsenvaltioiden finanssipoliitiikan harjoittamisesta toiminnallisesti riippumattomana arviointi- ja valvontaelimenä. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa finanssipoliitiikan tarkastuksessa on tähänkin saakka valvottu valtiontalouden kehysten ja niiden sisältämän finanssipoliittisen säännön noudattamista ja toimivuutta. Jatkossa Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo osana valtiontalouden valvontaa, onko lakia ja sen nojalla asetettuja koko julkista taloutta koskevia kansallisia finanssipoliittisia sääntöjä ja tavoitteita noudatettu.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

9a/2013
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Huhtikuu 2013

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-438-7 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-439-4 (pdf)

**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
ICT-toiminta
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkina-
laitos
Verotus