

KO Pekkarinen Jukka

04.02.2010
JULKINEN

Eduskunta
Suuri Valiokunta

Viite

Asia

Suomen vakausohjelman tarkistus 2009

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2010/0248

Valtiovarainministeriö lähettää eduskunnan suurelle valiokunnalle valtioneuvoston 4.2.2010 hyväksymän Suomen vakausohjelman tarkistuksen perustuslain 97 §:n mukaisesti. Vakausohjelma perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 121 artiklan perusteella annettuun asetukseen 1466/97.

Helsingissä 4. päivänä helmikuuta 2010

Valtiovarainministeri

Jyrki Katainen

Osastopäällikkö,
ylijohtaja

Jukka Pekkarinen

LIITTEET Suomen vakausohjelman tarkistus

Asiasanat	vakaushjelmat
Hoitaa	VM
Tiedoksi	YM, EUE, VNEUS



MINISTRY OF FINANCE

Stability programme update for Finland 2009



6c/2010

Economic outlook and economic policy



MINISTRY OF FINANCE

Stability programme update for Finland 2009

Ministry of Finance publications

6c/2010

Economic outlook and economic policy



441 002
Printed matter

MINISTRY OF FINANCE
PO Box 28 (Snellmaninkatu 1 A) FI-00023 GOVERNMENT
FINLAND
Tel. +358 9 16001
Internet: www.financeministry.fi
Layout: Anitta Heiskanen

Edita Prima Plc
Helsinki 2010

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, February 2010	
Author(s)	Economics Department	
Title of publication	Stability programme update for Finland 2009	
Parts of publication/ other versions released	The publication is available in Finnish at www.vm.fi	
Keywords		
Publication series and number	Ministry of Finance publications 6c/2010	
Distribution and sale	Ministry of Finance, publications team, e-mail: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Printed by	Edita Prima Ltd, Helsinki 2010	
ISBN 978- 952-251- 034-1(print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978- 952-251- 035-8(PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 61	Language English
	Price	

Abstract

This Stability Programme update is based on the Government's 26 March 2009 decision on the 2010-2013 spending limits for central government finances, the 2010 Budget approved by Parliament on 18 December 2009 and the short-term forecast published in the Ministry of Finance Economic Bulletin of December 2009.

The global economic crisis plunged Finland into an exceptionally deep recession at the end of 2008. The recession will leave a deep, long-lasting mark on the balance of general government finances and the debt ratio. As a result of the recession, the previously strong public finances have turned into deficit within a year.

The aggregate general government deficit will deepen in 2010 to 3½% of GDP. This will breach the 3% limit for the public finances deficit of EU countries outlined in the Stability and Growth Pact.

In the next few years, a great challenge of economic policy is to implement a post-recession exit strategy in which measures supporting growth will be combined with general government adjustment measures. The recession has also exacerbated the challenges arising to public finances from population ageing. Provision must now be made for the spending pressures resulting from population ageing with much weaker general government finances than before.

The medium-term objective for Finland's general government finances is set at a structural surplus of 0.5% of GDP. Based on developments according to the baseline scenario, the medium-term objective will not be achieved in the programme period without new, significant additional measures. The general government structural deficit is expected to be 1.3% of GDP in 2013.

Contents

Introduction and summary	9
1 Economic policy objectives and premises	13
1.1 General	13
1.2 Broad Economic Policy Guidelines	14
1.3 Stability Programme update for 2009 and its handling in Finland	15
2 Economic situation and outlook	17
2.1 Recent developments and short-term outlook	17
2.2 Medium-term macroeconomic scenario	22
3 General government balance and debt	25
3.1 Fiscal policy strategy, medium-term objective and exit measures	25
3.2 General government financial position and public debt	27
3.3 Cyclically adjusted balance in general government finances	29
4 Sensitivity analysis and comparison with previous programme	33
4.1 Risks in economic developments and their impact on public finances	33
4.2 Comparison with last year's Stability Programme update	36
5 Quality of public finances	39
5.1 Government policy	39
5.2 General government revenue and taxation	39
5.3 General government expenditure	41
5.4 Productivity in general government	43
6 Sustainability of general government finances	47
6.1 Measures to enhance sustainability	47
6.2 Sustainability scenario	50
6.3 Pension fund assets	54
7 National fiscal procedures and institutions	57

Introduction and summary

Compared with many other countries, the Finnish economy was in a good position when the economic crisis began, because it faced the recession with its general government finances in surplus. Moreover, companies' balance sheets have been strong and the banking sector has been on a solid footing. The financial sector has also withstood the upheaval caused by the global financial crisis well. However, as an economy dependent on exports, Finland sank into an exceptionally steep recession. In 2009 the economy is expected to have contracted by 7.6%, which is significantly more than the average for EU countries. GDP contracted even more quickly than in the recession experienced in Finland in the early 1990s.

The Government has responded quickly to the weakened economic situation with stimulus measures. These, however, can only alleviate the effects of the crisis on the domestic market; they cannot compensate for the contraction of exports due to the collapse of international trade. The stimulus measures, moreover, cannot be endlessly increased, because even during a recession the sustainability of general government finances must be maintained. Public finances remaining deeply in deficit for an extended period would increase the general government interest burden and undermine sustainability. This would also weaken the credibility of economic policy and thus the effectiveness of stimulus measures over time.

The decline in the economy seems to have levelled off and a gradual growth in GDP is expected in 2010. After the recession, a similar rapid economic recovery to that experienced in Finland after the 1990s' recession is not expected, however. At that time, there was strong expansion of Finland's electrotechnical industry based on a global breakthrough of new information and communications technology, which increased productivity and generated a growth surge that raised Finland to be one of Europe's fastest growing national economies by the turn of the millennium. In addition, a devaluation at the beginning of the 1990s had improved the price competitiveness of export products. In the next few years, a corresponding expansion based on information and communications technology is not expected. New fields of strong growth have not appeared. Furthermore, the export sector's price competitiveness can no longer be maintained with the help of exchange rate policy; it must be maintained through productivity growth and a competitive cost structure.

Unemployment is growing sharply as a consequence of the recession. The longer the downturn and the later the subsequent recovery, the greater the proportion of unemployment growth that will become structural. The situation is complicated by structural change in the economy. It has tested the forest industry in particular, but is also strongly felt in other important sectors for Finnish exports, such as the mechanical engineering industry and the electrotechnical industry. After the recession, the capacity of Finnish industry threatens to remain on a lower level than before. Replacement jobs will not necessarily arise in the same occupations and localities where jobs were lost in the years of crisis. The challenge is therefore to improve the operation of the labour market, to retrain the labour force and to increase mobility.

The recession will leave a deep, long-lasting mark on the balance of general government finances and the debt ratio. As a result of the recession, the previously strong public finances have turned into deficit already within one year. The general government deficit will deepen in 2010 to 3½% and general government finances projected in the baseline scenario will remain in deficit throughout the programme period. Only employment pension funds, which in contrast with other EU countries are classified under general government in Finland according to national accounting, will remain in surplus. The debt ratio will grow to more than 56% by 2013. Restoring general government finances in Finland will be a particularly challenging task, because the baby boomers are now reaching retirement age. The dwindling labour supply as a result of population ageing will restrict economic growth and soon lead to labour shortages.

In the next few years a great challenge of economic policy is to implement a post-recession exit strategy in which measures supporting growth will be combined with general government adjustment measures. The Government has already agreed individual tightening measures, but for the most part the Government will decide on the exit strategy later. As already agreed, both the general and reduced value-added tax rates will be raised by one percentage point at the beginning of July 2010. In addition, energy taxes will be increased from the beginning of 2011. These measures have already been taken in account in the baseline scenario of the Stability Programme.

Post-recession after-care will take several years. Structures facilitating long-term management of public finances such as medium-term budget planning and, based on this, spending limits extending beyond the parliamentary term are therefore an important tool in implementing the strategy. Experiences already acquired before the crisis have demonstrated the effectiveness of a multi-year spending limits procedure based on spending rules. Expenditure has also remained within the spending limits during the recession and stimulus measures. Remaining within the spending limits has been influenced by the fact that cyclical expenditure items such as unemployment security spending are outside the spending limits procedure and cyclic automatic stabilisers have therefore operated to their full extent.

In addition to measures aimed at strengthening the position of general government finances, structural reforms supporting growth and the sustainability of general government finances will form an integral part of the exit strategy. The Government has set as a target the implementation of measures aimed at extending working careers by three years by 2025. Moreover, projects initiated earlier can be used to support the productivity of the public administration and public service provision, which is important in terms of sustainability. Through the structural reform of municipalities and services, the production practices and organisation of services offered by municipalities will be developed and an effort made to strengthen the financial basis of the arrangement and provision of services. A productivity project will enhance public sector activity and reallocate labour. In future, particular attention will be paid to developing the productivity of municipal services.

Under the 2005 revision of the Stability and Growth Pact, each Member State shall have a differentiated medium-term objective for the structural financial position of general government. In this Stability Programme update for 2009, the medium-term target for general government is set at a structural surplus of 0.5% of GDP. The baseline scenario presented in the Stability Programme projects a general government structural deficit of 1.3% of GDP in 2013. Based on development according to the baseline scenario, the medium-term target will therefore not be achieved in the programme period without new, significant additional measures. Achieving the target will require the structural financial position of general government to be strengthened annually on average by slightly more than one half of a percentage point of GDP in the period 2011–2013.

Achieving the medium-term surplus target will not be sufficient alone to safeguard the long-term sustainability of general government finances, because the surplus required to safeguard sustainability is expected to be around 4% of GDP. Owing to the large sustainability gap, general government finances must be supported by measures to strengthen the budget balance in the programme period and by structural reforms to boost growth and mitigate the spending pressures resulting from population ageing.

1 Economic policy objectives and premises

1.1 General

When the Government began its work and set its targets according to the Government Programme in spring 2007, Finland had behind it a long period of rapid economic growth. General government finances were strongly in surplus and, based on projected economic growth, they were forecast to remain relatively strong throughout the parliamentary term. Due to government debt reduction and a low level of interest rates, central government interest outlays had long been reduced, which had in turn improved the central government's financial position.

In its programme, the Government aimed to achieve significantly stronger economic growth than that presented in expert estimates. It was estimated that 80,000–100,000 new jobs could be created during the parliamentary term if international economic development continued to be favourable and wages developed at a rate that supported employment. At the start of the parliamentary term, before the global recession began, economic growth continued to be strong and around half of the job creation target had been achieved by summer 2008. The deep recession has completely changed the situation, however. The targets set in the Government Programme for employment and public finances will not be achieved.

Population ageing has long been viewed as a major challenge to which the Government is striving to respond in different ways. Later, alongside population ageing, a further challenge has been presented by the need to alleviate the effects of a rapidly deepening recession and to strengthen public finances and economic growth after the recession. Although the recession has focused attention on short-term issues, the problems associated with population ageing have not disappeared. The starting situation, moreover, has become significantly more difficult. The Government must now prepare for the spending pressures arising from population ageing with much weaker general government finances than before.

The Government has responded quickly to the weakened economic situation with stimulus measures in accordance with the principles agreed in the European Economic Recovery Plan. The effects of the crisis have been dampened, for example, by bringing forward public investment, cutting taxation and facilitating funding opportunities for businesses.

The post-recession economic policy must combine a policy that supports growth with confidence-boosting measures that strengthen general government finances and their sustainability. The need to adjust general government finances is considerable and the timing of the adjustments must be considered with care. The financial position of Finland's general government will weaken in 2009–2010 significantly more than for EU countries on average. In Finland growth in age-linked expenditure caused by population ageing will additionally begin to burden general government finances before the recession has been properly overcome. Finland, therefore, must engage the challenges caused by population ageing more quickly than in EU countries on average.

1.2 Broad Economic Policy Guidelines

When introducing the second three-year period of the revised Lisbon Strategy for Growth and Jobs in spring 2008, the European Council confirmed that the present Integrated Guidelines (Broad Economic Policy Guidelines and Employment Guidelines) were to remain valid and were also applicable in the period 2008–2010. In line with these guidelines and to achieve the Lisbon Strategy objectives, economic growth potential should be promoted across the European Union hand in hand with robust public finances. The aim should be to promote knowledge work, boost labour supply and create new jobs.

The European Council stated at its spring 2009 summit meeting that the revised Lisbon Strategy and the Integrated Guidelines currently being applied will continue to direct effectively the promotion of sustainable growth and employment. The European Council emphasised that in the context of the crisis there is a greater need to continue and accelerate structural reforms. At the same time, it issued recommendations to euro area countries. It urged Member States to, among other things, accelerate the implementation of structural reforms, safeguard the sustainability of public finances, improve the quality of public finances, increase flexibility and competitiveness in markets for goods and services, and to ensure that all EU legislation relating to financial services is implemented. No country-specific recommendations were given to Finland. The European Council did, however, single out for special attention the challenges arising to Finland from population ageing.

The Government's economic policy is consistent with the Broad Economic Policy Guidelines and with the Integrated Guidelines for 2008–2010. A more detailed description of the Government's economic policy measures is presented

in later sections of this Stability Programme update and in the Finnish National Reform Programme adopted by the Government in October 2009. The Stability Programme update and the Finnish National Reform Programme are consistent with each other. The NRP only incorporates reforms included in the Government Programme or which the government has decided to implement during its term in office. All the significant structural reforms set out in the NRP are contained within the Government Programme and the Government spending limits and have thus been taken into account in the baseline scenario presented in the Stability Programme.

1.3 Stability Programme update for 2009 and its handling in Finland

This Stability Programme update is based on the Government's 26 March 2009 decision on the 2010–2013 spending limits for central government finances, the 2010 Budget approved by Parliament on 18 December 2009 and the short-term forecast published in the Ministry of Finance Economic Bulletin of December 2009. The expenditure estimates for 2010–2013 have taken into account the effects of decisions contained in the 2010 Budget Proposal.

The document will be delivered to the relevant EU bodies once it has been approved by the Government in plenary session. The contents of the Stability Programme update have also been presented to Parliament during the drafting stage. The Commission's assessment and the Council's statement on Finland's Stability Programme will be submitted to Parliament in connection with Ecofin preparations. The Stability Programme update complies with the Code of Conduct endorsed by the EU Council in October 2005.

2 Economic situation and outlook

2.1 Recent developments and short-term outlook

The trough of the recession in the international economy has passed and the recovery has started. This improvement is partly thanks to the massive stimulus measures adopted in both fiscal and monetary policy to maintain growth and bring stability to the markets. Growing demand is partly explained by the replenishment of stocks closer to normal levels. When the effect of these measures gradually starts to wear off and as fiscal and monetary policy slowly starts being focused more on longer term sustainability, the budding recovery cannot be expected to accelerate to a rate similar to that normally witnessed in cyclical upswings.

There are also other factors slowing down growth. Low capacity utilisation rates, higher unemployment, a fall in house prices and other asset prices and higher household indebtedness are all hampering growth in investment and consumption. Global imbalances, i.e. surpluses and deficits in current accounts, call for corrective measures and structural reforms, namely higher growth in domestic demand in surplus economies and lower domestic demand and more exports in those with current account deficits.

Emerging economies are in the forefront of the recovery. Growth in the advanced economies is likely to remain sluggish well into late 2010 and to start accelerating in 2011. The world economy is forecast to contract by a little over 1% in 2009 and to increase by over 3% in 2010–2011. The euro area economy, following a 4% contraction in 2009, may grow by around 1% in 2010–2011.

The Finnish economy's nosedive at the end of 2008 and in the first half of 2009 was very fast and sharp. GDP declined to the same level as it was around three years ago. Based on this forecast, the current economic cycle has bottomed out and the Finnish economy will slowly start to recover. GDP in 2009 is expected to decrease by 7.6%, in other words more than in any of the recession years of the early 1990s. With investment continuing to fall, the Finnish economy will grow only by a little under 1% in 2010, while in 2011, with all demand items expected to increase, it will grow by an estimated 2.4%. Following the sharp fall, economic growth will thus be sluggish.

Owing to the global recession, Finland's exports declined by around a quarter in 2009, a record fall. The decline in exports has been much sharper than in the early 1990s, when exports fell by 7% at most in any single year. Nevertheless, Finland's export markets have already started expanding. In addition, recent statistics show that production of intermediate products and investment goods has increased. Exports are expected to grow by 5% in 2010. Growth in Finnish exports will be supported in particular by demand for intermediate products and services in Finland's export markets. Demand for investment goods, however, is expected to remain modest in 2010. Investment in the Finnish export markets will accelerate in 2011, perking up demand in investment goods. Export growth is forecast to climb to 5½% in 2011. Import growth will also accelerate, rising to 4%, as domestic demand is expected to strengthen.

The fall in private consumption expenditure came to an end between July and September 2009, when consumption grew by 0.3% on the previous quarter. The increase has covered a broad base, because, with the exception of semi-durables, consumption of all goods and services grew. The consumption of consumer durables increased the most. Consumer confidence has continued to improve. Indeed, the 2009 decline in private consumption remained at around 2% while it already seems that 2010 will be a year of growth. This is the case even though consumers are saving more now as a precaution against the risk of unemployment, for example. In short, household purchasing power will increase faster than consumption expenditure. Cuts in income taxation and particularly the offsetting of higher social security contributions are boosting income to some extent. However, the average local tax rate will be significantly higher. It is anticipated that households will spend slightly more on both goods and services in 2010 than in 2009, with only spending on semi-durables expected to be less active. In 2011 household income is expected to increase once unemployment starts to ease. Should confidence in the future continue to improve, consumption may increase in 2011 faster than income for the first time in five years, meaning that the savings ratio would fall slightly.

Investment decreased by an estimated 12% in 2009. House building investments bottomed out in autumn 2009 and began to grow slightly at the end of the year or at the latest in early 2010. Civil engineering investment will also increase in 2010. Investment in other construction as well as in machinery and equipment will likely not pick up until 2011, at which time overall investment is also expected to return to a growth track. The business cycle in construction remains weak. New construction in 2009 was around one quarter lower than the previous year, but renovation construction increased to some extent, partly due to implemented stimulus measures. Housing starts, on the other hand, are growing slightly from the record low levels, mainly owing to an increase in state-subsidised housing production. In 2010 construction investments will contract further to some extent, because industrial and office construction in particu-

lar will remain low. In 2011 construction is forecast to increase slightly both in buildings construction and in civil engineering.

The number of employed declined by an estimated 80,000 people in 2009. To date, fixed-term lay-offs, which are classified in the Labour Force Survey as unemployed, have not led to permanent redundancies to the extent feared. Most job losses took place in industry and in private services. Public services, by contrast, saw a slight increase in labour demand. The number of hours worked fell by 7%, i.e. over twice as much as the number of job losses. The employment rate fell to just over 68% and the unemployment rate rose to an average 8½%, despite a decrease of 25,000 people in the labour supply. Youth unemployment is three times as high as that for those aged between 25 and 64.

In 2010 labour demand will continue to deteriorate in both industry and in private services, and the number of employed will be an estimated 75,000 lower than in 2009. The risk that temporary lay-offs may become permanent redundancies is higher in 2010 than in 2009 and the number of vacancies will also be half that of 2008. Although labour supply will contract especially in the older age groups owing to more people retiring, as was the case in 2009, the unemployment rate will nonetheless rise to an average of 10½%. Since the labour market is stimulated by an improvement in production with a lag of about half a year, labour demand is likely to start rising only in late winter/early spring 2011. In this case, unemployment may decrease to a seasonally adjusted 9% in late 2011. Mismatches between labour supply and demand might become a significant problem at the time, too.

Consumer prices did not increase on average in 2009. This was due to the fact that, besides a fall in world market prices, house prices and loan expenses fell. Moreover, the cut in VAT on foodstuff introduced in October 2009 was fully translated, at least in the short term, into food prices. In 2010 consumer prices will edge up slightly, but there is no significant pressure for price rises unless caused by new pay settlements. The annual rate of change in the harmonised consumer price index in 2009–2010 will still be higher than in EU countries on average.

Table 1a. Macroeconomic prospects

	2008 EUR bn	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		change, %					
1. Real GDP	165.3	1.0	-7.6	0.7	2.4	3.5	3.0
2. Nominal GDP	184.7	2.8	-6.5	1.9	4.0	5.7	5.2
Components of real GDP							
3. Private consumption expenditure	95.6	1.9	-2.2	1.2	2.5	3.0	2.5
4. Government consumption expenditure	41.3	2.0	1.2	0.2	0.5	0.5	0.5
5. Gross fixed capital formation	38.1	0.3	-11.6	-4.5	1.8	3.4	3.4
6. Changes in inventories (% of GDP)	2.0	1.1	-1.3	-0.9	-0.6	-0.1	0.4
7. Exports of goods and services	86.8	7.3	-25.7	5.0	5.6	6.5	5.5
8. Imports of goods and services	79.6	7.0	-22.5	3.7	4.4	4.5	4.0
Contributions to real GDP growth, % points							
9. Final domestic demand	174.9	1.5	-3.3	-0.2	1.8	2.4	2.1
10. Changes in inventories	2.0	-0.9	-1.9	0.3	0.0	0.2	0.2
11. External balance of goods and services	7.2	0.5	-2.4	0.5	0.5	0.9	0.7

Table 1b. Price developments

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	change, %					
1. GDP deflator	1.8	1.1	1.2	1.5	2.2	2.1
2. Private consumption deflator	3.4	1.0	1.5	1.7	2.0	2.0
3. HICP	3.9	1.7	1.8	1.7	2.0	2.0
4. Public consumption deflator	5.3	3.2	2.6	2.8	3.0	3.0
5. Investment deflator	3.9	-1.5	-1.3	-0.6	2.0	2.0
6. Export price deflator	-1.6	-5.1	1.5	1.6	0.5	0.0
7. Import price deflator	1.8	-6.6	2.0	2.4	1.5	1.0

Table 1c. Labour market developments

	2008 level	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		change, %					
1. Employment, 1,000 persons	2531	1.6	-3.2	-3.1	0.6	1.2	0.9
2. Employment, 1,000 hours worked	4321	1.3	-6.6	-2.0	0.3	1.0	0.7
3. Unemployment rate (%)	172	6.4	8.5	10.5	9.6	8.7	8.1
4. Labour productivity, persons	65.3	-0.5	-4.5	3.8	1.8	2.3	2.1
5. Labour productivity, hours worked	38.3	-0.3	-1.1	2.7	2.1	2.5	2.3
6. Compensation of employees	73.1	6.8	-1.0	1.0	2.5	4.2	4.6
7. Compensation per employee	28.9	5.2	2.3	4.2	1.9	3.0	3.7

Table 1d. Sectoral balances

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	% of GDP					
1. Net lending/borrowing vis-à-vis the rest of the world	2.7	0.8	1.2	1.5	1.8	2.0
of which:						
- Balance of goods and services	3.9	2.1	2.5	2.7	3.1	3.3
- Balance of primary incomes and transfers	-1.3	-1.4	-1.4	-1.3	-1.4	-1.4
- Capital account	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
2. Net lending/borrowing of the private sector	-1.2	3.5	5.4	5.0	4.6	4.4
3. Net lending/borrowing of general government	4.4	-2.2	-3.6	-3.0	-2.3	-1.9
4. Statistical discrepancy	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5

Table 1 e. Basic assumptions*

	2008	2009	2010	2011
Short-term interest rate (3-month money market)	4.6	1.3	1.5	2.5
Long-term interest rate (10-year government bonds)	4.3	3.7	3.7	4.0
USD/EUR exchange rate	1.5	1.4	1.5	1.5
Nominal effective exchange rate	2.1	1.6	0.5	0.0
World GDP growth (excl. the EU)	3.8	-0.4	3.8	4.1
EU-27 GDP growth	0.8	-4.1	0.7	1.6
GDP growth of relevant foreign markets	3.6	-13.8	2.2	4.4
World trade growth	4.6	-12.6	4.6	5.0
Oil prices (Brent, USD/barrel)	98.5	61.3	76.5	80.5

* No specific underlying assumptions were defined for the medium-term computations. Instead, they are based on general assessments on developments in the operating environment.

2.2 Medium-term macroeconomic scenario

Along with the rest of Europe, the Finnish economy is expected to recover from the deep economic crisis in the next few years. The recovery will be slow, however. Finland's export industry produces many investment goods whose sales will adjust more slowly than demand for consumer goods. Furthermore, recovery of demand for investment products will be slowed by the fact that companies still have much unused capacity as a consequence of the economic crisis.

Annual growth of total output is estimated to remain at 0.9% on average during the programme period. In the post-recession years, growth is expected to be clearly slower than was the case in the middle of the decade before the crisis arose. The recovery, moreover, will not be comparable with the growth witnessed after the recession of the early 1990s, which was in many ways exceptional. At that time, growth of total output was supported by a spread in the use of information and communications technology, explosive growth in demand for that sector's products, and expanding production in Finland. Now no corresponding growth surge is expected from the same sector. In contrast, production will be transferred to countries where production costs are lower. Export growth is also limited by structural change in the forest industry, which is expected to continue in the new decade. The post-recession recovery will, however, lead to a temporary acceleration of export growth to a relatively high level. Investment, too, will recover in the wake of exports. Nevertheless, annual economic growth is expected to slow soon after the programme period to around 2%.

The mark of the recession will be evident on the labour market for a long time. However, the risk of substantial structural unemployment, which arose in the early 1990s recession, is smaller in the current recession. The unemployment rate is expected to fall from its 2010 peak to around 8% by 2013. Growth of structural unemployment has been slowed by companies' active use of temporary lay-offs instead of direct redundancies as well as by public authority stimulus measures aimed at preventing an increase in long-term unemployment. On the other hand, problems in matching labour demand and supply will return quite quickly after the recession. Matching problems will be exacerbated by structural change in the economy; during the recession, jobs will decline in industry, but as the upswing begins many of the new jobs will arise in the service sector, for example. The challenge is therefore to increase labour mobility and to retrain those who have lost their jobs.

The retirement of the baby boomers will begin to be evident in the labour market in the next few years. According to a Statistics Finland population forecast, the size of the working-age population will start to decline in 2010 and will fall by more than 50,000 by 2013. Labour supply will therefore inevitably contract in the coming decade. The recession will probably accelerate the contraction of labour supply caused by population ageing, because many of those

workers approaching retirement age who become unemployed during the crisis will remain permanently outside the labour force. Owing to the contraction of labour resources, growth in the number of those in employment will begin to slow at the end of the programme period. The employment rate is expected to recover, however, to nearly 69% by 2013. The impact of population ageing can be reduced by measures to support labour supply, such as extending working careers. Lowering structural unemployment and boosting labour market efficiency are also important in efforts to ensure that a limited labour supply is matched with demand for labour.

Medium-term growth prospects are here estimated using the production function method adopted by the EU Commission and Member States. The method examines economic growth potential by forecasting the development of various supply factors, such as labour and capital, and exploring productivity projections. The growth track produced by the method involves a number of uncertainties, whose significance is highlighted during times of large economic fluctuations. The global market situation after the deep recession and the effects of the structural changes under way will also incorporate a considerable number of risk factors. This is why it is necessary to consider not only the baseline scenario, but alternative growth prospects, too. Section 4.1 examines both the baseline scenario as well as slower and faster growth scenarios.

3 General government balance and debt

3.1 Fiscal policy strategy, medium-term objective and exit measures

During the economic crisis, concern for employment and economic activity has been emphasised in setting and measuring the fiscal policy objective. The fiscal policy stimulus has been substantial in Finland and in other countries. The stimulus measures in the European Economic Recovery Plan (EERP), endorsed by the European Council in December 2008, have been dimensioned so that they would rise in total to 1.5% of Europe's GDP. Most of the funding would come from national budgets. Finland's stimulus measures are in line with EERP targets.

As a result of the international economic crisis, the financial position of Finland's general government has deteriorated sharply, in 2009 by around 6½% of GDP. Automatic stabilisers have been allowed to operate freely, in addition to which discretionary stimulus measures have also weakened the general government financial position.

Stimulus measures agreed by the Government can be divided roughly into two groups: safeguarding the availability of finance and actual stimulus measures. A requirement of stimulus measures is that they can be implemented quickly and that they are as effective as possible in terms of their impact on employment. For example, in terms of investment the objective has been to bring forward as many projects as possible that would in any case have been implemented. The availability of finance has been safeguarded by, for example, export credits and guarantees, Finnvera cyclical loans and bank funding guarantees. There has been no need for actual support measures for banks.

Efforts have been made to boost economic activity through public authority measures while at the same time having to address heightened concern for the sustainability of the longer-term financial position of public finances. The effects of the economic and financial crisis on the sustainability of public finances are due to a deterioration of the starting situation and a slowing of growth in the medium term. It is still too early to say, how long the effects of the deep recession will be apparent in the economy and to what extent they will burden pub-

lic finances. The longer the effects are apparent, the more public finances and their long-term sustainability will impose restrictions on the implementation of other sociopolitical objectives. This will inevitably be reflected in the emphases of fiscal policy decision-making.

The objective set out in the Government Programme has been to secure by means of employment-enhancing reforms a structural surplus in central government finances equivalent to 1% of GDP by the end of the parliamentary term. The Government Programme also states that central government finances must never show a deficit of more than 2½% of GDP even in an exceptionally weak economy. Bearing in mind the surplus in social security funds, this means that overall general government finances have to be kept more or less in balance.

The Government declared in a statement issued in February 2009 in connection with the mid-term review of its programme that temporary flexibility may be shown in terms of the Government Programme's deficit restriction on central government finances and in terms of the target for the structural surplus, if decisions are simultaneously made to strengthen public finances structurally. There is good reason to assess how it will be possible to return to the above-mentioned minimum target for the deficit set out in Government Programme as quickly as possible through recovery.

The Government seeks at the same time to ensure the continuation of a responsible, long-term spending policy. To curb growth in public spending, the Government is committed to public spending limits to contain expenditure. Productivity will be improved by restructuring municipalities and services and through the Government productivity programme. This means boosting the efficiency of public activity and reallocating public sector personnel to answer better the needs arising from population ageing.

In this Finnish Stability Programme update, the medium-term target for general government finances is set at a structural surplus of 0.5% of GDP, which would mean in practice a deficit of around 2% of GDP in general government finances. The baseline scenario presented in the Stability Programme has taken into account additional expenditure in the spending limits period arising from decisions contained in the 2010 Budget. The projected general government deficit for 2013 is estimated at 1.9% of GDP, leaving the central government deficit at 4.5% of GDP. Based on development according to the Stability Programme's baseline scenario, the medium-term target will therefore not be achieved in the programme period without new, significant measures.

The general government balance according to the baseline scenario presented in this programme is not sufficient to safeguard the long-term sustainability of public finances. An estimate of the general government surplus ensuring the sustainability of general government finances in the medium term is around 4%. A sustainability scenario is presented in Section 6 of this Stability Programme.

Alongside stimulus, fiscal policy must look further into the future. The situation is exacerbated by the fact that, as a consequence of population ageing,

pension expenditure will grow strongly in the next decade and, later, the growth of the health care and long-term care expenditure will also start to burden public finances. In fiscal policy, a strategy and measures are required that can strengthen the long-term sustainability of public finances. Sustainability can be improved in principle in three ways: through structural reforms, increasing taxes and cutting spending.

The Government will decide on actual exit measures later and will specify its strategy in the 2011 Budget and in the 2010 Stability Programme update when the dimensions of the sustainability challenge become clearer as the recession abates. Some decisions have already been made, however. The employment pension (TyEL) contribution paid by employees and employers as an indirect cost on salaries will both be raised by 0.2 percentage points annually in the period 2011–2014. Raising the employment pension contribution is part of an overall labour market package that promotes the sustainability of public finances by boosting the funding of pensions.

The Government has also decided on certain tightening tax policy measures. As of 1 July 2010, all value-added tax rates will be increased by one percentage point. In addition, energy taxes will be increased from the beginning of 2011. The impact of these decisions has been taken into account in the baseline scenario of the Stability Programme as well as in the sustainability scenario presented later.

Structural reforms boosting long-term sustainability will have an important role in post-recession after-care. In a statement made in February 2009, the Government outlined its aim of extending working careers by shortening study times and raising the retirement age. A target has been set of raising the average retirement age gradually by at least three years by 2025. This will be pursued by various means. In addition to raising the retirement age for early old-age pensions, special attention will be paid to measures that promote, among other things, wellbeing in work, working capacity and expertise.

During its parliamentary term, the Government has also initiated projects in the form of working groups examining social security reform, overall reform of taxation and the prerequisites for economic growth, the results of which can be utilised in future in preparing structural reforms and an exit strategy.

3.2 General government financial position and public debt

Finland's general government finances have been quite strong for the whole of the past decade right up to 2008. As a consequence of the economic crisis, the financial position of general government weakened in 2009 by around 6½ percentage points, i.e. significantly more than in EU countries on average. Public finances have weakened even more quickly than during the reces-

sion of the early 1990s. Contraction of tax bases, cutting of taxes, reduction of property income from an exceptionally high level, growth of unemployment-linked expenditure and the Government's stimulus measures all contribute to explaining the weakening of the financial position. At the same time, public debt has begun to grow sharply.

In 2010 the deficit in general government is estimated to already be greater than 3% of GDP. The general government deficit will also remain large in future years, unless corrective measures are instigated. In 2008 public debt was still rather low by international comparisons. Although indebtedness will rise quickly in the next few years, public debt as a proportion of total output will not exceed 60% in the programme period.

The economic crisis has been reflected most strongly in central government finances due, for example, to automatic stabilisers. The central government will also remain in deficit throughout the programme period, although the state of central government finances will gradually improve with economic growth.¹ Social security funds will remain in surplus throughout the programme period. The financial position of employment pension funds will gradually begin to deteriorate as pension expenditure grows.

Local government net borrowing weakened in 2009 to an estimated $-\frac{1}{2}$ per cent of total output. Despite the recession, municipal income tax revenue increased further and central government transfers to local government also grew significantly. The weakening was due mainly to a decline in corporate tax revenue and to the fact that the municipalities have maintained their planned investments with the assistance of debt funding. As a consequence of this, the local government's rapid increase in indebtedness in recent years will continue. Increasing unemployment will keep the municipal income tax base weak.

The imbalance arising between revenue and anticipated spending in local government finances as a result of the economic crisis will radiate to municipalities for a number of years despite the fact that the economic situation will gradually begin to improve. The local government sector will therefore remain in deficit in future unless there are clear measures to balance the development of revenue and expenditure. In the medium term, the implementation of the reform of the municipalities and services structures, labour shortages and large investment pressures might increase local government expenditure even more than anticipated.

¹ To date, the State Pension Fund has been entered in the central government sector in national economic accounting. Statistics Finland has decided to change the sector classification such that the State Pension fund will be included in social security funds from February 2010. A correction will be made to time series. The change will weaken the financial position of the central government and improve that of the social security funds correspondingly. The change has no impact on the financial position of the general government. In the Stability Programme scenario the change has not been taken into account.

The annual state of local government finances will centrally depend, among other things, on future pay settlements and on decisions relating to municipal tax percentages and curbing expenditure growth. It is probable that the increases in municipal income tax and property tax percentages agreed for 2010 will also be continued later.

3.3 **Cyclically adjusted balance in general government finances**

The potential output² of the Finnish economy grew by just over 3% per annum in the early years of the millennium. The deep recession under way is, however, slowing potential growth significantly. The impact of the recession will be transmitted to growth potential via both labour and capital inputs. Firstly, increasing unemployment will lead to growth in structural unemployment. Moreover, participation in the labour force will decline as employment opportunities deteriorate. Secondly, lower investment will reduce the capital stock and, simultaneously, growth potential. The recession might also change economic structures permanently or accelerate the structural change that is under way. Part of the capital stock will therefore remain unused. When investment again grows and unemployment starts to fall, growth in potential output is expected to recover. Nevertheless it seems that the recession will cause a long-lasting fall in output level with compared with output prospects projected before the crisis.

Population ageing and a decline in the size of the working age population will begin to restrict economic growth potential in the next few years. The baby boomers born after the Second World War will reach retirement age just as the economy is recovering from the global crisis. Before the recession, the annual growth of potential output was already projected because of this to remain just under 2% in the coming decade. Due to the decline in size of the labour force, potential output growth will in future be mainly dependent on a favourable productivity trend.

The output gap describing the cyclical position, i.e. the difference between total actual output and projected potential output, will grow sharply during the recession. Total output was still clearly higher than potential output in 2008 and the output gap was therefore positive. Through the contraction of the economy in 2009, the output gap in 2009 quickly changed to negative, however. The difference between total output and potential production may grow further in 2010.

² The level of potential output has been estimated using the production function method agreed by the ECOFIN Council. Potential output describes the output capacity of the economy as well as the productivity, capital stock and employment that determine it.

Owing to the depth of the recession, the negative output gap is not expected to close until the middle of the decade.

The impact of fiscal policy can be estimated by assessing the changes in the cyclically adjusted balance. However, one must take into account uncertainties connected with the calculation of potential output and cyclical adjustment, which are highlighted during large cyclical fluctuations³. Before the recession, the cyclically adjusted balance remained for years nearly unchanged at an average of around 3% of GDP. Fiscal policy can therefore be characterised to have been quite neutral. In 2009–2010, on the other hand, the cyclically adjusted balance will contract strongly and will be a deficit of around 1% in 2010. The backdrop to this is formed by stimulus measures implemented to alleviate the consequences of the recession. Excluding corrective measures, general government finances threaten to remain chronically in deficit also after the recession. If potential growth cannot be boosted by measures supporting employment and productivity, general government finances must be adjusted in the coming decade to conditions of clearly slowing economic growth.

³ The cyclically adjusted balance has been calculated utilising estimates of the output gap as well as the elasticity of public finances, which describes their cyclical sensitivity, estimated by the OECD. Elasticity estimates are averages calculated from historical data. By using them it is difficult to take into account, for example, all the factors relating to the timing of tax revenue.

Table 2. General government budgetary prospects

		2008 EUR million	2008	2009	2010	2011	2012	2013
			% of GDP					
Net lending by sub-sector								
1.	General government	8 145	4.4	-2.2	-3.6	-3.0	-2.3	-1.9
2.	Central government	1635	0.9	-4.5	-5.8	-5.2	-4.7	-4.5
3.	-							
4.	Local government	-351	-0.2	-0.5	-0.4	-0.3	-0.4	-0.3
5.	Social security funds	6861	3.7	2.7	2.5	2.6	2.8	2.8
General government								
6.	Total revenue	98576	53.4	53.1	52.6	53.4	53.2	52.8
7.	Total expenditure	90431	49.0	55.3	56.2	56.4	55.5	54.7
8.	Net lending/borrowing	8145	4.4	-2.2	-3.6	-3.0	-2.3	-1.9
9.	Interest expenditure	2719	1.5	1.4	1.4	1.7	2.1	2.3
10.	Primary surplus	10864	5.9	-0.8	-2.3	-1.2	-0.2	0.4
11.	Non-recurring measures	0	0.0	0.0	-0.2	0.0	0.0	0.0
Selected components of revenue								
12.	Tax revenue (12=12a+12b+12c)	57 336	30.8	29.9	29.3	30.2	30.0	29.9
12a.	Taxes on production and imports	24 364	12.9	13.4	13.3	14.1	13.8	13.6
12b.	Taxes on income	32 321	17.5	16.2	15.8	15.9	16.0	16.1
12c.	Capital taxes	651	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
13.	Social security contributions	22527	12.2	12.8	12.9	12.9	13.0	13.1
14.	Property income	9 338	5.1	4.3	4.1	4.2	4.2	4.3
15.	Other income (15=16-12-13-14)	9 375	5.3	6.0	6.2	6.1	5.9	5.5
16.=6.	Total revenue	98576	53.4	53.1	52.6	53.4	53.2	52.8
	of which: Tax burden	79 410	42.7	42.5	42.0	42.8	42.9	42.8
Selected components of expenditure								
17.	Compensation of employees + intermediate consumption	42187	22.8	25.6	25.9	25.8	25.2	24.5
17a.	Compensation of employees (wages + employer social security contributions)	24698	13.4	14.7	14.7	14.5	14.1	13.8
17b.	Intermediate consumption	17489	9.5	10.9	11.2	11.4	11.1	10.7
18.	Social transfers (18=18a+18b)	32 665	17.7	20.5	21.3	21.3	20.8	20.6
18a.	Social transfers in kind	4 233	2.3	2.6	2.6	2.7	2.6	2.6
18b.	Social transfers other than in kind	28 432	15.4	17.9	18.6	18.6	18.2	18.0
19.=9.	Interest expenditure	2719	1.5	1.4	1.4	1.7	2.1	2.3
20.	Subsidies	2 451	1.3	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
21.	Gross fixed capital formation	4 771	2.6	2.8	2.7	2.7	2.6	2.5
22.	Other expenditure (22 = 23 -17-18-19-20-21)	5638	3.1	3.5	3.4	3.3	3.3	3.3
23.=7.	Total expenditure	90431	49.0	55.3	56.2	56.4	55.5	54.7
	of which: Government consumption	41273	22.3	25.0	25.2	25.1	24.6	24.2

Table 3. General government debt developments

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	% of GDP					
1. Gross debt, % of GDP	34.2	41.8	48.3	52.2	54.4	56.4
2. Change in gross debt ratio, % points	-1.0	7.6	6.5	3.9	2.2	2.0
Contributions to change in gross debt, % points						
3. Primary balance	5.9	-0.8	-2.3	-1.2	-0.2	0.4
4. Interest expenditure	1.5	1.4	1.4	1.7	2.1	2.3
5. Stock-flow adjustment	3.4	5.4	2.9	0.9	-0.1	0.1
of which:						
- Net acquisition of financial assets	3.9	3.3	3.0	2.9	3.0	3.0
- of which: privatisation proceeds	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
- Valuation effects (incl. GDP growth contribution)	-0.5	2.1	-0.2	-2.0	-3.1	-2.9
Implicit interest rate on debt (= consolidated interest expenses divided by the previous year's debt level multiplied by 100)	4.1	3.8	3.9	3.8	4.2	4.4
Other variables						
6. Liquid financial assets	69.7	-	-	-	-	-
7. Net financial liabilities (7=1-6)	-35.5	-	-	-	-	-

Table 4. Cyclical developments, % of GDP

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	% of GDP					
1. Real GDP growth (%)	1.0	-7.6	0.7	2.4	3.5	3.0
2. Net lending of general government	4.4	-2.2	-3.6	-3.0	-2.3	-1.9
3. Interest expenditure	1.5	1.4	1.4	1.7	2.1	2.3
4. Potential GDP growth (%)	2.0	0.9	0.8	1.6	1.5	1.7
contributions:						
- labour	0.2	-0.5	-0.4	0.2	0.0	0.1
- capital	0.7	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
- total factor productivity	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3
5. Output gap	3.6	-5.0	-5.2	-4.3	-2.5	-1.2
6. Cyclical budgetary component	1.8	-2.5	-2.6	-2.2	-1.2	-0.6
7. Cyclically adjusted balance (2-6)	2.6	0.3	-1.1	-0.8	-1.0	-1.3
8. Cyclically adjusted primary balance (7+3)	4.1	1.7	0.3	0.9	1.0	1.0

4 Sensitivity analysis and comparison with previous programme

4.1 Risks in economic developments and their impact on public finances

The baseline scenario of the Stability Programme is based on the assumption that the global economy will gradually recover. Major uncertainties are still connected with the development of the global economy, however. Finland, due to its large export sector, is highly dependent on whether a robust, self-sustaining growth arises in the global economy. The realisation of negative risks and a slower than assumed recovery of the international economy might lead to a global investment recession, which would be very damaging for the recovery of Finland's export sector.

A return to a sustainable growth track requires that both fiscal and monetary policy stimulus measures are removed in a timely and orderly manner. Too fast a tightening worldwide may lead to a new recession. On the other hand, efforts must be made to restore strongly indebted public finances so that confidence in sustainable economic growth can be re-established. An evident risk is also the rise of protectionism, which if realised would lead inevitably to clearly slower growth of the global economy. Among the biggest losers would be small national economies dependent on foreign trade, like Finland.

Finland's position in a recovering global market depends on the price competitiveness of the export sector. Concern about the development of competitiveness has grown, because growth of nominal wages in the collective bargaining agreement period extending to the start of 2010 has been clearly faster than in competitor countries. At the same time, work productivity has deteriorated. Future pay settlements, moreover, will have a big impact on the kind of position from which Finland competes for market shares after the recession. Earlier, responsible pay settlements in terms of competitiveness and employment have been supported with the aid of tax cuts. In the coming years, public finances will

be subjected to great adjustment pressures, which will restrict room for manoeuvre in tax policy. Price competitiveness will also be affected by the development of the common currency. A significant strengthening of the euro would require the internal market to exhibit flexibility in order to maintain competitiveness.

The recession may further accelerate the structural change in which industrial production is transferred to emerging economies where production costs are lower. Mature markets such as Finland must find products and services to replace lost production. But it is difficult to anticipate in advance, when, in which sectors and on what scale these will be created. This will increase uncertainty in the medium-term outlook.

Climate change, its prevention and adjustment to it represent a huge international challenge. Finland is more industrialised and energy-intensive than other EU countries and because of this the impact of climate and energy measures is greater in Finland than elsewhere. In the emissions trading sector, climate and energy policy costs will be to a large extent determined on the basis of the price of a tonne of carbon, which is expected to rise to EUR 30–40 by 2015. Outside emissions trading, the cost of policy measures may rise to significantly higher than this. The cost-effectiveness of climate measures can be improved by participating in international emissions trading and by utilising the Kyoto mechanisms. A rise in the price of a tonne of carbon will increase the costs of industry and favour carbon leakage, i.e. encourage energy-intensive industry to transfer outside the EU.

Weaker than anticipated development of the export market would reduce domestic investment and would lead in the baseline scenario to a weaker than anticipated employment trend. This could, furthermore, compel households to adopt more cautious than expected consumption habits. An export recovery slower than the baseline may therefore lead to significantly weaker than projected growth in output.

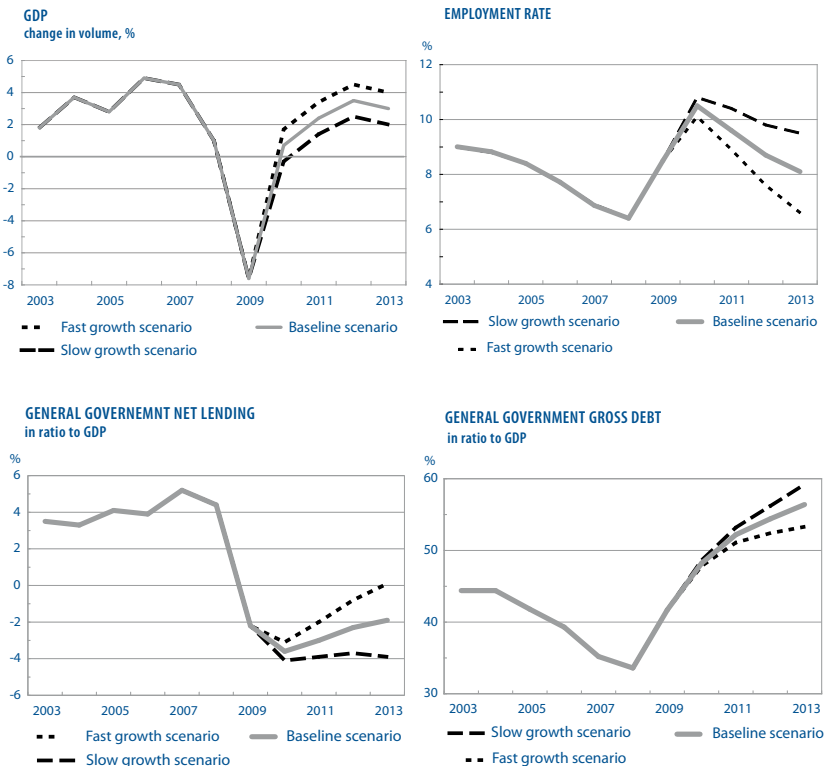
The general government balance will not be corrected in the programme period through economic growth alone to the level that preceded the recession. Should negative risks be realised, recovery from the recession would be prolonged and public finances would be significantly weaker than the baseline scenario at the end of the programme period. This would further increase the need to revitalise public finances and would make provisions for population ageing even more difficult than at present.

The figures below present the impact of slower-than-baseline and faster-than-baseline economic growth on the financial balance and debt in general government. The calculations are based on the assumption that output growth deviates by one percentage point in either direction from the baseline scenario.

In the slower growth scenario, the post-recession growth spurt will be smaller than that anticipated in the baseline scenario. Total output growth will be a little under 1½% on average in 2010–2013. The unemployment rate would rise to nearly 11 per cent in 2010 and would be nearly 10% at the end of the pro-

gramme period. The general government deficit at the end of the programme period would be around 4% and the debt ratio would rise to nearly 60%. This would significantly increase the need to adjust public finances. The impact of economic growth on public finances has been estimated by using OECD elasticity estimates.

Even annual growth faster than the baseline scenario would not halt growth of the debt ratio in the programme period. The general government financial position would be clearly strengthened, however, and would be in balance at the end of the programme period. Even so, central government finances would still be clearly in deficit. The unemployment rate would fall fairly rapidly and would be around 6½% in 2013. The realisation of economic growth more favourable than the baseline scenario will require a fast and strong recovery of the international economy as well as significantly higher demand than anticipated for Finnish export products.



Source: Statistics Finland, Ministry of Finance.

4.2 Comparison with last year's Stability Programme update

The 2008 Stability Programme update predicted that the Finnish economy would slide into recession, but the recession proved to be significantly deeper than anticipated. According to the current view, the recovery from the recession will be relatively slow and the crisis will leave its mark on the state of public finances throughout the programme period. That's why differences compared with last year's programme are considerable.

In the previous Stability Programme update GDP was still projected to grow in 2008 by 2.6%. This projection later had to be adjusted downward. Due to a strong first half of the year, annual growth in exports still remained good in 2008. The recession was already clearly evident elsewhere in the economy, however. Investment growth came to a halt and growth in public consumption slowed clearly more than expected.

A little over a year ago it was expected that Finland would survive the recession without a contraction in total output. The collapse of world trade, however, led to a steep fall in Finnish exports in 2009. This was accompanied by a sharp cutback in investment. The estimate of total output development in 2009 therefore had to be adjusted downward by an exceptionally large amount. Moreover, the outlook for 2010 is gloomier than projected only one year ago.

The inflation trend markedly changed around the middle of 2008. The rise in the price of many raw materials came to a halt and prices fell sharply in the latter part of the year. Nevertheless, consumer prices rose in Finland clearly more than the euro area average. This was partly due to higher prices for food and housing. In 2009–2010 prices are also expected to rise less than projected in the last Stability Programme update.

The economic crisis halted the long-continued favourable trend in employment. The number of employed increased further during 2008 in line with the forecast in the last Stability Programme update. In 2009–2010 employment will fall substantially, however. Unemployment is expected to increase in the programme period significantly more than that forecast only just over a year ago.

Owing to the economic crisis that began at the end of 2008, the financial balances of central and local government have been adjusted downward for the whole programme period. The view on the 2008 surplus of the social security funds, on the other hand, is now more favourable than that estimated a little over a year ago. This is due to the fact that the property income of employment pension funds grew very strongly in 2008. In 2009–2010, however, the financial position of the entire public sector (including social security funds) is expected to weaken clearly more than the previous Stability Programme estimate. In addition to automatic stabilisers, stimulus measures aimed at maintaining economic activity will also be evident in the development of the general government net lending. Through the improved economic outlook, general government

finances will strengthen to some extent from 2011, but will still remain weaker than estimated in the 2008 Stability Programme update. Due to changes made in the estimates for general government net lending, estimates of the debt ratio have been raised significantly. In addition, some of the stimulus measures are financial investments, which do not appear in the deficit, but raise the debt ratio.

Table 5. Divergence from previous update

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Real GDP growth (%)						
SP-2008	2.6	0.6	1.8	2.4	2.2	-
SP-2009	1.0	-7.6	0.7	2.4	3.5	3.0
Difference, % points	-1.6	-8.2	-1.1	0.0	1.3	-
General government net lending, % of GDP						
SP-2008	4.4	2.1	1.1	1.0	0.9	-
SP-2009	4.4	-2.2	-3.6	-3.0	-2.3	-1.9
Difference, % points	0.0	-4.3	-4.7	-4.0	-3.2	-
General government gross debt, % of GDP						
SP-2008	32.4	33.0	33.7	34.1	34.6	-
SP-2009	34.2	41.8	48.3	52.2	54.4	56.4
Difference, % points	1.8	8.8	14.6	18.1	19.8	-

Previous update: Stability Programme update (SP-2008), December 2008

Current update: Stability Programme update (SP-2009), February 2010

5 Quality of public finances

5.1 Government policy

To ease the pressure on public finances caused by population ageing, the Government aims to improve the capacity of the economy by pursuing sound spending and tax policies. The Government plans to foster labour supply, improve the efficiency of the labour market and reduce structural unemployment by means of targeted increases in appropriations, tax cuts and structural reforms. Growth in public spending will be curbed by enhancing public sector efficiency and by boosting productivity. The main instruments in this context are the restructuring of municipalities and services structures and the Government productivity programme.

5.2 General government revenue and taxation

The financial position of central government has worsened very sharply as a result of the steep fall in total output. The erosion of the tax base, with business profits, private consumption, capital gains and labour income all declining, is reflected in decreasing tax revenue. Central government tax revenue has fallen more quickly than that of other tax recipients, because for central government the significance of cyclically sensitive tax revenue is greater.

The Government Programme prepared in spring 2007 set as an objective the reduction of taxation on work by EUR 1.1 billion in the current parliamentary term. If tax rates were not adjusted at all, taxation would increase as a result of rising earnings and the progressive nature of the tax system. In the medium-term basic scenario, in terms of tax rate changes it has been assumed that taxation on work will not be allowed to increase via progression. The changes in tax rates necessary to offset the tax-raising effects of higher earnings would reduce tax revenue in 2009–2013 by slightly more than EUR 300 million per annum, depending on the earnings trend. In 2010 the tax-raising effect of an increase in social security contributions will also be compensated by a change in tax rates, which will reduce tax revenue by EUR 470 million. In addition to this, in the basic scenario taxes from earned income will be reduced in accordance with a

tax cut in accordance with the Government Programme, of which for cyclical reasons most, i.e. EUR 970 million, took place in 2009. Moreover, a technical assumption has been made that the rest of the Government Programme's tax cuts, i.e. EUR 140 million, would be implemented in 2011.

Despite the substantial deterioration of the financial position of general government and the rapid growth of indebtedness, central government taxation has not yet been increased to any significant extent. It has, however, been decided to increase indirect taxation. In July 2010 value-added tax rates will be raised by one percentage point. This is expected to boost central government tax revenues by around EUR 700 million per annum. The simultaneous lowering of value-added tax on restaurant food to the value-added tax level on food in general will reduce tax revenue on an annual basis by EUR 260 million. In 2010 value-added tax revenue will be reduced by the introduction of the tax account system, intended to facilitate the reporting and payment of taxes, which is expected to cause a one-off loss in tax receipts of around EUR 380 million. In accordance with the policy outlines of the summer 2009 budget review, the tax on soft drinks will be increased and a tax on sweets introduced at the end of 2010, which will increase tax revenue on an annual basis by around EUR 100 million.

As part of measures to stimulate the economy and boost employment, the Government decided to lower the employer's national pension contribution as of April 2009. The employer's national pension contribution was completely abolished on 1 January 2010. The central government will compensate for the impact of the abolition by increasing income transfers made to social security funds. In connection with the abolition of the national pension contribution, it was decided that replacement revenue would be found by raising energy taxation by around EUR 750 million in 2011. To date, the Government has not through its own measures weakened economic activity during the economic crisis; the aim is to implement balancing measures at a later date, at which time the recovery of economic conditions is expected to be on a stronger foundation.

As the economic situation improves, the financial position of general government will strengthen in 2011–2013. The improved economic activity on the horizon will not be sufficient to balance public finances in the medium term. The revenue items that have declined most strongly in the economic crisis, such as corporate tax and tax on capital income, will return to clear growth, but the high level of economic activity that preceded the crisis will not be reached in the period under review. Growth of corporate tax revenue will be dampened by companies' opportunities to offset in taxation losses incurred earlier. The most significant capital revenue item comes from capital gains. Growth of tax on capital income will be slowed by the opportunity to offset capital losses incurred earlier from future capital gains.

The financial situation of municipalities has deteriorated as a result of the economic crisis and at the same time differences between municipalities have grown. The financial position of municipalities will be improved by tempo-

rarily increasing in 2009–2011 the municipalities' share of corporate tax. The annual impact of this is around EUR 400 million. Furthermore, the lowering of the employer's national pension contribution as of 1 April 2009 and its abolition in 2010 will ease the municipalities' financial situation (in 2009 by around EUR 80 million and in 2010 by around EUR 200 million). In 2010 municipal income tax rate will rise on average by 0.4 percentage points, which will increase municipal revenue by around EUR 320 million. An increase in real-estate tax rates will increase municipality revenue by nearly EUR 200 million. Even after this there will be pressure to increase municipal taxes. There is still scope within the upper limit set by the Government to increase the real-estate tax decided by municipalities. Increasing the real-estate tax to the upper limit in all municipalities would increase municipal revenue by around EUR 900 million.

Social security funds will remain in surplus during the period under review. As unemployment expenditure rises and the number of pensioners increases as a result of demographic change, the financial position of social security funds will be strengthened by raising social security contributions.

5.3 General government expenditure

In the early 1990s general government expenditure increased very rapidly in Finland, primarily as a result of the recession. Aggregate general government spending peaked at 65% of GDP in 1993, from which it then edged down to under 50% in 2007. Measures to restore general government finances and the onset of rapid economic growth changed the course of developments in the mid-1990s.

Public expenditure growth accelerated already in 2008 due to, for example, rather high pay rises and numerous infrastructure projects. In 2009 general government expenditure rose to an estimated 55%; the value of total output declined sharply as public expenditure grew by more than 5%, due to, among other things, the operation of automatic stabilisers. In the next few years, the ratio of expenditure to GDP will also remain high.

All of the rise in stimulus-related expenditure is not seen in aggregate spending according to national accounts. Financial investments, for example, increase central government budget expenditure, but in national accounts they are entered as financial transactions. Financial investments, moreover, are not included in the central government spending limits. Nominal growth of central government on-budget expenditure in 2009 was more than 10%, while according to national accounts total central government expenditure growth was around 5%.

In the medium term, population ageing will already be evident in the structure of public expenditure, when the proportion of pension spending but also of health care and long-term care expenditure will grow.

The Government has reacted to weakening economic development by launching an extensive package of measures in several stages, starting with the August 2008 budget review. The 2010 Budget contains proposals for bringing forward investments and for other measures aimed at achieving rapid employment impacts cost-effectively. The emphasis is on measures that support longer term economic growth while also promoting innovations, exploiting information technology and taking environmental and climate aspects into account. There will be investment in employment and training policy measures and the number of places in vocational education will be increased. The objective is to mitigate long-term unemployment and social exclusion among young people in particular. In accordance with the central government productivity programme, the number of central government personnel will fall during the programme period, which will reduce growth of household consumption expenditure.

The 2010 Budget re-allocated around EUR 230 million in appropriations from, for example, government agencies' operating expenditure to maintaining employment, tackling unemployment and alleviating the financial situation of local government.

Expenditure of the various administrative branches will not grow in real terms by the end of the programme period. Central government interest outlays will double from 2010 to 2013 due to a rise in interest rates and growth of total debt.

Municipalities provide for their inhabitants basic public services, of which the most important relate to education as well as social services and health care. Services are funded mainly with municipal tax revenue, which is estimated to be around EUR 17.6 billion in 2010. Central government aid to municipalities to finance basic services will total EUR 9.6 billion in 2010. The system of central government transfers to local government will be reformed in 2010, when the present sector-specific central government transfers will be combined into a single central government transfer intended for the arrangement of basic public services.

The state of local government finances will remain difficult throughout the programme period. The recession has weakened municipalities' capacity to prepare for growth in services needs caused by changes in age structure. Local government finances are threatened by a more permanent state of deficit and a continuation of the debt spiral, unless their activities can be made more efficient and expenditure growth curtailed.

Table 6. General government expenditure by function, % of GDP

	COFOG- division	2007	2012
		% of GDP	
1. General public services	1	6.2	6.8
2. Defence	2	1.4	1.7
3. Public order and safety	3	1.2	1.3
4. Economic affairs	4	4.4	4.7
5. Environmental protection	5	0.3	0.6
6. Housing and community amenities	6	0.4	0.4
7. Health	7	6.6	7.8
8. Recreation, culture and religion	8	1.1	1.6
9. Education	9	5.8	6.7
10. Social protection	10	19.9	23.9
11. Total expenditure (=item 7 + item 23 in Table 2)	Total	47.3	55.5

5.4 Productivity in general government

Population ageing and the consequent reduction in labour supply as well as the economic crisis will require labour productivity to improve substantially in the coming years, particularly in the public sector but also in the private sector. The standard of service provision in Finland is highly rated according to international comparisons and opinion surveys among end-users, both in terms of quality and effectiveness. Examined over the long term, it has not been possible to set the productivity of public service provision on a growth track that answering the challenges that lie ahead would require. A particularly demanding task is improving the productivity of the municipal sector.

Productivity in central government

Total productivity in central government has risen on average since 2005. Labour productivity has risen by nearly 2% and total productivity by 1% since 2007. Growth of labour productivity is explained by labour input falling more than output. The result is a consequence of the Government's goal-directed, multi-year central government productivity programme. By 2011 measures adopted earlier and currently ongoing under the programme will reduce staff numbers in central government by the equivalent of some 9,600 person-years compared with 2005. The latest Government assessment indicates the target will be achieved. In addition, in keeping with the Government Programme

and the decision on the 2008 spending limits, new productivity-enhancing measures will be launched with a view to cutting back a further 4,800 person-years mainly during 2012–2015. As a result of the productivity programme, staff numbers in central government will fall by around 12% between 2005 and 2015. If by reforming service processes and use of ICT it is possible at the same time to safeguard the level and standard of output, as has happened to date, the outcome will be growth of labour productivity and total productivity of a corresponding magnitude.

Overall, the productivity programme can be implemented at central government level by utilising natural attrition of staff. For the whole of central government, the annual reductions required by the productivity programme are in 2010–2011 on average around 60% and in 2012–2015 around 30% of the expected attrition caused by retiring. Productivity enhancing measures will reduce the need for staff, but the natural attrition of current staff is so great that the central government's recruitment need in the next few years will be 3,000–4,000 people.

In recent years, the Government has prioritised structural reforms promoting more consolidation within central government. One such project is the establishment of a financial and human resources service centre providing financial and human resources management support and expert services for the whole of central government. The joint financial and human resources management information systems provided by the service centre as well as the automation of processes will reduce government agencies' own tasks, increase the productivity of the whole system and improve quality. The Government has created corporate steering structures for information management by establishing ValtIT and KuntaIT units in the Ministry of Finance and a central government IT service centre in the Treasury. The aim of the reforms is to improve the quality of services provided, to promote the coherence of different authorities' activities and new joint IT solutions, and to introduce e-Services throughout central government. Common information system architectures will be defined for key public service entities in cooperation with the ministries and municipalities by the end of 2010. The objective is for central government IT acquisitions to be implemented centrally in future. The centralisation of central government procurement to date has generated significant savings and improved procurement efficiency. In October 2009, the Ministry of Finance published the central government's new procurement strategy, which increases use of joint procurement in the spirit of corporate steering.

Structural reform and productivity of municipalities and services

A key challenge of improving public sector productivity is to improve the productivity of the municipal sector, which is much more extensive than central government. Although there are measurement and statistical problems

connected with measuring the productivity of public services, statistics and research indicate unambiguously that overall productivity of education, health care and social services provided by municipalities and joint municipal authorities has declined on average since the turn of the millennium. From 2007 to 2008 the decline was 0.5%.

The Government's main instrument in improving municipal sector productivity is the structural reform of municipalities and services. Municipality and service structures were reformed as stipulated in the Act on Restructuring Municipalities and Services (framework law), which entered into force on 23 February 2007 and which is effective until the end of 2012. The purpose of the reform is to bolster both municipal and service structures, enhance the ways in which services are produced and provided, revamp the municipal financial structures and the system of central government transfers to local government, and review the division of duties between central and local government with a view to ensuring a solid structural foundation and a sound financial basis in the municipalities. The intention is therefore to improve productivity and curb growth of expenditure in the municipalities and to enhance the steering systems used in providing municipal services.

The impact of the reform to date is evident particularly in the development of the municipal structure. In 2007, 14 municipal mergers were implemented, in 2008 one merger, and in 2009 32 mergers. These mergers involved a total of 99 municipalities. Mergers are also planned for 2010–2013. The number of municipalities has fallen by 67 since the beginning of 2009. Currently there are 348 municipalities in total, and there will be 337 in 2013.

Service structures will be strengthened by consolidating services that require a broader population base of more than one municipality and by increasing cooperation between municipalities. Municipalities or partnership areas responsible for providing basic health care and closely related social welfare services must have a minimum population base of around 20,000 inhabitants. As a result of the reform, the population bases for social services and health care are growing, but structures are still to some extent disconnected. The formation of partnership areas for basic vocational training has gone fairly well, because after 2010 only 3–4 municipalities and 1–2 joint municipal authorities will remain below the target.

The reform is still incomplete, because the municipal structure is not yet coherent enough. Revamping services and raising productivity is the next challenge of the reform. To date, productivity improvements have been slowed by, for example, long transition times to changes in the tasks and number of staff as well as merger agreements that prevent the direct cutting of inefficient activities. Only when restrictions relating to transition times have been removed and the reform progresses will it be possible to assess its effects on improving productivity and curbing longer term expenditure growth.

6 Sustainability of general government finances

6.1 Measures to enhance sustainability

The outlook for Finnish public finances is overshadowed by the rapid population ageing that will take place over the next two decades; the baby boom generation, born after the Second World War, will retire from working life. Ageing will also be affected by the continual lengthening of life expectancy. According to the national population forecast (2009), the life expectancy of Finns is expected to grow by 9½ years by 2060, i.e. by around two years for every coming decade. Men are expected to live 11 years longer and women 8 years longer.

Up to 2030 Finland's population will age more quickly than any other EU Member State. Population ageing will already begin to be apparent in economic development in 2010, when the first large age group – those born in 1945 – reaches the age of 65. At the same time, the working age population will start to decline. In the economic history of independent Finland the working age population has declined only in time of war and in a couple of years at the end of the 1960s when emigration to Sweden was at its strongest.

The most rapid growth of pensions will take place in the 2010s and of health care and long-term care services in the 2020s. In the 2010s growth of costs arising from ageing will be faster in Finland as a proportion of GDP than in any other EU country. At the same time as public expenditure is growing strongly, growth of the financial base of general government finances will slow significantly as the labour force declines. The sustainability challenge will therefore arise from expenditure growth and slowing tax revenues.

Due to the financial and economic crisis, general government finances have deteriorated sharply, which has further increased the sustainability challenge. Without underestimating the effects of the economic crisis, the challenge to the sustainability of general government finances caused by ageing is many times the challenge arising to the public sector caused by the economic crisis. The costs of ageing are permanent, extending over many decades, in contrast with

the costs of the recession, which are mainly temporary. It is estimated that the costs of the economic crisis to the public sector are a little under one tenth of the costs caused by ageing.

The following measures, among others, have been taken to make provision for the challenges to general government finances created by population ageing:

- pursuing a disciplined fiscal policy in good times to reduce levels of public debt
- prefunding for future pensions
- reforming pension schemes for greater financial sustainability
- strengthening the financial basis of general government by means of economic policies that promote growth and improve the employment rate.

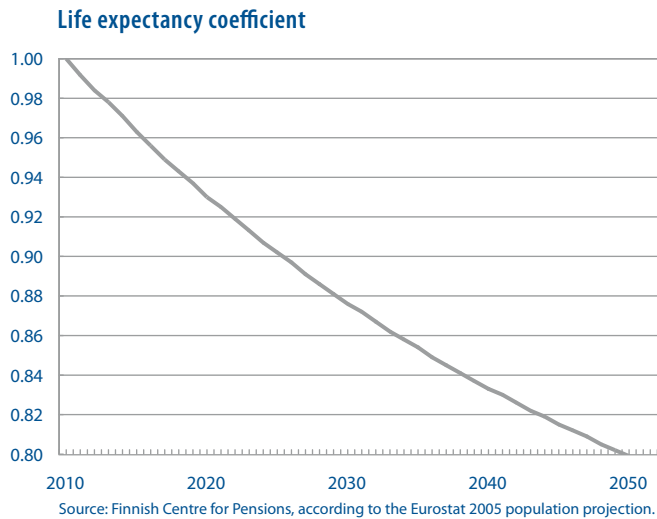
Before the economic crisis, in 2000–2008, central government finances were kept in surplus through disciplined fiscal policy. By reducing debt and interest outlays, room for manoeuvre was created to cope with expenditure growth caused by population ageing. Action to balance the financial burden of pension between generations has been taken through partial prefunding of pensions. Thanks to prefunding, long-term increases in pension contributions will be no more than one half of the rise in pension expenditure. Just over a quarter of pensions have been prefunded and the market value of assets in pension funds is around 60% of GDP. Assets in pension funds amount to more than public debt.

Finland's pension system has been reformed on several occasions since the early 1990s. The most recent comprehensive reform took effect at the beginning of 2005. The aim is to strengthen the sustainability of the pension system by adjusting pensions to changes in life expectancy and encouraging older workers to stay longer in employment by introducing an accelerated pension accrual.

In March 2009 the Government and social partners agreed that retirement will be postponed by at least three years by 2025. In this context, the Government established two working groups in spring 2009 to consider means by which the effective retirement age might be raised. The working groups' proposals will be ready by the end of January 2010. It is estimated that pension reforms already implemented will raise the retirement age by 1½ years by 2025, so the Government's goal by means of new measures is to postpone retirement by a further 1½ years on top of this by 2025.

The employment rate among older workers has been rising considerably, indicating that the pension reforms have served their purpose. The employment rate in the age group 55–64 has risen from 36.4% in 1997 to 55.5% in 2008. For the Government target of extending working careers by three years to be fulfilled, it will not be sufficient solely to postpone retirement on the old-age pension. The risk of retiring on disability pension must also be reduced. In Finland around 9% of the labour force is on disability pension.

To strengthen the sustainability of the pension system, a new life expectancy coefficient (see diagram below) has been put into practice for those retiring on old-age pension from 2010 onwards, and this will adjust new pensions to higher life expectancy. The lowering impact of the coefficient can be compensated by staying longer in work. In 2010 the life expectancy coefficient will reduce pensions on retirement by 0.8% and this can be offset by working for one month longer. In old-age pensions, the first age group to be affected by the coefficient will be those born in 1948, who will reach 62 years of age and will therefore be entitled to early old-age pension. The coefficient will not be applied to age groups born before them. The coefficient for those born in 1947 is 1.00. In disability pensions the coefficient will be applied to all new disability pensions in terms of earned pension entitlement. The coefficient will not, on the other hand, be applied to the projected pensionable service of disability pensions. The term projected pensionable service refers to the time from the beginning of pension contingency year to the old-age pension retirement age.



To boost employment, a number of incentive traps have been removed by reforming the tax and social security schemes with a view to encouraging individual initiative and job creation. The Government set up a social protection (SATA) committee in 2007 to overhaul the social protection system. The aim is to create more incentives for people to work, to reduce poverty and to ensure an adequate level of social protection in all life situations. The Government has stipulated that the committee's proposals must be such that they do not pose a risk to the sustainability of the public finances in the long term. The committee completed its work at the beginning of December 2009.

The minimum age of eligibility for a part-time pension will rise by two years to 60 from the beginning of 2011. In March 2011 a guaranteed pension, which will increase the lowest pensions of all, will be introduced.

Alongside pension reform, the unemployment security system has also been reformed in a direction that strengthens employment the sustainability of public finances. The minimum age of eligibility for the unemployment path to retirement (extended earnings-related unemployment security for elderly workers), by which the transition to retirement has quite commonly taken place in Finland, will rise by one year to 58 from the beginning of 2011. It is possible to transfer to old-age pension from the unemployment path to retirement flexibly between 62 and 65 years of age.

6.2. Sustainability scenario

In the following sustainability scenario, the projections start in 2015 and extend through to 2060. Due to the economic and financial crisis, the outlook for economic growth and the sustainability of general government finances has changed substantially over a short period and the criteria for the projections have had to be updated. The scenario is based on the national population forecast (Statistics Finland 2009), which differs to some extent for Eurostat's population forecast.⁴ The scenario was produced using a national calculation model for social expenditure. The macro-economic assumptions used in the scenario (employment, unemployment, productivity and interest rate) are consistent with the baseline scenario jointly agreed upon in the working group dealing with the economic impacts of population ageing (AWG) under the EU Economic Policy Committee.

The baseline scenario assumes a decline in potential output of just over 4% due to the financial and economic crisis. In the scenario, the employment rate is expected to settle at just over 74% by 2025 and the unemployment rate at 6½ %. Of the expected 4% contraction in potential output in relation to the baseline scenario of the Economic Policy Committee, a little under half is expected to take place through a deterioration of employment and just over a half through a slowing of productivity growth. Labour productivity is assumed to increase by 1.9% per annum in the period 2010–2019 and thereafter at an annual rate of 1.7%. In addition, the scenario assumes that annual working time (working hours/year) per employed person will remain stable. The average rate of GDP growth for the projection period is around 1.8% per annum. Calculated with the above assumptions, age-related expenditure (pensions, health care, long-term

⁴ In the national population forecast, life expectancy increases to 2060 by just over 2 years more than in the population forecast made by Eurostat in 2008. Net immigration, moreover, is to some extent greater.

care, education and unemployment) will grow in 2008–2060 by 7 percentage points of GDP. By 2015 already 1.9 percentage points of this growth will be realised and by 2030 5.7 percentage points. The fastest growth of pension expenditure will take place in the 2010s and the expenditure peak will be reached after two decades, after which pension expenditure as a proportion of GDP will fall slightly. Long-term care expenditure on the elderly will increase most quickly by far, from 1.9% in 2008 to 4.9% per cent of GDP in 2060. Unemployment expenditure will remain roughly at the level of the starting year and education expenditure will fall slightly due to a decline in younger age groups (Table 7). Expenditure other than age-related expenses is assumed in the sustainability scenario to remain stable as a proportion of GDP.

In the sustainability scenario the total tax rate is kept constant at the level forecast for 2015. The increased pressure in pension expenditure is released into the pension contributions. When the total tax rate is kept constant, other taxation is correspondingly eased. The primary balance of general government finances was determined by the net principle, i.e. it does not include interest outlays nor interest and other property income. The real interest rate for general government finances is assumed to be 3% and the interest rate assumption for employment pension funds and other public finance investments is 4%.

Calculated on the basis of these assumptions, overall public finances are not on a sustainable foundation. On closer examination of the different sectors in general government, it can be seen that the situation is dualistic. The pension funds will stay in surplus throughout the projection period and pension assets relative to GDP will remain quite stable at just over 60%. The rest of general government (central and local government) is calculated to stay in deficit throughout the period under review, and both their deficit and debt will grow throughout the projection period.

In the baseline scenario there is a sustainability gap⁵, which is roughly estimated to be around 5½% of GDP. This figure shows by how much the balance of general government should be immediately improved either by increasing taxes and/or cutting spending in order to place general government finances on a sustainable foundation. Making an exact estimate of the gap is exacerbated by uncertainty about the length and depth of the current economic crisis. The sustainability gap indicator is rather sensitive to the assumption of the structural balance of general government in the starting year. Due to the economic crisis, the structural balance is now significantly weaker than in the projections presented in earlier years.

A more stable and less economically sensitive indicator is the target surplus which if realised would remove the sustainability gap. In the baseline scenario, the surplus ensuring sustainability would be around 4% of total output in 2015.

⁵ The EU Commission has developed two indicators describing sustainability : S1 and S2. In the former, the level of debt at the end of the review period (2060) is 60% / GDP. According to the S2 indicator, indebtedness remains steady at the present level.

Rapidly closing the sustainability gap during the recession is not sensible, because it would slow economic recovery and could further exacerbate the stabilisation of general government finances. The situation is exceptionally challenging, because the deep recession and a sharp onset of population ageing will take place at the same time. Alongside spending curbs and tax increases, structural reforms that impact on general government finances in the long term are required to enhance sustainability. Structural reforms should aim, for example, at extending working careers, i.e. at strengthening the financial foundation of general government, and at curbing public spending by improving the productivity of welfare services.

Table 7: Long-term sustainability of public finances (2008-2060), % of GDP

	2008	2015	2020	2030	2060	2060-2015 change
Total expenditure	49.0	51.4	54.0	58.2	71.4	20.0
of which age-related and unemployment expenditure	24.6	26.4	28.0	30.2	31.5	5.1
Pensions	10.7	12.1	13.2	14.3	13.7	1.6
Earnings-related pensions	9.3	10.7	11.9	13.2	12.9	2.2
National pensions	1.4	1.3	1.3	1.1	0.8	-0.5
Health care	5.1	5.3	5.5	5.8	6.3	1.0
Long-term care	1.9	2.2	2.5	3.3	4.9	2.7
Education	5.6	5.5	5.5	5.6	5.4	-0.1
Unemployment	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	0.0
Interest expenditure	1.8	2.5	3.5	5.4	17.4	14.9
Total revenue *)	53.4	49.9	51.3	50.7	49.5	-0.4
of which: property income *)	5.1	4.3	5.7	5.1	3.9	-0.4
pension contributions	8.1	8.8	9.1	9.7	9.7	0.9
Net lending *)**)	4.4	-1.5	-2.7	-7.5	-21.9	-20.4
Gross debt	37.2	60.0	68.3	106.8	344.2	284.2
of which: consolidated debt	34.2	57.0	65.3	103.8	341.2	284.2
Pension funds' financial assets, gross	54.8	63.1	67.5	67.8	63.2	0.1
of which: consolidated liquid assets	42.4	50.7	55.1	55.4	50.8	0.1

*) As of 2020, property income and net lending will include changes in valuation of equity investments.

**) Cyclically adjusted balance as of 2020.

	Assumptions, %			
	2015	2020	2030	2060
Labour productivity growth	1.8	1.7	1.7	1.7
Real GDP growth	2.0	1.6	1.7	1.7
Participation rate				
males (20-64)	82.9	83.9	85.2	85.4
females (20-64)	79.3	80.3	81.6	81.9
total (20-64)	81.1	82.1	83.5	83.7
Unemployment rate	7.0	6.4	6.4	6.5
Population aged over 65 % of total population	17.3	22.7	26.8	28.7
Inflation	2.0	2.0	2.0	2.0
Real interest rate	3.0	3.0	3.0	3.0

6.3. Pension fund assets

Finland's earnings-related pension system is a partially prefunded, defined-benefit system in which the benefits are determined according to length of employment history and the level of earnings. The prefunding is collective and it does not affect the level of the pension; rather it is intended to even out the pension contribution rate over time. Within the national accounts framework, the pension funds in the private and municipal sector are counted as social security funds. By contrast, the State Pension Fund is part of central administration. The consolidated market value of the pension funds was EUR 96.9 billion (52.4% of GDP) at the end of 2008. Tables 8–10 show the consolidated and non-consolidated market value of the pension funds in 2002–2008.

The revenue from the investment proceeds of consolidated liquid assets – interest and dividends – amounted to around EUR 4.5 billion in 2008. The market value of pension fund assets fell sharply due to the financial and economic crisis. When these changes in the value of pension fund assets, which amounted to minus EUR 19.5 billion, are taken into account, revenue from proceeds of fund assets was EUR 15 billion in the red.

Table 8. Financial assets (market value) of the earnings-related pension institutions (sector 13141), EUR million

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A. Non-consolidated assets							
AF21 Currency	2	0	0	0	0	0	13
AF22 Transferable deposits	256	257	376	510	903	937	1026
AF29 Other deposits	880	379	377	246	199	78	175
AF331 Short-term bills	1838	2320	2624	2666	1537	3438	4315
AF332 Long-term bonds	32312	32821	36355	38965	37507	33233	33429
AF34 Derivatives, net	67	88	164	48	1264	1699	1139
AF511 Quoted shares	10518	13807	17225	20355	23052	24556	11185
AF52 Mutual fund shares	3399	5209	7794	14420	21886	28396	19779
Total	49272	54881	64915	77210	86348	92337	71061
% of GDP	34,3	37,6	42,7	49,2	51,7	51,4	38,5
B. Liabilities of general government (Sector 13) to pension funds							
AF331 Short-term bills	29	26	257	42	76	111	80
AF332 Long-term bonds	4786	4666	3512	3606	2817	3062	2923
Total	4815	4692	3769	3648	2893	3173	3003
% of GDP	3,3	3,2	2,5	2,3	1,7	1,8	1,6
C. Consolidated liquid assets (=A-B)							
AF21 Currency	2	0	0	0	0	0	13
AF22 Transferable deposits	256	257	376	510	903	937	1026
AF29 Other deposits	880	379	377	246	199	78	175
AF331 Short-term bills	1809	2294	2367	2624	1461	3327	4235
AF332 Long-term bonds	27526	28155	32843	35359	34690	30171	30506
AF34 Derivatives, net	67	88	164	48	1264	1699	1139
AF511 Quoted shares	10518	13807	17225	20355	23052	24556	11185
AF52 Mutual fund shares	3399	5209	7794	14420	21886	28396	19779
Total	44457	50189	61146	73562	83455	89164	68058
% of GDP	30,9	34,4	40,2	46,8	50,0	49,6	36,8
D. Total assts of pension funds *							
Non-consolidated total assets	63557	69267	78340	90509	100264	107871	90968
% of GDP	44,2	47,5	51,5	57,6	60,0	60,0	49,2
Consolidated total assets	57812	63714	73817	86116	96636	103589	86615
% of GDP	40,2	43,7	48,5	54,8	57,9	57,7	46,9

* Derivatives, net

Source: Statistics Finland: Financial statistics

9. Financial assets (market value) of the State Pension Fund

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
	EUR million						
Non-consolidated assets	4484	5795	6867	8201	10305	12051	10355
Consolidated assets	3099	4549	6339	7963	10127	11813	10254
	% of GDP						
Non-consolidated assets	3.1	4.0	4.5	5.2	6.2	6.7	5.6
Consolidated assets	2.2	3.1	4.2	5.1	6.1	6.6	5.6

Source: State Pension Fund

10. Financial assets (market value) of the earnings-related pension institutions, total (Tables 8 and 9)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
	EUR million						
Non-consolidated assets	68041	75062	85207	98710	110569	119922	101323
Consolidated assets	60911	68263	80156	94079	106763	115402	96869
Consolidated liquid assets	47556	54738	67485	81525	93029	100977	78312
	% of GDP						
Non-consolidated assets	47.3	51.5	56.0	62.8	66.2	66.7	54.8
Consolidated assets	42.4	46.8	52.7	59.9	63.9	64.2	52.4
Consolidated liquid assets	33.1	37.5	44.4	51.9	55.7	56.2	42.4

Sources: Statistics Finland and State Pension Fund

7 National fiscal procedures and institutions

The Government, which took office in April 2007, is committed to following the spending rules it has set and the first spending limits decision based on them, which was issued on 25 May 2007. Measures entered in the Government Programme will be implemented insofar as this is possible within the framework of the spending limits decision.

The annual central government spending limits decisions are revised only for changes in the price and cost level and for adjustments in the budget structure. Thus they do not involve changes in the underlying spending rule adopted in the Government Programme. The central government spending limits endorsed by the Government form the guideline for the following year's budget proposal in the administrative branches of the government.

The parliamentary term spending limits set a ceiling of around 3/4 of the total budgetary expenditure. Expenditures affected by cyclical fluctuations and automatic stabilisers, such as unemployment security expenditure, central government contributions to the Social Insurance Institution and the central government contribution to social assistance, are outside the scope of the spending limits. Interest payable on central government debt, value-added tax expenditure, financial investment expenditure and expenditure corresponding to technically transmitted payments are also outside the scope of the spending limits.

Based on experience gained in the previous parliamentary term, the spending limits system was developed and a revised spending limits system was introduced in this parliamentary term. Elements that increased flexibility, such as a fixed annual supplementary budget provision and a special undistributed provision for future Government decisions, were added to the system. Additionally, there is now the option of allocating unbudgeted funds within the spending limits to the next budget year. Moreover, the rescheduling of expenditure over different years has also been made more flexible. The Government Programme has, for example, permitted adjustments to the level of spending limits to adapt to rescheduling and rebudgeting expenditure, provided that in a later year a corresponding decrease is made in the same year's spending limits. If the expenditure for a project or other equivalent entity needs to be rebudgeted and earlier

appropriations have not been cancelled, the spending limit will be increased by the rebudgeted amount.

In addition to the central government spending limits, two targets relating to the central government balance are entered in the Government Programme. According to the Government Programme, the Government is aiming for a structural surplus in central government finances of 1% of GDP at the end the parliamentary term. The Government Programme also states that central government finances must never show a deficit of more than 2½ per cent of GDP even in an exceptionally weak economy.

In its first spending limits decision, this Government set the spending limits for the parliamentary term so that it adheres to the EUR 1.3 billion increase in spending at the level for 2011 that was agreed in the Government Programme. The 2010 spending limits level, after changes in cost and price levels and in the structure of the Budget, is EUR 37.0 billion.

Due to the economic crisis, room for manoeuvre in the spending limits has been particularly constrained in the preparation of the 2010 Budget. Owing to this, the Government prepared re-allocations of around EUR 230 million, directed at all administrative branches, in which the operating expenditures of agencies, for example, were reduced by a total of EUR 56 million. Through the re-allocation, appropriations have been increased particularly to promote employment and tackle unemployment. There is a supplementary budget provision of EUR 300 million for unexpected appropriation needs in 2010.

The previous government term (2003–2007) demonstrated that a multi-annual system of spending limits based on a spending rule is effective. The previous Government committed itself to adhere to the system of spending limits, and expenditure was kept within the set limits throughout the parliamentary term. The economy developed better than expected during the previous parliamentary term. Partly thanks to the spending rules, there was less scope for procyclical fiscal policy, and the surplus generated in central government finances was used for debt reduction and to augment the State Pension Fund. It can also be noted that excluding the automatic fiscal stabilisers from the spending rules has been a good decision.

A regulatory framework based on spending rules has also proved to be effective to some extent during the economic crisis. To date, a spending limits round realised via tax subsidies has not arisen to any appreciable extent. The spending limits have allowed full room for manoeuvre for automatic stabilisers that balance the fluctuations in fiscal policy. There is no evidence that the spending limits have prevented the practice of an active cyclical policy. Political commitment to spending limits has remained strong. Even so there are grounds for developing fiscal policy procedures in order to increase clarity and transparency as well as in the light of experiences gained from the economic crisis.

Despite adhering to the spending limits, a key goal of fiscal policy, safeguarding the sustainability of general government finances, has slipped further away.

The targets set in the Government Programme for the financial position of central government are not being fulfilled even though the spending limits have been adhered to. The Government declared in a statement issued in connection with the mid-term review of its programme that temporary flexibility may be shown in terms of the balance targets set in the Government Programme, if decisions are simultaneously made to strengthen public finances structurally.

Alongside economic stimulus measures, the focus will increasingly fall in the near future on the post-crisis period. An essential near-term task of fiscal policy is preparing a credible post-crisis exit strategy. Practically speaking, a key element of the exit strategy recommendations of international organisations is strengthening fiscal policy regulatory frameworks to improve the credibility of fiscal policy. Greater emphasis than at present should be given to the sustainability of public finances in future development work on fiscal policy rules and in the setting of targets for the next parliamentary term.



MINISTRY OF FINANCE
Snellmaninkatu 1 A
PO BOX 28, 00023 Government
Tel. +358 9 160 01
Fax (09) 160 33123
www.financeministry.fi

6c/2010
Ministry of Finance publications
February 2010

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-034-1 (nid.)

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-035-8 (pdf)

MINISTRY OF FINANCE
PUBLICATIONS

Budget issues

Public management

Local government

Governance and
accountability

Financial markets

Economic outlook
and economic policy

Office for the Government
as Employer

Tax issues



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Suomen vakaus- ohjelman tarkistus 2009



6a/2010

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Suomen vakausohjelman tarkistus 2009

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



Edita Prima Oy
Helsinki 2010

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2010	
Tekijät	Kansantalousosasto	
Julkaisun nimi	Suomen vakausohjelman tarkistus 2009	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisut	
Asiasanat	talouspolitiikka, EU, ECOFIN, vakausohjelmat	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 6a/2010	
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, julkaisutiimi, s-posti: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2010	
ISBN 978- 952-251-032-7 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-033-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 61	Kieli Suomi
	Hinta	

Tiivistelmä

Vakausohjelman tarkistuksen perustana on vuosia 2010-2013 koskeva valtiontalouden kehyspäätös, eduskunnan 18.12.2009 hyväksymä vuoden 2010 talousarvio sekä joulukuussa 2009 valtiovarainministeriön suhdannekatsauksessa julkaistu lyhyen aikavälin ennuste.

Globaali talouskriisi syöksi Suomen kansantalouden poikkeuksellisen jyrkkään taantumaa vuoden 2008 lopulla. Taantuma jättää syvän ja pitkäkestoisen jäljen julkisen talouden rahoitusasapainoon ja velkasuhteeseen. Aiemmin vahva julkinen talous on taantumien seurauksena kääntynyt yhden vuoden kuluessa alijäämään.

Koko julkisen talouden alijäämä syvenee v. 2010 3½ prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tämä rikkoo vakaus- ja kasvusopimuksessa EU-maiden julkisen talouden alijäämäsuhteelle asetetun 3 prosentin rajan.

Lähi vuosina talouspolitiikan suurena haasteena on toteuttaa taantumien jälkeinen ns. irtaantumisstrategia, jossa kasvua tukevat toimenpiteet yhdistyvät julkisen talouden sopeutustoimiin. Taantuma on myös hankaloittanut väestön ikääntymisen julkiselle taloudelle aiheuttamia haasteita. Ikääntymisen aiheuttamiin menopaineisiin on nyt valmistauduttava aiempaa paljon heikomman julkisen talouden turvin.

Suomen julkisen talouden rahoitusasemalle asetetaan keskipitkän aikavälin tavoitteeksi 0,5 prosentin rakenteellinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Perusuran mukaisen kehityksen perusteella keskipitkän aikavälin tavoitetta ei tulla saavuttamaan ohjelmakaudella ilman uusia, merkittäviä lisätoimenpiteitä. Julkisen talouden rakenteellisen alijäämän arvioidaan olevan v. 2013 edelleen 1,3 % suhteessa kokonaistuotantoon.

Presentationblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2010	
Författare	Ekonomiska avdelningen	
Publikationens titel	Uppdatering av Finlands stabilitetsprogram 2009	
Publikationens andra versioner	Publikationen finns på svenska på Internet-address www.vm.fi/svenska	
Nyckelord		
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 6b/2010	
Beställningar/distribution	Finansministeriets publikationsteam, e-post: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2010	
ISBN ISSN ISBN 978- 952-251-039-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor	Språk svenska
	Pris	
Sammandrag Uppdateringen av stabilitetsprogrammet baserar sig på rambeslutet för statsfinanserna för 2010-2013, budgeten för 2010 som godkändes av riksdagen 18.12.2009 samt på den prognos på kort sikt som publicerades i finansministeriets konjunkturöversikt i december 2009. Den globala ekonomiska krisen utvecklades i Finland till en exceptionellt djup recession i slutet av 2008. Recessionen lämnar djupa och långvariga spår i den offentliga ekonomins finansiella balans och skuldförhållande. Den tidigare starka offentliga ekonomin har till följd av recessionen på bara ett år börjat uppvisa ett underskott. Underskottet inom hela den offentliga ekonomin fördjupas 2010 till 3½ % av bruttonationalprodukten. Detta överskrider den gräns på 3 % som satts för underskottsförhållandet i EU-ländernas offentliga ekonomi i stabilitets- och tillväxtpakten. Den stora utmaningen för den ekonomiska politiken under de närmaste åren är att genomföra den s.k. exitstrategin efter recessionen där tillväxstödande åtgärder förenas med åtgärder för att anpassa den offentliga ekonomin. Recessionen har också komplicerat de utmaningar som den åldrande befolkningen medför för den offentliga ekonomin. Man måste nu förbereda sig på utgiftstrycket från den åldrande befolkningen med en betydligt svagare offentlig ekonomi än tidigare. För den offentliga ekonomins finansiella situation i Finland är målet på medellång sikt ett strukturellt överskott på 0,5 % i relation till bruttonationalprodukten. Med en utveckling enligt baskalkylen kommer målet på medellång sikt inte att nås under programperioden utan nya, betydande tilläggsåtgärder. Det strukturella underskottet i den offentliga ekonomin uppskattas 2013 fortfarande vara 1,3 % i relation till totalproduktionen		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, February 2010	
Author(s)	Economics Department	
Title of publication	Stability programme update for Finland 2009	
Parts of publication/ other versions released	The publication is available in Finnish at www.vm.fi	
Keywords		
Publication series and number	Ministry of Finance publications 6c/2010	
Distribution and sale	Ministry of Finance, publications team, e-mail: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Printed by	Edita Prima Ltd, Helsinki 2010	
ISBN 978- 952-251- 034-1(print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978- 952-251- 035-8(PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages	Language English
	Price	

Abstract

This Stability Programme update is based on the Government's 26 March 2009 decision on the 2010-2013 spending limits for central government finances, the 2010 Budget approved by Parliament on 18 December 2009 and the short-term forecast published in the Ministry of Finance Economic Bulletin of December 2009.

The global economic crisis plunged Finland into an exceptionally deep recession at the end of 2008. The recession will leave a deep, long-lasting mark on the balance of general government finances and the debt ratio. As a result of the recession, the previously strong public finances have turned into deficit within a year.

The aggregate general government deficit will deepen in 2010 to 3½% of GDP. This will break the 3% limit for the public finances deficit of EU countries outlined in the Stability and Growth Pact.

In the next few years, a great challenge of economic policy is to implement a post-recession exit strategy in which measures supporting growth will be combined with general government adjustment measures. The recession has also exacerbated the challenges arising to public finances from population ageing. Provision must now be made for the spending pressures resulting from population ageing with much weaker general government finances than before.

The medium-term objective for Finland's general government finances is set at a structural surplus of 0.5% of GDP. Based on developments according to the baseline scenario, the medium-term objective will therefore not be achieved in the programme period without new, significant additional measures. The general government structural deficit is expected to be 1.3% of GDP in 2013.

Sisältö

Johdanto ja yhteenveto	11
1 Talouspolitiikan tavoitteet ja lähtökohdat	15
1.1 Yleistä	15
1.2 Talouspolitiikan laajat suuntaviivat	16
1.3 Vakaushjelman tarkistus vuonna 2009 ja sen käsittely Suomessa.	17
2 Talouden tila ja näkymät	19
2.1 Viimeaikainen kehitys ja lähiajan näkymät	19
2.2 Keskipitkän aikavälin talouskehitys	24
3 Julkisen talouden tasapaino ja velka	27
3.1 Finanssipolitiikan strategia, keskipitkän aikavälin tavoite ja irtaantumistoimet	27
3.2 Julkisyhteisöjen rahoitusasema ja julkinen velka.....	29
3.3 Julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino	31
4 Herkkyystarkastelu ja vertailu edellisen vuoden ohjelmaan	35
4.1 Talouskehityksen riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen	35
4.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan	38
5 Julkisen talouden tulot ja menot	41
5.1 Hallituksen linja	41
5.2 Julkisyhteisöjen tulot ja verotus	41
5.3 Julkisyhteisöjen menot.....	43
5.4 Julkisen talouden tuottavuus.....	45
6 Julkisen talouden kestävyys	49
6.1 Kestävyyden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet	49
6.2. Kestävyyslaskelma	52
6.3. Eläkerahastojen varat.....	55
7 Kansalliset finanssipolitiikan menettelyt ja instituutiot	59

Johdanto ja yhteenveto

Suomen kansantalous oli talouskriisin alkaessa moneen muuhun maahan verrattuna hyvässä asemassa, sillä se kohtasi taantuman ylijäämäisen julkisen talouden turvin. Myös yritysten taseet ovat olleet vahvat, ja pankkisektori on ollut vakaalla pohjalla. Rahoitussektori onkin kestänyt hyvin globaalin finanssikriisin aiheuttaman myllerryksen. Viennistä riippuvaisena taloutena Suomi kuitenkin syöksyi poikkeuksellisen jyrkkään taantumaan. Vuonna 2009 talouden arvioidaan supistuneen 7,6 %, mikä on huomattavasti enemmän kuin EU-maissa keskimäärin. Kansantuote supistui jopa nopeammin kuin mitä Suomessa koettiin minään yksittäisenä vuonna 1990-luvun alun laman aikana.

Hallitus on vastannut nopeasti heikentyneeseen taloustilanteeseen elvyttävillä toimenpiteillä. Niillä voidaan kuitenkin vain lievittää kriisin vaikutuksia kotimarkkinoihin, ei korvata kansainvälisen kaupan romahtamisesta johtuvaa viennin supistumista. Elvyttäviä toimia ei myöskään voida lisätä loputtomiin, sillä myös taantuman aikana on pidettävä huolta julkisen talouden kestäväyydestä. Julkisen talouden jääminen syvästi alijäämäiseksi pitkäksi aikaa lisää julkisen talouden korkotaakkaa ja kalvaksi kestävyyttä sekä heikentäisi talouspolitiikan uskottavuutta ja siten myös elvytystoimien tehoa ajan myötä.

Talouden syöksy näyttää taittuneen viime vuoden loppupuoliskolla ja v. 2010 kansantuotteen arvioidaan hieman kasvavan. Taantuman jälkeen ei Suomeen kuitenkaan odoteta samanlaista nopeaa talouden toipumista kuin mitä koettiin 1990-luvun laman jälkeen. Tuolloin taustalla oli uuden tieto- ja viestintäteknologian globaaliin läpimurtoon perustunut Suomen sähköteknisen teollisuuden voimakas laajeneminen. Tämä lisäsi tuottavuutta ja synnytti kasvusysäyksen, joka nosti Suomen vuosituhaten vaihteeseen mennessä Euroopan nopeimmin kasvavien kansantalouksien joukkoon. Lisäksi 1990-luvun alussa tehty devalvaatio oli nostanut vientituotteiden hintakilpailukykyä. Lähivuosina vastaavaa tieto- ja viestintäteknologiaan perustuvaa ekspansiota ei ole enää näköpiirissä. Uusia voimakkaan kasvun aloja ei liioin ole noussut esiin. Myöskään valuuttakurssipolitiikan avulla ei enää ylläpidetä vientisektorin hintakilpailukykyä, vaan siitä on pidettävä huolta tuottavuuden kasvun ja kilpailukykyisen kustannusrakenteen avulla.

Työttömyys kasvaa taantuman seurauksena voimakkaasti. Mitä pitempään laskusuhdanne ja siitä toipuminen kestää, sitä suurempi osa työttömyyden

kasvusta muuttuu rakenteelliseksi. Tilannetta hankaloittaa talouden rakenne-muutos. Se on koetellut etenkin metsäteollisuutta mutta tuntuu voimakkaana myös muilla Suomen viennin kannalta tärkeillä aloilla, kuten konepajateollisuudessa ja sähkötekniisessä teollisuudessa. Taantumun jälkeen Suomen teollisuuden kapasiteetti uhkaa jäädä aiempaa alemmalle tasolle. Korvaavat työpaikat eivät välttämättä synny samoihin ammatteihin ja paikkakunnille kuin mistä työpaikkoja kriisivuosina vähennettiin. Haasteena on siten työmarkkinoiden toiminnan parantaminen, työvoiman uudelleen kouluttaminen ja liikkuvuuden lisääminen.

Taantuma jättää syvän ja pitkäkestoisen jäljen julkisen talouden rahoitus-tasapainoon ja velkasuhteeseen. Aiemmin vahva julkinen talous on taantumun seurauksena kääntynyt jo yhden vuoden kuluessa alijäämään. Koko julkisen talouden alijäämä syvenee v. 2010 3½ prosenttiin bruttokansantuotteesta ja julkinen talous säilyy perusuran mukaisessa arviossa alijäämäisenä koko ohjelmakauden. Ainoastaan työeläkerahastot, jotka, toisin kuin monissa muissa EU-maissa, luokitellaan kansantalouden tilinpidon mukaan Suomessa julkisyhteisöihin, säilyvät ylijäämäisinä. Velkasuhde kasvaa vuoteen 2013 mennessä runsaaseen 56 prosenttiin. Julkisen talouden tervehdyttäminen on Suomessa erityisen haastava tehtävä, sillä suuret ikäluokat saavuttavat eläkeiän vuosikymmenen alkuvuosina. Väestön ikääntymisestä johtuva työvoiman määrän väheneminen rajoittaa talouskasvua ja johtaa pian työvoimapulaan.

Lähivuosina talouspolitiikan suurena haasteena on toteuttaa taantumun jälkeinen ns. irtaantumisstrategia, jossa kasvua tukevat toimenpiteet yhdistyvät julkisen talouden sopeutustoimiin. Hallitus on jo sopinut joistakin yksittäisistä kiristävästä toimista, mutta suurelta osin hallitus tulee päättämään irtaantumisstrategiasta myöhemmin. Jo sovitun mukaisesti sekä yleistä että alennettuja arvonlisäveroprosentteja korotetaan yhdellä prosenttiyksiköllä heinäkuun 2010 alussa. Lisäksi energiaveroja korotetaan vuoden 2011 alusta lähtien. Nämä toimet on huomioitu vakausohjelmassa esitetystä perusurassa.

Taantumun jälkihoito kestää useita vuosia. Siksi pitkäjänteistä julkisen talouden hoitoa helpottavat rakenteet, kuten keskipitkän aikavälin budjettisuunnittelu ja siihen perustuvat vaalikauden yli ulottuvat menokehykset, ovat tärkeä väline strategian toimeenpanossa. Jo ennen kriisiä saadut kokemukset ovat osoittaneet menosääntöön perustuvan monivuotisen kehysmenettelyn toimivuuden. Menot ovat pysyneet kehyksen puitteissa myös taantumun ja elvytystoimien aikana. Kehyksessä pysymiseen on vaikuttanut mm. se, että suhdanneherkät menoerät, kuten työttömyysturvamenot, ovat kehysmenettelyn ulkopuolella ja näin ollen menopuolen suhdanneautomaatiikka on toiminut täysimääräisesti.

Julkinen talouden rahoitusasemaa vahvistavien toimien lisäksi kasvua ja julkisen talouden kestävyyttä tukevat rakenteelliset uudistukset muodostavat kiinteän osan irtaantumisstrategiasta. Hallitus on asettanut tavoitteekseen toteuttaa toimenpiteitä, joilla voidaan pidentää työuria vähintään kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä. Myös aiemmin aloitettujen hankkeiden avulla voidaan

tukea kestävyiden kannalta tärkeää julkisen hallinnon ja julkisen palvelutarjonnan tuottavuutta. Kunta- ja palvelurakennehankkeella kehitetään kuntien tarjoamien palveluiden tuotantotapoja ja organisointia sekä pyritään vahvistamaan palvelujen järjestämisen ja tuottamisen taloudellista perustaa. Tuottavuushankkeella tehostetaan julkisen sektorin toimintaa ja kohdennetaan työvoimaa uudelleen. Jatkossa kiinnitetään erityistä huomiota kuntapalvelujen tuottavuuden kehittämiseen.

Vuonna 2005 uudistetun vakaushaaste- ja kasvusoittimuksen mukaan jäsenmaiden tulee asettaa koko julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle keskipitkän aikavälin tavoite (nk. ”medium-term objective”). Vuoden 2009 vakaushaasteohjelman tarkistuksessa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteeksi asetetaan koko julkisen talouden 0,5 prosentoin rakenteellinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vakaushaasteohjelmassa esitettyssä perusurassa julkisyhteisöjen rakenteellisen alijäämän arvioidaan olevan 1,3 % suhteessa bruttokansantuotteeseen v. 2013. Perusuran mukaisen kehityksen perusteella keskipitkän aikavälin tavoitetta ei siten tulla saavuttamaan ohjelmakaudella ilman uusia, merkittäviä lisätoimenpiteitä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman vahvistumista vuosittain keskimäärin runsaalla ½ prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 2011-2013.

Keskipitkän aikavälin ylijäämätavoitteen saavuttaminen ei yksin riitä turvaamaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä, sillä kestävyiden turvaavan ylijäämän arvioidaan olevan noin 4 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suuresta kestävyysvaajasta johtuen julkista taloutta on tuettava sekä budjettitasapainoa ohjelmakaudella vahvistavin toimin että kasvua tukevin ja väestön ikääntymisestä johtuvia menopaineita hillitsevin rakenteellisin uudistuksin.

1 Talouspolitiikan tavoitteet ja lähtökohdat

1.1 Yleistä

Hallituksen aloittaessa toimintansa ja asettaessa hallitusohjelman mukaiset tavoitteensa keväällä 2007 Suomella oli takanaan pitkä nopean talouskasvun kausi. Julkinen talous oli vahvasti ylijäämäinen, ja sen myös ennakoitiin arvioidun talouskasvun pohjalta pysyvän hallituskauden ajan suhteellisen vahvana. Valtionvelan lyhentämisen ja matalan korkotason seurauksena valtion korkomenot olivat pitkään alentuneet, mikä oli osaltaan parantanut valtion rahoitusasemaa.

Hallitusohjelmassaan hallitus tavoitteli selvästi asiantuntija-arvioita vahvempaa talouskasvua. Työpaikkojen määrän arvioitiin voivan siten vaalikauden aikana kasvaa 80 000–100 000 hengellä, jos kansainvälisen talouden kehitys jatkuu suotuisana ja palkkakehitys muodostuu työllisyyttä tukevaksi. Hallituskauden alussa, ennen globaalin taantumun alkua, talouskasvu jatkuikin voimakkaana ja työpaikkojen kasvutavoitteesta saavutettiin kesään 2008 mennessä noin puolet. Syvä taantuma on kuitenkin muuttanut tilanteen täysin. Hallitusohjelmassa työllisyydelle ja julkiselle taloudelle asetetut tavoitteet jäävät saavuttamatta.

Väestön ikääntyminen on nähty jo pitkään suurena haasteena, johon hallitus pyrkii vastaamaan eri keinoin. Sittemmin ikääntymisen rinnalle on haasteeksi muodostunut nopeasti edenneen taantumun vaikutusten lieventäminen sekä julkisen talouden ja talouskasvun vahvistaminen taantumän jälkeen. Vaikka taantuma on kohdistanut huomion lyhyen aikavälin kysymyksiin, eivät väestön ikääntymiseen liittyvät ongelmat ole kadonneet. Lähtökohtatilanne on sen sijaan muuttunut huomattavasti hankalammaksi. Ikääntymisen aiheuttamiin menopaineisiin on nyt valmistauduttava aiempaa paljon heikomman julkisen talouden turvin.

Hallitus on vastannut nopeasti heikentyneeseen taloustilanteeseen elvyttävillä toimenpiteillä Euroopan talouden elvytysuunnitelmassa (European Economic Recovery Plan) sovittujen periaatteiden mukaisesti. Kriisin vaikutuksia

on vaimennettu mm. aikaistamalla julkisia investointeja, keventämällä verotusta ja helpottamalla yritysten rahoitusmahdollisuuksia.

Taantumän jälkeisessä talouspolitiikassa on yhdistettävä kasvua tukeva politiikka julkista taloutta ja sen kestävyyttä vahvistaviin toimenpiteisiin, jotka lisäävät luottamusta. Julkisen talouden sopeuttamistarve on mittava, ja sopeutuksen ajoitus on mietittävä huolella. Suomen julkinen talouden rahoitusasema heikkenee vuosina 2009–2010 huomattavasti enemmän kuin EU-maissa keskimäärin. Suomessa väestön ikääntymisen aiheuttama ikäsidonnaisten menojen kasvu alkaa lisäksi rasittaa julkista taloutta jo ennen kuin taantumasta on kunnolla selvitty. Väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin on siten tartuttava Suomessa nopeammin kuin EU-maissa keskimäärin.

1.2 Talouspolitiikan laajat suuntaviivat

Käynnistäessään keväällä 2008 Lissabonin uudistetun strategian toisen kolmivuotiskauden Eurooppa-neuvosto vahvisti, että nykyiset yhdennetyt suuntaviivat (talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja työllisyysuuntaviivat) pätevät edelleen ja ovat käyttökelpoiset myös jaksolla 2008–2010. Niiden mukaisesti Lissabonin strategiaan liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi unionin talouskasvupotentiaalia tulee pyrkiä nostamaan ylläpitämällä samalla vahvaa julkista taloutta. Tavoitteena tulee olla tietotyön tukeminen, työvoiman tarjonnan kasvattaminen sekä uusien työpaikkojen luominen.

Eurooppa-neuvosto totesi kevään 2009 huippukokouksessaan, että uudistettu Lissabonin strategia ja parhaillaan sovellettavat yhdennetyt suuntaviivat ohjaavat tämänhetkisissä kriisissä edelleen tehokkaasti kestäväen kasvun ja työllisyyden edistämistä. Eurooppa-neuvosto painotti, että kriisin yhteydessä korostuu tarve jatkaa ja nopeuttaa rakenneuudistuksia. Samalla se antoi euroalueen maille suosituksia. Se kehotti jäsenmaita mm. vauhdittamaan rakenneuudistusten toimeenpanoa, varmistamaan julkisen talouden kestävyuden, parantamaan julkisen talouden laatua, lisäämään joustoa ja kilpailukykyä tavaroiden ja palveluiden markkinoilla sekä huolehtimaan siitä, että kaikki rahoituspalveluja koskeva EU-lainsäädäntö pannaan täytäntöön. Suomelle ei annettu maakohtaisia suosituksia. Eurooppa-neuvosto kuitenkin kiinnitti huomiota mm. väestön ikääntymisen Suomelle aiheuttamiin haasteisiin.

Hallituksen talouspolitiikka on sopusoinnussa talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen sekä vuosia 2008–2010 koskevien yhdennettyjen suuntaviivojen kanssa. Yksityiskohtaisempi kuvaus hallituksen talouspoliittisista toimista esitetään vakausohjelman myöhemmissä luvuissa sekä hallituksen lokakuussa 2009 hyväksymässä Suomen kansallisessa toimenpideohjelmassa. Vakausohjelman tarkistus ja Suomen kansallinen toimenpideohjelma ovat keskenään yhdenmukaisia. Toimenpideohjelmassa on esitetty vain sellaisia uudistuksia, jotka sisältyvät hallitusohjelmaan tai joiden toteutuksesta hallitus on päättänyt.

Kaikki kansallisessa toimenpideohjelmassa esitetyt merkittävät rakenteelliset uudistukset sisältyvät hallituksen hyväksymiin menokehyksiin. Ne on siten huomioitu vakausohjelman perusurassa.

1.3 Vakausohjelman tarkistus vuonna 2009 ja sen käsittely Suomessa

Vakausohjelman tarkistus pohjautuu vuosia 2010–2013 koskevaan, 26.3.2009 annettuun valtiontalouden kehyspäätökseen, eduskunnan 18.12.2009 hyväksymään vuoden 2010 talousarvioon sekä joulukuussa 2009 valtiovarainministeriön suhdannekatsauksessa julkaistuun lyhyen aikavälin ennusteeseen. Vuosia 2010–2013 koskevissa menoarvioissa on huomioitu vuoden 2010 talousarvioon sisältyneiden päätösten vaikutukset.

Asiakirja toimitetaan EU:n toimielimille sen jälkeen, kun se on hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa. Valmisteluvaiheessa vakausohjelman tarkistuksen sisältöä on esitelty myös eduskunnalle. Komission arvio ja neuvoston lausunto Suomen vakausohjelmasta tulevat eduskunnan käsiteltäväksi talous- ja rahoitusasioiden neuvoston (nk. Ecofin-neuvosto) valmistelujen yhteydessä. Vakausohjelman tarkistus on lokakuussa 2005 EU:n neuvostossa hyväksytyn käytäntönsäännön mukainen.

2 Talouden tila ja näkymät

2.1 Viimeaikainen kehitys ja lähiajan näkymät

Kansainvälisessä taloudessa taantuman syvin vaihe on ohitettu ja toipuminen on käynnistynyt. Tilanteen koheneminen on osittain seurausta niistä massiivisista elvytystoimista, joita on tehty finanssi- ja rahapolitiikassa kasvun ylläpitämiseksi ja markkinoiden rauhoittamiseksi. Osa kysynnän kasvusta on aiheutunut varastojen täydennyksistä lähemmäksi normaalia tasoa. Kun näiden tekijöiden vaikutus alkaa asteittain väistyä, ja kun finanssi- ja rahapolitiikkaa on vähitellen suunnattava talouden pitemmän ajan kestävyuden varmistamiseen, ei orastavan kasvun voida olettaa vauhdittuvan likikään niin nopeasti kuin noususuhdanteissa yleensä.

Kasvua hidastavia tekijöitä on muitakin. Matala kapasiteetin käyttöaste, työttömyyden lisääntyminen, asuntojen hintojen ja muiden varallisuusarvojen aleneminen sekä kotitalouksien velkaantuminen leikkaavat investointien ja kulutuksen kasvua. Globaalit tasapainottomuudet eli vaihtotaseiden yli- ja alijäämät edellyttävät korjaavia toimia ja rakenteellisia muutoksia; suurempaa kotimaisen kysynnän kasvua ylijäämämaissa ja matalampaa kotimaista kysyntää ja suurempaa vientiä alijäämämaissa.

Kehittyvät taloudet ovat elpymisen eturintamassa. Kehittyneiden talouksien kasvu pysynee vaisuhkona aina vuoden 2010 loppupuolelle ja nopeutunee vasta v. 2011. Maailmantalouden ennakkoidaan supistuneen runsaan prosentin v. 2009 ja kasvavan yli 3 % vuosina 2010–2011. Euroalue päättynee viime vuoden 4 prosentin supistumisen jälkeen noin 1 prosentin kasvuun vuosina 2010–2011.

Suomen talouden syöksy vuoden 2008 lopulla ja vuoden 2009 alkupuoliskolla oli erittäin nopea ja jyrkkä. Bruttokansantuote painui noin kolmen vuoden takaiselle tasolle. Ennusteen mukaan nykyisen suhdannekierron pohja on saavutettu ja Suomen talous lähtee maltilliseen nousuun. Vuonna 2009 bruttokansantuotteen odotetaan supistuneen 7,6 %, eli enemmän kuin yhtenäkkään vuotena 1990-luvun alun laman aikana. Vuoden 2010 aikana Suomen talous kasvaa vain vajaan prosentin investointien edelleen supistuessa ja vuoden 2011 kasvuksi arvioidaan 2,4 % kaikkien kysyntäerien lisääntyessä. Jyrkän tasoputuksen jälkeinen taloudellinen kasvu tulee siis olemaan vaimeahkoa.

Kansainvälisen taantumun seurauksena Suomen vienti väheni v. 2009 noin neljänneksen. Pudotus oli ennätyksellisen suuri. Viennin lasku oli tuntuvasti rajumpi kuin 1990-luvun alussa, jolloin vienti supistui enimmillään yhtenä vuotena 7 %. Suomen vientimarkkinat ovat kuitenkin jo kääntyneet kasvuun. Lisäksi tuoreet tilastot osoittavat välituotteiden ja investointihyödykkeiden tuotannon lisääntyneen. Viennin ennustetaan kasvavan 5 % v. 2010. Suomen viennin kasvua tukee erityisesti välituotteiden ja palveluiden kysyntä Suomen vientimarkkinoilla. Sitä vastoin investointihyödykkeiden kysynnän odotetaan jäävän vielä v. 2010 vaatimattomaksi. Vuonna 2011 investoinnit Suomen vientimarkkinoilla piristyvät, mikä vilkastuttaa investointihyödykkeiden kysyntää. Viennin kasvun ennustetaan tällöin yltävän 5½ prosenttiin. Myös tuonnin kasvu kiihtyy 4 prosenttiin, sillä kotimaisen kysynnän odotetaan vahvistuvan.

Yksityisten kulutusmenojen vuoden kestänyt lasku päättyi heinä-syyskuussa v. 2009, kun kulutus lisääntyi 0,3 % edellisestä vuosineljänneksestä. Koko vuonna 2009 yksityisten kulutusmenojen lasku jäi noin kahteen prosenttiin ja vuodesta 2010 näyttää tulevan jo kasvun vuosi, sillä kuluttajien luottamus on jatkanut kohenemistaan. Näin siitä huolimatta, että kuluttajien säästäminen mm. työttömyyden riskistä johtuvan varovaisuuden seurauksena edelleen lisääntyy. Kotitalouksien ostovoima siis lisääntyy kulutusmenoja nopeammin. Osaltaan tuloja nostavat tuloverotuksen keventäminen ja etenkin sosiaalimaksujen nousun kompensointi. Toisaalta keskimääräinen kunnallisveroaste nousee merkittävästi. Kotitaloudet käyttänevät v. 2010 rahaa hieman edellistä vuotta enemmän niin tavaroihin kuin palveluihin, ainoastaan puolikestävien tavaroiden hankinnassa oltaneen säästäväisempiä. Vuonna 2011 kotitalouksien tulojen odotetaan lisääntyvän työttömyyden alkaessa hellittää. Jos luottamus tulevaan vielä jatkaa kohenemistaan, kulutus lisääntyy v. 2011 ensimmäisen kerran viiteen vuoteen tuloja nopeammin, eli säästämisaste kääntyisi lievään laskuun.

Investoinnit vähenivät v. 2009 arviolta 12 %. Asuinrakennusinvestoinnit saavuttivat pohjansa vuoden 2009 syksyllä ja kääntyivät loppuvuonna tai kääntyivät viimeistään vuoden 2010 alkupuolella lievään kasvuun. Myös maa- ja vesirakennusinvestoinnit lisääntyvät v. 2010. Muut talonrakennusinvestoinnit sekä kone- ja laiteinvestoinnit vilkastuvat aikaisintaan v. 2011, jolloin myös kokonaisinvestointien arvioidaan palaavan kasvu-uralle. Talonrakentamisen suhdannetilanne on yhä heikko. Uudistuotannon määrä jäi v. 2009 noin neljänneksen edellistä vuotta pienemmäksi, toisaalta korjausrakentaminen lisääntyi mm. toteutettujen elvytystoimien ansiosta jossain määrin. Asuntojen aloitukset ovat kuitenkin kääntymässä pohjatasoltaan lievään nousuun lähinnä valtion tukeman asuntotuotannon lisääntymisen ansiosta. Vuonna 2010 talonrakennusinvestoinnit supistuvat vielä jonkin verran, sillä etenkin teollisuus- ja toimistorakentaminen pysyy vähäisenä. Vuonna 2011 rakentamisen ennakoidaan lisääntyvän hieman niin talon- kuin maa- ja vesirakentamisessakin.

Työllisten määrä väheni v. 2009 arviolta 80 000 henkeä. Toistaiseksi määraaikaiset lomautukset, jotka luetaan työvoimatutkimuksessa työllisiksi, eivät

ole johtaneet pysyviin irtisanomisiin pelätyssä määrin. Eniten työpaikat vähenivät teollisuudessa ja yksityisissä palveluissa. Sen sijaan julkisissa palveluissa työvoiman kysyntä lisääntyi hieman. Työtuntien määrä väheni 7 % eli yli kaksi kertaa enemmän kuin työpaikat. Työllisyysaste aleni runsaaseen 68 prosenttiin ja työttömyysaste nousi keskimäärin 8½ prosenttiin työvoiman tarjonnan 25 000 hengen vähenemisestä huolimatta. Nuorten työttömyysaste on kolminkertainen 25–64 –vuotiaiden työttömyysasteeseen verrattuna. Vuonna 2010 työvoiman kysyntä heikkenee yhä teollisuudessa sekä yksityisissä palveluissa, ja työllisten määrä jää arviolta 75 000 tämänvuotista pienemmäksi. Riskit lomautusten muuttumisesta pysyviksi irtisanomisiksi ovat suuremmat kuin v. 2009 ja myös avointen työpaikkojen määrä jää puolta pienemmäksi kuin vielä v. 2008. Vaikka työvoiman tarjonta vähenee ennen kaikkea vanhempien ikäluokkien lisääntyvän eläkkeelle siirtymisen takia tämänvuotiseen tapaan, nousee työttömyysaste keskimäärin 10½ prosenttiin. Kun mahdollinen tuotantotoiminnan vilkastuminen piristää työmarkkinoita noin puolen vuoden viipeellä, työvoiman kysyntä alkanee lisääntyä aikaisintaan kevättalvella 2011. Tällöin työttömyysaste voi alentua kausivaihtelusta puhdistettuna runsaaseen 9 prosenttiin loppuvuodesta 2011. Samalla työvoiman kysynnän ja tarjonnan väliset kohtaanto-ongelmat saattavat lisääntyä jo merkittävästi.

Kuluttajahinnat eivät keskimäärin nousseet v. 2009. Syynä olivat maailmanmarkkinahintojen laskun ohella asuntohintojen ja lainakustannusten alentuminen. Myös lokakuun alussa v. 2009 toteutettu elintarvikkeiden arvonlisäveron alentaminen meni, ainakin lyhyellä aikavälillä, täysimääräisesti elintarvikkeiden hintoihin. Vuonna 2010 kuluttajahinnat kääntyvät hienoiseen nousuun. Merkittäviä nousupaineita ei kuitenkaan ole odotettavissa, ellei niitä palkkaratkaisuista muodostu. Yhdenmukaisen kuluttajahintaindeksin vuosimuutos on vuosina 2009–2010 edelleen suurempi kuin EU-maissa keskimäärin.

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

		2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		mrd. eur	muutos, %					
1.	BKT:n määrä	165,3	1,0	-7,6	0,7	2,4	3,5	3,0
2.	BKT käyvin hinnoin	184,7	2,8	-6,5	1,9	4,0	5,7	5,2
BKT:n määrän komponentit								
3.	Yksityiset kulutusmenot	95,6	1,9	-2,2	1,2	2,5	3,0	2,5
4.	Julkiset kulutusmenot	41,3	2,0	1,2	0,2	0,5	0,5	0,5
5.	Pääoman muodostus	38,1	0,3	-11,6	-4,5	1,8	3,4	3,4
6.	Varastojen muutos (% BKT:sta)	2,0	1,1	-1,3	-0,9	-0,6	-0,1	0,4
7.	Tavaroiden ja palvelusten vienti	86,8	7,3	-25,7	5,0	5,6	6,5	5,5
8.	Tavaroiden ja palvelusten tuonti	79,6	7,0	-22,5	3,7	4,4	4,5	4,0
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä								
9.	Kotimainen lopputuotekysyntä	174,9	1,5	-3,3	-0,2	1,8	2,4	2,1
10.	Varastojen muutos	2,0	-0,9	-1,9	0,3	0,0	0,2	0,2
11.	Nettovienti	7,2	0,5	-2,4	0,5	0,5	0,9	0,7

Taulukko 1b. Hintaindeksien kehitys

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
		muutos, %					
1.	BKT:n hinta	1,8	1,1	1,2	1,5	2,2	2,1
2.	Yksityisen kulutuksen hinta	3,4	1,0	1,5	1,7	2,0	2,0
3.	Harmonisoitu kuluttajahintaindeksi	3,9	1,7	1,8	1,7	2,0	2,0
4.	Julkisen kulutuksen hinta	5,3	3,2	2,6	2,8	3,0	3,0
5.	Investointien hinta	3,9	-1,5	-1,3	-0,6	2,0	2,0
6.	Vientihintaindeksi	-1,6	-5,1	1,5	1,6	0,5	0,0
7.	Tuontihintaindeksi	1,8	-6,6	2,0	2,4	1,5	1,0

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2008 taso	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		muutos, %					
1. Työllisyys, 1000 henkeä	2531	1,6	-3,2	-3,1	0,6	1,2	0,9
2. Työllisyys, 1000 työtuntia	4321	1,3	-6,6	-2,0	0,3	1,0	0,7
3. Työttömyysaste (%)	172	6,4	8,5	10,5	9,6	8,7	8,1
4. Työn tuottavuus, henkeä	65,3	-0,5	-4,5	3,8	1,8	2,3	2,1
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	38,3	-0,3	-1,1	2,7	2,1	2,5	2,3
6. Palkansaajakorvaukset	73,1	6,8	-1,0	1,0	2,5	4,2	4,6
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	28,9	5,2	2,3	4,2	1,9	3,0	3,7

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	% BKT:sta					
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille	2,7	0,8	1,2	1,5	1,8	2,0
josta:						
- Tavaroiden ja palvelujen tase	3,9	2,1	2,5	2,7	3,1	3,3
- Tuotannon tekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase	-1,3	-1,4	-1,4	-1,3	-1,4	-1,4
- Pääomansiirrot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto	-1,2	3,5	5,4	5,0	4,6	4,4
3. Julkistalouden nettoluotonanto	4,4	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9
4. Tilastollinen ero	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5

Taulukko 1e. Taustaoletukset*

	2008	2009	2010	2011
3kk EURIBOR-korko	4,6	1,3	1,5	2,5
Obligaatiokorko 10v.	4,3	3,7	3,7	4,0
USD/EUR-valuuttakurssi	1,5	1,4	1,5	1,5
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	2,1	1,6	0,5	0,0
Maailman (poislukien EU) BKT-kasvu	3,8	-0,4	3,8	4,1
EU-27 BKT-kasvu	0,8	-4,1	0,7	1,6
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	3,6	-13,8	2,2	4,4
Maailmankaupan kasvu	4,6	-12,6	4,6	5,0
Raakaöljy (USD/barreli)	98,5	61,3	76,5	80,5

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

2.2 Keskipitkän aikavälin talouskehitys

Suomen kansantalouden arvioidaan toipuvan muun Euroopan mukana lähi-vuosien aikana syvästä talouskriisistä. Toipuminen tapahtuu kuitenkin verk-kaisesti. Suomen vientiteollisuus tuottaa paljon investointitavaroita, joiden menekki korjautuu hitaammin verrattuna kulutustavaroiden kysyntään. Investointituotteiden kysynnän elpymistä maailmalla taas hidastaa se, että talouskriisin seurauksena yrityksillä on yhä paljon käyttämätöntä kapasiteet-tia.

Kokonaistuotannon vuotuisen kasvun arvioidaan jäävän ohjelmakaudella keskimäärin 0,9 prosenttiin. Taantuman jälkeisinä vuosina kasvun arvioidaan olevan selvästi hitaampaa kuin mihin vuosikymmenen puolivälissä ennen krii-sin puhkeamista totuttiin. Elpyminen ei ole myöskään verrattavissa 1990-luvun alun laman jälkeen koettuun kasvuun, joka oli monella tavoin poikkeuksellista. Tuolloin kokonaistuotannon kasvua tuki tieto- ja viestintäteknologian käytön yleistyminen, alan tuotteiden kysynnän räjähdysmäinen kasvu ja tuotannon laajeneminen Suomessa. Nyt samalta sektorilta ei ole enää odotettavissa vastaa-vaa kasvusysäystä. Päinvastoin tuotantoa siirtyy halvemman tuotannon mai-hin. Viennin kasvua rajoittaa myös metsäteollisuuden rakennemuutos, jonka arvioidaan jatkuvan edelleen alkavalla vuosikymmenellä. Taantuman jälkei-nen palautuminen kiihdyttää viennin kasvun kuitenkin väliaikaisesti suhteel-lisen korkeaksi. Myös investoinnit elpyvät viennin vanavedessä. Vuosittaisen talouskasvun arvioidaan kuitenkin hidastuvan pian ohjelmakauden jälkeen kahden prosentin tuntumaan.

Taantuman jäljet näkyvät työmarkkinoilla vielä pitkään. 1990-luvun alun lamassa syntyneen mittavan rakennetyöttömyyden riski on kuitenkin nyky-taantumassa pienempi. Työttömyysasteen arvioidaankin laskevan vuoden 2010 huipputasosta noin 8 prosenttiin vuoteen 2013 mennessä. Rakennetyöttömyy-den syntymistä ovat hidastaneet yritysten aktiivinen lomautusten käyttö suo-rien irtisanomisten sijaan sekä julkisen vallan elvytystoimet, joilla on pyritty ennaltaehkäisemään pitkäaikaistyöttömyyden lisääntymistä. Toisaalta työ-voiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon ongelmat palaavat taantuman jäl-keen melko nopeasti. Kohtaanto-ongelmia pahentaa talouden rakennemuutos; taantuman aikana työpaikkoja vähenee teollisuudesta, mutta nousukauden alkaessa suuri osa uusista työpaikoista syntyy mm. palvelualoille. Haasteena on siten työvoiman liikkuvuuden lisääminen ja työpaikkansa menettäneiden uudelleen kouluttaminen.

Suurten ikäluokkien eläkkeelle jäänti alkaa näkyä työmarkkinoilla jo lähi-vuosina. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäisen väestön määrä alkaa supistua v. 2010 ja vähenee vuoteen 2013 mennessä yli 50 000 hengellä. Työvoiman tarjonta tulee siten väistämättä supistumaan alkavalla vuosikym-menellä. Taantuma todennäköisesti nopeuttaa väestön ikääntymisestä johtuvaa työvoiman tarjonnan supistumista, sillä suuri osa kriisin aikana työttömiksi

jääneistä eläkeikää lähestyvistä työntekijöistä jää pysyvästi työvoiman ulkopuolelle. Työvoimaresurssien supistumisesta johtuen työllisten määrän kasvu alkaa hidastua ohjelmakauden lopulla. Työllisyysasteen arvioidaan kuitenkin palautuvan vajaaseen 69 prosenttiin vuoteen 2013 mennessä. Väestön ikääntymisen vaikutusta voidaan pienentää työvoiman tarjontaa tukevin toimin kuten työuria pidentämällä. Myös rakenteellisen työttömyyden alentaminen sekä työmarkkinoiden toiminnan tehostaminen ovat tärkeitä toimia pyrittäessä saamaan rajallinen työvoima ja sen kysyntä kohtaamaan.

Keskipitkän aikavälin kasvunäkymiä on arvioitu EU-komission ja jäsenmaiden yhdessä käyttämällä tuotantofunktiomenetelmällä. Siinä talouden kasvupotentiaalia tarkastellaan arvioimalla tuotantopanosten, eli työvoiman ja pääoman, sekä tuottavuuden kehitystä. Menetelmän tuottamaan kasvu-uraan liittyy monia epävarmuustekijöitä, joiden merkitys korostuu suurten suhdannevaihteluiden aikana. Syvän taantumän jälkeiseen maailmanmarkkinatilanteeseen ja meneillään olevien rakennemuutosten vaikutuksiin liittyy lisäksi huomattavan paljon riskitekijöitä. Siksi esitetyn perusuran lisäksi on syytä esittää myös vaihtoehtoisia kasvu-uria. Luvussa 4.1 on tarkasteltu sekä perusuraa nopeamman että hitaamman kasvun vaihtoehtoja.

3 Julkisen talouden tasapaino ja velka

3.1 Finanssipolitiikan strategia, keskipitkän aikavälin tavoite ja irtaantumistoimet

Talouskriisin aikana finanssipolitiikan tavoitteen asetannassa ja mitoituksessa on korostunut huoli työllisyydestä ja taloudellisesta toimeliaisuudesta. Finanssipoliittinen elvytys on ollut tuntuvaa sekä Suomessa että muissa maissa. Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2008 hyväksymässä Euroopan talouden elvytysuunnitelmassa (EERP) elvytystoimet on mitoitettu siten, että ne kohoaisivat yhteensä 1,5 prosenttiin unionialueen bruttokansantuotteesta. Pääosa rahoituksesta tulisi jäsenmaiden budjeteista. Suomen elvytystoimet ovat EERP:n tavoitteiden mukaisia.

Kansainvälisen talouskriisin seurauksena Suomen julkisen talouden rahoitusasema on heikentynyt voimakkaasti, v. 2009 noin 6½ prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Automaattisten vakauttajien on annettu toimia vapaasti, minkä lisäksi myös päätösperäiset elvytystoimet ovat heikentäneet julkisen talouden rahoitusasemaa.

Hallituksen sopimat elvytystoimet ovat jakautuneet karkeasti kahteen ryhmään: rahoituksen saatavuuden turvaamiseen ja varsinaisiin elvytystoimiin. Elvytystoimilta on edellytetty, että ne ovat nopeasti täytäntöön pantavissa ja vaikutuksiltaan mahdollisimman tehokkaita työllisyyden kannalta. Esimerkiksi investointien osalta tavoitteena on ollut aikaistaa mahdollisimman paljon sellaisia hankkeita, jotka joka tapauksessa olisi toteutettava. Rahoituksen saatavuutta on turvattu mm. vientiluotoksella ja -takuilla, Finnveran suhdanvelainoilla sekä pankkien varainhankinnan takuilla. Varsinaisiin pankkien tukitoimiin ei ole ollut tarvetta.

Taloudellista aktiviteettiä on pyritty vauhdittamaan julkisen vallan toimenpitein samalla kun joudutaan kantamaan vielä aiempaa enemmän huolta julkisen talouden pidemmän aikavälin rahoitusaseman kestävyyydestä. Talous- ja rahoituskriisin vaikutukset julkisen talouden kestävyteen aiheutuvat lähtökohtatilanteen heikkenemisestä ja kasvun hidastumisesta keskipitkällä aika-

välillä. Vielä on liian aikaista sanoa, kuinka pitkään syvän taantumana vaikutukset näkyvät taloudessa ja missä määrin ne rasittavat julkista taloutta. Mitä pitempään vaikutukset näkyvät, sitä enemmän julkisesta taloudesta ja sen pitkän aikavälin kestävydestä aiheutuu rajoituksia muiden yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden toteutumiselle. Tämä heijastuu väistämättä myös finanssipoliittisen päätöksenteon painotuksiin.

Hallitusohjelman mukaisena tavoitteena on ollut, että työllisyyttä vahvistavien rakenteellisten uudistusten tukemana valtiontalouteen muodostuu vaalikauden lopulla yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta vastaava rakenteellinen ylijäämä. Hallitusohjelmassa lisäksi todetaan, että valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2½ prosenttia bruttokansantuotteesta, mikä – ottaen huomioon sosiaaliturvarahastojen ylijäämä – merkitsisi koko julkisen talouden asettumista suurin piirtein tasapainoon.

Hallituksen nk. puolivälintarkistuksessa helmikuussa 2009 tekemän linjauksen mukaisesti hallitusohjelman valtiontalouden alijäämärajoitteesta sekä rakenteelliselle ylijäämälle asetetusta tavoitteesta voidaan tilapäisesti joustaa, jos samanaikaisesti tehdään julkista taloutta rakenteellisesti vahvistavia päätöksiä. On syytä arvioida, miten edellä mainittuun hallitusohjelman mukaiseen alijäämää koskevaan vähimmäistavoitteeseen on mahdollista palata elpymisen myötä mahdollisimman nopeasti.

Hallitus haluaa samalla varmistaa vastuullisen ja pitkäjänteisen menopolitiikan jatkumisen. Julkisten menojen kasvun hillitsemiseksi hallitus on sitoutunut menojen kasvua rajoittaviin menokehyksiin. Tuottavuutta pyritään parantamaan kunta- ja palvelurakennemuutosten sekä valtion tuottavuusohjelman avulla. Tämä tarkoittaa julkisen toiminnan tehostamista ja julkisen sektorin työvoiman kohdentamista uudelleen vastaamaan paremmin väestön ikääntymisestä aiheutuviin tarpeisiin.

Tässä vakausohjelman tarkistuksessa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteeksi asetetaan koko julkisen talouden 0,5 prosentin rakenteellinen ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen, mikä merkitsisi käytännössä valtiontalouteen noin 2 prosentin alijäämää suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vakausohjelmassa esitetyssä perusurassa on otettu huomioon vuoden 2010 talousarvion sisältämien päätösten aiheuttamat lisämenot kehyskaudella. Vuonna 2013 julkisyhteisöjen alijäämän arvioidaan olevan 1,9 % suhteessa bruttokansantuotteeseen, jolloin valtiontalouden alijäämä on 4,5 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vakausohjelman perusuran mukaisen kehityksen perusteella keskipitkän aikavälin tavoitetta ei tulla saavuttamaan ohjelmakaudella ilman uusia, merkittäviä toimenpiteitä.

Tässä ohjelmassa esitetyn perusuran mukainen julkistalouden tasapaino ei riitä varmistamaan julkistalouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Arvio julkistalouden kestävyys turvaavasta julkisen talouden ylijäämäsuhteesta kes-

kipitkällä aikavälillä on noin 4 %. Kestävyysslaskelma on esitetty vakausohjelman luvussa 6.

Elvytyksen rinnalla finanssipolitiikassa on katsottava kauemmaksi tulevaisuuteen. Tilannetta pahentaa se, että väestön ikääntymisen seurauksena eläkemeno kasvatavat voimakkaasti ensi vuosikymmenellä, ja myöhemmin myös terveydenhoito- ja hoivamenojen kasvu alkaa rasittaa julkista taloutta. Finanssipolitiikassa tarvitaan strategioita ja toimenpiteitä, joilla voidaan vahvistaa julkisen talouden pitkän ajan kestävyttä. Kestävyttä voidaan parantaa periaatteessa kolmella tavalla: rakenteellisilla uudistuksilla, veroja korottamalla ja menoja leikkaamalla.

Hallitus tulee päättämään varsinaisista irtaantumistoimista myöhemmin ja täsmentämään strategiaansa vuoden 2011 budjetissa ja vuoden 2010 vakausohjelmassa samalla, kun kestävyysshaasteen mittasuhteet selkiintyvät taantuman hellittäessä. Joitain päätöksiä on kuitenkin jo tehty. Työntekijöiden ja työnantajien palkan sivukuluna maksamaa työeläkemaksua (nk. TyEL-maksu) korotetaan molempia 0,2 prosenttiyksiköllä vuosittain vuosina 2011-2014. Työeläkemaksun nosto on osa työmarkkinoiden kokonaispakettia, joka edistää julkisen talouden kestävyttä nopeuttamalla eläkkeiden rahastointia.

Hallitus on niin ikään päättänyt eräistä kiristävistä veropoliittisista toimista. Heinäkuun 2010 alusta kaikkia arvonlisäveroprosentteja korotetaan yhdellä prosenttiyksiköllä. Lisäksi energiaveroja korotetaan vuoden 2011 alusta. Näiden päätösten vaikutukset on huomioitu vakausohjelman perusurassa sekä myöhemmin esitettävässä kestävyyslaskelmassa.

Pitkän aikavälin kestävyttä vahvistavilla rakenteellisilla uudistuksilla on tärkeä rooli taantuman jälkihoidossa. Hallitus linjasi helmikuussa 2009 tekevänsä kannanotossa tavoitteensa pidentää työuria lyhentämällä opiskeluaikoja ja nostamalla eläkkeellesiirtymisikää. Tavoitteeksi on asetettu keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän nostaminen asteittain vähintään kolmella vuodelle vuoteen 2025 mennessä. Tähän pyritään usein eri keinoin. Varhennettujen eläkkeelle siirtymisikien noston lisäksi erityistä huomiota kiinnitetään sellaisiin toimenpiteisiin, jotka edesauttavat muun muassa työhyvinvointia, työssä jaksamista ja osaamista.

Hallitus on myös käynnistänyt hallituskautensa aikana hankkeita, kuten sosiaaliturvan uudistusta, verotuksen kokonaisuudistusta sekä talouskasvun eväitä pohtivat työryhmät, joiden tuloksia voidaan hyödyntää tulevaisuudessa rakenteellisten uudistusten ja irtaantumisstrategian valmistelussa.

3.2 Julkisyhteisöjen rahoitusasema ja julkinen velka

Suomen julkinen talous on ollut varsin vahva koko viime vuosikymmenen aina vuoteen 2008 saakka. Talouskriisin seurauksena julkisen talouden rahoitusasema heikkeni viime vuonna arviolta noin 6½ prosenttiyksikköä eli huo-

mattavasti enemmän kuin EU-maissa keskimäärin. Julkinen talous on heikentynyt jopa nopeammin kuin 1990-luvun alun laman yhteydessä. Veropohjien supistuminen, verotuksen keventäminen, omaisuustulojen väheneminen poikkeuksellisen korkealta tasoltaan, työttömyyssidonnaisten menojen kasvu sekä hallituksen elvyttävät toimenpiteet selittävät kaikki osaltaan rahoitusaseman heikkenemistä. Samalla julkinen velka on kääntynyt voimakkaaseen kasvuun.

Vuonna 2010 julkisen talouden alijäämän arvioidaan jo olevan suurempi kuin 3 % suhteessa kokonaistuotantoon. Julkisen talouden alijäämä pysyy suurena myös jatkuvuosina, ellei korjaaviin toimiin ryhdytä. Julkinen velka oli vielä v. 2008 varsin pieni kansainvälisesti verrattuna. Vaikka velkaantuminen on nopeaa lähivuosina, ei julkinen velka suhteessa kokonaistuotantoon ylitä 60 prosentin rajaa ohjelmakaudella.

Taluskriisi on heijastunut voimakkaimmin valtiontalouteen mm. automaattisten vakauttajien vuoksi. Valtio säilyy myös alijäämäisenä koko ohjelmakauden ajan, vaikka valtiontalouden tila vähitellen talouskasvun myötä koheneekin¹. Sosiaaliturvarahastot säilyvät ylijäämäisenä koko ohjelmakauden. Työeläkerahastojen rahoitusasema alkaa kuitenkin vähitellen heikentyä eläkemenojen kasvun seurauksena.

Paikallishallinnon nettoluotonanto heikkeni v. 2009 arviolta noin -½ prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Taantumasta huolimatta kunnallisveron tuotto lisääntyi edelleen ja myös valtionosuudet kasvoivat selvästi. Heikkeneminen johtuikin pääosin yhteisöveron tuoton pudotuksesta ja siitä, että kunnat ovat velkarahan avulla pitäneet kiinni suunnitelluista investoinneista. Tämän seurauksena kuntasektorin viime vuosien nopea velkaantuminen jatkuu. Työttömyyden nousu pitää kunnallisveropohjan heikkona.

Kuntatalouden tulojen ja ennakoidun menotason välille taluskriisin seurauksena syntyvä epätasapaino säteilee kuntiin vielä usean vuoden ajan siitakin huolimatta, että yleinen taloustilanne alkaisi hiljalleen parantua. Kuntasektori uhkaa siten pysyä jatkossa alijäämäisenä ilman selkeitä tulo- ja menokehitystä tasapainottavia toimia. Keskipitkällä aikavälillä kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanovaihe, työvoimapula sekä suuret investointipaineet saattavat lisätä kuntatalouden menoja vielä ennakoitua enemmän.

Kuntatalouden vuotuinen tila riippuu keskeisesti mm. tulevasta palkkaratkaisusta sekä kuntien veroprosentteihin ja menojen kasvun hillintään liittyvistä päätöksistä. On todennäköistä, että vuodelle 2010 tehdyt kunnallis- ja kiinteistöveroprosenttien korotukset saavat jatkoa myöhemmin.

¹ Valtion Eläkerahasto on tähän saakka kirjattu kansantalouden tilinpidossa valtiosektoriin. Tilastokeskus on päättänyt muuttaa sektoriluokitusta siten, että helmikuusta 2010 alkaen Valtion Eläkerahasto luetaan kuuluvaksi sosiaaliturvarahastoihin. Korjaus viedään aikasarjoihin. Muutos heikentää valtion rahoitusasemaa ja parantaa vastaavasti sosiaaliturvarahastojen asemaa. Julkisyhteisöjen rahoitusasemaan muutoksella ei ole vaikutusta. Vakausohjelman urassa muutosta ei ole huomioitu.

3.3 Julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino

Suomen kansantalouden potentiaalinen tuotanto² kasvoi 2000-luvun alkuvuosina runsaan 3 prosentin vuosivauhdilla. Meneillään oleva syvä taantuma kuitenkin hidastaa potentiaalisen tuotannon kasvua voimakkaasti. Taantumavaikeus välittyy kasvupotentiaaliin sekä työvoima- että pääomapanoksen kautta. Ensinnäkin työttömyyden lisääntyminen johtaa rakenteellisen työttömyyden kasvuun. Myös työvoimaan osallistuminen vähenee työllistymismahdollisuuksien heiketessä. Toiseksi investointien supistuminen pienentää pääomakantaa ja samalla kasvupotentiaalia. Taantuma saattaa myös muuttaa talouden rakenteita pysyvästi tai nopeuttaa meneillään olevaa rakennemuutosta. Osa pääomakannasta jää näin pois käytöstä. Investointien jälleen kasvaessa ja työttömyyden kääntyessä laskuun potentiaalisen tuotannon kasvun arvioidaan elpyvän. Näyttää kuitenkin siltä, että taantuma aiheuttaa pitkäkestoisen tasopudotuksen ennen kriisiä arvioituihin tuotantonäkyymiin verrattuna.

Väestön ikääntyminen ja työikäisen väestön määrän väheneminen alkavat rajoittaa lähivuosina talouden kasvupotentiaalia. Toisen maailmansodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat saavuttavat eläkeiän juuri kun kansantalous on toipumassa globaalista kriisistä. Jo ennen taantumaa potentiaalisen tuotannon vuotuisen kasvun arvioitiin siksi jäävän alkavalla vuosikymmenellä vajaan 2 prosenttiin. Työvoiman määrän vähenemisestä johtuen potentiaalisen tuotannon kasvu on tulevaisuudessa pääasiassa riippuvainen suotuisasta tuottavuuskehityksestä.

Suhdannetilannetta kuvaava ns. tuotantokuilu eli kokonaistuotannon ja arvioidun potentiaalisen tuotannon tason välinen ero kasvaa taantumanaikana jyrkästi. Kokonaistuotanto oli vielä v. 2008 selvästi potentiaalista tuotantoa suurempi ja tuotantokuilu oli siten positiivinen. Vuonna 2009 talouden supistumisen myötä tuotantokuilu muuttui kuitenkin nopeasti negatiiviseksi. Ero kokonaistuotannon ja potentiaalisen tuotannon välillä levenee edelleen v. 2010. Taantumavaikeudesta johtuen negatiivisen tuotantokuilun arvioidaan umpeutuvan vasta vuosikymmenen puolivälin tienoilla.

Finanssipolitiikan vaikutusta voidaan arvioida suhdannekorjatun rahoitustasapainon muutosten avulla. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon potentiaalisen tuotannon ja suhdannekorjauksen laskentaan liittyvät epävarmuustekijät, jotka korostuvat suurten suhdannevaihteluiden aikana. Ennen taantumaa suhdannekorjattu rahoitustasapaino säilyi vuosia lähes ennallaan keskimäärin 3 prosentin tuntumassa suhteessa bruttokansantuotteeseen. Finanssipolitiikan voidaan siten luonnehtia olleen melko neutraalia. Vuosina 2009–2010 suhdannekorjattu rahoitustasapaino sen sijaan supistuu voimakkaasti ollen v. 2010

² Potentiaalisen tuotannon taso on arvioitu käyttäen ECOFIN-neuvoston sopimaa tuotantofunktiomenetelmää. Potentiaalinen tuotanto kuvaa talouden tuotantokykyä ja sitä määrittävät tuottavuus, pääomakanta ja työllisyys.

noin prosentin alijäämäinen. Taustalla on taantuman seurausten lieventämiseksi toimeenpannut elvyttävät toimet. Ilman korjaavia toimia julkinen talous uhkaa jäädä kroonisesti alijäämäiseksi myös taantuman jälkeen. Jos potentiaalisen tuotannon kasvua ei saada vauhditettua työllisyyttä ja tuottavuutta tukevin toimin, on julkisen talouden sopeuduttava alkavalla vuosikymmenellä selvästi hidastuvan talouskasvun oloihin.

Taulukko 2. Julkisyhteisöjen näkymät

		2008 milj. eur	2008	2009	2010	2011	2012	2013
			% BKT:sta					
Nettoluotonanto alasektoreittain								
1.	Julkisyhteisöt yhteensä	8 145	4,4	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9
2.	Valtio	1635	0,9	-4,5	-5,8	-5,2	-4,7	-4,5
3.	-							
4.	Paikallishallinto	-351	-0,2	-0,5	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3
5.	Sosiaaliturvarahastot	6861	3,7	2,7	2,5	2,6	2,8	2,8
Julkisyhteisöt								
6.	Tulot yhteensä	98576	53,4	53,1	52,6	53,4	53,2	52,8
7.	Menot yhteensä	90431	49,0	55,3	56,2	56,4	55,5	54,7
8.	Nettoluotonanto	8145	4,4	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9
9.	Korkomenot	2719	1,5	1,4	1,4	1,7	2,1	2,3
10.	Perusjäämä	10864	5,9	-0,8	-2,3	-1,2	-0,2	0,4
11.	Kertaluonteiset toimet	0	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Tulolajit								
12.	Verotulot (12=12a+12b+12c)	57 336	30,8	29,9	29,3	30,2	30,0	29,9
12a.	Tuotannon ja tuonnin verot	24 364	12,9	13,4	13,3	14,1	13,8	13,6
12b.	Tuloverot	32 321	17,5	16,2	15,8	15,9	16,0	16,1
12c.	Pääomaverot	651	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
13.	Sosiaaliturvamaksut	22527	12,2	12,8	12,9	12,9	13,0	13,1
14.	Omaisuuksut	9 338	5,1	4,3	4,1	4,2	4,2	4,3
15.	Muut tulot (15=16-12-13-14)	9 375	5,3	6,0	6,2	6,1	5,9	5,5
16=6	Tulot yhteensä	98576	53,4	53,1	52,6	53,4	53,2	52,8
	josta: Veroaste	79 410	42,7	42,5	42,0	42,8	42,9	42,8
Menolajit								
17.	Palkansaajakorvaukset + välituotekäyttö	42187	22,8	25,6	25,9	25,8	25,2	24,5
17a.	Palkansaajakorvaukset (eli palkat + työnantajan sosiaaliturvamaksut)	24698	13,4	14,7	14,7	14,5	14,1	13,8
17b.	Välituotekäyttö	17489	9,5	10,9	11,2	11,4	11,1	10,7
18.	Sosiaaliset tulonsiirrot (18=18a+18b)	32 665	17,7	20,5	21,3	21,3	20,8	20,6
18a.	Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot	4 233	2,3	2,6	2,6	2,7	2,6	2,6
18b.	Rahamääräiset sosiaalietuudet	28 432	15,4	17,9	18,6	18,6	18,2	18,0
19.=9	Korkomenot	2719	1,5	1,4	1,4	1,7	2,1	2,3
20.	Tukipalkkiot	2 451	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
21.	Kiinteän pääoman bruttomuodostus	4 771	2,6	2,8	2,7	2,7	2,6	2,5
22.	Muut menot (22 = 23 -17-18-19-20-21)	5638	3,1	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3
23.=7	Menot yhteensä	90431	49,0	55,3	56,2	56,4	55,5	54,7
	josta: Julkinen kulutus	41273	22,3	25,0	25,2	25,1	24,6	24,2

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen velkakehitys

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	% BKT:sta					
1. Bruttovelan taso, % BKT:sta	34,2	41,8	48,3	52,2	54,4	56,4
2. Bruttovelan muutos, %-yks.	-1,0	7,6	6,5	3,9	2,2	2,0
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yks.						
3. Perusjäämä	5,9	-0,8	-2,3	-1,2	-0,2	0,4
4. Korkomenot	1,5	1,4	1,4	1,7	2,1	2,3
5. Virta-varantokorjauserät	3,4	5,4	2,9	0,9	-0,1	0,1
josta:						
- Rahoitusvarojen nettohankinta	3,9	3,3	3,0	2,9	3,0	3,0
- josta: yksityistämistulot	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
- Muut (ml. bkt:n kasvun vaikutus)	-0,5	2,1	-0,2	-2,0	-3,1	-2,9
Velan implisiittinen korko (= sulautetut korkomenot per edellisvuoden velkataso * 100)	4,1	3,8	3,9	3,8	4,2	4,4
Muut muuttujat						
6. Likvidi rahoitusvarallisuus	69,7	-	-	-	-	-
7. Nettorahoitusvelka (7=1-6)	-35,5	-	-	-	-	-

Taulukko 4. Suhdanteiden vaikutus julkisen talouden tasapainoon

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	% BKT:sta					
1. BKT:n määrän %-muutos	1,0	-7,6	0,7	2,4	3,5	3,0
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	4,4	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9
3. Korkomenot	1,5	1,4	1,4	1,7	2,1	2,3
4. Potentiaalinen BKT, %-muutos	2,0	0,9	0,8	1,6	1,5	1,7
kontribuutiot:						
- työpanos	0,2	-0,5	-0,4	0,2	0,0	0,1
- pääomapanos	0,7	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
- kokonaistuottavuus	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3
5. Tuotantokuilu	3,6	-5,0	-5,2	-4,3	-2,5	-1,2
6. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	1,8	-2,5	-2,6	-2,2	-1,2	-0,6
7. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä (2-6)	2,6	0,3	-1,1	-0,8	-1,0	-1,3
8. Suhdannekorjattu perusjäämä (7+3)	4,1	1,7	0,3	0,9	1,0	1,0

4 Herkkyystarkastelu ja vertailu edellisen vuoden ohjelmaan

4.1 Talouskehityksen riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen

Vakaushjelman perusura perustuu oletukseen, jonka mukaan maailmantalous olisi vähitellen elpymässä. Maailmantalouden kehitykseen liittyy kuitenkin edelleen suuria epävarmuuksia. Suomi on puolestaan suuren vientisektorinsa vuoksi erittäin riippuvainen siitä, syntyykö maailmantalouteen kestävä, itseään ruokkiva kasvun kierre. Negatiivisten riskien toteutuminen ja kansainvälisen talouden oletettua hitaampi toipuminen saattaisivat johtaa globaaliin investointilamaan, mikä olisi vientisektorimme toipumisen kannalta erittäin vahingollista.

Kestävälle kasvu-uralle palautuminen edellyttää, että sekä finanssi- että rahapoliittiset elvyttävät toimet saadaan poistettua oikea-aikaisesti ja hallitusti. Liian nopea maailmanlaajuinen kiristys voi johtaa uuteen taantumaa. Toisaalta voimakkaasti velkaantuneita julkisia talouksia on ryhdyttävä tervehdyttämään, jotta luottamus kestäväan talouskasvuun saadaan palaamaan. Ilmeisenä riskinä on myös protektionismin nousu, joka toteutuessaan johtaisi vääjäämättä koko maailmantalouden selvästi hitaampaan kasvuun. Suurimpia häviäjiä olisivat Suomen kaltaiset pienet ulkomaankaupasta riippuvaiset kansantaloudet.

Suomen asema elpymällä maailmanmarkkinoilla riippuu vientisektorin hintakilpailukyvyistä. Huoli kilpailukyvyn kehityksestä on kasvanut, sillä vuoden 2010 alkuun ulottuvalla työehtosopimuskaudella nimellispalkkojen kasvu on ollut selvästi nopeampaa kuin kilpailijamaissa. Samalla työn tuottavuus on heikentynyt. Tulevilla palkkaratkaisuilla onkin suuri vaikutus siihen, millä tavalla Suomessa Suomi kilpailee markkinaosuuksista taantumien jälkeen. Aiemmin kilpailukyvyn ja työllisyyden kannalta vastuullisia ratkaisuja on tuettu veronkevennysten avulla. Tulevina vuosina julkiseen talouteen kohdistuu kuitenkin suuri sopeutuspaine, mikä rajoittaa veropoliittista liikkumavaraa. Hintakilpailukykyyn vaikuttaa myös yhteisvaluutta euron kehitys. Euron

voimakas vahvistuminen edellyttäisi sisämarkkinoilta joustavuutta kilpailukyvyyn säilyttämiseksi.

Taantuma voi entisestään vauhdittaa rakennemuutosta, jossa teollisuuden tuotantoa siirtyy halvempien tuotantokustannusten perässä kehittyviin talouksiin. Suomen kaltaisessa kypsyneessä taloudessa on löydettävä menetettyä tuotantoa korvaavia tuotteita ja palveluja. Ennalta on kuitenkin vaikea arvioida, milloin, miltä alalta ja missä mittakaavassa näitä syntyy. Tämä lisää epävarmuutta keskipitkän aikavälin näkymiin.

Ilmastomuutos, sen torjunta ja siihen sopeutuminen ovat suuri kansainvälinen haaste. Suomi on muita EU-maita teollistuneempi ja energiavaltaisempi, ja siksi myös ilmasto- ja energiatoimien vaikutus on Suomessa suurempi kuin muualla. Päästökauppasektorilla ilmasto- ja energiapolitiikan kustannukset määräytyvät pitkälti hiilitonnin hinnan perusteella, jonka oletetaan nousevan 30–40 euroon vuoteen 2015 mennessä. Päästökaupan ulkopuolella politiikka-toimien kustannukset voivat nousta huomattavasti tätä suuremmiksi. Ilmasto-toimien kustannustehokkuutta voidaan parantaa osallistumalla kansanväliseen päästökauppaan sekä hyödyntämällä ns. Kioton mekanismeja. Hiilitonnin hinnannousu lisää kuitenkin teollisuuden kustannuksia ja altistaa hiilivuodolle eli kannustaa energiavaltaista teollisuutta siirtymään EU:n ulkopuolelle.

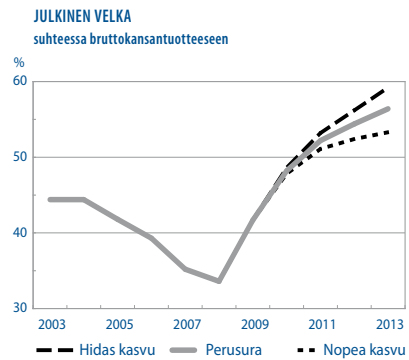
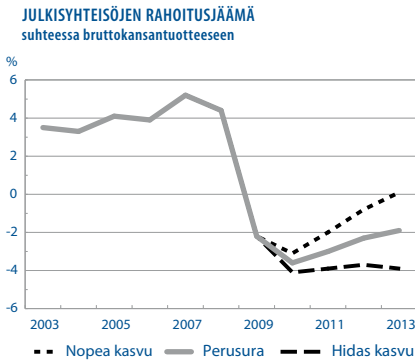
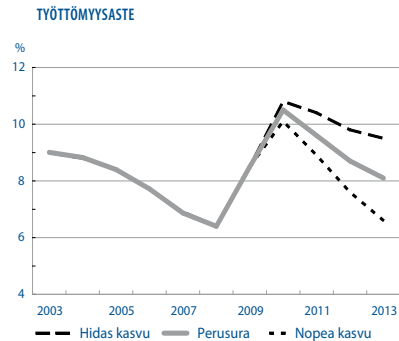
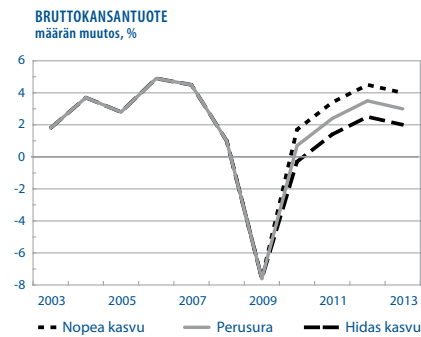
Vientimarkkinoiden arvioitua heikompi kehitys vähentäisi kotimaisia investointeja ja johtaisi perusurassa arvioitua heikompaan työllisyyskehitykseen. Tämä puolestaan voisi sysätä kotitaloudet arvioitua varovaisempaan kulutus-käyttäytymiseen. Perusuraa hitaampi viennin elpyminen voi siksi johtaa huomattavasti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

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

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

Hitaamman kasvun vaihtoehdossa taantumän jälkeinen kasvupyrähdys jää perusurassa arvioitua pienemmäksi. Kokonaistuotannon kasvu jää vuosina 2010–2013 keskimäärin vajaaseen 1½ prosenttiin. Työttömyysaste nousisi lähes 11 prosenttiin v. 2010 ja jäisi ohjelmakauden lopullakin lähes 10 prosenttiin. Julkisen talouden alijäämä olisi ohjelmakauden lopulla noin 4 % ja velkasuhde nousisi lähes 60 prosenttiin. Tämä lisäisi huomattavasti julkisen talouden sopeuttamistarvetta. Talouskasvun vaikutus julkistalouteen on arvioitu käyttämällä OECD:n joustoestimaatteja.

Edes vuosittainen yhden prosenttiyksikön verran perusuraa nopeampi kasvu ei pysäyttäisi velkasuhteen kasvua ohjelmakaudella. Julkisyhteisöjen rahoitusasema vahvistuisi kuitenkin selvästi ja olisi ohjelmakauden lopulla tasapainossa. Silti valtiontalous olisi edelleen selvästi alijäämäinen. Työttömyysaste kääntyisi suhteellisen nopeaan laskuun ja olisi noin 6½ % v. 2013. Perusuraa suotuisamman talouskasvun toteutuminen edellyttää kansainvälisen talouden nopeaa ja voimakasta elpymistä sekä huomattavasti arvioitua suurempaa Suomen vientituotteiden kysyntää.



Lähde: Tilastokeskus, valtiovarainministeriö.

4.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan

Vuoden 2008 vakausohjelman tarkistuksessa ennakoitiin Suomen kansantalouden ajautuvan taantumahan, mutta taantuma osoittautui huomattavasti arvioitua syvemmäksi. Nykykäsityksen mukaan taantumasta toipuminen on verrattain hidasta ja kriisi jättää jälkensä julkisen talouden tilaan koko ohjelmakaudella. Siksi erot edellisen vuoden ohjelmaan nähden ovat merkittäviä.

Vakaushjelman edellisessä tarkistuksessa bruttokansantuotteen arvioitiin kasvavan v. 2008 vielä 2,6 %. Tätä arviota on jouduttu sittemmin korjaamaan alaspäin. Vahvasta ensimmäisestä vuosipuoliskosta johtuen viennin vuotuinen kasvu säilyi vielä v. 2008 hyvänä. Taantuma näkyi kuitenkin jo selvästi muualla taloudessa. Investointien kasvu pysähtyi ja yksityisen kulutuksen kasvu hidastui selvästi odotettua enemmän.

Runsas vuosi sitten talouden taantumasta arvioitiin selvittävän ilman kokonaistuotannon supistumista. Maailmankaupan romahtamisen myötä Suomen vienti kuitenkin supistui rajusti v. 2009. Samalla investoinnit supistuivat voimakkaasti. Arviota kokonaistuotannon kehityksestä v. 2009 on siksi jouduttu korjaamaan poikkeuksellisen paljon alaspäin. Myös vuoden 2010 näkymät ovat vielä vuosi sitten arvioitua synkemmät.

Inflaatiokkehityksessä tapahtui vuoden 2008 puolivälin paikkeilla nopea käänne. Useimpien raaka-aineiden hintojen nousu pysähtyi ja loppuvuodesta hinnat alenivat nopeasti. Kuluttajahinnat nousivat Suomessa kuitenkin selvästi euroalueen keskiarvoa enemmän. Taustalla on mm. elintarvikkeiden ja asunin kallistumien. Myös vuosina 2009-2010 hintojen arvioidaan kehittyvän viime vakausohjelman tarkistuksessa arvioitua maltillisemmin.

Talouskriisi katkaisi pitkään jatkuneen suotuisan työllisyyskehityksen. Työllisten määrä lisääntyi edelleen vuoden 2008 aikana viime vakausohjelman tarkistuksessa ennakoidun mukaisesti. Vuosina 2009-2010 työllisyys laskee kuitenkin voimakkaasti. Työttömyyden arvioidaan lisääntyvän ohjelmakaudella huomattavasti enemmän kuin mitä vielä runsas vuosi sitten ennakoitiin.

Vuoden 2008 lopulla alkaneesta talouskriisistä johtuen valtion ja kuntien rahoitustasapainoa on korjattu alaspäin koko ohjelmakaudella. Sen sijaan käsitys vuoden 2008 sosiaaliturvarahastojen rahoitustasapainosta on nyt runsas vuosi sitten arvioitua suotuisampi. Tämä johtuu siitä, että työeläkerahastojen omaisuustulot kasvoivat v. 2008 erittäin voimakkaasti. Vuosina 2009-2010 koko julkisen sektorin (ml. sosiaaliturvarahastot) rahoitusaseman arvioidaan kuitenkin heikentyvän selvästi edellisen vakausohjelman arviota enemmän. Automaattisten vakauttajien lisäksi myös taloudellista aktiviteettia ylläpitävät elvyttävät toimenpiteet näkyvät osaltaan julkisen talouden rahoitustasapainon kehityksessä. Suhdannäköymien kohenemisen myötä julkinen talous vahvistuu jonkin verran vuodesta 2011 lähtien, mutta jää edelleen vuoden 2008 vakausohjelman tarkistuksessa arvioitua heikommaksi. Julkisyhteisöjen rahoitustasapainoarvioihin tehtyjen muutosten vuoksi arviota velkasuhteesta on nostettu

selvästi. Lisäksi osa elvyttävistä toimista on finanssisijoituksia, jotka eivät näy alijäämässä, mutta nostavat velkasuhdetta.

Taulukko 5. Erot edelliseen vakausohjelmaan nähden

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BKT:n kasvu (%)						
VO-2008	2,6	0,6	1,8	2,4	2,2	-
VO-2009	1,0	-7,6	0,7	2,4	3,5	3,0
Ero, %-yks.	-1,6	-8,2	-1,1	0,0	1,3	-
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta						
VO-2008	4,4	2,1	1,1	1,0	0,9	-
VO-2009	4,4	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9
Ero, %-yks.	0,0	-4,3	-4,7	-4,0	-3,2	-
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta						
VO-2008	32,4	33,0	33,7	34,1	34,6	-
VO-2009	34,2	41,8	48,3	52,2	54,4	56,4
Ero, %-yks.	1,8	8,8	14,6	18,1	19,8	-

VO-2008 Vakausohjelman tarkistus, joulukuu 2008

VO-2009 Vakausohjelman tarkistus, helmikuu 2010

5 Julkisen talouden tulot ja menot

5.1 Hallituksen linja

Hallitus pyrkii rajoittamaan väestön ikääntymisestä julkiseen talouteen aiheutuvaa painetta talouden kantokykyä vahvistavilla toimilla ja vastuullisella vero- ja menopolitiikalla. Kohdennetuilla määrärahalisäyksillä ja veronkevennyksillä sekä rakenteellisilla uudistuksilla pyritään vahvistamaan työvoiman tarjontaa, parantamaan työmarkkinoiden toimintaa sekä alentamaan rakenteellista työttömyyttä. Julkisten menojen kasvua hillitään julkisen sektorin toimintoja tehostamalla ja tuottavuutta parantamalla. Tässä tärkeimpiä välineitä ovat kunta- ja palvelurakennemuutos sekä valtion tuottavuusohjelma.

5.2 Julkisyhteisöjen tulot ja verotus

Kokonaistuotannon kääntyminen voimakkaaseen laskuun on heikentänyt nopeasti julkisen talouden rahoitusasemaa. Veropohjan kuten yritysten tulosten, yksityisen kulutuksen, pääomatulojen ja palkkatulojen supistuminen näkyvät verokertymän alenemisena. Valtion verotulot ovat vähentyneet nopeammin kuin muiden veronsaajien, koska valtiolla suhdanneherkkien verotulojen merkitys on suurempi.

Keväällä 2007 laaditussa hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettiin työn verotuksen keventäminen 1,1 mrd. eurolla kuluva vaalikauden aikana. Jos veroperusteisiin ei tehtäisi mitään muutoksia, verotus kiristyi ansiotason nousun ja verojärjestelmän progressiivisuuden seurauksena. Keskipitkän aikavälin peruslaskelmassa veroperustemuutosten osalta on oletettu, että työn verotuksen ei anneta kiristyä progression kautta. Ansiotason nousun verotusta kiristävän vaikutuksen ehkäisemiseen tarvittavat veroperustemuutokset vähentäisivät ansiotason kehityksestä riippuen verotuloja vuosina 2009–2013 keskimäärin hieman yli 300 milj. eurolla vuodessa. Vuonna 2010 tuloveroperusteiden muu-

toksella kompensoidaan myös sosiaaliturvamaksujen korotuksen kiristävää vaikutusta, mikä pienentää verotuloja 470 milj. euroa. Tämän lisäksi peruslaskelmassa ansiotuloista kertyviä veroja pienentää hallitusohjelman mukainen veronkevennys, josta suhdannesyistä suurin osa eli 970 milj. euroa ajoittui vuoteen 2009. Lisäksi on tehty tekninen oletus, että loppuosa hallitusohjelman verokevennyksestä eli 140 milj. euroa toteutettaisiin v. 2011.

Huolimatta julkisen talouden rahoitusaseman voimakkaasta heikkenemisestä ja velkaantuneisuuden nopeasta kasvusta valtionverotusta ei ole vielä merkittävässä määrin kiristetty. Välillistä verotusta on kuitenkin päätetty kiristää. Heinäkuussa 2010 arvonlisäverokantoja korotetaan prosenttiyksiköllä. Tämän arvioidaan lisäävän valtion verotuloja vuositasolla 700 milj. euroa. Samanaikaisesti toteutettava ravintolaruoan arvonlisäveron alentaminen elintarvikkeiden arvonlisäveron tasolle vähentää verotuloja vuositasolla 260 milj. eurolla. Vuonna 2010 arvonlisäveron tuottoa alentaa verojen ilmoittamiseen ja maksamiseen liittyvän verotilijärjestelmän käyttöönotto, minkä arvioidaan vähentävän valtion verotuloja kertaluonteisesti 380 milj. euroa. Kesän 2009 budjetitiriihen linjausten mukaisesti vuoden 2010 loppupuolella otetaan käyttöön makeisvero ja korotetaan virvoitusjuomaveroa, mikä lisää verotuloja vuositasolla noin 100 milj. euroa.

Osana taloutta elvyttäviä ja työllisyyttä tukevia toimenpiteitä hallitus päätti alentaa työnantajan kansaneläkemaksua huhtikuusta 2009 lukien. Työnantajan kansaneläkemaksu poistuu kokonaan vuoden 2010 alusta. Valtio kompensoi maksun poistamisen vaikutukset kasvattamalla muille sosiaaliturvarahastoille tehtäviä tulonsiirtoja. Kansaneläkemaksun poiston yhteydessä linjattiin, että korvaavia tuottoja haetaan kiristämällä energiaverotusta noin 750 milj. eurolla v. 2011. Hallitus ei ole omilla toimenpiteillään halunnut tähän mennessä heikentää taloudellista aktiviteettia talouskriisin aikana, vaan tehdyt tasapainottavat toimenpiteet on pyritty ajoittamaan myöhempään ajankohtaan, jolloin suhdanteiden toipumisen uskotaan olevan vahvemmallalla pohjalla.

Suhdannetilanteen kohentuessa myös julkisen talouden rahoitusasema vahvistuu vuosina 2011-2013. Näköpiirissä oleva taloudellisen aktiviteetin koheneminen ei kuitenkaan riitä tasapainottamaan julkista taloutta keskipitkällä aikavälillä. Talouskriisissä voimakkaaimmin alentuneet tuloerät kuten yhteisö- ja pääomatuloverot kääntyvät selvään kasvuun mutta kriisiä edeltäneen korkeasuhdanteen tasoa ei vielä saavuteta tarkasteltavalla ajanjaksolla. Yhteisöverokertymän kasvua vaimentaa yritysten mahdollisuudet vähentää verotuksessa niille aiemmin syntyneitä tappioita. Pääomatuloista merkittävin erä koostuu luovutusvoitoista. Pääomatuloveron kasvua hidastaa mahdollisuus vähentää tulevista luovutusvoitoista aiemmin kärsittyjä luovutustappioita.

Kuntien taloudellinen tilanne on heikentynyt talouskriisin seurauksena ja samalla kuntien väliset erot ovat kasvaneet. Kuntien rahoitusasemaa parannetaan kasvattamalla tilapäisesti vuosiksi 2009-2011 kuntien osuutta yhteisöverosta. Tämän vuosittainen vaikutus on noin 400 milj. euroa. Myös työnantajan

kansaneläkemaksun alentaminen 1.4.2009 alkaen ja poisto v. 2010 helpottaa kuntien taloustilannetta (v. 2009 noin 80 milj. euroa ja v. 2010 noin 200 milj. euroa). Vuonna 2010 kunnallisveroaste nousee keskimäärin 0,4 prosenttiyksiköä, mikä lisää kuntien tuloja noin 320 milj. euroa. Kiinteistöveroprosenttien korotus nostaa kuntien tuloja lähes 200 milj. euroa. Tämänkin jälkeen kuntien veroissa on korotuspaineita. Kuntien päätettävissä olevaa kiinteistöveroa on edelleen mahdollista nostaa hallituksen asettaman ylärajan puitteissa. Kiinteistöveron nosto ylärajalle kaikissa kunnissa lisäisi kuntien tuloja noin 900 milj. euroa.

Sosiaaliturvarahastot säilyvät ylijäämäisinä tarkasteltavalla ajanjaksolla. Työttömyysmenojen noustessa ja eläkeläisten lukumäärän lisääntyessä demografisen muutoksen seurauksena sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa vahvistetaan nostamalla sosiaaliturvamaksuja.

5.3 Julkisyhteisöjen menot

Suomen julkisyhteisöjen menot kasvoivat erittäin nopeasti 1990-luvun alkuvuosina pääosin talouden laman vuoksi. Korkeimmillaan julkisen talouden kokonaismenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli 65 % v. 1993, mistä se laski selvästi alle 50 prosenttiin vuoteen 2007 mennessä. Julkisen talouden tervehdyttämistoimet ja nopean talouskasvun käynnistyminen käänsivät kehityksen 1990-luvun puolivälin tienoilla.

Julkisten menojen kasvu nopeutui jo v. 2008 mm. melko korkeiden palkan korotusten ja lukuisten infrastruktuurihankkeiden vuoksi. Vuonna 2009 menoaste nousi jo arviolta 55 prosenttiin; kokonaistuotannon arvo supistui jyrkästi samalla kun julkiset menot kasvoivat yli 5 % mm. elvytystoimien ja ns. automaattisten vakauttajien toiminnan vuoksi. Myös lähivuosina menojen suhde bruttokansantuotteeseen pysyy korkealla tasolla.

Kaikki elvytykseen liittyvä menojen nousu ei näy kansantalouden tilinpidon mukaisissa kokonaismenoissa, sillä esim. finanssisijoitukset lisäävät valtion budjetin menoja, mutta tilinpidossa ne kuvataan rahoitustaloustoimina, jotka eivät ole mukana kokonaismenojen käsitteessä. Finanssisijoituksia ei myöskään lueta mukaan valtiontalouden menokehykseen. Valtion budjettitalouden menojen nimelliskasvu v. 2009 oli yli 10 %, kun tilinpidon mukainen valtion kokonaismenojen kasvu oli arviolta runsas 5 %.

Jo keskipitkällä aikavälillä väestön ikääntyminen näkyy julkisten menojen rakenteessa siten, että erityisesti eläkemenojen, mutta myös hoito- ja hoivamenojen osuus kasvaa.

Hallitus on reagoinut talouskehityksen heikentymiseen laajalla toimenpidekokonaisuudella useassa eri vaiheessa elokuun 2008 budjettiriihestä alkaen. Vuoden 2010 talousarvioon sisältyy investointien aikaistamista ja muita toimenpiteitä, joilla pyritään nopeisiin työllisyysvaikutuksiin kustannustehok-

kaasti. Painoarvo on toimilla, jotka tukevat pidemmän aikavälin talouskasvua mm. edistäen innovaatioita, hyödyntäen tietotekniikkaa ja ottaen huomioon ympäristö- ja ilmastönäkökohdat. Työllisyys- ja koulutuspoliittisiin toimiin panostetaan ja ammatillisen koulutuksen koulutuspaikkojen määrää lisätään. Tavoitteena on ehkäistä erityisesti nuorten pitkäaikaistyöttömyyttä ja syrjäytymistä. Valtion tuottavuusohjelman mukaisesti valtion henkilöstön määrä supistuu ohjelmakaudella, mikä pienentää kulutusmenojen kasvua.

Vuoden 2010 budjetissa uudelleenkohdennettiin noin 230 milj. euron määrärahat mm. virastojen toimintamenoista työllisyyden ylläpitoon, työttömyyden hoitoon ja kuntien taloustilanteen helpottamiseen.

Tässä tarkastelussa eri hallinnonalojen menot eivät ohjelmakauden lopulla juuri kasva reaalisesti. Valtion korkomenot kaksinkertaistuvat vuodesta 2010 vuoteen 2013 korkotason nousun ja velkakannan kasvun vuoksi.

Kunnat järjestävät asukkailleen peruspalvelut, joista tärkeimmät liittyvät koulutukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Palvelut rahoitetaan pääasiassa kuntien verotuloilla, joita arvioidaan kertyvän noin 17,6 mrd. euroa v. 2010. Valtio rahoittaa kuntien peruspalveluja valtionapujen kautta yhteensä 9,6 mrd. eurolla v. 2010. Kuntien valtionosuusjärjestelmää uudistetaan v. 2010, kun nykyiset sektorikohtaiset valtionosuudet yhdistetään yhdeksi peruspalvelujen järjestämiseen tarkoitetuksi valtionosuudeksi.

Kuntatalouden tila tulee pysymään vaikeana koko ohjelmakauden. Taantuma on heikentänyt kuntien edellytyksiä varautua ikärakenteen muutoksen aiheuttamaan palvelutarpeen kasvuun. Kuntataloutta uhkaa pysyvämpi alijäämäisyys ja velkakierteen jatkuminen, jos toimintoja ei saada tehostetuksi ja menojen kasvua hidastetuksi.

Taulukko 6. Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin

	COFOG-luokka	2007	2012
		% BKT:sta	
1. Yleinen julkishallinto	1	6,2	6,8
2. Puolustus	2	1,4	1,7
3. Yleinen järjestys ja turvallisuus	3	1,2	1,3
4. Elinkeinoelämän edistäminen	4	4,4	4,7
5. Ympäristönsuojelu	5	0,3	0,6
6. Asuminen ja yhdyskunnat	6	0,4	0,4
7. Terveystenhuolto	7	6,6	7,8
8. Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	8	1,1	1,6
9. Koulutus	9	5,8	6,7
10. Sosiaaliturva	10	19,9	23,9
11. Menot yhteensä (=kohta 7=kohta 23 taulukossa 2)	Yht.	47,3	55,5

5.4 Julkisen talouden tuottavuus

Väestön ikääntyminen ja siitä johtuva työvoiman tarjonnan väheneminen sekä talouskriisin seurauksena julkiselle taloudelle aiheutuneet menopaineet edellyttävät tulevina vuosina työn tuottavuuden oleellisesti nopeampaa parantamista erityisesti julkisella mutta myös yksityisellä sektorilla. Suomen julkisen palvelutuotannon laatu ja vaikuttavuus on arvioitu sekä kansainvälisissä vertailuissa että palveluiden käyttäjien mielipiteiden perusteella hyviksi. Pitkällä aikavälillä tarkastellen julkisen palvelutuotannon tuottavuutta ei ole kyetty kuitenkaan vielä saattamaan sellaiselle kasvu-uralle, mitä edessä oleviin haasteisiin vastaaminen edellyttäisi. Erityisen vaativa tehtävä on kunta-sektorin tuottavuuden saaminen nousuun.

Valtionhallinnon tuottavuus

Valtionhallinnon kokonaistuottavuus on keskimäärin kohonnut vuodesta 2005 lähtien. Työn tuottavuus nousi vajaat kaksi prosenttia ja kokonaistuottavuus prosentin vuodesta 2007. Työn tuottavuuden kasvu selittyy työpanoksen pienenemisellä tuotosta enemmän. Tulos on seurausta hallituksen määrätietoista ja useita vuosia jatkuneesta valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta. Ohjelman mukaan jo aiemmin päätetyt ja käynnissä olevat toimenpiteet johtavat valtion henkilöstömäärän pienenemiseen vuoteen 2011 mennessä yhteensä n. 9 600 henkilötyövuodella verrattuna vuoden 2005 henkilöstömäärään. Tuoreen hallituksen arvion mukaan tavoite saavutetaan. Hallitusohjelman ja vuoden 2008 kehyspäätöksen mukaisesti käynnistetään lisäksi uusia tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä, joiden henkilöstötarvetta vähentävä vaikutus on 4 800 henkilötyövuotta pääosin vuosina 2012–2015. Tuottavuusohjelman seurauksena valtion henkilöstömäärä pienenee vuosina 2005–2015 yhteensä noin 12 %. Jos palveluprosesseja ja ICT:n käyttöä uudistamalla voidaan samalla turvata tuotoksen määrä ja laatu, kuten tähän mennessä on tapahtunut, tuloksena on vastaavaa suuruusluokkaa oleva työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden kasvu.

Kokonaisuutena tuottavuusohjelma voidaan valtionhallinnon tasolla toteuttaa henkilöstön luonnollista vaihtuvuutta hyödyntäen. Tuottavuusohjelman edellyttämät vuosittaiset vähennykset ovat vuosina 2010–2011 koko valtionhallinnossa keskimäärin noin 60 % ja vuosina 2012 – 2015 noin 30 % ennakoidusta eläkkeelle jäännin aiheuttamasta poistumasta. Tuottavuutta parantavat toimet vähentävät henkilöstötarvetta, mutta nykyisen henkilöstön poistuma on niin suurta, että valtionhallinnon rekrytointitarve on lähivuosina vuosittain 3 000 – 4 000 henkilöä.

Hallitus on painottanut viime vuosina rakenteellisia valtionhallinnon konsernimaista toimintaa edistäviä uudistuksia. Yksi tällainen hanke on koko

valtionhallinnolle talous- ja henkilöstöhallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluja tuottavan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen perustaminen. Palvelukeskuksen tarjoamat talous- ja henkilöstöhallinnon yhteiset perustietojärjestelmät sekä prosessien automatisointi vähentävät virastojen omia tehtäviä ja lisäävät koko järjestelmän tuottavuutta sekä parantavat laatua. Hallitus on luonut tietohallinnon konserniohjauksen rakenteet perustamalla valtiovarainministeriöön ValtIt-yksikön ja KuntaIT-yksikön sekä Valtiokonttoriin Valtion IT-palvelukeskuksen. Uudistukset tähtäävät palvelujen laadun parantamiseen ja viranomaistoiminnan yhteentoimivuuden sekä uusien yhteisten IT-ratkaisujen edistämiseen ja yhteisiin sähköisiin palveluihin. Keskeisille julkisille palvelukokonaisuuksille määritellään ministeriöiden ja kuntien yhteistyönä yhteiset tietojärjestelmäarkkitehtuurit vuoden 2010 loppuun mennessä. Tavoitteena on, että valtion IT-hankinnat toteutetaan jatkossa keskitetysti. Tähänastisella valtion hankintatoimen keskittämisellä on saatu merkittäviä säästöjä ja hankintatoimen tehostumista. Valtiovarainministeriö julkaisi lokakuussa 2009 valtion uuden hankintastrategian, joka entisestään lisää konserniohjauksen hengessä yhteishankintojen käyttöä.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus ja tuottavuus

Julkisen sektorin tuottavuuden parantamisen keskeinen haaste on saada valtionhallintoa paljon laajemman kuntasektorin tuottavuus nousuun. Vaikka julkisten palvelujen tuottavuuden mittaamiseen liittyy mittaus- ja tilastollisia ongelmia, tilastot ja tutkimukset osoittavat yksiselitteisesti kuntien ja kuntayhtymien tuottamien koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluiden yhteenlasketun kokonaistuottavuuden keskimäärin laskeneen 2000-luvulla. Vuodesta 2007 vuoteen 2008 lasku oli 0,5 %.

Hallituksen keskeinen toimenpide kuntasektorin tuottavuuden parantamiseksi on kunta- ja palvelurakenneuudistus. Kunta- ja palvelurakenteita uudistettiin 23.2.2007 voimaan tulleen ja vuoden 2012 loppuun voimassa olevan kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun puitelain avulla. Uudistuksen tarkoituksena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on siten parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palvelujen ohjauksen kehittämiseksi.

Uudistuksen tähänastiset vaikutukset näkyvät erityisesti kuntarakenteen kehityksessä. Vuonna 2007 toteutettiin 14 liitosta, v. 2008 yksi liitos ja v. 2009 32 liitosta. Näissä on mukana yhteensä 99 kuntaa. Vuosille 2010-2013 on pää-

tetty myös liitoksista. Kuntamäärä on vähentynyt vuoden 2009 alusta 67 kunnalla. Tällä hetkellä kuntia on yhteensä 348 ja v. 2013 kuntia tulee olemaan 337.

Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon väestöpohjat ovat uudistuksen myötä kasvamassa, mutta rakenteissa on edelleen hajanaisuutta. Ammatillisen peruskoulutuksen yhteistoiminta-alueita on muodostettu varsin hyvin, sillä vuoden 2010 jälkeen alle tavoitteen jäisi vain 3 - 4 kuntaa ja 1 - 2 kuntayhtymäjärjestäjää.

Uudistus on edelleen kesken, sillä kuntarakenne ei ole vielä riittävän yhtenäinen. Palveluiden uudistaminen ja tuottavuuden nostaminen on uudistuksen seuraava haaste. Tähän mennessä tuottavuuden parantamisen hidasteena ovat olleet mm. pitkät siirtymäajat henkilöstön tehtävien ja määrän muutoksille sekä kuntien yhtymissopimukset, jotka estävät tehottoman toiminnan välittömän karsimisen. Vasta siirtymäaikaa koskevien rajoitusten poistuttua ja uudistuksen edetessä voidaan laajemmin arvioida sen vaikutuksia tuottavuuden kehittymiseen ja pidemmän ajan menojen kasvun hillintään.

6 Julkisen talouden kestävyys

6.1 Kestävyyden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet

Suomen julkisen talouden näkymiä varjostaa kahden seuraavan vuosikymmenen aikana tapahtuva väestön nopea ikääntyminen. Tämän taustalla on sodan jälkeen syntyneiden suurten ikäluokkien siirtyminen työelämästä eläkkeelle. Ikääntymiseen vaikuttaa pysyvänä tekijänä myös elinajan jatkuva pidentyminen. Kansallisen väestöennusteen (2009) mukaan suomalaisten elinajanodotteen oletetaan kasvavan 9½ vuodella vuoteen 2060 mennessä, eli noin kahdella vuodella jokaista tulevaa vuosikymmentä kohti. Miesten elinajan odotetaan pitenevän 11 vuodella ja naisten 8 vuodella.

Suomen väestö ikääntyy vuoteen 2030 asti nopeammin kuin minkään muun EU:n jäsenmaan. Väestön ikääntyminen alkaa näkyä talouskehityksessä jo v. 2010, kun ensimmäinen suuri ikäluokka – v. 1945 syntynyt – täyttää 65 vuotta. Samalla työikäinen väestö alkaa vähentyä. Itsenäisen Suomen taloushistoriassa työikäinen väestö on vähentynyt vain sotavuosina ja 1960-luvun lopun parina vilkkaimpana Ruotsiin muuttovuonna.

Eläkkeiden nopein kasvu ajoittuu 2010-luvulle ja vanhusten hoito- ja hoivapalvelujen 2020-luvulle. Ikääntymisestä aiheutuvien kustannusten kasvu suhteessa bruttokansantuotteeseen on Suomessa 2010-luvulla nopeampaa kuin missään muussa EU-maassa. Samanaikaisesti kun julkiset menot kasvavat voimakkaasti, julkisen talouden rahoituspohjan kasvu hidastuu merkittävästi sen takia, että työvoima vähenee. Kestävyysshaaste tulee siten sekä menojen kasvun että verotulojen hidastumisen kautta.

Finanssi- ja talouskriisin takia julkinen talous on heikentynyt erittäin voimakkaasti, mikä on lisännyt entisestään kestävyysshaastetta. Vähättelemättä talouskriisin vaikutuksia julkisen talouden kestävyysikäntymisen aiheuttama haaste julkiselle sektorille on moninkertainen verrattuna talouskriisin aiheuttamaan haasteeseen. Ikääntymisen kustannukset ovat pysyviä ulottuen useille vuosikymmenille toisin kuin taantuman kustannukset, jotka pääosin ovat väliaikaisia. On arvioitu, että talouskriisin kustannukset julkiselle sektorille ovat vajaa kymmenesosa ikääntymisen aiheuttamista kustannuksista.

Väestön ikääntymisestä aiheutuviin julkisen talouden haasteisiin on Suomessa varauduttu mm.

- vähentämällä velkaantuneisuutta hyvinä aikoina kurinalaisella finanssipolitiikalla,
- rahastoimalla varoja tuleviin eläkkeisiin,
- uudistamalla eläkejärjestelmiä rahoituksellisesti kestävämpään suuntaan sekä
- vahvistamalla julkisen talouden rahoitus pohjaa kasvua ja työllisyyttä tukevalla talouspolitiikalla.

Ennen taluskriisiä, vuosina 2000 - 2008, valtiontalous pidettiin kurinalaisella finanssipolitiikalla ylijäämäisenä. Vähentämällä velkaa ja korkomenoja luotiin tilaa väestön ikääntymisestä aiheutuvalle menojen kasvulle. Eläkkeiden osittaisella rahastoinnilla on varauduttu tasoittamaan eläkkeiden rahoitusta sukupolvien välillä. Rahastoinnin ansiosta eläkemaksujen nousu jää pitkällä aikavälillä puoleen eläkemenojen nousupaineesta. Runsas neljäsosa eläkkeistä on rahastoituna ja eläkevarojen markkina-arvo on noin 60 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Eläkevaroja on enemmän kuin julkista velkaa.

Eläkejärjestelmää on uudistettu useaan kertaan 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Viimeisin kattava uudistus tuli voimaan pääosin vuoden 2005 alussa. Eläkeuudistus vahvistaa eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyttä sopeuttamalla eläkkeet elinajanodotteen muutoksiin ja kannustamalla ikääntyviä työntekijöitä korotettujen eläkekarttumien avulla pysymään työelämässä aiempaa pitempään.

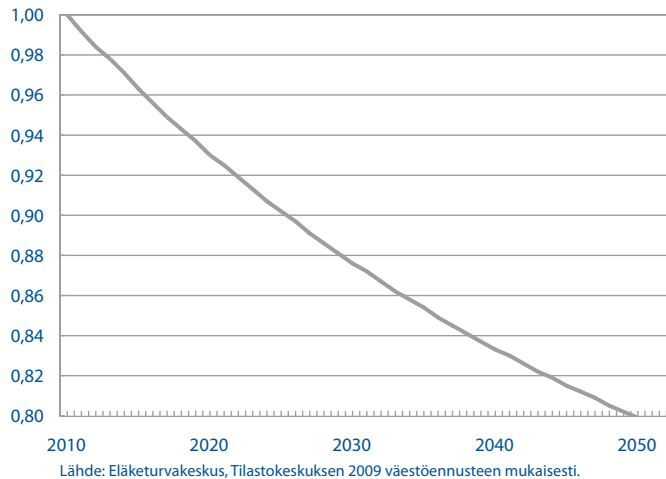
Maaliskuussa 2009 hallitus ja työmarkkinajärjestöt sopivat, että eläkkeelle siirtymistä tulee myöhentää vähintään kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä. Tätä varten hallitus asetti keväällä 2009 kaksi työryhmää miettimään keinoja, joilla efektiivistä eläkeikää saataisiin nostettua. Työryhmien ehdotukset valmistuvat tammikuun 2010 loppuun mennessä. On arvioitu, että jo aiemmin toteutetut eläkeuudistukset nostaisivat eläkkeelle siirtymisikää 1½ vuodella vuoteen 2025 mennessä, joten hallituksen tavoite on uusilla toimenpiteillä myöhentää eläkkeelle siirtymistä vielä tämän päälle 1½ vuodella vuoteen 2025 mennessä.

Ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysaste on ollut selvässä nousussa, mikä viittaa siihen, että toteutetut eläkeuudistukset toimivat niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Ikäryhmän 55 - 64 vuotta työllisyysaste on noussut 36,4 prosentista v. 1997 55,5 prosenttiin v. 2008. Jotta hallituksen tavoite työurien pidentymisestä kolmella vuodella toteutuisi, ei riitä, että yksinomaan vanhuuseläkkeelle siirtymistä myöhennetään. Myös riskiä joutua työkyvyttömyyseläkkeelle on vähennettävä. Suomessa on työkyvyttömyyseläkkeellä noin 9 % työvoimasta.

Eläkejärjestelmän kestävyuden vahvistamiseksi otetaan käyttöön vuoden 2010 alusta lukien elinaikakerroin (ks. kuvio), joka sopeuttaa alkavan eläkkeen elinajan muutokseen. Kertoimen eläkettä pienentävää vaikutusta voi kompen-

soida pysyttelemällä työelämässä hieman pitempään. Vuonna 2010 elinaika-kerroin pienentää alkavaa eläkettä 0,8 prosentilla, ja tämän voi kompensoida pidentämällä työuraa yhdellä kuukaudella. Vanhuuseläkkeissä ensimmäinen ikäluokka, jota kerroin koskee, ovat vuonna 1948 syntyneet, jotka täyttävät 62 vuotta ja ovat näin oikeutettuja varhennettuun vanhuuseläkkeeseen. Ennen heitä syntyneisiin ikäluokkiin ei sovelleta kerrointa. Vuonna 1947 syntyneiden kerroin on 1,00. Työkyvyttömyyseläkkeissä kerrointa sovelletaan kaikkiin alkaviin työkyvyttömyyseläkkeisiin ansaitun eläkeoikeuden osalta. Sen sijaan työkyvyttömyyseläkkeen ns. tulevan ajan oikeuteen ei sovelleta kerrointa. Tulevalla ajalla tarkoitetaan tässä aikaa eläketapahtumavuoden alusta vanhuuseläkeikään.

Elinaika-kerroin



Työllisyyden kohentamiseksi on myös purettu kannustinloukkuja uudistamalla verotusta ja sosiaaliturvajärjestelmiä työllisyyttä ja omatoimisuutta parantavaan suuntaan. Hallitus käynnisti v. 2007 ns. Sata-komitean pohtimaan sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Uudistuksen tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen ja riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Toimeksiannossaan hallitus edellytti, että komitean ehdotukset eivät saa vaarantaa julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä. Toimikunta sai työnsä valmiiksi joulukuussa 2009.

Osa-aika-eläkkeen alaikäraja nousee vuoden 2011 alusta kahdella vuodella 60 vuoteen. Maaliskuussa 2011 otetaan käyttöön ns. takuueläke, joka nostaa kaikkein pienimpien eläkkeiden tasoa.

Eläkeuudistuksen ohella myös työttömyysturvajärjestelmää on uudistettu työllisyyttä ja julkisen talouden kestävyyttä vahvistavaan suuntaan. Työttömyysputken (pidennetty ansiosidonnainen työttömyysturva ikääntyneille työn-

tekijöille), jonka kautta Suomessa on melko yleisesti siirrytty eläkkeelle, alaikäraja nousee vuoden 2011 alusta yhdellä vuodella 58 vuoteen. Työttömyysputkesta voi siirtyä vanhuuseläkkeelle joustavasti 62 – 65 vuoden ikäisenä.

6.2. Kestävyysslaskelma

Kestävyysslaskelman lähtövuosi on 2015 ja laskelma ulottuu vuoteen 2060. Talous- ja rahoituskriisin vuoksi talouskasvua ja julkisen talouden kestävyyttä koskevat näkymät ovat muuttuneet lyhyessä ajassa tuntuvasti ja laskelmien perusteita on jouduttu tarkistamaan. Laskelma perustuu kansalliseen väestöennusteeseen (Tilastokeskus 2009), joka poikkeaa joiltain osin Eurostatin väestöennusteesta³. Laskelma tehtiin kansallisella sosiaalimenojen laskentamallilla. Talouden makro-oletukset (työllisyys, työttömyys, tuottavuus ja korko) ovat EU:n talouspoliittisen komitean väestön ikääntymisen taloudellisia vaikutuksia selvittävässä työryhmässä yhteisesti sovitun ns. perusvaihtoehdon kaltaisia.

Peruslaskelmassa on oletettu, että finanssi- ja talouskriisin takia potentiaalisesta tuotannosta menetetään runsas 4 %. Laskelmassa työllisyysasteen oletetaan vakiintuvan vuoteen 2025 mennessä runsaaseen 73 prosenttiin ja työttömyysasteen 6½ prosenttiin. Tuotantopotentialin arvioidusta 4 prosentin supistumisesta suhteessa talouspoliittisen komitean perusuraan vajaa puolet on oletettu tapahtuvan työllisyyden heikkenemisen kautta ja runsas puolet tuottavuuden kasvun hidastumisen kautta. Työn tuottavuuden oletetaan kasvavan aikavälillä 2010-2019 1,9 % vuodessa ja tämän jälkeen 1,7 prosentin vuosivauhdilla. Lisäksi laskelmassa oletetaan, että vuosityöaika (työtunnit/vuosi) työllistä kohti pysyy vakiona. Bruttokansantuotteen keskimääräinen kasvuvauhti koko ennusteperiodilla on n. 1,8 % vuodessa. Edellä mainituilla oletuksilla laskettuna ns. ikäsidonnaiset menot (eläkkeet, terveydenhoito, pitkäaikaishoito, koulutus ja työttömyys) kasvavat aikavälillä 2008-2060 suhteessa bruttokansantuotteeseen 7,0 prosenttiyksiköllä. Vuoteen 2015 mennessä tästä kasvusta toteutuu jo 1,9 prosenttiyksikköä ja vuoteen 2030 mennessä 5,7 prosenttiyksikköä. Eläkemenojen nopein kasvu ajoittuu 2010-luvulle ja menohuippu saavutetaan kahden vuosikymmenen kuluttua, minkä jälkeen eläkemeno suhteessa bruttokansantuotteeseen hieman laskevat. Ylivoimaisesti nopeimmin lisääntyvät vanhus-ten pitkäaikaishoidon menot – 1,9 prosentista v. 2008 4,9 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen v. 2060. Työttömyysmenot pysyvät suurin piirtein lähtövuoden tasolla ja koulutusmenot supistuvat hieman nuorten ikäluokkien pienenemisen vuoksi (taulukko 7). Muiden kuin ikäsidonnaisten menojen oletettiin kestäväyslaskelmassa pysyvän vakiona suhteessa kokonaistuotantoon.

³ Kansallisessa väestöennusteessa elinajanodote kasvaa vuoteen 2060 mennessä runsaat 2 vuotta enemmän kuin Eurostatin v. 2008 tekemässä väestöennusteessa. Myös nettomaahanmuutto on jonkin verran suurempi.

Kestävyysslaskelmassa kokonaisveroaste pidettiin vakiona vuoden 2015 ennustetulla tasolla. Eläkemenojen nousupaineen annettiin purkautua eläkemaksuihin. Kun kokonaisveroaste pidettiin vakiona, muuta verotusta vastaa-
vasti alennettiin. Julkisen talouden perusjäämä määriteltiin nettoperiaatteella, eli se ei sisällä korkomenoja eikä korko- ja muita omaisuustuloja. Julkisen velan reaalikoroksi oletettiin 3 % ja työeläkerahastojen sekä muun julkisen talouden sijoitusten korko-oletus on 4 %.

Näillä oletuksilla laskettuna julkinen talous ei ole kestäväällä pohjalla. Tarkasteltaessa julkisen talouden eri sektorien kehitystä tilanne on kaksijakoinen. Eläkerahastojen talous on ylijäämäinen koko ennusteperiodin ajan ja eläkevarat suhteessa kokonaistuotantoon pysyvät melko vakaina runsaassa 60 prosentissa. Muu julkinen talous (valtio ja kunnat) on laskelman mukaan alijäämäinen koko tarkasteluajanjakson. Niiden alijäämä sekä velka kasvavat koko ennusteperiodin ajan.

Peruslaskelman mukaan julkisessa taloudessa on ns. kestävyysvaje⁴, joka on karkeasti arvioiden suuruudeltaan noin 5½ % suhteessa bruttokansantuotteen. Tämä tunnusluku osoittaa, kuinka paljon julkisen talouden tasapainoa tulisi välittömästi kohentaa joko veroja korottamalla ja/tai menoja karsimalla, jotta julkinen talous olisi kestäväällä pohjalla. Vajeen täsmällistä arviointia vaikeuttaa epävarmuus nykyisen talouskriisin pituudesta ja syvyydestä. Kestävyyssvajeindikaattori on varsin herkkä oletukselle lähtövuoden rakenteellisesta julkisen talouden tasapainosta. Talouskriisin takia rakenteellinen tasapaino on nyt merkittävästi huonompi kuin aikaisempina vuosina esitetyissä arvioissa.

Vakaampi ja vähemmän suhdanneherkkä indikaattori on lähtövuoden tavoitteellinen ylijäämä, joka toteutuessaan poistaisi kestävyysvajeen. Peruslaskelman mukaan kestävyysvajeen turvaava ylijäämä olisi v. 2015 noin 4 % suhteessa kokonaistuotantoon.

Vajeen nopea umpeen kuominen ei ole taantumien aikana järkevää, koska se hidastaisi talouden elpymistä ja voisi entisestäänkin vaikeuttaa julkisen talouden vakauttamista. Tilanne on nyt poikkeuksellisen haasteellinen, koska syvä taantuma ja ikääntymisen raju alku osuivat samaan ajankohtaan. Menohillinnan ja verojen korotusten ohella tarvitaan kestävyyttä vahvistavia rakenteellisia uudistuksia, jotka vaikuttavat julkiseen talouteen pitkällä aikavälillä. Rakenteellisilla uudistuksilla tulee tähdätä esimerkiksi työurien pidentämiseen eli julkisen talouden rahoituspohjan vahvistamiseen sekä julkisten menojen hyllyntään ns. hyvinvointipalvelujen tuottavuutta parantamalla.

⁴ EU:n komissio on kehittänyt kaksi kestävyyttä kuvaavaa indikaattoria: S1 ja S2 – indikaattorit. Ensin mainitussa velka-aste on tarkastelukauden lopussa (2060) 60 % / BKT. S2-indikaattorin mukaan velkaantuneisuus tasaantuu nykytasolle.

Taulukko 7. Julkinen talous 2008-2060, % kokonaistuotannosta

	2008	2015	2020	2030	2060	2060-2015 muutos
Kokonaismenot	49,0	51,4	54,0	58,2	71,4	20,0
mistä ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot	24,6	26,4	28,0	30,3	31,6	5,1
Eläkkeet	10,7	12,1	13,2	14,3	13,7	1,6
Ansioeläkkeet	9,3	10,7	11,9	13,2	12,9	2,2
Kansaneläkkeet	1,4	1,3	1,3	1,1	0,8	-0,5
Terveystenhoito	5,1	5,3	5,5	5,8	6,3	1,0
Pitkäaikaishoito	1,9	2,2	2,5	3,3	4,9	2,7
Opetus	5,6	5,5	5,5	5,6	5,4	-0,1
Työttömyys	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,0
Korkomenot	1,8	2,5	3,5	5,4	17,4	14,9
Kokonaistulot *)	53,4	49,9	51,3	50,7	49,5	-0,4
mistä omaisuustulot *)	5,1	4,3	5,7	5,1	3,9	-0,4
eläkemaksut	8,1	8,8	9,1	9,7	9,7	0,9
Nettoluotonanto *)**)	4,4	-1,5	-2,7	-7,5	-21,9	-20,4
Bruttovelka	37,2	60,0	68,3	106,8	344,2	284,2
mistä sulautettu velka	34,2	57,0	65,3	103,8	341,2	284,2
Eläkevarat, brutto	54,8	63,1	67,5	67,8	63,2	0,1
mistä sulautetut likvidit eläkevarat	42,4	50,7	55,1	55,4	50,8	0,1

*) Omaisuustuloihin ja nettoluotonantoon on vuodesta 2020 lähtien luettu osakesijoitusten arvon muutokset.

**) Vuodesta 2020 lähtien suhdannekorjattu jäämä.

	Oletukset, %			
	2015	2020	2030	2060
Työn tuottavuuden kasvu	1,8	1,7	1,7	1,7
BKT:n kasvu	2	1,6	1,7	1,7
Työvoimaosuudet				
miehet (20-64)	82,9	83,9	85,2	85,4
naiset (20-64)	79,3	80,3	81,6	81,9
kaikki (20-64)	81,1	82,1	83,5	83,7
Työttömyysaste	7	6,4	6,4	6,5
65 vuotta täyttänyt väestö, % kokonaisväestöstä	17,3	22,7	26,8	28,7
Inflaatio	2,0	2,0	2,0	2,0
Reaalikorko	3,0	3,0	3,0	3,0

6.3. Eläkerahastojen varat

Suomen ansiosidonnainen eläkejärjestelmä on osittain rahastoiva etuusperusteinen järjestelmä, jossa etuudet määräytyvät työhistorian pituuden ja ansiotason mukaan. Rahastointi on kollektiivista eikä se vaikuta eläkkeen tasoon, vaan sen tarkoitus on tasata eläkemaksua yli ajan. Kansantalouden tilinpitokehikossa yksityisen ja kunnallissektorin eläkerahastot luetaan sosiaaliturvarahastoihin. Valtion eläkerahasto sitä vastoin on osa keskushallintoa. Eläkerahastojen sulautettu markkina-arvo oli 96,9 mrd. euroa (52,4 % suhteessa bruttokansantuotteeseen) vuoden 2008 lopussa. Taulukoista 8-10 käy ilmi eläkerahastojen sulautettu ja sulauttamaton markkina-arvo vuosina 2002-2008.

Sulautettujen likvidien eläkevarojen sijoitustuotot – korot ja osingot – olivat noin 4,5 mrd. euroa v. 2008. Eläkevarojen markkina-arvo supistui rajusti finanssi- ja talouskriisin takia. Kun nämä eläkevarojen arvostusten muutokset, jotka olivat 19,5 mrd. euroa miinusmerkkiset, otetaan huomioon, sijoitustuotot olivat 15 mrd. euroa ”pakkasella”.

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

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A. Sulauttamattomat likvidit rahoitusvarat							
AF21 Käteisraha	2	0	0	0	0	0	13
AF22 Käteistalletukset	256	257	376	510	903	937	1026
AF29 Muut talletukset	880	379	377	246	199	78	175
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	1838	2320	2624	2666	1537	3438	4315
AF332 Joukkovelkakirjalainat	32312	32821	36355	38965	37507	33233	33429
AF34 Johdannaiset, netto	67	88	164	48	1264	1699	1139
AF511 Noteeratut osakkeet	10518	13807	17225	20355	23052	24556	11185
AF52 Rahasto-osuudet	3399	5209	7794	14420	21886	28396	19779
Yhteensä	49272	54881	64915	77210	86348	92337	71061
% BKT:sta	34,3	37,6	42,7	49,2	51,7	51,4	38,5
B. Julkisen sektorin (S.13) velka työeläkelaitoksille							
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	29	26	257	42	76	111	80
AF332 Joukkovelkakirjalainat	4786	4666	3512	3606	2817	3062	2923
Yhteensä	4815	4692	3769	3648	2893	3173	3003
% BKT:sta	3,3	3,2	2,5	2,3	1,7	1,8	1,6
C. Sulautetut likvidit rahoitusvarat (=A-B)							
AF21 Käteisraha	2	0	0	0	0	0	13
AF22 Käteistalletukset	256	257	376	510	903	937	1026
AF29 Muut talletukset	880	379	377	246	199	78	175
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	1809	2294	2367	2624	1461	3327	4235
AF332 Joukkovelkakirjalainat	27526	28155	32843	35359	34690	30171	30506
AF34 Johdannaiset, netto	67	88	164	48	1264	1699	1139
AF511 Noteeratut osakkeet	10518	13807	17225	20355	23052	24556	11185
AF52 Rahasto-osuudet	3399	5209	7794	14420	21886	28396	19779
Yhteensä	44457	50189	61146	73562	83455	89164	68058
% BKT:sta	30,9	34,4	40,2	46,8	50,0	49,6	36,8
D. Kaikki rahoitusvarat *							
Sulauttamattomat varat	63557	69267	78340	90509	100264	107871	90968
% BKT:sta	44,2	47,5	51,5	57,6	60,0	60,0	49,2
Sulautetut varat	57812	63714	73817	86116	96636	103589	86615
% BKT:sta	40,2	43,7	48,5	54,8	57,9	57,7	46,9

* Johdannaiset, netto

Lähde: Tilastokeskus: Rahoitustilastot

Taulukko 9. Valtion eläkerahaston sijoitusten markkina-arvo

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
	milj. euroa						
Sulautumattomat varat	4484	5795	6867	8201	10305	12051	10355
Sulautetut varat	3099	4549	6339	7963	10127	11813	10254
	% BKT:sta						
Sulautumattomat varat	3,1	4,0	4,5	5,2	6,2	6,7	5,6
Sulautetut varat	2,2	3,1	4,2	5,1	6,1	6,6	5,6

Lähde: Valtion eläkerahasto

10. Eläkerahastojen sijoitusten markkina-arvo yhteensä (taulukot 8 ja 9)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
	milj. euroa						
Sulautumattomat varat	68041	75062	85207	98710	110569	119922	101323
Sulautetut varat	60911	68263	80156	94079	106763	115402	96869
Sulautetut likvidit varat	47556	54738	67485	81525	93029	100977	78312
	% BKT:sta						
Sulautumattomat varat	47,3	51,5	56,0	62,8	66,2	66,7	54,8
Sulautetut varat	42,4	46,8	52,7	59,9	63,9	64,2	52,4
Sulautetut likvidit varat	33,1	37,5	44,4	51,9	55,7	56,2	42,4

Lähde: Tilastokeskus ja Valtion eläkerahasto

7 Kansalliset finanssipolitiikan menettelyt ja instituutiot

Huhtikuussa 2007 toimikautensa aloittanut hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspääöstä, joka annettiin 25.5.2007. Hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyspääöksen puitteissa mahdollista.

Vuosittaisilla valtiontalouden kehyspääöksillä ei muuteta menokehysten perusteena olevaa, hallitusohjelmassa määriteltyä menolinjaa, vaan tarkistetaan vaalikauden kehys teknisesti vastaamaan hinta- ja kustannustasossa sekä talousarvion rakenteessa tapahtuneita muutoksia. Valtioneuvoston päättämä valtiontalouden kehys on myös seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmisteluohje hallinnonaloille.

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

Edelliseltä vaalikaudelta saatujen kokemusten perusteella kehysjärjestelmää kehitettiin ja uudistettu kehysjärjestelmä otettiin käyttöön tällä vaalikaudella. Siihen lisättiin erityisesti joustavuutta lisääviä elementtejä, kuten kiinteä vuosittainen lisätalousarviovaraus sekä erityinen jakamaton varaus hallituksen tulevia päätöksiä varten. Lisäksi kehyksestä budjetoimatta jääneitä varoja on nykyisin mahdollista käyttää seuraavana vuonna. Muutenkin menojen ajoittumista eri vuosille on tehty joustavammaksi. Hallitusohjelmassa on esimerkiksi sallittu tarkistukset kehysten tasoon menojen ajoitusmuutosten ja menojen uudelleenbudjetoinnin perusteella. Tällöin jonkin vuoden kehystä korotetaan samalla määrällä kuin toisen vuoden kehystä alennetaan. Jos jonkin hankkeen tai vastaavan kokonaisuuden menot joudutaan budjetoimaan uudelleen, eikä aiempaa määrärahaa ole poistettu, korotetaan kehystä uudelleenbudjetoinnin vaatimalla määrällä.

Valtiontalouden menokehysten lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu kaksi valtiontalouden tasapainotilaan liittyvää tavoitetta. Hallitusohjelman mukaan hallitus tavoittelee valtiontalouteen yhtä prosenttia BKT:sta vastaavaa rakenteellista ylijäämää vaalikauden lopussa. Hallitusohjelmassa myös lähdettiin siitä, ettei valtiontalouden alijäämä edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2½ prosenttia BKT:sta.

Nykyisen hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä vaalikauden kehys asetettiin siten, että se toteuttaa hallitusohjelmassa sovittua 1,3 mrd. euron menolisäyksen vuoden 2011 tasolla. Vuoden 2010 kehystaso on hinta- ja kustannustasossa sekä talousarvion rakenteessa tapahtuneiden muutosten jälkeen 37,0 mrd. euroa.

Kehyksen liikkumatila on ollut talouskriisin vuoksi erityisen tiukka vuoden 2010 budjetin valmistelussa. Tämän vuoksi hallitus valmisti kaikille hallinnonaloille kohdistuvat noin 230 milj. euron uudelleenkohdennukset, joissa mm. virastojen toimintamenoja alennettiin yhteensä 56 milj. eurolla. Uudelleenkohdennuksen myötä määrärahoja on lisätty erityisesti työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden hoitoon. Odottamattomia määrärahatarpeita varten vuodelle 2010 jää 300 milj. euron lisätalousarviovaraus.

Viime vaalikausi (2003–2007) osoitti, että menosääntöön perustuva monivuotinen kehysjärjestelmä on toimiva. Edellinen hallitus sitoutui noudattamaan kehysmenettelyä ja menot pysyivät asetetun kehysten puitteissa. Yleinen talouskehitys oli edellisen vaalikauden aikana odotettua parempaa. Osaksi juuri menosäännön ansiosta välttyttiin harjoittamasta myötäsyklistä finanssipolitiikkaa ja valtiontalouden ylijäämät käytettiin valtion velan lyhentämiseen sekä valtion eläkerahaston kartuttamiseen. Automaattisten vakauttajien jättäminen menosäännön ulkopuolelle on ollut hyvä ratkaisu.

Menosääntöpainotteinen sääntökehikko on osoittautunut jokseenkin toimivaksi myös nykyisen talouskriisin aikana. Verotukien välityksellä tapahtuvaa menokehysten kiertoa ei ole toistaiseksi sanottavasti esiintynyt. Kehykset ovat jättäneet täyden pelivaran finanssipolitiikan suhdanteita tasaavalle automatiikalle. Näyttöä ei ole liioin siitä, että kehykset olisivat estäneet aktiivisen suhdannepolitiikan harjoittamisen. Poliittinen sitoutuminen menokehyksiin on pysynyt vahvana. Silti finanssipolitiikan menettelyjä on syytä kehittää edelleen mm. selkeyden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi sekä talouskriisistä saatujen kokemusten valossa.

Menokehysten noudattamisesta huolimatta finanssipolitiikan keskeinen tavoite, julkisen talouden kestävyys turvaaminen, on lipunut yhä kauemmaksi. Valtiontalouden rahoitusasemalle hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet eivät ole toteutumassa, vaikka kehyksissä onkin pysytty. Hallituksen tekemässä nk. puolivälitarkistuksessa todettiin, että hallitusohjelmassa asetetuista tasapainotavoitteista voidaan tilapäisesti joustaa, jos samaan aikaan tehdään julkista taloutta rakenteellisesti vahvistavia päätöksiä.

Talouden elvytystoimien ohessa huomio kiinnittyy lähitulevaisuudessa yhä enemmän kriisin jälkeiseen aikaan. Uskottavan, kriisin jälkeisen irtaantumisen nk. exit-strategian laatiminen on finanssipolitiikan keskeinen lähiajan tehtävä. Käytännössä kaikissa kansainvälisten järjestöjen irtaantumisstrategioita koskevissa suosituksissa keskeisenä elementtinä on finanssipolitiikan säännöshahvikkojen vahvistaminen finanssipolitiikan uskottavuuden parantamiseksi. Tulevassa finanssipolitiikan säännösten kehittämistyössä ja tulevan vaalikauden tavoitteenasettelussa julkisen talouden kestävyydelle olisi annettava nykyistä suurempi painoarvo.



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

6a/2010
Valtiovarainministeriön julkaisu
helmikuu 2010

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-032-7 (nid.)

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-033-4 (pdf)

**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

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



FINANSMINISTERIET

Uppdatering av Finlands stabilitets- program 2009



6b/2010

Ekonomiska och finanspolitiska översikter



FINANSMINISTERIET

Uppdatering av Finlands stabilitetsprogram 2009

Finansministeriets publikationer

6b/2010

Ekonomiska och finanspolitiska översikter

FINANSMINISTERIET
PB 28 (Snellmansgatan 1 A) 00023 STATSRÅDET
Telefon 09 16001 (växeln)
Internet: www.finansministeriet.fi
Layout: Anitta Heiskanen/FM, informationen



Edita Prima Ab
Helsingfors 2010

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2010	
Författare	Ekonomiska avdelningen	
Publikationens titel	Uppdatering av Finlands stabilitetsprogram 2009	
Publikationens andra versioner	Publikationen finns på svenska på Internet-adress www.vm.fi/svenska	
Nyckelord		
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 6b/2010	
Beställningar/distribution	Finansministeriets publikationsteam, e-post: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2010	
ISBN 978- 952-251-039-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 58	Språk svenska
	Pris	

Sammandrag

Uppdateringen av stabilitetsprogrammet baserar sig på rambeslutet för statsfinanserna för 2010-2013, budgeten för 2010 som godkändes av riksdagen 18.12.2009 samt på den prognos på kort sikt som publicerades i finansministeriets konjunkturöversikt i december 2009.

Den globala ekonomiska krisen utvecklades i Finland till en exceptionellt djup recession i slutet av 2008. Recessionen lämnar djupa och långvariga spår i den offentliga ekonomins finansiella balans och skuldförhållande. Den tidigare starka offentliga ekonomin har till följd av recessionen på bara ett år börjat uppvisa ett underskott.

Underskottet inom hela den offentliga ekonomin fördjupas 2010 till 3½ % av bruttonationalprodukten. Detta överskrider den gräns på 3 % som satts för underskottsförhållandet i EU-ländernas offentliga ekonomi i stabilitets- och tillväxtpakten.

Den stora utmaningen för den ekonomiska politiken under de närmaste åren är att genomföra den s.k. exitstrategin efter recessionen där tillväxstödande åtgärder förenas med åtgärder för att anpassa den offentliga ekonomin. Recessionen har också komplicerat de utmaningar som den åldrande befolkningen medför för den offentliga ekonomin. Man måste nu förbereda sig på utgiftstrycket från den åldrande befolkningen med en betydligt svagare offentlig ekonomi än tidigare.

För den offentliga ekonomins finansiella situation i Finland är målet på medellång sikt ett strukturellt överskott på 0,5 % i relation till bruttonationalprodukten. Med en utveckling enligt baskalkylen kommer målet på medellång sikt inte att nås under programperioden utan nya, betydande tilläggsåtgärder. Det strukturella underskottet i den offentliga ekonomin uppskattas 2013 fortfarande vara 1,3 % i relation till totalproduktionen

Innehåll

Inledning och sammanfattning	9
1 Den ekonomiska politikens mål och utgångspunkter	13
1.1 Allmänt	13
1.3 Uppdateringen av stabilitetsprogrammet 2009 och behandlingen i Finland	15
2 Det ekonomiska läget och utsikterna	17
2.1 Den senaste utvecklingen och den närmaste tidens utsikter	17
2.2 Den ekonomiska utvecklingen på medellång sikt	22
3 Den offentliga ekonomins balans och skuld	25
3.1 Finanspolitikens strategi, mål på medellång sikt och exitåtgärder	25
3.2 Den offentliga sektorns finansiella situation och den offentliga skulden	28
3.3 Den offentliga ekonomins konjunkturrensade balans	29
4 Känslighetsanalys och jämförelse med föregående års program	33
4.1 Riskerna för den ekonomiska utvecklingen och deras inverkan på den offentliga ekonomin	33
4.2 Jämförelse med föregående års program	36
5 Den offentliga ekonomins inkomster och utgifter	39
5.1 Regeringens linje	39
5.2 Den offentliga sektorns inkomster och beskattningen	39
5.3 Den offentliga sektorns utgifter	41
5.4 Den offentliga ekonomins produktivitet	43
6 Den offentliga ekonomins hållbarhet	47
6.1 Åtgärder för att stärka hållbarheten	47
6.2 Hållbarhetskalkyl	50
6.3 Pensionsfondernas tillgångar	53
7 Finanspolitikens nationella förfaranden och institutioner	57

Inledning och sammanfattning

När den ekonomiska krisen började befann sig den finländska samhällsekonomin i ett bra läge jämfört med många andra länder eftersom man kunde möta recessionen med ett överskott i den offentliga ekonomin. Också företagens balansräkningar har varit starka, och banksektorn har vilat på stabil grund. Finanssektorn har också väl stått emot det kaos som den globala finanskrisen orsakat. Finlands exportberoende ekonomi kastades dock in i en exceptionellt djup recession. År 2009 beräknas ekonomin ha krympt med 7,6 %, vilket är betydligt mera än genomsnittet i EU-länderna. Nationalprodukten krympte t.o.m. snabbare än under något enskilt år under depressionen i början av 1990-talet.

Regeringen har svarat snabbt på den försämrade ekonomiska situationen med stimulansåtgärder. De kan dock bara lindra krisens verkningar på hemmamarknaden, inte ersätta exportminskningen till följd av raset i den internationella handeln. Stimulansåtgärderna kan inte heller utökas i det oändliga, för även under en recession måste man se till att den offentliga ekonomin är hållbar. Ett långvarigt och djupt underskott i den offentliga ekonomin skulle öka räntebördan och undergräva hållbarheten samt försämra den ekonomiska politikens trovärdighet och således också effekten av stimulansåtgärderna med tiden.

Den ekonomiska nedgången tycks ha brutits i slutet av fjolåret och 2010 antas nationalprodukten öka något. Efter recessionen kan man dock inte vänta sig någon liknande snabb ekonomisk återhämtning i Finland som den vi upplevde efter 1990-talets depression. I bakgrunden fanns då den finska elektrotekniska industrins kraftiga expansion som baserade sig på den nya data- och kommunikationsteknologins globala genombrott. Detta ökade produktiviteten och gav upphov till en tillväxtimpuls som före millennieskiftet lyfte upp Finland bland de snabbast växande samhällsekonomierna i Europa. Devalveringen i början av 1990-talet hade dessutom förbättrat exportprodukternas priskonkurrenskraft. Under de närmaste åren finns inte längre någon motsvarande expansion baserad på data- och kommunikationsteknologin inom synhåll. Några nya kraftiga tillväxtbranscher har inte heller stigit fram. Exportindustrins priskonkurrenskraft kan inte heller längre upprätthållas med valutakurspolitikens hjälp, utan den måste skötas med växande produktivitet och en konkurrenskraftig kostnadsstruktur.

Arbetslösheten växer kraftigt till följd av recessionen. Ju längre lågkonjunkturen och återhämtningen från den räcker, desto större del av den växande arbetslösheten blir strukturell. Situationen kompliceras av strukturförändringen inom ekonomin. Den har drabbat framför allt skogsindustrin men även andra branscher som är viktiga för Finlands export känner starkt av den, t.ex. verkstadsindustrin och den elektrotekniska industrin. Efter recessionen hotar Finlands industrikapacitet att stanna på en lägre nivå än tidigare. Ersättande arbetsplatser uppkommer inte nödvändigtvis inom samma yrken och på samma orter där arbetsplatserna minskade under krisåren. Utmaningen består således i att förbättra arbetsmarknadens funktion, omskola arbetskraften och öka rörligheten.

Recessionen lämnar djupa och långvariga spår i den offentliga ekonomins finansiella balans och skuldförhållande. Den tidigare starka offentliga ekonomin har till följd av recessionen redan efter ett år börjat uppvisa ett underskott. Underskottet inom hela den offentliga ekonomin fördjupas 2010 till 3½ % av bruttonationalprodukten och enligt bastrenden skulle den offentliga ekonomin uppvisa ett underskott under hela programperioden. Endast arbetspensionsfonderna, som till skillnad från många andra EU-länder enligt nationalräkenskaperna hänförs till den offentliga sektorn i Finland, fortsätter att uppvisa ett överskott. Före 2013 växer skuldförhållandet till drygt 56 %. Att sanera den offentliga ekonomin är speciellt i Finland en utmanande uppgift, eftersom de stora åldersklasserna uppnår pensionsåldern under årtiondets första år. Arbetskraftsminskningen till följd av den allt äldre befolkningen begränsar den ekonomiska tillväxten och leder snart till arbetskraftsbrist.

Inom de närmaste åren är en stor utmaning för den ekonomiska politiken att genomföra en s.k. exitstrategi efter recessionen, där tillväxtstödande åtgärder kombineras med åtgärder för att anpassa den offentliga ekonomin. Regeringen har redan avtalat om vissa enstaka åtstramningsåtgärder, men regeringen kommer till stor del att besluta om exitstrategin senare. Enligt vad man redan kommit överens om höjs både den allmänna och de sänkta mervärdesskattesatserna med en procentenhet i början av juli 2010. Dessutom höjs energiskatterna vid ingången av 2011. Dessa åtgärder har beaktats i bastrenden i stabilitetsprogrammet.

Eftervården efter recessionen fortsätter flera år. Därför är strukturer som underlättar en långsiktig skötsel av den offentliga ekonomin, t.ex. budgetplanering på medellång sikt och därpå baserade utgiftsramar som sträcker sig över valperioden, ett viktigt redskap för att verkställa strategin. Erfarenheterna från tiden före krisen har visat att ett flerårigt ramförfarande som baserar sig på en utgiftsregel fungerar. Utgifterna har hållits inom ramen också under recessionen och stimulansåtgärderna. En bidragande orsak till att man hållit sig inom ramen är att konjunktürkänsliga utgiftsposter, t.ex. utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa, står utanför ramförfarandet och sålunda har utgiftssidans konjunkturautomatik fungerat fullt ut.

Förutom åtgärder som stärker den offentliga ekonomins finansiella situation stöds den offentliga ekonomins hållbarhet av strukturella reformer som utgör en fast del av exitstrategin. Regeringen har satt som mål att vidta åtgärder som kan förlänga arbetskarriärerna med minst tre år före 2025. Också projekt som startat tidigare kan stödja den offentliga förvaltningens och det offentliga serviceutbudets produktivitet, som är viktig med tanke på hållbarheten. Genom kommun- och servicestrukturprojektet utvecklas sätten att producera och organisera den service som kommunerna tillhandahåller samt försöker man stärka den ekonomiska grunden för ordnandet och produktionen av servicen. Genom produktivetsprojektet effektiviseras den offentliga sektorns verksamhet och omfördelas arbetskraften. I fortsättningen fästs särskild uppmärksamhet vid att utveckla den kommunala servicens produktivitet.

Enligt den 2005 reviderade tillväxt- och stabilitetspakten ska medlemsländerna uppställa ett budgetmål på medellång sikt (s.k. "medium-term objective") för hela den offentliga ekonomins strukturella finansiella situation. I detta stabilitetsprogram sätts som medelfristigt mål för Finland ett strukturellt överskott på 0,5 % i hela den offentliga ekonomin i relation till bruttonationalprodukten. Enligt bastrenden i stabilitetsprogrammet uppskattas den offentliga ekonomins strukturella underskott vara 1,3 % i relation till bruttonationalprodukten 2013. Med en utveckling enligt bastrenden kommer således det medelfristiga målet inte att uppnås under programperioden utan nya, betydande tilläggsåtgärder. För att målet ska uppnås förutsätts att den offentliga ekonomins strukturella finansiella situation årligen stärks med i medeltal drygt ½ procentenhet i relation till bruttonationalprodukten 2011-2013.

Fast överskottsmålet på medellång sikt uppnås förslår det inte ensamt till för att garantera den offentliga ekonomins hållbarhet på lång sikt, för bedömningen är att ett överskott på ungefär 4 % av bruttonationalprodukten skulle trygga hållbarheten. Till följd av det stora hållbarhetsunderskottet måste den offentliga ekonomin stödjas både med åtgärder som stärker budgetbalansen under programperioden och med strukturella reformer som stödjer tillväxten och dämpar utgiftstrycket till följd av befolkningens stigande medelålder.

1 Den ekonomiska politikens mål och utgångspunkter

1.1 Allmänt

När regeringen inledde sin verksamhet och formulerade sina mål enligt regeringsprogrammet våren 2007 hade Finland en lång period av snabb ekonomiskt tillväxt bakom sig. Den offentliga ekonomin uppvisade ett kraftigt överskott och utgående från den uppskattade ekonomiska tillväxten antogs den förbli tämligen starkt under regeringsperioden. Till följd av amorteringen på statsskulden och den låga räntenivån hade statens ränteutgifter sjunkit en längre tid, vilket hade bidragit till att förbättra statens finansiella situation.

I sitt regeringsprogram eftersträvade regeringen en klart starkare ekonomisk tillväxt än expertbedömningarna. Sålunda uppskattade man att antalet arbetsplatser kan utökas med 80 000–100 000 under valperioden, om den internationella ekonomin fortsätter att utvecklas gynnsamt och löneutvecklingen stödjer sysselsättningen. I början av regeringsperioden, före den globala recessionen, fortsatte den ekonomiska tillväxten att vara stark och före sommaren 2008 nåddes ungefär halva målet i fråga om ökningen av antalet arbetsplatser. Den djupa recessionen har emellertid förändrat situationen fullständigt. Regeringsprogrammets mål för sysselsättningen och den offentliga ekonomin kommer inte att nås.

Den åldrande befolkningen har redan länge setts som en stor utmaning som regeringen försöker möta med olika metoder. Vid sidan av åldrandet har lindrande av effekterna av den snabbt framåtskridande recessionen samt stärkande av den offentliga ekonomin och den ekonomiska tillväxten efter recessionen stigit fram som utmaningar. Fast recessionen har vänt uppmärksamheten till mera kortsiktiga frågor, har problemen i anslutning till den åldrande befolkningen inte försvunnit. Utgångsläget har däremot försämrats avsevärt. Nu måste man förbereda sig på utgiftstrycket från den åldrande befolkningen med en mycket svagare offentlig ekonomi.

Regeringen har svarat snabbt på den försämrade ekonomiska situationen med stimulansåtgärder enligt de principer som överenskommits i återhämt-

ningsplanen för Europa (European Economic Recovery Plan). Krisens verkningar har dämpats bl.a. genom att tidigare lägga offentliga investeringar, lindra beskattningen och underlätta företagens finansieringsmöjligheter.

Den ekonomiska politik som förs efter recessionen måste kombinera en tillväxstödjande politik med åtgärder som stärker den offentliga ekonomin och dess hållbarhet och som förbättrar förtroendet. Den offentliga ekonomins anpassningsbehov är omfattande och tidpunkten för anpassningen måste övervägas noga. Den offentliga ekonomins finansiella situation försämrats klart mera 2009–2010 i Finland än i EU-länderna i genomsnitt. I Finland börjar ökningen av de åldersbundna utgifterna till följd av den åldrande befolkningen dessutom att belasta den offentliga ekonomin redan innan man klarat sig från recessionen ordentligt. I Finland måste man således ta tag i de utmaningar som den åldrande befolkningen för med sig snabbare än i EU-länderna i genomsnitt.

1.2 Allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken

När Europeiska rådet våren 2008 inledde den andra treårsperioden av den förnyade Lissabonstrategin fastställde man att de nuvarande integrerade linjerna (allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och riktlinjer för sysselsättningen) fortfarande gäller och är användbara även under perioden 2008–2010. Enligt dem måste man gå in för att höja unionens potential för ekonomisk tillväxt samtidigt som man upprätthåller en stark offentlig ekonomi, om målen enligt Lissabonstrategin ska nås. Målet ska vara att stödja informationsarbete, öka utbudet av arbetskraft och skapa nya arbetsplatser.

Europeiska rådet konstaterade på sitt toppmöte våren 2009 att i den nuvarande krisen förblir den förnyade Lissabonstrategin, däribland de nuvarande integrerade riktlinjerna, en effektiv ram för att främja hållbar tillväxt och sysselsättning. Europeiska rådet betonade att krisen understryker behovet av att fortsätta och påskynda strukturreformerna. Samtidigt gav man länderna inom euroområdet rekommendationer. Man uppmuntrade medlemsländerna att bl.a. påskynda strukturreformerna, säkerställa den offentliga ekonomins hållbarhet, förbättra kvaliteten i den offentliga ekonomin, öka flexibiliteten och konkurrenskraften på marknaden för varor och tjänster samt att se till att all EU-lagstiftning om finansiella tjänster genomförs. Inga ländervisa rekommendationer riktades mot Finland. Europeiska rådet påpekade dock att Finland kommer att ställas inför utmaningar på grund av den åldrande befolkningen.

Regeringens ekonomiska politik står i samklang med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken samt de integrerade riktlinjerna för 2008–2010. En mera detaljerad beskrivning av regeringens ekonomisk-politiska åtgärder ges i senare avsnitt i detta stabilitetsprogram samt i Finlands nationella handlingsplan som regeringen godkände i oktober 2009. Uppdateringen av stabilitetsprogrammet och Finlands nationella handlingsplan är sinsemellan

förenliga. I handlingsplanen har angetts endast sådana reformer som ingår i regeringsprogrammet eller som regeringen har beslutat att ska genomföras. Alla betydande strukturella reformer som anges i den nationella handlingsplanen ingår i de av regeringen godkända utgiftsramarna. De har således beaktats i stabilitetsprogrammets bastrend.

1.3 Uppdateringen av stabilitetsprogrammet 2009 och behandlingen i Finland

Uppdateringen av stabilitetsprogrammet bygger på beslutet om ramarna för statsfinanserna 2010–2013 som gavs 26.3.2009, budgetpropositionen för 2010 som riksdagen godkände 18.12.2009 samt den prognos på kort sikt som finansministeriet publicerade i konjunkturöversikten i december 2009. I utgiftskalkylerna för 2010–2013 har beaktats verkningarna av de beslut som ingick i budgeten för 2010.

Dokumentet skickas till EU:s institutioner efter det att det godkänts vid statsrådets allmänna sammanträde. I beredningsskedet presenterades innehållet i uppdateringen av stabilitetsprogrammet också för riksdagen. Kommissionens bedömning och rådets utlåtande om Finlands stabilitetsprogram kommer att behandlas av riksdagen i samband med förberedelserna för rådet för ekonomiska och finansiella frågor (det s.k. Ecofin-rådet). Uppdateringen av stabilitetsprogrammet följer den praxis som EU:s råd godkände i oktober 2005.

2 Det ekonomiska läget och utsikterna

2.1 Den senaste utvecklingen och den närmaste tidens utsikter

Inom den internationella ekonomin har den djupaste fasen i recessionen passerat och återhämtningen har kommit i gång. Den förbättrade situationen är delvis en följd av de massiva stimulansåtgärder som har vidtagits inom finans- och penningpolitiken för att upprätthålla tillväxten och lugna marknaderna. En del av den ökade efterfrågan beror på att lagren kompletterats närmare den normala nivån. När effekten av dessa faktorer stegvis börjar försvinna och när finans- och penningpolitiken så småningom måste inriktas på att säkerställa ekonomins hållbarhet på längre sikt, kan den spirande tillväxten inte antas ta fart tillnärmelsevis lika snabbt som vid konjunkturuppgångar i allmänhet.

Det finns också andra faktorer som fördröjer tillväxten. Det låga kapacitetsutnyttjandet, den växande arbetslösheten, de sjunkande priserna på bostäder och andra förmögenhetsvärden samt hushållens skuldsättning bromsar investerings- och konsumtionsökningen. Den globala obalansen, dvs. över- och underskotten i bytesbalanserna, förutsätter korrigerande åtgärder och strukturella förändringar; större inhemsk efterfrågan i överskottsländerna och lägre inhemsk efterfrågan och större export i underskottsländerna.

Det är ekonomierna i utveckling som går i bräsch för återhämtningen. Tillväxten i de industrialiserade ekonomier torde förbli lam ända till slutet av 2010 och torde för snabbas först 2011. Världsekonomin förutspås krympa med drygt 1 % 2009 och växa med över 3 % 2010–2011. Euroområdet torde efter fjolårets tillbakagång med 4 % växa med cirka 1 % 2010–2011.

Raset i den finländska ekonomin i slutet av 2008 och under det första halvåret 2009 var mycket snabbt och drastisk. Bruttonationalprodukten sjönk till samma nivå som ungefär tre år tillbaka. Enligt prognosen har botten för den nuvarande konjunkturcykeln nåtts och Finlands ekonomi börjar försiktigt klättra uppåt. År 2009 förväntas bruttonationalprodukten krympa med 7,6 %, dvs. mera än något år under depressionen i början av 1990-talet. Under 2010 växer

den finländska ekonomin bara med knappt 1 % medan investeringarna fortfarande krymper och 2011 uppskattas tillväxten till 2,4 % när alla efterfrågeposter växer. Den ekonomiska tillväxten efter det drastiska nivåfallet kommer alltså att vara tämligen dämpad.

Till följd av den internationella recessionen minskade Finlands export med ungefär en fjärdedel 2009. Nedgången var rekordstor. Exporten minskade kännbart drastiskare än i början av 1990-talet, då exporten som mest krympte med 7 % på ett år. Den finländska exportmarknaden har emellertid redan börjat växa. Dessutom visar färsk statistik att produktionen av mellanprodukter och investeringsnyttigheter har ökat. Exporten förutspås öka med 5 % 2010. Exportökningen stöds särskilt av efterfrågan på mellanprodukter och tjänster på Finlands exportmarknad. Däremot förväntas efterfrågan på investeringsnyttigheter alltså vara anspråkslös 2010. År 2011 piggnar investeringarna till på Finlands exportmarknad vilket sätter fart på efterfrågan på investeringsnyttigheter. Exportökningen förutspås då komma upp till 5 ½ %. Också importökningen tilltar till 4 % eftersom den inhemska efterfrågan väntas bli starkare.

Den ett år långa nedgången i de privata konsumtionsutgifterna tog slut i juli-september 2009, när konsumtionen ökade med 0,3 % jämfört med föregående kvartal. Under hela 2009 stannade nedgången i de privata konsumtionsutgifterna på cirka 2 % och 2010 tycks redan bli ett tillväxtår, för konsumenternas förtroende har fortsatt att växa. Detta trots att konsumenternas sparande fortsätter att öka till följd av försiktighet som har att göra med bl.a. risken för arbetslöshet. Hushållens köpkraft tilltar alltså snabbare än konsumtionsutgifterna. Lindringarna i inkomstbeskattningen och framför allt kompenseringen av de stigande socialavgifterna bidrar till att höja inkomsterna. Å andra sidan stiger den genomsnittliga kommunalskattesatsen betydligt. År 2010 torde hushållen använda något mera pengar än föregående år för såväl varor som tjänster, endast i fråga om delvis varaktiga varor torde man vara mera sparsam. År 2011 förväntas hushållens inkomster öka när arbetslösheten börjar ge med sig. Om förtroendet för framtiden fortsätter att stiga, torde konsumtionen 2011 för första gången på fem år öka snabbare än inkomsterna, dvs. spargraden skulle sjunka något.

Investeringarna sjönk med uppskattningsvis 12 % 2009. Investeringarna i bostadsbyggnader nådde botten hösten 2009 och i slutet av året vände de försiktigt uppåt eller så gör de det senast i början av 2010. Också investeringarna i anläggningsarbeten ökar 2010. Övriga husbyggnadsinvesteringar samt investeringarna i maskiner och anordningar blir livligare tidigast 2011, då också de totala investeringarna väntas börja öka på nytt. Konjunkturläget i husbyggnadsbranschen är fortfarande svagt. År 2009 var nyproduktionen ungefär en fjärdedel mindre än föregående år, å andra sidan ökade ombyggnadsverksamheten i någon mån bl.a. tack vare stimulansåtgärderna. Antalet påbörjade bostäder håller dock på att öka något från bottennivån i första hand tack vare att den statsstödda bostadsproduktionen ökar. År 2010 fortsätter husbyggnadsin-

vesteringarna att krympa något, för byggandet av framför allt industri- och kontorslokaler är lamt. År 2011 förväntas såväl husbyggandet som anläggningsarbetena öka något.

År 2009 minskade antalet sysselsatta med uppskattningsvis 80 000 personer. Tills vidare har permitteringarna för viss tid, som i arbetskraftsundersökningen räknas som sysselsatta, inte lett till permanenta uppsägningar i befarad omfattning. Mest minskade arbetsplatserna inom industrin och privata tjänster. Däremot ökade efterfrågan på arbetskraft något inom offentlig service. Antalet arbetstimmar minskade med 7 %, dvs. över dubbelt mera än antalet arbetsplatser. Sysselsättningsgraden sjönk till drygt 68 % och arbetslöshetsgraden steg till i medeltal 8½ % av utbudet av arbetskraft trots minskningen på 25 000 personer. Arbetslöshetsgraden bland unga är tre gånger högre än arbetslöshetsgraden bland 25–64-åringar. År 2010 fortsätter efterfrågan på arbetskraft att minska inom industrin samt privata tjänster, antalet sysselsatta blir uppskattningsvis 75 000 färre än i år. Risker för att permitteringar ska omvandlas till permanenta uppsägningar är större än 2009 och även antalet lediga arbetsplatser är hälften mindre än 2008. Trots att utbudet på arbetskraft minskar framför allt därför att allt flera tillhörande de äldre åldersklasserna går i pension på samma sätt som i år, stiger arbetslöshetsgraden till i genomsnitt 10½ %. Då produktionsverksamhetens eventuella återhämtning sätter fart på arbetsmarknaden med ungefär ett halvt års fördröjning, torde efterfrågan på arbetskraft börja öka tidigast vårvintern 2011. Då kan den säsongrensade arbetslöshetsgraden sjunka till drygt 9 % i slutet av 2011. Samtidigt kan matchningsproblemen mellan efterfrågan på och utbud av arbetskraft öka också kännbart.

Konsumentpriserna har inte stigit i genomsnitt 2009. Orsaken har vid sidan av de sänkta världsmarknadspriserna varit nedgången i bostadspriserna och lånekostnaderna. Också sänkningen av livsmedelsmomsen i början av oktober 2009 överfördes, åtminstone på kort sikt, i sin helhet till livsmedelspriserna. År 2010 börjar konsumentpriserna stiga något. Något betydande höjningstryck är dock inte att vänta, om inte löneuppgörelserna ger upphov till det. Årsförändringen i det harmoniserade konsumentprisindex är fortfarande större än i EU-länderna i genomsnitt 2009–2010.

Tabell 1a. Utsikter för makroekonomin

		2008 mrd. eur	2008	2009	2010	2011	2012	2013
			förändring, %					
1.	BNP, volym	165,3	1,0	-7,6	0,7	2,4	3,5	3,0
2.	BNP till gängse priser	184,7	2,8	-6,5	1,9	4,0	5,7	5,2
Komponenter i BNP-volymen								
3.	Privat konsumtion	95,6	1,9	-2,2	1,2	2,5	3,0	2,5
4.	Offentlig konsumtion	41,3	2,0	1,2	0,2	0,5	0,5	0,5
5.	Kapitalbildning	38,1	0,3	-11,6	-4,5	1,8	3,4	3,4
6.	Lagerförändring (% av BNP)	2,0	1,1	-1,3	-0,9	-0,6	-0,1	0,4
7.	Export av varor och tjänster	86,8	7,3	-25,7	5,0	5,6	6,5	5,5
8.	Import av varor och tjänster	79,6	7,0	-22,5	3,7	4,4	4,5	4,0
Kalkylerad inverkan på BNP-tillväxten, %-enheter								
9.	Inhemsk efterfrågan på slutprodukter	174,9	1,5	-3,3	-0,2	1,8	2,4	2,1
10.	Lagerförändring	2,0	-0,9	-1,9	0,3	0,0	0,2	0,2
11.	Nettoexport	7,2	0,5	-2,4	0,5	0,5	0,9	0,7

Tabell 1b. Prisindexens utveckling

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	förändring, %					
1. BNP-priset	1,8	1,1	1,2	1,5	2,2	2,1
2. Privat konsumtion, pris	3,4	1,0	1,5	1,7	2,0	2,0
3. Harmoniserat konsumtionsprisindex	3,9	1,7	1,8	1,7	2,0	2,0
4. Offentlig konsumtion, pris	5,3	3,2	2,6	2,8	3,0	3,0
5. Investeringar, pris	3,9	-1,5	-1,3	-0,6	2,0	2,0
6. Exportprisindex	-1,6	-5,1	1,5	1,6	0,5	0,0
7. Importprisindex	1,8	-6,6	2,0	2,4	1,5	1,0

Tabell 1c. Arbetsmarknadens utveckling

	2008 nivå	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		förändring, %					
1. Sysselsättning, 1000 personer	2531	1,6	-3,2	-3,1	0,6	1,2	0,9
2. Sysselsättning, 1000 arbetstimmar	4321	1,3	-6,6	-2,0	0,3	1,0	0,7
3. Arbetslöshetsgrad (%)	172	6,4	8,5	10,5	9,6	8,7	8,1
4. Arbetets produktivitet, personer	65,3	-0,5	-4,5	3,8	1,8	2,3	2,1
5. Arbetets produktivitet, utförda arbetstimmar	38,3	-0,3	-1,1	2,7	2,1	2,5	2,3
6. Löntagarersättning	73,1	6,8	-1,0	1,0	2,5	4,2	4,6
7. Löntagarersättningar per arbetstagare	28,9	5,2	2,3	4,2	1,9	3,0	3,7

Tabell 1d. Sektorbalanser

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	% av BNP					
1. Finlands nettoutlåning utomlands	2,7	0,8	1,2	1,5	1,8	2,0
varav:						
- Varu- och tjänstebalansen	3,9	2,1	2,5	2,7	3,1	3,3
- Balansen för produktionsfaktorer och transfereringar	-1,3	-1,4	-1,4	-1,3	-1,4	-1,4
- Kapitalöverföringar	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Den privata sektorns nettoutlåning	-1,2	3,5	5,4	5,0	4,6	4,4
3. Den offentliga ekonomins nettoutlåning	4,4	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9
4. Statistisk differens	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5

Tabell 1 e. Bakgrundsantaganden*

	2008	2009	2010	2011
3 mån. EURIBOR-ränta	4,6	1,3	1,5	2,5
Obligationsränta 10 år	4,3	3,7	3,7	4,0
USD/EUR-valutakurs	1,5	1,4	1,5	1,5
Nominell effektiv valutakurs	2,1	1,6	0,5	0,0
Global (ej EU) BNP-tillväxt	3,8	-0,4	3,8	4,1
EU-27 BNP-tillväxt	0,8	-4,1	0,7	1,6
BNP-tillväxt på viktigaste exportmarknaderna	3,6	-13,8	2,2	4,4
Världshandelns tillväxt	4,6	-12,6	4,6	5,0
Råolja (USD/barrel)	98,5	61,3	76,5	80,5

* För kalkylen på medellång sikt har inte definierats exakta bakgrundsantaganden utan kalkylerna bygger på mer allmänna beräkningar av omvärldens utveckling.

2.2 Den ekonomiska utvecklingen på medellång sikt

Under de närmaste åren bedöms Finlands samhällsekonomi tillsammans med det övriga Europa hämta sig från den djupa ekonomiska krisen. Återhämtningen är dock långsam. Finlands exportindustri producerar mycket investeringsvaror och avsättningen på dem korrigeras långsammare än efterfrågan på konsumtionsvaror. När det gäller den globala efterfrågan på investeringsprodukter fördröjs återhämtningen av att till följd av den ekonomiska krisen har företagen fortfarande stor outnyttjad kapacitet.

Den årliga tillväxten i den totala produktionen beräknas stanna på i medeltal 0,9 % under programperioden. Under åren efter recessionen beräknas tillväxten vara klart långsammare än vad vi var vana vid i mitten av decenniet innan krisen bröt ut. Återhämtningen kan inte heller jämföras med tillväxten efter depressionen i början av 1990-talet, som i många avseenden var exceptionell. Då stöddes tillväxten i den totala produktionen av att användningen av data- och kommunikationsteknologi spred sig, efterfrågan på branschens produkter växte explosionsartat och produktionen expanderade i Finland. Nu kan motsvarande tillväxtimpuls inte längre väntas från samma sektor. Tvärtom flyttas produktionen till länder med lägre produktionskostnader. Exportökningen begränsas också av strukturförändringen inom skogsindustrin, som beräknas fortsätta under det nya decenniet. Återhämtningen efter recessionen sätter dock tillfälligt relativt bra fart på exportökningen. Också investeringarna börjar ta sig i exportens kölvatten. Den årliga ekonomiska tillväxten beräknas dock avta till ungefär 2 % snart efter programperioden.

Spåren efter recessionen kommer att synas länge på arbetsmarknaden. Risken för en sådan omfattande strukturell arbetslöshet som uppstod i samband med depressionen i början av 1990-talet är dock lägre i dagens recession. Arbetslöshetsgraden beräknas sjunka från toppnoteringen 2010 till ungefär 8 % före 2013. Uppkomsten av strukturell arbetslöshet har fördröjts av att företagen aktivt utnyttjat permitteringar i stället för direkta uppsägningar samt av det allmännas stimulansåtgärder genom vilka man har försökt förebygga uppkomsten av långtidsarbetslöshet. Matchningsproblemen mellan efterfrågan på och utbudet av arbetskraft återkommer å andra sidan rätt snabbt efter recessionen. Matchningsproblemen förvärras av strukturförändringen inom ekonomin; under en recession minskar antalet arbetsplatser inom industrin, men när uppgången tar vid uppkommer en stor del av de nya arbetsplatserna i bl.a. servicebranschen. Utmaningen består således i att öka arbetskraftens rörlighet och omskola dem som förlorat sina arbetsplatser.

Redan under de närmaste åren börjar det synas på arbetsmarknaden att de stora åldersklasserna går i pension. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos börjar befolkningen i arbetsför ålder minska 2010 och före 2013 minskar den med över 50 000 personer. Utbudet på arbetskraft kommer således oundvikligen att krympa under det nya decenniet. Recessionen påskyndar sannolikt

nedgången i utbudet på arbetskraft till följd av att befolkningen blir äldre, för en stor del av de arbetstagare som blev arbetslösa under krisen och som närmar sig pensionsåldern stannar permanent utanför arbetskraften. Till följd av de krympande arbetskraftsresurserna börjar antalet sysselsatta öka långsammare mot slutet av programperioden. Sysselsättningsgraden beräknas dock återgå till knappt 69 % före 2013. Inverkan av den åldrande befolkningen kan dock minskas med åtgärder som stödjer utbudet av arbetskraft, t.ex. längre arbetskarriärer. Att minska den strukturella arbetslösheten och effektivisera arbetsmarknadens funktion är också viktiga åtgärder i strävan att matcha den begränsade arbetskraften och efterfrågan på den.

För bedömningen av tillväxtutsikterna på medellång sikt har utnyttjats den produktionsfunktionsmetod som EU-kommissionen och medlemsländerna utvecklat tillsammans. Där granskas ekonomins tillväxtpotential genom att man bedömer produktionsinsatsernas, dvs. arbetskraftens och kapitalets, samt produktivitetens utveckling. Den tillväxttrend som metoden ger är förenad med många osäkerhetsfaktorer, vilkas betydelse accentueras under stora konjunktursvängningar. Läget på världsmarknaden efter den djupa recessionen och verkningarna av de pågående strukturförändringarna är dessutom förenade med anmärkningsvärt många riskfaktorer. Förutom den presenterade bastrenden är det därför skäl att beakta även alternativa tillväxtutsikter. I avsnitt 4.1 granskas alternativen med snabbare respektive långsammare tillväxt än bastrenden.

3 Den offentliga ekonomins balans och skuld

3.1 Finanspolitikens strategi, mål på medellång sikt och exitåtgärder

Under den ekonomiska krisen har omsorgen om sysselsättningen och den ekonomiska aktiviteten accentuerats vid formuleringen och dimensioneringen av de finanspolitiska målen. Den finanspolitiska stimulansen har varit kännbar både i Finland och i andra länder. Stimulansåtgärderna i den återhämtningsplan för Europa (EERP) som Europeiska rådet godkände i december 2008 är dimensionerade så att de ska uppgå till sammanlagt 1,5 % av unionens bruttonationalprodukt. Merparten av finansieringen ska komma från medlemsländernas budgeter. Finlands stimulansåtgärder överensstämmer med målen i EERP.

Till följd av den internationella ekonomiska krisen har den offentliga ekonomins finansiella situation försämrats kraftigt i Finland, 2009 med cirka 6 ½ procentenheter i relation till bruttonationalprodukten. De automatiska stabiliserarna har fått fungera fritt, och dessutom har också beslutsbaserade stimulansåtgärder försämrat den offentliga ekonomins finansiella situation.

De stimulansåtgärder som regeringen kommit överens om kan grovt indelas i två grupper: tryggnad av tillgången på finansiering och egentliga stimulansåtgärder. Av stimulansåtgärderna har förutsatts att de kan verkställas snabbt och att de är så effektiva som möjligt med tanke på sysselsättningen. Exempelvis för investeringarnas del har målet varit att tidigarelägga så många sådana projekt som möjligt, som i varje fall skulle genomföras. Tillgången på finansiering har garanterats med bl.a. exportkrediter och exportgarantier, Finnveras konjunkturlån samt säkerheter för bankernas kapitalanskaffning. Det har inte funnits något behov av egentliga stödåtgärder för bankerna.

Man har försökt sätta fart på den ekonomiska aktiviteten med åtgärder från det allmännas sida samtidigt som man är tvungen att i ännu högre grad än tidigare se till att den offentliga ekonomins finansiella situation är hållbar på längre sikt. Den ekonomiska och finansiella krisens verkningar på den offent-

liga ekonomins hållbarhet beror på att utgångsläget försämrats och tillväxten avtagit på medellång sikt. Det är fortfarande för tidigt att säga hur länge verkningarna av den djupa recessionen syns i ekonomin och i vilken mån de belastar den offentliga ekonomin. Ju längre verkningarna syns, desto mera begränsningar medför den offentliga ekonomin och dess hållbarhet på lång sikt för uppnåendet av andra samhällspolitiska mål. Detta avspeglas oundvikligen också i det finanspolitiska beslutsfattandets prioriteringar.

Målet enligt regeringsprogrammet har varit att statsfinanserna med stöd från strukturella reformer som stärker sysselsättningen i slutet av valperioden uppvisar ett strukturellt överskott som motsvarar 1 % av bruttonationalprodukten. I regeringsprogrammet konstateras dessutom att underskottet i statsfinanserna inte ens om den ekonomiska utvecklingen är exceptionellt svag får överstiga 2½ % av bruttonationalprodukten, vilket – med beaktande av socialskyddsfondernas överskott – skulle innebära att hela den offentliga ekonomin i stort sett är i balans.

I enlighet med linjerna från regeringens s.k. halvtidsöversyn i februari 2009 kan man tillfälligt göra avkall på begränsningen i fråga om underskottet i statsfinanserna och målet för det strukturella överskottet enligt regeringsprogrammet, om man samtidigt fattar beslut som stärker den offentliga ekonomins strukturer. Det är skäl att bedöma på vilket sätt det är möjligt att vid återhämtningen så snabbt som möjligt återgå till regeringsprogrammets ovan nämnda minimimål avseende underskottet.

Regeringen vill samtidigt säkerställa att utgiftspolitiken också i fortsättningen är ansvarsfull och långsiktig. För att dämpa ökningen av de offentliga utgifterna har regeringen förbundit sig till utgiftsramar som begränsar utgiftsökningen. Strävan är att förbättra produktiviteten med hjälp av kommun- och servicestrukturen samt statens produktivhetsprogram. Detta innebär att den offentliga verksamheten effektiviseras och att arbetskraften inom den offentliga sektorn omfördelas på ett sätt som bättre motsvarar behoven till följd av att befolkningen åldras.

I detta stabilitetsprogram sätts som Finlands mål på medellång sikt ett strukturellt överskott på 0,5 % i relation till bruttonationalprodukten i hela den offentliga ekonomin, vilket i praktiken skulle betyda ett underskott i statsfinanserna på cirka 2 % i relation till bruttonationalprodukten. I den bastrend som presenteras i stabilitetsprogrammet har beaktats de tilläggutgifter under ramperioden som föranleds av besluten i budgeten för 2010. År 2013 beräknas överskottet inom den offentliga sektorn uppgå till 1,9 % i relation till bruttonationalprodukten, varvid underskottet i statsfinanserna är 4,5 % i relation till bruttonationalprodukten. Med en utveckling enligt bastrenden i stabilitetsprogrammet kommer målen på medellång sikt inte att nås under programperioden utan nya, betydande åtgärder.

En balans i den offentliga ekonomin som motsvarar bastrenden i detta program förslår inte för att garantera den offentliga ekonomins hållbarhet på lång

sikt. Ett överskott i den offentliga ekonomin på ungefär 4 % bedöms garantera den offentliga ekonomins hållbarhet på medellång sikt. En hållbarhetskalkyl presenteras i avsnitt 6 i stabilitetsprogrammet.

Vid sidan av stimulansen måste man inom finanspolitiken se längre in i framtiden. Situationen förvärras av att till följd av att befolkningen åldras ökar pensionsutgifterna kraftigt nästa decennium, och senare börjar också de växande hälsovårds- och omsorgsutgifterna att belasta den offentliga ekonomin. Inom finanspolitiken behövs det också en strategi och åtgärder för att stärka den offentliga ekonomins hållbarhet på lång sikt. Hållbarheten kan i princip förbättras på tre sätt: genom strukturella reformer, genom att höja skatterna eller genom att skära i utgifterna.

Regeringen kommer att besluta om egentliga exitåtgärder senare och precisera sin strategi i budgeten för 2011 och stabilitetsprogrammet 2010 samtidigt som hållbarhetsutmaningens proportioner klarnar när recessionen börjar ge med sig. Vissa beslut har emellertid redan fattats. Den arbetspensionsavgift (den s.k. ArPL-avgiften) som arbetstagarna och arbetsgivarna betalar som lönebidrag höjs för bägge med 0,2 procentenheter per år 2011–2014. Höjningen av arbetspensionsavgiften är en del av det totalpaket för arbetsmarknaden som främjar den offentliga ekonomins hållbarhet genom att påskynda fonderingen av pensionerna.

Regeringen har likaså beslutat om vissa åtstramande skattepolitiska åtgärder. Från ingången av juli 2010 höjs alla mervärdesskattesatser med 1 procentenhet. Dessutom höjs energiskatterna från början av 2011. Verkningarna av dessa beslut har beaktats i stabilitetsprogrammets bastrend samt i den hållbarhetskalkyl som presenteras senare.

De strukturella reformer som stärker hållbarheten på lång sikt spelar en viktig roll för eftervården av recessionen. I sitt ställningstagande i februari 2009 angav regeringen som sitt mål att förlänga arbetskarriärerna genom att förkorta studietiden och höja den ålder då arbetstagarna går i pension. Som mål har satts att stegvis höja medelåldern då arbetstagarna går i pension med minst tre år före 2025. Man försöker uppnå detta med flera olika metoder. Förutom vid en höjning av åldern då arbetstagarna går i förtida pension fästs särskild uppmärksamhet vid sådana åtgärder som främjar bl.a. arbetshälsan, arbetsmotivationen och kompetensen.

Under sin regeringsperiod har regeringen också startat projekt, t.ex. en reform av den sociala tryggheten, en totalreform av beskattningen samt arbetsgrupper som dryftar vägar till ekonomisk tillväxt, vars resultat kan utnyttjas i framtiden när strukturella reformer och exitstrategin ska beredas.

3.2 Den offentliga sektorns finansiella situation och den offentliga skulden

Finlands offentliga ekonomi har varit mycket stark hela senaste årtionden ända till 2008. Till följd av den ekonomiska krisen försämrades den offentliga ekonomins finansiella situation i föl med uppskattningsvis cirka 6 ½ procentenheter, dvs. betydligt mera än genomsnittet för EU-länderna. Den offentliga ekonomin har försämrats t.o.m. snabbare än i samband med depressionen i början av 1990-talet. Det krympande skatteunderlaget, skattelindringarna, nedgången i kapitalinkomsterna från en exceptionellt hög nivå, ökningen av de arbetslöshetsrelaterade utgifterna samt regeringens stimulansåtgärder bidrar alla till att förklara den försämrade finansiella situationen. Samtidigt har den offentliga skulden börjat öka kraftigt.

År 2010 beräknas underskottet i den offentliga ekonomin redan vara större än 3 % i relation till totalproduktionen. Underskottet i den offentliga ekonomin förblir stort även under kommande år, om inte korrigerande åtgärder vidtas. År 2008 var den offentliga skulden fortfarande liten i internationell jämförelse. Fast skuldsättningen är snabb de närmaste åren överskrider inte den offentliga skulden gränsen 60 % i relation till totalproduktionen under programperioden.

Den ekonomiska krisen har avspeglats kraftigast i statsfinanserna bl.a. på grund av den de automatiska stabiliserarna. Staten fortsätter också att uppvisa ett underskott under hela programperioden, fast statsfinanserna så småningom förbättras i och med den ekonomiska tillväxten.¹ Socialskyddsfonderna fortsätter att uppvisa ett överskott under hela programperioden. Arbetspensionsfondernas finansiella situation börjar dock försämrats till följd av de växande pensionsutgifterna.

Lokalförvaltningens nettokreditgivning försämrades 2009 med uppskattningsvis cirka -½ % i relation till totalproduktionen. Trots recessionen fortsatte intäkterna av kommunalskatten att öka och även statsandelarna ökade klart. Försämringen berodde i huvudsak på att intäkterna av samfundsskatten rasade och på att kommunerna har hållit fast vid sina planerade investeringar med hjälp av lånade pengar. Till följd av detta fortsätter de senaste årens snabba skuldsättning inom kommunsektorn. Den växande arbetslösheten gör att kommunalskatteunderlaget är svagt.

Den obalans som till följd av den ekonomiska krisen uppstår mellan inkomsterna och den prognostiserade utgiftsnivån i den kommunala ekonomin kommer att avspeglas i kommunerna i många års tid fast det allmänna ekonomiska läget så småningom skulle förbättras. Den kommunala sektorn hotar sålunda att

¹ Statens Pensionsfond har hittills bokförts inom statssektorn i nationalräkenskaperna. Statistikcentralen har beslutat att ändra sektorklassificeringen så fr.o.m. februari 2010 räknas Statens Pensionsfond till socialskyddsfonderna. Korrigeringen förs in i tidsserierna. Ändringen försämrar statens finansiella situation och förbättrar socialskyddsfonderna i motsvarande mån. Ändringen har ingen inverkan på den offentliga sektorns finansiella situation. Ändringen har inte beaktats i trenden i stabilitetsprogrammet.

fortsätta att uppvisa ett underskott om det inte vidtas klara åtgärder för att skapa balans i inkomst- och utgiftsutvecklingen. På medellång sikt kan kommun- och servicestrukturreformens verkställighetsfas, arbetskraftsbrist samt stort investeringstryck öka den kommunala ekonomins utgifter ännu mera än beräknat.

Den kommunala ekonomins årssituation är på ett avgörande sätt beroende av bl.a. den kommande löneuppgörelsen samt besluten i anslutning till kommunernas skattesatser och dämpandet av utgiftsökningen. Det är sannlikt att de förhöjningar av kommunal- och fastighetsskattesatserna som företagits för 2010 får en fortsättning även senare.

3.3 Den offentliga ekonomins konjunkturrensade balans

Den potentiella produktionen inom Finlands samhällsekonomi² ökade med en årlig takt på drygt 3 % under 2000-talets första år. Den pågående djupa recessionen hämmar dock kraftigt den potentiella produktionens tillväxt. Recessionens inverkan förmedlas till tillväxtpotentialen via såväl arbetskrafts- som kapitalinsatsen. För det första leder den växande arbetslösheten till att den strukturella arbetslösheten ökar. Också arbetskraftens deltagande minskar när sysselsättningsmöjligheterna försämras. För det andra minskar de krympande investeringarna kapitalstocken och samtidigt tillväxtpotentialen. Recessionen kan också förändra de ekonomiska strukturerna permanent eller påskynda den pågående strukturförändringen. En del av kapitalstocken är således inte i användning. Den potentiella produktionstillväxten beräknas återhämta sig när investeringarna börjar öka på nytt och arbetslösheten börjar sjunka. Recessionen verkar dock orsaka en långvarig nivå-sänkning jämfört med de uppskattade produktionsutsikterna före krisen.

Den åldrande befolkningen och den krympande befolkningen i arbetsför ålder börjar begränsa ekonomins tillväxtpotential under de närmaste åren. De stora åldersklasserna som föddes efter andra världskriget når pensionsåldern just när samhällsekonomin håller på att återhämta sig från den globala krisen. Redan före recessionen beräknades därför den årliga produktionstillväxten stanna på knappt 2 % under det nya årtiondet. Till följd av att arbetskraften minskar är den potentiella produktionstillväxten framöver i huvudsak beroende av att produktivitetens utvecklingen är gynnsam.

Den s.k. produktionsklyftan, som beskriver konjunkturläget, dvs. skillnaden mellan den totala produktionen och den beräknade potentiella produktionen, växer drastiskt under recessionen. År 2008 var den totala produktionen fortfarande klart större än den potentiella produktionen och produktionsklyftan

² Den potentiella produktionsnivån har beräknats enligt den produktionsfunktionsmetod som Ecofin-rådet kommit överens om. Den potentiella produktionen beskriver ekonomins produktionsförmåga och den bestäms av produktiviteten, kapitalstocken och sysselsättningen.

var således positiv. När ekonomin krympte 2009 blev dock produktionsklyftan snabbt negativ. Skillnaden mellan den totala produktionen och den potentiella produktionen fortsätter att vidgas 2010. Eftersom recessionen varit så djup beräknas den negativa produktionsklyftan läks först i mitten av årtiondet.

Finanspolitikens inverkan kan uppskattas med hjälp av förändringarna i den konjunkturrensade finansiella balansen. Då måste man emellertid beakta de osäkerhetsfaktorer som hänför sig till beräkningen av den potentiella produktionen och konjunkturrensningen och som framhävs under stora konjunktursvängningar³. Före recessionen var den konjunkturrensade finansiella balansen nästan oförändrad i årtal, i medeltal omkring 3 % i relation till brutonationalprodukten. Den bedrivna finanspolitiken kan således karakteriseras som tämligen neutral. Åren 2009–2010 försämrades den konjunkturrensade finansiella balansen kraftigt och uppvisade 2010 ett underskott på ungefär 1 %. I bakgrunden finns de stimulansåtgärder som vidtagits för att lindra följderna av recessionen. Utan korrigerande åtgärder hotas den offentliga ekonomin av ett permanent underskott också efter recessionen. Om det inte går att få fart på den potentiella produktionstillväxten med sysselsättnings- och produktivitetsstödjande åtgärder måste den offentliga ekonomin anpassa sig till en klart avtagande ekonomisk tillväxt under det nya årtiondet.

³ Den konjunkturrensade finansiella balansen har beräknats med tillämpning av uppskattningar om produktionsklyftan samt OECD:s elasticitetsestimater för den offentliga ekonomins konjunktürkänslighet. Elasticitetsestimaterna är medelvärden beräknade utifrån historikuppgifter och med deras hjälp är det svårt att beakta t.ex. alla faktorer som hänför sig till tidpunkten för beskattningsutfallet.

Tabell 2. Utsikter för den offentliga ekonomin

		2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		milj. euro	% av BNP					
	Nettokreditgivning per undersektor							
1.	Den offentliga ekonomin totalt	8 145	4,4	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9
2.	Staten	1635	0,9	-4,5	-5,8	-5,2	-4,7	-4,5
3.	-							
4.	Lokalförvaltningen	-351	-0,2	-0,5	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3
5.	Socialskyddsfonderna	6861	3,7	2,7	2,5	2,6	2,8	2,8
Offentlig ekonomi								
6.	Inkomster totalt	98576	53,4	53,1	52,6	53,4	53,2	52,8
7.	Utgifter totalt	90431	49,0	55,3	56,2	56,4	55,5	54,7
8.	Nettoutlåning	8145	4,4	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9
9.	Ränteutgifter	2719	1,5	1,4	1,4	1,7	2,1	2,3
10.	Primärt överskott	10864	5,9	-0,8	-2,3	-1,2	-0,2	0,4
11.	Åtgärder av engångsnatur	0	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Inkomstslag								
12.	Skatteinkomster (12=12a+12b+12c)	57 336	30,8	29,9	29,3	30,2	30,0	29,9
12a.	Skatter på produktion och import	24 364	12,9	13,4	13,3	14,1	13,8	13,6
12b.	Inkomstskatter	32 321	17,5	16,2	15,8	15,9	16,0	16,1
12c.	Kapitalskatter	651	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
13.	Socialskyddsavgifter	22527	12,2	12,8	12,9	12,9	13,0	13,1
14.	Inkomster av egendom	9 338	5,1	4,3	4,1	4,2	4,2	4,3
15.	Övriga inkomster (15=16-12-13-14)	9 375	5,3	6,0	6,2	6,1	5,9	5,5
16. = 6.	Inkomster totalt	98576	53,4	53,1	52,6	53,4	53,2	52,8
	varav: Skattegrad	79 410	42,7	42,5	42,0	42,8	42,9	42,8
Utgiftslag								
17.	Löntagarersättningar + anv. av mellanprodukter	42187	22,8	25,6	25,9	25,8	25,2	24,5
17a.	Löntagarersättningar (dvs. löner + arbetsg. socskyddsavgifter)	24698	13,4	14,7	14,7	14,5	14,1	13,8
17b.	Användning av mellanprodukter	17489	9,5	10,9	11,2	11,4	11,1	10,7
18.	Sociala transfereringar (18=18a+18b)	32 665	17,7	20,5	21,3	21,3	20,8	20,6
18a.	Sociala transfereringar in natura	4 233	2,3	2,6	2,6	2,7	2,6	2,6
18b.	Sociala förmåner i pengar	28 432	15,4	17,9	18,6	18,6	18,2	18,0
19.=9.	Ränteutgifter	2719	1,5	1,4	1,4	1,7	2,1	2,3
20.	Subventioner	2 451	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
21.	Bruttobildning av fast kapital	4 771	2,6	2,8	2,7	2,7	2,6	2,5
22.	Övriga utgifter (22 = 23 -17-18-19-20-21)	5638	3,1	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3
23. = 7	Utgifter totalt	90431	49,0	55,3	56,2	56,4	55,5	54,7
	varav: Offentlig konsumtion	41273	22,3	25,0	25,2	25,1	24,6	24,2

Tabell 3. Den offentliga sektorns skuld

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	% av BNP					
1. Bruttoskuldens nivå, % av BNP	34,2	41,8	48,3	52,2	54,4	56,4
2. Bruttoskuld, förändring, %-enh.	-1,0	7,6	6,5	3,9	2,2	2,0
Faktorer som påverkar förändringen i bruttoskulden, %-enh.						
3. Primärt underskott	5,9	-0,8	-2,3	-1,2	-0,2	0,4
4. Ränteutgifter	1,5	1,4	1,4	1,7	2,1	2,3
5. Stock-flödejusterings	3,4	5,4	2,9	0,9	-0,1	0,1
varav:						
- Nettoanskaffning av finansiella tillgångar	3,9	3,3	3,0	2,9	3,0	3,0
- varav: privatiseringsinkomster	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
- Övriga (inkl. Inverkan av BNP-tillväxten)	-0,5	2,1	-0,2	-2,0	-3,1	-2,9
Skuldens implicita ränta (= de konsoliderade ränteutgifterna per föregående års skuldnivå * 100)	4,1	3,8	3,9	3,8	4,2	4,4
Övriga variabler						
6. Likvida finansiella tillgångar	69,7	-	-	-	-	-
7. Finansiell nettoskuld (7=1-6)	-35,5	-	-	-	-	-

Tabell 4. Konjunkturernas inverkan på balansen i den offentliga ekonomin

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	% av BNP					
1. BNP, volymförändring, %	1,0	-7,6	0,7	2,4	3,5	3,0
2. Den offentliga sektorns finansiella överskott	4,4	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9
3. Ränteutgifter	1,5	1,4	1,4	1,7	2,1	2,3
4. Potentiell BNP, förändring, %	2,0	0,9	0,8	1,6	1,5	1,7
bidrag:						
- arbetsinsats	0,2	-0,5	-0,4	0,2	0,0	0,1
- kapitalinsats	0,7	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
- totalproduktivit	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3
5. Produktionsklyfta	3,6	-5,0	-5,2	-4,3	-2,5	-1,2
6. Konjunkturkomponent i det finansiella överskottet	1,8	-2,5	-2,6	-2,2	-1,2	-0,6
7. Konjunkturrensat finansiellt överskott (2-6)	2,6	0,3	-1,1	-0,8	-1,0	-1,3
8. Konjunkturrensat primärt överskott (7+3)	4,1	1,7	0,3	0,9	1,0	1,0

4 Känslighetsanalys och jämförelse med föregående års program

4.1 Riskerna för den ekonomiska utvecklingen och deras inverkan på den offentliga ekonomin

Bastrenden i stabilitetsprogrammet bygger på antagandet att världsekonomin så småningom börjar återhämta sig. Världsekonomin utveckling är dock fortfarande förenad med stor osäkerhet. Finland med sin stora exportsektor är åter mycket beroende av om världsekonomin kan alstra en tillväxtspiral som föder sig själv. Om de negativa riskerna realiseras och den internationella ekonomin återhämtar sig långsammare än vad som antagits kan det leda till global investeringsdepression, vilket skulle vara till mycket stor skada för återhämtningen inom vår exportsektor.

En återgång till en hållbar tillväxt förutsätter att såväl de finans- som de penningpolitiska stimulansåtgärderna upphör i rätt tid och på ett kontrollerat sätt. En alltför snabb global åtstramning kan leda till en ny recession. Å andra sidan måste man börja sanera de svårt skuldsatta offentliga ekonomierna för att förtroendet för en hållbar ekonomisk tillväxt ska kunna återställas. En uppenbar risk är också att protektionismen ska öka, något som oundvikligen skulle leda till en klart långsammare tillväxt inom hela världsekonomin. De största förlorarna skulle då vara sådana små samhällsekonomier som Finland som är beroende av utrikeshandeln.

Finlands ställning på den vaknande världsmarknaden är beroende av exportsektorns priskonkurrenskraft. Oron för konkurrenskraftens utveckling har ökat för under den kollektivavtalsperiod som sträcker sig fram till början av 2010 har de nominella lönerna stigit klart snabbare än i konkurrentländerna. Samtidigt har arbetets produktivitet försämrats. De kommande löneuppgörelserna har stor inverkan på i vilken position Finland konkurrerar om marknadsandelar efter recessionen. Tidigare har uppgörelser som varit ansvarsfulla med tanke på konkurrenskraften och sysselsättningen stötts med skattelättnader. Under

kommande år är emellertid den offentliga ekonomin utsatt för stort anpassningsstryck, vilket begränsar det skattepolitiska spelrummet. Priskonkurrenskraften påverkas också av den gemensamma valutan eurons utveckling. Om euron stärks kraftigt förutsätts flexibilitet på den inre marknaden för att bevara konkurrenskraften.

Recessionen kan ytterligare påskynda en strukturförändring där industriproduktionen i jakt på lägre produktionskostnader flyttas till ekonomier i utveckling. Mogna ekonomier av Finlands typ måste hitta produkter och tjänster som ersätter den produktion som går förlorad. Det är dock svårt att uppskatta på förhand när, i vilken bransch och i vilken skala de uppstår. Detta ökar osäkerheten beträffande utsikterna på medellång sikt.

Klimatförändringen, kampen mot den och anpassningen till den är en stor internationell utmaning. Finland är mera industrialiserat och energidominerat än andra EU-länder och därför har klimat- och energiåtgärder också större inverkan i Finland än på andra ställen. Inom utsläppshandeln bestäms kostnaderna för klimat- och energipolitiken i stor utsträckning utgående från priset på ett ton kol, vilket antas stiga till 30–40 euro före 2015. Utanför utsläppshandeln kan kostnaderna för politikåtgärder stiga betydligt högre än så. Klimatåtgärdernas kostnadseffektivitet kan förbättras genom att man deltar i den internationella utsläppshandeln samt utnyttjar de s.k. Kyotomekanismerna. Prishöjningen på ett ton kol ökar dock industrins kostnader och gör den mottaglig för kolläckage, dvs. uppmuntrar energidominerad energi att flytta till länder utanför EU.

En svagare utveckling än beräknat på exportmarknaden minskar de inhemska investeringarna och leder enligt bastrenden till en sämre sysselsättningsutveckling än beräknat. Detta kan åter locka hushållen till ett försiktigare konsumtionsbeteende än beräknat. Om exporten återhämtar sig långsammare än enligt bastrenden kan det därför leda till att totalproduktionen ökar betydligt långsammare än uppskattat.

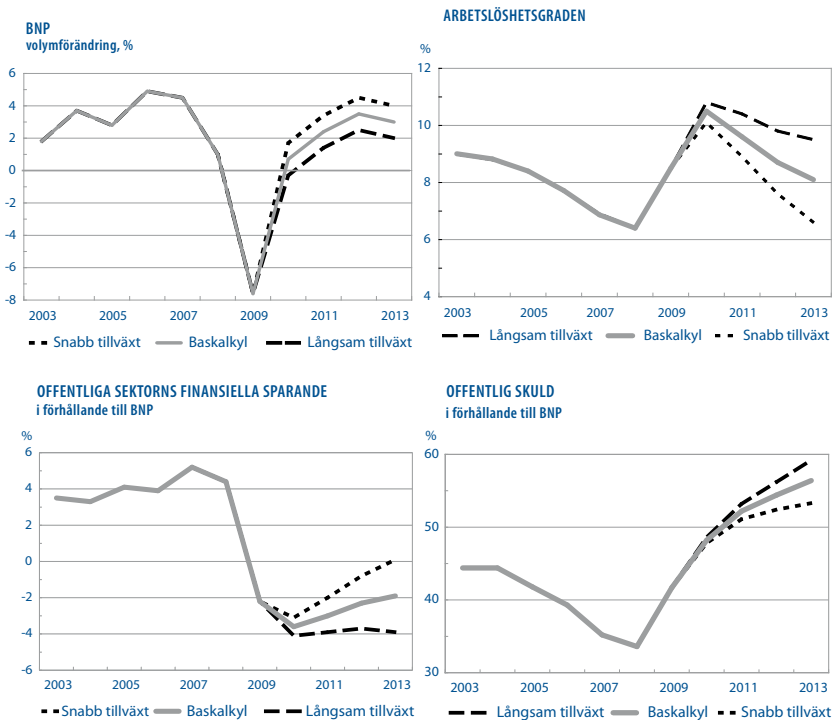
Den offentliga ekonomins finansiella balans når inte enbart genom ekonomisk tillväxt den nivå som rådde före recessionen under programperioden. Om de negativa riskerna realiseras drar återhämtningen från recessionen ut på tiden och den offentliga ekonomin skulle vara betydligt svagare än enligt bastrenden i slutet av programperioden. Detta ökar behovet av att sanera den offentliga ekonomin ytterligare och gör det ännu svårare än nu att förbereda sig på den åldrande befolkningen.

I figurerna intill visas hur en långsammare respektive snabbare ekonomisk tillväxt påverkar den offentliga ekonomins finansiella balans och skuld. I kalkylerna har man utgått från att produktionsökningen avviker med en procentenhet i vardera riktningen från bastrenden.

I alternativet med långsammare tillväxt blir tillväxtruschen efter recessionen mindre än enligt bastrenden. Ökningen i totalproduktionen stannar på i medeltal knappt 1½ % 2010–2013. Arbetslöshetsgraden skulle stiga till nästan

11 % 2010 och även i slutet av programperioden stanna på nästan 10 %. Underskottet i den offentliga ekonomin skulle vara ungefär 4 % i slutet av programperioden och skuldförhållandet skulle stiga till nästan 60 %. Detta skulle avsevärt öka den offentliga ekonomins anpassningsbehov. Den ekonomiska tillväxtens inverkan på den offentliga ekonomin har beräknats med hjälp av OECD:s elasticitetsestimater.

Inte ens en årlig tillväxt som skulle vara ungefär 1 procentenhet snabbare än bastrenden skulle stoppa det växande skuldförhållandet under programperioden. Den offentliga sektorns finansiella situation skulle dock förstärkas klart och vara i balans i slutet av programperioden. Ändå skulle statsfinanserna fortsätta att uppvisa ett klart underskott. Arbetslöshetsgraden skulle börja sjunka relativt snabbt och skulle vara ungefär 6½ % 2013. För att uppnå en ekonomisk tillväxt som är gynnsammare än bastrenden förutsätts dock att den internationella ekonomin återhämtar sig snabbt och starkt samt att efterfrågan på Finlands exportprodukter är betydligt större än beräknat.



Källa: Statistikcentralen, finansministeriet.

4.2 Jämförelse med föregående års program

I uppdateringen av stabilitetsprogrammet 2008 förutspåddes Finlands samhällsekonomi hamna i en recession, men recessionen visade sig vara betydligt djupare än beräknat. Enligt dagens uppfattning går återhämtningen från recessionen jämförelsevis långsamt och krisen kommer att lämna spår i det ekonomiska läget under hela programperioden. Därför är skillnaderna i förhållande till föregående års program avsevärda.

I den föregående uppdateringen av stabilitetsprogrammet beräknades ökningen i bruttonationalprodukten 2008 fortfarande till 2,6 %. Man har sedermera varit tvungen att korrigera denna uppskattning nedåt. Tack vare det starka första halvåret var den årliga exportökningen fortfarande god 2008. Recessionen syntes dock redan klart inom den övriga ekonomin. Investeringarna slutade att växa och ökningen i den privata konsumtionen avtog klart mera än väntat.

För drygt ett år sedan trodde man att det skulle gå att klara av den ekonomiska recessionen utan att totalproduktionen skulle krympa. I och med att världshandeln rasade krympte emellertid Finlands export drastiskt 2009. Samtidigt minskade investeringarna kraftigt. Av denna orsak har man varit tvungen att korrigera uppskattningen av totalproduktionsutvecklingen 2009 exceptionellt mycket nedåt. Också utsikterna för 2010 är dystrare än uppskattningarna för ett år sedan.

I inflationsutvecklingen inträffade en snabb vändning kring mitten av 2008. Prishöjningen på de flesta råvaror avstannade och mot slutet av året sjönk priserna snabbt. I Finland steg dock konsumentpriserna klart mera än medeltalet i euroområdet. Bakgrunden utgörs av att bl.a. livsmedlen och boendet blivit dyrare. Också 2009–2010 beräknas priserna utvecklas mera återhållsamt än vad som uppskattades i senaste uppdatering av stabilitetsprogrammet.

Den ekonomiska krisen avbröt den långvarigt gynnsamma sysselsättningsutvecklingen. Antalet sysselsatta fortsatte att öka även 2008 i enlighet med vad som förutspåddes i senaste uppdatering av stabilitetsprogrammet. Åren 2009–2010 försämrades emellertid sysselsättningen kraftigt. Arbetslösheten beräknas öka betydligt mera under programperioden än vad som förutsågs för bara ett drygt år sedan.

Till följd av den ekonomiska kris som fick sin början i slutet av 2008 har statens och kommunernas finansiella balans korrigerats nedåt för hela programperioden. Däremot är uppfattningen om socialskyddsfondernas finansiella balans 2008 gynnsammare nu än vad som uppskattades för drygt ett år sedan. Detta beror på att arbetspensionsfondernas inkomster av egendom ökade synnerligen kraftigt 2008. Åren 2009–2010 uppskattas dock hela den offentliga sektorns (inkl. socialskyddsfonderna) finansiella situation dock försämrats klart mera än vad som uppskattades i föregående stabilitetsprogram. Förutom de automatiska stabiliserarna syns också de stimulansåtgärder som upprätthåller den ekonomiska aktiviteten i utvecklingen av den offentliga ekonomins finansiella balans. När

konjunkturutsikterna förbättras börjar den offentliga ekonomin stärkas något från och med 2011 men den är fortfarande svagare än vad som uppskattades i stabilitetsprogrammet 2008. Till följd av ändringarna i uppskattningarna om den offentliga sektorns finansiella balans har bedömningarna i fråga om skuldförhållandet höjts klart. Dessutom är en del av stimulansåtgärderna finansplaceringar som inte syns i underskottet men som ökar skuldförhållandet.

Tabell 5. Förändringar jämfört med föregående stabilitetsprogram

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BNP-tillväxt (%)						
SP-2008	2,6	0,6	1,8	2,4	2,2	-
SP-2009	1,0	-7,6	0,7	2,4	3,5	3,0
Differens, %-enh.	-1,6	-8,2	-1,1	0,0	1,3	-
Den offentliga ekonomins finansiella överskott, % av BNP						
SP-2008	4,4	2,1	1,1	1,0	0,9	-
SP-2009	4,4	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	-1,9
Differens, %-enh.	0,0	-4,3	-4,7	-4,0	-3,2	-
Den offentliga ekonomins bruttoskuld, % av BNP						
SP-2008	32,4	33,0	33,7	34,1	34,6	-
SP-2009	34,2	41,8	48,3	52,2	54,4	56,4
Differens, %-enh.	1,8	8,8	14,6	18,1	19,8	-

SP-2008 Uppdatering av stabilitetsprogrammet, december 2008

SP-2009 Uppdatering av stabilitetsprogrammet, februari 2010

5 Den offentliga ekonomins inkomster och utgifter

5.1 Regeringens linje

Regeringen strävar efter att begränsa trycket på den offentliga ekonomin till följd av att befolkningen åldras genom åtgärder som stärker ekonomins bärkraft och en ansvarsfull skatte- och utgiftspolitik. Genom riktade anslagsökningar och skattelindringar samt strukturella reformer försöker man stärka utbudet av arbetskraft, förbättra arbetsmarknadens funktion samt minska den strukturella arbetslösheten. Ökningen av de offentliga utgifterna dämpas genom att den offentliga sektorn effektiviseras och produktiviteten förbättras. Till de viktigaste åtgärderna hör då kommun- och servicestruktur-reformen samt statens produktivetsprogram.

5.2 Den offentliga sektorns inkomster och beskattningen

Den kraftiga nedgången i totalproduktionen har snabbt försämrat den offentliga ekonomins finansiella situation. Inskränkningen av skatteunderlaget, t.ex. företagens resultat, den privata konsumtionen, kapitalinkomsterna och löneinkomsterna, syns som sänkt beskattningsutfall. Statens skatteinkomster har minskat snabbare än de andra skattetagarnas, eftersom de konjunkturkänsliga skatteinkomsterna är av större betydelse hos staten.

I det regeringsprogram som utarbetades våren 2007 sattes som mål att lindra beskattningen av arbete med 1,1 miljarder euro under valperioden. Om det inte görs några ändringar i beskattningsgrunderna, skulle beskattningen skärpas till följd av den stigande inkomstnivån och skattesystemets progressivitet. I baskalkylen på medellång sikt har i fråga om ändringarna i beskattningsgrunderna antagits att progressionen inte tillåts skärpa beskattningen av arbete. De ändringar i beskattningsgrunderna som behövs för att förhindra att höjningen av inkomstnivån skärper beskattningen skulle minska skatteinkomsterna med

något över 300 miljoner euro om året 2009–2013 beroende på inkomstnivåns utveckling. Genom en ändring av inkomstskattegrunderna 2010 kompenseras också den skärpta inverkan av höjningen av socialskyddsavgifterna, vilket minskar skatteinkomsterna med 470 miljoner euro. I baskalkylen minskar skatterna av förvärvsinkomster dessutom av skattelindringen enligt regeringsprogrammet, varav största delen, dvs. 970 miljoner euro, av konjunkturskäl förlades till 2009. Dessutom har det gjorts ett tekniskt antagande att resten av skattelindringen i regeringsprogrammet, dvs. 140 miljoner euro, genomförs 2011.

Trots att den offentliga ekonomins finansiella situation försämrats kraftig och skuldsättningen ökat snabbt har statsbeskattningen ännu inte skärpts i någon avsevärd grad. Man har dock beslutat att skärpa den indirekta beskattningen. I juli 2010 höjs mervärdesskattesatserna med 1 procentenhet. Detta beräknas öka statens skatteinkomster med 700 miljoner euro på årsnivå. Den samtidiga sänkningen av momsen på restaurangmat till samma nivå som livsmedelsmomsen minskar skatteinkomsterna med 260 miljoner euro på årsnivå. År 2010 sjunker momsintäkterna av ibruktage av skattekontosystemet för deklaration och betalning av skatter, vilket räknas minska statens skatteinkomster med ett engångsbelopp av 380 miljoner euro. I enlighet med riktlinjerna från budgetmanglingen sommaren 2009 införs en godisskatt och höjs skatten på läskedrycker i slutet av 2010, vilket ökar skatteintäkterna med ungefär 100 miljoner euro på årsnivå.

Som ett led i åtgärderna för att stimulera ekonomin och stödja sysselsättningen beslöt regeringen att sänka arbetsgivarens folkpensionsavgift från och med april 2009. Arbetsgivarens folkpensionsavgift försvinner helt och hållet vid ingången av 2010. Staten kompenserar effekterna av den slopade avgiften genom att öka transfereringarna till övriga socialskyddsfonder. I samband med att folkpensionsavgiften slopades angavs en sådan linje att ersättande intäkter hämtas genom att energibeskattningen skärps med ungefär 750 miljoner euro 2011. Hittills har regeringen inte genom egna åtgärder velat försämra den ekonomiska aktiviteten under den ekonomiska krisen, utan man har strävat efter att senarelägga balanseringsåtgärderna, då konjunkturåterhämtningen tros ligga på starkare grund.

När konjunkturläget förbättras stärks också den offentliga ekonomins finansiella situation 2011–2013. Den tilltagande ekonomiska aktivitet som är inom synhåll räcker ändå inte till för att balansera den offentliga ekonomin på medellång sikt. De inkomstposter som sjunkit kraftigast under den ekonomiska krisen, t.ex. samfunds- och kapitalinkomstskatterna, börjar öka klart men nivån under högkonjunkturen före krisen nås ännu inte under den tidsperiod som är föremål för granskning. Ökningen av samfundsskatteutfallet dämpas av företagens möjligheter att dra av sina tidigare förluster i beskattningen. Ökningen av kapitalinkomstskatten fördröjs av möjligheten att dra av tidigare överlåtelseförluster från framtida överlåtelsevinster.

Kommunernas ekonomiska situation har försämrats till följd av den ekonomiska krisen och samtidigt har skillnaderna mellan kommunerna ökat. Kommunernas finansiella situation förbättras genom att kommunernas andel av samfundsskatten tillfälligt utökas 2009–2011. Den årliga inverkan av detta är ungefär 400 miljoner euro. Också sänkningen av arbetsgivarens folkpensionsavgift fr.o.m. 1.4.2009 och slopandet av den fr.o.m. 2010 underlättar kommunernas ekonomiska situation (2009 cirka 80 miljoner euro och 2010 cirka 200 miljoner euro). År 2010 stiger kommunalskattesatsen med i medeltal 0,4 procentenheter, vilket ökar kommunernas inkomster med cirka 320 miljoner euro. Höjningen av fastighetsskattesatsen ökar kommunernas inkomster med nästan 200 miljoner euro. Även efter detta finns det tryck på att höja kommunalskatterna. Det är kommunerna som beslutar om fastighetsskatten och det är fortfarande möjligt att höja den upp till den övre gräns som regeringen slagit fast. Om fastighetsskatten skulle höjas till den övre gränsen i alla kommuner skulle kommunernas inkomster öka med cirka 900 miljoner euro.

Socialskyddsfonderna fortsätter att uppvisa ett överskott under den period som är föremål för granskning. När arbetslöshetsutgifterna stiger och antalet pensioner ökar till följd av den demografiska förändringen stärks socialskyddsfondernas finansiella situation genom att socialskyddsavgifterna höjs.

5.3 Den offentliga sektorns utgifter

Utgifterna inom den offentliga sektorn i Finland växte mycket snabbt i början av 1990-talet, främst på grund av den ekonomiska depressionen. Som högst var den offentliga sektorns totalutgifter i relation till bruttonationalprodukten 65 % 1993, och hade 2007 sjunkit klart till under 50 %. Åtgärderna för att sanera den offentliga ekonomin och få i gång en snabb ekonomisk tillväxt vände utvecklingen kring mitten av 1990-talet.

De offentliga utgifterna började öka snabbare redan 2008 till följd av bl.a. de rätt höga löneförhöjningarna och de många infrastrukturprojekten. År 2009 steg utgiftsgraden till uppskattningsvis 55 %; värdet av totalproduktionen krympte drastiskt samtidigt som de offentliga utgifterna ökade med över 5 % till följd av bl.a. stimulansåtgärderna och de s.k. automatiska stabiliserarnas aktivitet. Också de närmaste åren förblir utgifterna höga i förhållande till bruttonationalprodukten.

Alla utgiftsökningar i anslutning till stimulansen syns inte i totalutgifterna enligt nationalräkenskaperna, för t.ex. finansplaceringar ökar utgifterna i statsbudgeten medan de i räkenskaperna beskrivs som finansiella transaktioner som inte ingår i begreppet totalutgifter. Finansplaceringarna räknas inte heller in i utgiftsramen för statsfinanserna. År 2009 ökade utgifterna inom statens budgetekonomi nominellt med över 10 % medan ökningen av statens totalutgifter enligt räkenskaperna var uppskattningsvis drygt 5 %.

Redan på medellång sikt syns det i den offentliga utgiftsstrukturen att befolkningen blir äldre på så sätt att särskilt pensionsutgifternas, men också vård- och omsorgsutgifternas andel växer.

Regeringen har reagerat på den försvagade ekonomiska utvecklingen med en omfattande åtgärdshelhet i flera olika etapper börjande med budgetmanglingen i augusti 2008. Budgeten för 2010 innehåller tidigarelagda investeringar och andra åtgärder som syftar till snabba och kostnadseffektiva sysselsättningsverkningar. Vikt läggs vid åtgärder som stödjer en ekonomisk tillväxt på längre sikt bl.a. genom att främja innovationer, utnyttja datateknik och beakta miljö- och klimatsynpunkter. Det satsas på sysselsättnings- och utbildningspolitiska åtgärder och antalet utbildningsplatser inom yrkesutbildningen utökas. Målet är att förebygga långtidsarbetslöshet och utslagning särskilt bland unga. I enlighet med statens produktivitetsprogram minskar antalet statsanställda under programperioden, vilket minskar uppgången i konsumtionsutgifterna.

I budgeten för 2010 omfördelades anslag på cirka 230 miljoner euro av bl.a. ämbetsverkens omkostnader för att upprätthålla sysselsättningen, sköta arbetslösheten och underlätta kommunernas ekonomiska situation.

I denna granskning ökar inte just de olika förvaltningsområdenas utgifter realt i slutet av programperioden. Statens ränteutgifter fördubblas från 2010 till 2013 på grund av den stigande räntenivån och det växande skuldbeståndet.

Kommunerna ordnar basservice för sina invånare, av vilken de viktigaste delarna ansluter sig till utbildning samt social- och hälsovård. Servicen finansieras i huvudsak med kommunernas skatteinkomster, som beräknas inflyta till ett belopp av cirka 17,6 miljarder euro 2010. Staten finansierar kommunernas basservice via statsbidrag med sammanlagt 9,6 miljarder euro 2010. Kommunernas statsandelssystem revideras 2010, när de nuvarande sektorvisa statsandelarna sammanslås till en statsandel som är avsedd för ordnandet av basservice.

Situationen för den kommunala ekonomin kommer att förbli svår under hela programperioden. Recessionen har försämrat kommunernas förutsättningar att förbereda sig på det ökade servicebehovet till följd av förändringen i åldersstrukturen. Den kommunala ekonomin hotas av ett mera permanent underskott och fortsatt skuldspiral, om man inte lyckas effektivisera verksamheten och hejda utgiftsökningen.

Tabell 6. Den offentliga ekonomins utgifter per uppgift

	COFOG- klass	2007	2012
		% av BNP	
1. Allmän offentlig förvaltning	1	6,2	6,8
2. Försvar	2	1,4	1,7
3. Allmän ordning och säkerhet	3	1,2	1,3
4. Främjande av näringslivet	4	4,4	4,7
5. Miljövård	5	0,3	0,6
6. Boende och samhällen	6	0,4	0,4
7. Hälso- och sjukvård	7	6,6	7,8
8. Fritid, kultur och religion	8	1,1	1,6
9. Utbildning	9	5,8	6,7
10. Social trygghet	10	19,9	23,9
11. Utgifter totalt (=punkt 7= punkt 23 i tabell 2)	Totalt	47,3	55,5

5.4 Den offentliga ekonomins produktivitet

Den åldrande befolkningen och det minskande utbudet av arbetskraft till följd därav samt de utgiftstryck som den ekonomiska krisen förorsakat på den offentliga ekonomin förutsätter att arbetets produktivitet förbättras väsentligt snabbare under de kommande åren särskilt inom den offentliga men också inom den privata sektorn. Kvaliteten på den offentliga serviceproduktionen i Finland och dess verkningsfullhet har både i internationella jämförelser och på grundval av serviceanvändarnas åsikter bedömts som god. Granskar man produktiviteten inom den offentliga serviceproduktionen på lång sikt är tillväxten emellertid ännu inte sådan som skulle krävas för att svara på de utmaningar som kommer. Särskilt krävande är det att höja produktiviteten inom den kommunala sektorn.

Statsförvaltningens produktivitet

Den totala produktiviteten inom statsförvaltningen har i genomsnitt förbättrats sedan 2005. Arbetets produktivitet steg med knappt 2 % och den totala produktiviteten med 1 % sedan 2007. Förbättringen av arbetets produktivitet förklaras med att arbetsinsatsen minskat mera än avkastningen. Resultatet är en följd av regeringens målmedvetna och redan fleråriga produktivetsprogram för statsförvaltningen. De åtgärder enligt programmet som man redan beslutat om och som pågår leder till att antalet statsanställda före 2011 minskar med sammanlagt ungefär 9 600 årsverken jämfört med antalet ans-

tällda 2005. Enligt en färsk bedömning från regeringen kommer målet att nås. I enlighet med regeringsprogrammet och 2008 års rambeslut vidtas dessutom nya produktivetsförbättrande åtgärder som minskar personalbehovet med 4 800 årsverken i huvudsak 2012–2015. Till följd av produktivetsprogrammet minskar de statsanställda med sammanlagt ungefär 12 % under 2005–2015. Om man genom att reformera serviceprocesserna och användningen av ICT samtidigt kan garantera avkastningens volym och kvalitet, liksom hittills har varit fallet, är resultatet att arbetets produktivitet och den totala produktiviteten växer i motsvarande mån.

Ser man till hela statsförvaltningen kan produktivetsprogrammet i sin helhet genomföras genom att utnyttja den naturliga personalomsättningen. De årliga minskningar som produktivetsprogrammet förutsätter är 2010–2011 inom hela statsförvaltningen i medeltal cirka 60 % och 2012–2015 cirka 30 % av den prognostiserade pensionsavgången. De produktivetsförbättrande åtgärderna minskar personalbehovet, men avgången bland de nuvarande anställda är så stor att statsförvaltningens rekryteringsbehov under de närmaste åren är 3 000 – 4 000 personer per år.

De senaste åren har regeringen betonat reformer som främjar statsförvaltningens verksamhet som en koncern. Ett sådant projekt är inrättandet av servicecentraler för ekonomi- och personalförvaltningen som producerar stöd- och experttjänster inom ekonomi- och personalförvaltning för hela statsförvaltningen. De gemensamma basdatasystem för ekonomi- och personalförvaltningen som servicecentralerna erbjuder samt automatiseringen av processerna minskar ämbetsverkens egna uppgifter och förbättrar produktiviteten inom hela systemet och förbättrar också kvaliteten. Regeringen har upprättat strukturer för koncernledning av dataadministrationen genom att vid finansministeriet inrätta ValtIt-enheten och KommunIT-enheten samt vid Statskontoret Statens IT-servicecentral. Reformerna syftar till att förbättra kvaliteten på servicen och myndighetsverksamhetens interoperabilitet samt att främja nya gemensamma IT-lösningar och till gemensamma elektroniska tjänster. För de centrala offentliga servicehelheterna definieras i samarbete mellan ministerierna och kommunerna en gemensam datasystemsarkitektur före utgången av 2010. Målet är att statens IT-anskaffningar i fortsättningen ska skötas centralt. Hittills har centraliseringen av statens upphandling gett betydande inbesparingar och effektiviserat upphandlingen. I oktober 2009 publicerade finansministeriet statens nya upphandlingsstrategi som ytterligare utökar användningen av gemensam upphandling i koncernstyrningens anda.

Kommun- och servicestrukturreformen och produktiviteten

Den viktigaste utmaningen när det gäller att förbättra den offentliga sektorns produktivitet är att förbättra produktiviteten inom den kommunala sektorn,

som är mycket större än statsförvaltningen. Fast mätningen av den offentliga servicens produktivitet är förenad med mättnings- och statistikproblem, visar statistik och undersökningar entydigt att den sammanräknade totala produktiviteten hos kommunernas och samkommunernas utbildnings-, sjuk- och hälsovårds- och socialservice i medeltal sjunkit på 2000-talet. Från 2007 till 2008 var nedgången 0,5 %.

Regeringens viktigaste åtgärd för att förbättra produktiviteten inom den kommunala sektorn är kommun- och servicestrukturreformen. Kommun- och servicestrukturerna reformerades med hjälp av ramlagen om en kommun- och servicestrukturreform som trädde i kraft 23.2.2007 och gäller till utgången av 2012. Syftet med reformen är att stärka kommun- och servicestrukturen, utveckla sätten att producera och organisera servicen, revidera kommunernas finansierings- och statsandelssystem samt se över uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten så att det finns en stark strukturell och ekonomisk grund för ordnandet och produktionen av den service som kommunerna ansvarar för samt för kommunernas utveckling. Syftet är således att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen i kommunerna samt att skapa förutsättningar för att utveckla styrningen av den service som kommunerna ordnar.

Hittills syns verkningarna av reformen särskilt i kommunstrukturens utveckling. År 2007 genomfördes 14 kommunsammanslagningar, 2008 en sammanslagning och 2009 32 sammanslagningar. De berör sammanlagt 99 kommuner. Beslut om sammanslagningar har också fattats för 2010–2013. Från början av 2009 har antalet kommuner minskat med 67 kommuner. För närvarande finns det sammanlagt 348 kommuner och 2013 kommer antalet kommuner att vara 337.

Servicestrukturerna stärks genom att den service som förutsätter ett större befolkningsunderlag än en kommun sammanförs och genom att samarbetet mellan kommunerna utökas. I en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården ska det finnas åtminstone 20 000 invånare. I och med reformen håller befolkningsunderlaget för social- och hälsovården på att växa men strukturerna är fortfarande splittrade. Samarbetsområden för den grundläggande yrkesutbildningen har bildats rätt bra för efter 2010 torde bara 3-4 kommuner och 1-2 samkommuner som ordnar yrkesutbildning ligga under målet.

Reformen är fortfarande på hälft för kommunstrukturen är ännu inte tillräckligt enhetlig. Följande utmaning är att reformera servicen och förbättra produktiviteten. Hittills har produktivitetsförbättringen fördröjts av bl.a. långa övergångstider för förändringar i personalens uppgifter och personalstyrkan samt av kommunernas samgångsavtal som hindrar att ineffektiv verksamhet gallras bort direkt. Först sedan de begränsningar som gäller övergångstiden har försvunnit och reformen avancerar kan man i större utsträckningar bedöma dess verkningar för produktivitetsutvecklingen och dämpningen av utgiftsökningen på längre sikt.

6 Den offentliga ekonomins hållbarhet

6.1 Åtgärder för att stärka hållbarheten

Den snabbt åldrande befolkningen kastar en skugga över utsikterna för den offentliga ekonomin i Finland under de två följande decennierna. Bakgrunden utgörs av de stora åldersklasserna som föddes efter kriget och som nu börjar gå i pension från arbetslivet. En annan faktor som permanent inverkar på åldrandet är att människorna lever allt längre. Enligt den nationella befolkningsprognosen (2009) antas finländarnas förväntade livslängd öka med 9 ½ år före 2060, dvs. ungefär 2 år per varje kommande decennium. Männens livstid förväntas öka med 11 år och kvinnornas med 8 år.

Fram till 2030 åldras Finlands befolkning snabbare än i något annat av EU:s medlemsländer. Den åldrande befolkningen börjar synas i den ekonomiska utvecklingen redan 2010, när den första stora åldersklassen – de som är födda 1945 - fyller 65 år. Samtidigt börjar befolkningen i arbetsför ålder att minska. I det självständiga Finlands ekonomiska historia har befolkningen i arbetsför ålder minskat bara under krigsåren och under ett par av de livligaste migrationsåren till Sverige i slutet av 1960-talet.

Pensionerna växer snabbast på 2010-talet och vård- och omsorgstjänsterna för äldre på 2020-talet. Ökningen av kostnaderna för åldrandet i relation till bruttonationalprodukten i Finland på 2010-talet är snabbare än i något annat EU-land. Samtidigt som de offentliga utgifterna ökar kraftigt växer den offentliga ekonomins finansiella bas betydligt långsammare därför att arbetskraften minskar. Hållbarheten blir således en utmaning via såväl utgiftsökningen som de avtagande skatteinkomsterna.

På grund av den finansiella och ekonomiska krisen har den offentliga ekonomin försvagats synnerligen kraftigt, vilket har ökat hållbarhetsutmaningen ytterligare. Utan att förringa den ekonomiska krisens inverkan på den offentliga ekonomins hållbarhet är den utmaning som åldrandet innebär för den offentliga sektorn många gånger större än utmaningen från den ekonomiska krisen. Kostnaderna för åldrandet är permanenta och sträcker sig över flera årtionden till skillnad från kostnaderna för recessionen som i huvudsak är tillfälliga. Man

har beräknat att den ekonomiska krisen kostar den offentliga sektorn en knapp tiondel av kostnader för åldrandet.

I Finland har man förberett sig på utmaningarna för den offentliga ekonomin till följd av åldrandet bl.a. genom att

- minska skuldsättningen under goda tider genom en disciplinerad finanspolitik,
- fondera medel för framtida pensioner,
- förnya pensionssystemen i en finansiellt mer hållbar riktning samt
- stärka den offentliga ekonomins finansiella bas genom en ekonomisk politik som stödjer tillväxt och sysselsättning.

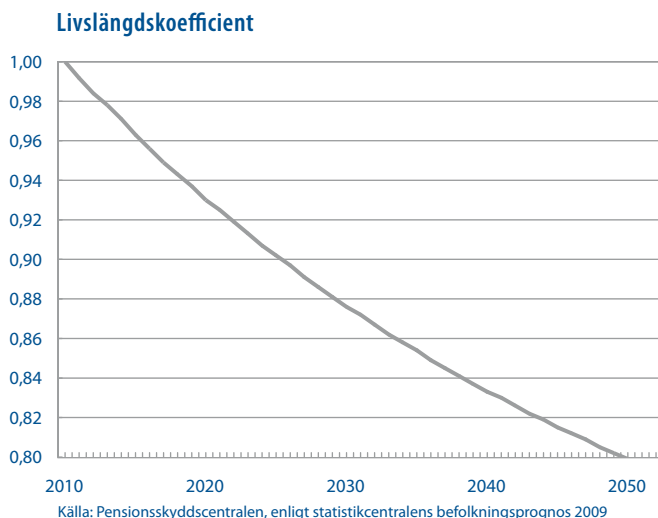
Före den ekonomiska krisen, under åren 2000 – 2008, uppvisade statsfinanserna ett överskott genom en disciplinerad finanspolitik. Genom att amortera på skulden och få ner ränteutgifterna skapades tillväxtutrymme för utgifterna för den åldrande befolkningen. Genom partiell pensionsfondering har man förberett sig på att jämna ut pensionsfinansieringsbördan mellan generationerna. Tack vare fonderingen blir uppgången i pensionspremierna på lång sikt hälften av trycket från de stigande pensionsutgifterna. Drygt en fjärdedel av pensionerna är fonderade och pensionstillgångarnas marknadsvärde är ungefär 60 % i relation till bruttonationalprodukten. Pensionstillgångarna är större än den offentliga skulden.

Pensionssystemet har reviderats flera gånger sedan början av 1990-talet. Den senaste övergripande reformen trädde till största delen i kraft i början av 2005. Pensionsreformen stärker hållbarheten i finansieringen av pensionssystemet genom att anpassa pensionerna till förändringarna i den förväntade livslängden och genom att med hjälp av högre pensionstillväxt uppmuntra äldre arbetstagare att stanna kvar i arbetslivet längre.

I mars 2009 kom regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna överens om att pensioneringen bör senareläggas med minst tre år före 2025. I detta syfte tillsatte regeringen våren 2009 två arbetsgrupper för att fundera på olika metoder att höja den effektiva pensionsåldern. Arbetsgrupperna blir klara med sina förslag inom januari 2010. Man har beräknat att de tidigare pensionsreformerna höjer pensioneringsåldern med 1½ år före 2025, så regeringens mål med de nya åtgärderna är att senarelägga pensioneringen med ytterligare 1½ år före 2025.

Sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare har stigit tydligt, vilket tyder på att pensionsreformerna fungerar som planerat. Sysselsättningsgraden i ålderskategorin 55 - 64 år har stigit från 36,4 % 1997 till 55,5 % 2008. För att regeringens mål att förlänga arbetskarriärerna med tre år ska nås räcker det inte att enbart avgången med ålderspension senareläggs. Också risken att bli tvungen att avgå med sjukpension måste minskas. I Finland är ungefär 9 % av arbetskraften sjukpensionerad.

I syfte att stärka pensionssystemets hållbarhet tas vid ingången av 2010 i bruk en livstidskoefficient (se figuren) som anpassar den begynnande pensionen till förändringen i livslängden. Man kan kompensera koefficientens pensionsreducerande inverkan genom att stanna litet längre i arbetslivet. År 2010 minskar livstidskoefficienten den begynnande pensionen med 0,8 procent, vilket kan kompenseras genom att man arbetar en månad längre. När det gäller ålderspensionen är den första åldersklassen som berörs av koefficienten de som är födda 1948 och fyller 62 år och sålunda har rätt till förtida ålderspension. Koefficienten tillämpas inte på de åldersklasser som är födda före dem. För dem som är födda 1947 är koefficienten 1,00. I fråga om sjukpension tillämpas koefficienten på alla begynnande sjukpensioner för den intjänade pensionsrättens del. Däremot tillämpas inte koefficienten på rätten till s.k. återstående tid inom sjukpensionen. Med återstående tid avses här tiden från ingången av året för pensionsfallet och till åldern för ålderspension.



I syfte att förbättra sysselsättningen har också s.k. flitfällor undanröjts genom reformer av beskattningen och socialskyddssystemen i en riktning som sporrar till sysselsättning och egen aktivitet. Regeringen tillsatte 2007 den s.k. Satakommittén som ska fundera på en totalreform av den sociala tryggheten. Reformens mål är att det ska bli lönsammare att arbeta, att minska fattigdomen och att trygga en tillräcklig nivå på grundtryggheten i alla livssituationer. I uppdraget förutsatte regeringen att kommitténs förslag inte får äventyra den offentliga ekonomins hållbarhet på lång sikt. Kommittén blev klar med sitt arbete i december 2009.

Den undre åldersgränsen för deltidspension stiger med två år till 60 från ingången av 2011. I mars 2011 tas en s.k. garantipension i bruk, som höjer nivån på de allra lägsta pensionerna.

Vid sidan av pensionsreformen har också systemet med utkomstskydd för arbetslösa reformerats i en riktning som stärker sysselsättningen och den offentliga ekonomins hållbarhet. Den undre åldersgränsen för den s.k. arbetslöshetsslussen (förlängt inkomstrelaterat utkomstskydd för äldre arbetslösa arbetstagarer), som är en tämligen vanlig väg till pension i Finland, stiger från ingången av 2011 med ett år till 58 år. Från arbetslöshetsslussen kan man flexibelt avgå med ålderspension som 62 – 65-åring.

6.2. Hållbarhetskalkyl

Utgångsåret för hållbarhetskalkylen är 2015 och den sträcker sig till 2060. På grund av den ekonomiska och finansiella krisen har utsikterna för den ekonomiska tillväxten och den offentliga ekonomins hållbarhet förändrats kännbart på kort tid och man har varit tvungen att se över grunderna för kalkylerna. Kalkylen bygger på den nationella befolkningsprognosen (Statistikcentralen 2009), som i vissa avseenden avviker från Eurostats befolkningsprognos⁴. Kalkylen gjordes med den nationella kalkylmodellen för sociala utgifter. Ekonomins makroantaganden (sysselsättning, arbetslöshet, produktivitet och ränta) följer det s.k. basalternativet som gemensamt slagits fast i den arbetsgrupp inom EU:s ekonomisk-politiska kommitté som utreder de ekonomiska effekterna av att befolkningen åldras.

I baskalkylen har antagits att till följd av den finansiella och ekonomiska krisen går drygt 4 % av den potentiella produktionen förlorad. I kalkylen antas sysselsättningsgraden stabilisera sig på 73 % och arbetslöshetsgraden på 6½ % före 2025. Av den beräknade nedgången på 4 % i produktionspotentialen i relation till den ekonomisk-politiska kommitténs bastrend har knappt hälften antagits bero på den försämrade sysselsättningen och drygt hälften på den avtagande produktivetsförbättringen. Arbetets produktivitet antas under perioden 2010–2019 förbättras med 1,9 % per år och därefter i en takt av 1,7 % per år. I kalkylen antas dessutom att årsarbetstiden (arbetstimmar/år) per sysselsatt person är konstant. Medelökningen i bruttonationalprodukten under hela prognosperioden är cirka 1,8 % per år. Enligt ovan nämnda antaganden stiger de s.k. åldersbundna utgifterna (pensioner, hälsovård, långvård, utbildning och arbetslöshet) under perioden 2008–2060 med 7,0 procentenheter i relation till bruttonationalprodukten. Av denna ökning förverkligas 1,9 procentenheter redan före 2015 och 5,7 procentenheter före 2030. Snabbast växer pensionsut-

⁴ I den nationella befolkningsprognosen ökar den förväntade livslängden före 2060 med drygt 2 år mera än i Eurostats befolkningsprognos 2008. Också nettoinvandringen är något större.

gifterna på 2010-talet och utgiftskulmen nås efter två decennier varefter pensionsutgifterna i relation till bruttonationalprodukten sjunker något. Överlägset snabbast ökar långvårdsutgifterna för äldre – från 1,9 % 2008 till 4,9 % i relation till bruttonationalprodukten 2060. Arbetslöshetsutgifterna håller sig i stort sett på utgångsårets nivå och utbildningsutgifterna sjunker något därför att de unga åldersklasserna blir mindre (tabell 7). I hållbarhetskalkylen antogs andra utgifter än de åldersbundna hållas konstanta i relation till totalproduktionen.

I hållbarhetskalkylen hölls den totala skattegraden konstant på den nivå som prognostiserades för 2015. Trycket från de stigande pensionsutgifterna tilläts utlösas i pensionspremierna. När den totala skattegraden hölls konstant sänktes den övriga beskattningen i motsvarande mån. Det primära underskottet i den offentliga ekonomin fastställdes enligt nettoprincipen och i det ingår inte ränteutgifter eller ränteinkomster eller andra inkomster av tillgångar. Realräntan på den offentliga skulden antogs vara 3 % och ränteantagandet för den övriga offentliga ekonomins placeringar är 4 %.

Räknat enligt dessa antaganden vilar inte den offentliga ekonomin på en hållbar grund. Granskar man utvecklingen i den offentliga ekonomins olika sektorer är situationen tudelad. Pensionsfondernas ekonomi uppvisar ett överskott under hela prognosperioden och pensionstillgångarna i relation till totalproduktionen håller sig rätt stabila kring drygt 60 %. Den övriga offentliga ekonomin (staten och kommunerna) går enligt kalkylen på minus under hela granskningsperioden. Deras underskott samt skuld växer under hela prognosperioden.

Enligt baskalkylen finns det i den offentliga ekonomin ett s.k. hållbarhetsunderskott⁵, som enligt en grov uppskattning är av storleksklassen cirka 5½ % i relation till bruttonationalprodukten. Detta nyckeltal visar hur mycket balansen i den offentliga ekonomin omedelbart borde höjas genom att antingen höja skatterna och/ eller gallra bland utgifterna för att den offentliga ekonomin ska vila på en hållbar grund. En exakt uppskattning av underskottet försvåras av osäkerheten beträffande den nuvarande ekonomiska krisens längd och djup. Hållbarhetsunderskottsindikatorn är mycket känslig för antagandet beträffande utgångsårets strukturella balans inom den offentliga ekonomin. På grund av den ekonomiska krisen är den strukturella balansen nu avsevärt sämre än i de bedömningar som presenterats under tidigare år.

En stabilare och mindre konjunkturkänslig indikator är utgångsårets eftersträvande överskott, som skulle undanröja hållbarhetsöverskottet om det realiseras. Enligt baskalkylen skulle hållbarheten 2015 tryggas av ett överskott på cirka 4 % i relation till totalproduktionen.

Under en recession är det inte förnuftigt att snabbt ta in underskottet, eftersom det skulle fördröja ekonomins återhämtning och ytterligare försvåra stabiliseringen av den offentliga ekonomin. Situationen är nu exceptionellt utma-

⁵ EU-kommissionen har utvecklat två indikatorer som beskriver hållbarheten: S1 och S2-indikatorerna. I den först nämnda är skuldgraden i slutet av granskningsperioden (2060) 60 % / BNP. Enligt S2-indikatorn planas skuldsättningen ut till nuvarande nivå.

Tabell 7: Den offentliga ekonomin 2008-2060, % av totalproduktionen

	2008	2015	2020	2030	2060	2060-2015 förändring
Totalutgifter	49,0	51,4	54,0	58,2	71,4	20,0
varav åldersbundna utgifter och arbetslöshetsutgifter	24,6	26,4	28	30,2	31,5	5,1
Pensioner	10,7	12,1	13,2	14,3	13,7	1,6
Förvärvspensioner	9,3	10,7	11,9	13,2	12,9	2,2
Folkpensioner	1,4	1,3	1,3	1,1	0,8	-0,5
Hälsovård	5,1	5,3	5,5	5,8	6,3	1,0
Långvård	1,9	2,2	2,5	3,3	4,9	2,7
Undervisning	5,6	5,5	5,5	5,6	5,4	-0,1
Arbetslöshet	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,0
Ränteutgifter	1,8	2,5	3,5	5,4	17,4	14,9
Totalinkomster *)	53,4	49,9	51,3	50,7	49,5	-0,4
varav egendomsinkomster *)	5,1	4,3	5,7	5,1	3,9	-0,4
pensionsavgifter	8,1	8,8	9,1	9,7	9,7	0,9
Nettokreditgivning *)**)	4,4	-1,5	-2,7	-7,5	-21,9	-20,4
Bruttoskuld	37,2	60,0	68,3	106,8	344,2	284,2
därav konsoliderad skuld	34,2	57,0	65,3	103,8	341,2	284,2
Pensionstillgångar, brutto	54,8	63,1	67,5	67,8	63,2	0,1
varav konsoliderade likvida pensionstillgångar	42,4	50,7	55,1	55,4	50,8	0,1

*) Förändringar i aktieinvesteringarnas värde har från 2020 inberäknats i egendomsinkomster och nettokreditgivning.

**) Fr.o.m. år 2020 konjunkturrensat överskott.

	Antaganden, %			
	2015	2020	2030	2060
Ökning i arbetets produktivitet	1,8	1,7	1,7	1,7
Tillväxt i BNP-volymen	2	1,6	1,7	1,7
Andelen arbetskraft				
män (20-64)	82,9	83,9	85,2	85,4
kvinnor (20-64)	79,3	80,3	81,6	81,9
totalt (20-64)	81,1	82,1	83,5	83,7
Arbetslöshetsgrad	7	6,4	6,4	6,5
Andel av befolkningen om är äldre än 65 år, av hela befolkningen	17,3	22,7	26,8	28,7
Inflation	2,0	2,0	2,0	2,0
Realränta	3,0	3,0	3,0	3,0

nande eftersom en djup recession och en dramatisk höjning av befolkningens medelålder inträffade samtidigt. Vid sidan av utgiftsdämpning och skatthöjningar behövs strukturella reformer som stärker hållbarheten och som påverkar den offentliga ekonomin på långsikt. De strukturella reformerna bör sikta till att t.ex. förlänga arbetskarriärerna, dvs. stärka den offentliga ekonomins finansiella bas samt dämpa de offentliga utgifterna genom att förbättra den s.k. välfärdsservicens produktivitet.

6.3. Pensionsfondernas tillgångar

Finlands inkomstrelaterade pensionssystem är ett delvis fonderande förmånsbaserat system, där förmånerna bestäms enligt tiden i arbete och inkomstnivån. Fonderingen är kollektiv och påverkar inte pensionsnivån, utan har till syfte att jämna ut pensionspremien över tiden. I samhällsekonomin räknas inräknas den privata och den kommunala sektorns pensionsfonder i socialskyddsfonderna. Statens pensionsfond är en del av centralförvaltningen. Pensionsfondernas konsoliderade marknadsvärde var 96,9 miljarder euro (52,4 % i relation till bruttonationalprodukten) i slutet av 2008. Av tabellerna 8-10 framgår pensionsfondernas konsoliderade och icke konsoliderade marknadsvärde 2002-2008.

Placeringsavkastningen av de konsoliderade likvida pensionstillgångarna – räntor och dividender – var 4,5 miljarder euro 2008. Pensionstillgångarnas marknadsvärde krympte drastiskt på grund av den finansiella och ekonomiska krisen. När dessa ändringar, som var 19,5 miljarder euro minus, i värderingen av pensionstillgångarna beaktas var placeringsavkastningen 15 miljarder euro minus.

Tabell 8. Marknadsvärde av de till socialskyddsfonderna hörande pensionsfondernas (sektor 13141) placeringar, miljoner euro

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A. Icke konsoliderade likvida finantillgångar							
AF21 Kontanter	2	0	0	0	0	0	13
AF22 Kontantdepositioner	256	257	376	510	903	937	1026
AF29 Övriga depositioner	880	379	377	246	199	78	175
AF331 Penningmarknadsinstrument	1838	2320	2624	2666	1537	3438	4315
AF332 Masskuldebrevslån	32312	32821	36355	38965	37507	33233	33429
AF34 Derivat, netto	67	88	164	48	1264	1699	1139
AF511 Börsnoterade aktier	10518	13807	17225	20355	23052	24556	11185
AF52 Fondandelar	3399	5209	7794	14420	21886	28396	19779
Totalt	49272	54881	64915	77210	86348	92337	71061
% av BNP	34,3	37,6	42,7	49,2	51,7	51,4	38,5
B. Den offentliga sektorns (S.13) skuld till arbetspensionsanstalterna							
AF331 Penningmarknadsinstrument	29	26	257	42	76	111	80
AF332 Masskuldebrevslån	4786	4666	3512	3606	2817	3062	2923
Totalt	4815	4692	3769	3648	2893	3173	3003
% av BNP	3,3	3,2	2,5	2,3	1,7	1,8	1,6
C. Konsoliderade likvida finantillgångar (=A-B)							
AF21 Kontanter	2	0	0	0	0	0	13
AF22 Kontantdepositioner	256	257	376	510	903	937	1026
AF29 Övriga depositioner	880	379	377	246	199	78	175
AF331 Penningmarknadsinstrument	1809	2294	2367	2624	1461	3327	4235
AF332 Masskuldebrevslån	27526	28155	32843	35359	34690	30171	30506
AF34 Derivat, netto	67	88	164	48	1264	1699	1139
AF511 Börsnoterade aktier	10518	13807	17225	20355	23052	24556	11185
AF52 Fondandelar	3399	5209	7794	14420	21886	28396	19779
Totalt	44457	50189	61146	73562	83455	89164	68058
% av BNP	30,9	34,4	40,2	46,8	50,0	49,6	36,8
D. Finantillgångar totalt *							
Icke konsoliderade tillgångar	63557	69267	78340	90509	100264	107871	90968
% av BNP	44,2	47,5	51,5	57,6	60,0	60,0	49,2
Konsoliderade tillgångar	57812	63714	73817	86116	96636	103589	86615
% av BNP	40,2	43,7	48,5	54,8	57,9	57,7	46,9

* Derivat, netto

Källa: Statistikcentralen: Finansieringsstatistik

9. Marknadsvärde av Statens pensionsfonds placeringar

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
	milj. euro						
Icke konsoliderade tillgångar	4484	5795	6867	8201	10305	12051	10355
Konsoliderade tillgångar	3099	4549	6339	7963	10127	11813	10254
	% av BNP						
Icke konsoliderade tillgångar	3,1	4,0	4,5	5,2	6,2	6,7	5,6
Konsoliderade tillgångar	2,2	3,1	4,2	5,1	6,1	6,6	5,6

Källa: Statens pensionsfond

10. Marknadsvärde av pensionsfondernas placeringar totalt (tabellerna 8 och 9)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
	milj. euro						
Icke konsoliderade tillgångar	68041	75062	85207	98710	110569	119922	101323
Konsoliderade tillgångar	60911	68263	80156	94079	106763	115402	96869
Konsoliderade likvida tillgångar	47556	54738	67485	81525	93029	100977	78312
	% av BNP						
Icke konsoliderade tillgångar	47,3	51,5	56,0	62,8	66,2	66,7	54,8
Konsoliderade tillgångar	42,4	46,8	52,7	59,9	63,9	64,2	52,4
Konsoliderade likvida tillgångar	33,1	37,5	44,4	51,9	55,7	56,2	42,4

Källa: Statistikcentralen och Statens pensionsfond

7 Finanspolitikens nationella förfaranden och institutioner

Regeringen som tillträdde i april 2007 har i sitt regeringsprogram förbundit sig att följa sina utgiftsregler och det första rambeslutet som baserar sig på dem och som gavs 25.5.2007. Åtgärderna i regeringsprogrammet genomförs i den mån det är möjligt inom gränserna för rambeslutet.

Genom de årliga rambesluten för statsfinanserna ändras inte den utgiftslinje som ligger till grund för utgiftsramen och som slagits fast i regeringsprogrammet, utan valperiodens ram justeras tekniskt så att den motsvarar de förändringar som inträffat i pris- och kostnadsnivån samt i budgetstrukturen. Den ram för statsfinanserna som statsrådet beslutat om utgör också anvisning för beredningen av följande års budgetförslag för förvaltningsområdena.

Utgiftsramen för valperioden omfattar maximalt ungefär 3/4 av budgetutgifterna. Utanför ramen står utgifter som förändras i enlighet med konjunkturerna och finansieringsautomatiken, t.ex. utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa, överföringarna till Folkpensionsanstalten enligt folkpensionslagen samt statens andel av utgifterna för utkomststöd. Utanför ramen står dessutom ränteutgifterna för statsskulden, mervärdesskatteutgifter, finansplaceringar samt utgifter där staten fungerar som teknisk betalningsförmedlare.

Ramsystemet har utvecklats på basis av erfarenheterna från den föregående valperioden och det reviderade ramsystemet togs i bruk under denna valperiod. Det har i synnerhet tillförts element som utökar flexibiliteten, t.ex. en fast årlig tilläggsbudgetreserv samt en särskild ofördelad reserv för regeringens framtida beslut. Dessutom är det nu möjligt att använda ramens icke budgeterade medel nästa år och även i övrigt har förläggandet av utgifterna till olika år gjorts flexiblere. Enligt regeringsprogrammet är justeringar i ramnivån tillåtna t.ex. när tidpunkten för utgifterna ändras eller utgifter ombudgeteras. Då kan ramen för ett år höjas med samma belopp som ramen för ett annat års sänks. Om utgifterna för ett projekt eller en motsvarande helt måste budgeteras på nytt och det tidigare anslaget inte har slopats, höjs ramen med det belopp som ombudgeteringen kräver.

Förutom utgiftsramarna för statsfinanserna har i regeringsprogrammet inskrivits två mål i anslutning till balansen i statsfinanserna. Enligt regeringsprogrammet eftersträvar regeringen ett strukturellt överskott i statsfinanserna

som motsvarar 1 % av BNP i slutet av valperioden. I regeringsprogrammet utgick man också från att underskottet i statsfinanserna inte ens om den ekonomiska utvecklingen är exceptionellt svag får överstiga 2½ procent av bruttonationalprodukten..

I den nuvarande regeringens första rambeslut sattes ramen för valperioden så att den i regeringsprogrammet överenskomna utgiftsökningen på 1,3 miljarder euro förverkligas på 2011 års nivå. Ramnivån för 2010 är efter de ändringar som inträffat i pris- och kostnadsnivån samt budgetstrukturen 37,0 miljarder euro.

Svängrummet inom ramen har på grund av den ekonomiska krisen varit synnerligen snävt när budgeten för 2010 bereddes. Av denna anledning beredde regeringen omallokeringar på cirka 230 miljoner euro som riktades mot alla förvaltningsområden, där bl.a. ämbetsverkens omkostnader sänktes med sammanlagt 56 miljoner euro. I och med omallokeringen har anslagen utökats särskilt för främjande av sysselsättningen och skötsel av arbetslösheten. För oväntade anslagsbehov återstår en tilläggsbudgetreserv på 300 miljoner euro för 2010.

Senaste valperiod (2003–2007) visade att ett flerårigt ramssystem som bygger på en utgiftsregel fungerar. Den föregående regeringen förband sig att iaktta ramförfarandet och utgifterna hölls inom den uppställda ramen. Den allmänna ekonomiska utvecklingen var bättre än väntat under föregående valperiod. Delvis tack vare utgiftsregeln lyckades man undvika en medcyklisk finanspolitik och överskotten i statsfinanserna användes för att amortera statsskulden och öka statens pensionsfond. Att lämna de automatiska stabiliserarna utanför utgiftsregeln har varit en bra lösning.

Ramen, med betoning på utgiftsreglerna, har visat sig någorlunda fungerande även under den nuvarande ekonomiska krisen. Kringgående av utgiftsramen via skattestöd har tills vidare inte förekommer i nämnvärd mån. Ramen har lämnat fritt spelrum åt automatik som utjämnar de finanspolitiska konjunkturerna. Det finns inte heller något bevis på att ramen skulle ha hindrat en aktiv konjunkturpolitik. Det politiska engagemanget i utgiftsramen har förblivit starkt. Ändå är det skäl att utveckla de finanspolitiska förfarandena ytterligare bl.a. för att utöka klarheten och genomskådligheten samt i ljuset av erfarenheterna av den ekonomiska krisen.

Trots att utgiftsramen iakttagits har det centrala målet för finanspolitiken, att trygga en hållbar offentlig ekonomi, glidit allt längre bort. Regeringsprogrammets mål för statsfinansernas finansiella situation kommer inte att nå fast man hållit sig inom ramen. Vid regeringens s.k. halvtidsöversyn konstaterades att man kan tillfälligt göra avkall på begränsningen i fråga om underskottet i statsfinanserna och målet för det strukturella överskottet enligt regeringsprogrammet, om man samtidigt fattar beslut som stärker den offentliga ekonomins strukturer.

Vid sidan av ekonomiska stimulansåtgärder fästs inom den närmaste framtiden allt större uppmärksamhet vid tiden efter krisen. Att utarbeta en trovärdig exitstrategi för tiden efter krisen är en finanspolitikens viktigaste uppgifter

inom den närmaste framtiden. I praktiken är ett centralt element i alla internationella organisationers rekommendationer om exitstrategier att de finanspolitiska ramarna stärks för att förbättra finanspolitikens trovärdighet. I det framtida arbetet med att utveckla det finanspolitiska regelverket och i målsättningarna för den kommande valperioden måste större vikt än nu läggas vid den offentliga ekonomins hållbarhet.



FINANSMINISTERIET
Snellmangatan 1 A
PB 28, 00023 Statsrådet
Telefon (09) 160 01
Telefax (09) 160 33123
www.finansministeriet.fi

6b/2010
Finansministeriets publikationer
februari 2010

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-039-6 (pdf)

TEMATA FÖR FM:S PUBLIKATIONSSERIE:

Budgeten
Utvecklande av förvaltningen
Kommunerna
Styrning och
redovisningsskyldighet
Finansmarknaderna
Ekonomiska och
finanspolitiska
översikter
Statens arbetsmarknadsverk
Beskattning