



30.11.2006

Eduskunta
Suuri valiokunta

Valtiovarainministeriö lähettää eduskunnan suurelle valiokunnalle valtioneuvoston valtioneuvoston 30.11.2006 hyväksymän Suomen vakausohjelman tarkistuksen perustuslain 97 §:n mukaisesti. Vakausohjelma perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 103 artiklan 5 kohdan perusteella annettuun asetukseen 1466/97.

Helsingissä 30. päivänä marraskuuta 2006

Valtiovarainministeri

Eero Heinäluoma

Osastopäällikkö,
ylijohtaja

Jukka Pekkarinen



Valtiovarainministeriö

SUOMEN VAKAUSOHJELMAN TARKISTUS

Marraskuu 2006

Sisällys

Johdanto ja yhteenveto	3
1 Talouspolitiikan tavoitteet ja lähtökohdat.....	5
1.1 Yleistä	5
1.2 Talouspolitiikan laajat suuntaviivat	6
1.3 Vakausohjelman tarkistus vuonna 2006 ja sen käsittely Suomessa	7
2 Talouden tila ja näkymät	9
2.1 Viimeaikainen kehitys ja lähiajan näkymät	9
2.2 Keskipitkän aikavälin talouskehitys	12
3 Julkisen talouden tasapaino ja velka	15
3.1 Finanssipolitiikan strategia	15
3.2 Julkisen talouden tasapaino ja velka.....	16
3.3 Julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino	19
4 Herkkyystarkastelu ja vertailu edellisen vuoden ohjelmaan	23
4.1 Talouskehityksen riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen	23
4.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan	26
5 Julkisen talouden tulot ja menot.....	29
5.1 Hallituksen linja.....	29
5.2 Julkisyhteisöjen tulot ja verotus.....	30
5.3 Julkisyhteisöjen menot.....	31
5.4 Julkisen talouden tuottavuus	33
6 Julkisen talouden kestävyys	37
6.1 Kestävyyden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet.....	37
6.2 Kestävyysslaskelma.....	39
6.3 Eläkerahastojen varat	42
7 Kansalliset finanssipolitiikan menettelyt ja insituutiot.....	45

JOHDANTO JA YHTEENVETO

Suomen väestö ikääntyy voimakkaammin ja aikaisemmin kuin muiden EU-maiden väestöt. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäinen väestö supistuu vuoteen 2030 mennessä yli 300 000 hengellä. Ikääntyminen yhdessä korkean rakenteellisen työttömyyden kanssa on suuri haaste erityisesti julkisen talouden kestäväälle rahoitukselle. Eläke- ja hyvinvointipalvelujen menopaineet kasvavat samanaikaisesti kun työvoiman määrä vähentyy ja kansantuotteen sekä veropohjan kasvu hidastuvat.

Suomen talous on ohittamassa suhdannehuippuaan, ja lähivuosina tuotannon kasvun odotetaan asteittain hidastuvan, kun korkeasuhdanne jää taakse ja talouden rakenteelliset tekijät alkavat heikentää kasvun edellytyksiä. Työvoiman vähentymisen ja korkean rakennetyöttömyyden lisäksi haasteita talouskasvulle asettavat erityisesti kotitalouksien velkaantuminen, väestön aluerakenteen muuttuminen sekä globalisaation ja nopean teknisen kehityksen aiheuttamat sopeutumisvaatimukset. Tuottavuuden merkitys kasvutekijänä on korostumassa entistä enemmän. Tuottavuuden kohottamisen haasteita lisää väestön ikääntymisen ohella heikko tuottavuus joillakin toimialoilla, etenkin vähän kilpailluilla palvelualoilla.

Työllisyys on parantunut viime vuosina voimakkaasti, ja hallituksen kunnianhimoinen tavoite 100 000 uudesta työpaikasta hallituskaudella 2003-2007 tultaneen lähes saavuttamaan. Työllisyyden kasvun odotetaan hidastuvan ensi vuodesta alkaen. Korkea rakennetyöttömyys muodostaa pahenevana työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmana kasvavan riskitekijän vakaalle talouskasvulle. Työvoiman tarjonnan lisäämiseksi ikääntyneiden olisi pysyttävä työelämässä nykyistä pidempään ja nuorten tultava työmarkkinoille nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Lisäksi ulkomaisen työvoiman hyödyntäminen on yhä tärkeämpää.

Suomen hallitus pyrkii vastaamaan näihin talouspolitiikan haasteisiin tukemalla työllisyysasteen kestävää nousua ja tuottavuuden kasvun voimistumista sekä luomalla vakaan ja ennakoitavissa olevan toimintaympäristön yrityksille ja kotitalouksille. Hallitus on vuonna 2003 alkaneella kaudellaan parantanut talouspolitiikan ennustet-

tavuutta ja finanssipolitiikan kestävyyttä sitoutumalla hallituskauden alussa uudistettuun kehysmenettelyyn, jossa suurin osa valtion budjetin määrärahoista on mitoitettu koko vaalikaudta sitovaan menokehykseen. Lisäksi hallitus on parantanut talouden kilpailukykyä ja lisännyt työllistämismahdollisuuksia veronkevennyksin ja rakenteellisin uudistuksin. Verouudistuksin on samalla tuettu pitkäaikaisia maltillisia tulosopimuksia ja vakaata työmarkkinakehitystä. Julkisen talouden tasapainon turvaaminen pidemmällä aikavälillä edellyttää julkisen sektorin tuottavuuden parantamisen lisäksi palvelujärjestelmien uudistamista, mihin hallitus on vastannut antamalla syyskuussa 2006 lakiesityksen kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta. Voimavaroja on voitava siirtää tehtäväalueelta toiselle väestön ikärakenteen ja aluerakenteen muutosten sekä palvelutarpeiden uusien priorisointien mukaisesti.

Julkisen talouden rahoitusasema on pysynyt kokonaisuudessaan vahvana, vaikka kuntatalous onkin edelleen selvästi alijäämäinen. Julkistalouden ylijäämästä vastaa valtaosaltaan sosiaaliturvarahastot, joita kartutetaan väestön ikääntymisen aiheuttamien menopaineiden kasvun johdosta. Koko julkisen talouden ylijäämä on seuraavan neljän vuoden aikana keskimäärin 2,7 % suhteessa kokonaistuotantoon. Julkistalouden EMU-velkasuhteen ennakoidaan hitaasti alenevan alle 34 prosentin. Ohjelman mukainen julkisen talouden ylijäämä perustuu oletukseen varsin tyydyttävän talouskasvun jatkumisesta sekä oletuksiin kuntien ja valtion menojen kasvun hidastumisesta. Jos keskipitkän ajan talouskasvu hidastuu esimerkiksi OECD:n arvioimalla tavalla ja jos julkiset menot jatkavat kasvuaan vuosien 1996-2005 tahtiin, niin valtio ja paikallishallinto ovat yhteenlaskettuna alijäämäisiä ja koko julkisen talouden tasapaino suhteessa kokonaistuotantoon on ohjelmakauden lopulla jopa 3 prosenttiyksikköä heikompi kuin peruslaskelmassa. Ohjelmassa on esitetty myös ikärakenteen muutokset huomioon ottava kestävyyslaskelma, jonka mukaan julkinen talous kokonaisuutena ei näyttäisi olevan pitkällä aikavälillä riittävän kestävällä pohjalla.

Vakaushjelman tarkistuksen perustana on vuosia 2007-2011 koskeva valtioneuvoston kehyspäätös ja syyskuussa annettu vuoden 2007 talousarvioesitys, sekä niihin liittyvät talouspolitiikan linjaukset ja arviot taloudellisesta kehityksestä. Vuosia 2008-2010 koskevilla menoarvioilla on huomioitu vuoden 2007 talousarvioesityksen yhteydessä tehtyjen päätösten aiheuttamat lisämenot kehyskaudella sekä keskeisimmät tiedossa olevat budjettitalouden menopaineet. Suomi täyttää EU-maita koskevan vakaush- ja kasvusopimuksen velvoitteet julkisen talouden ylijäämäsuhteen ja velkaantuneisuuden osalta myös keskipitkällä aikavälillä. Uudistetun vakaush- ja kasvusopimuksen mukaisesti määritelty Suomen keskipitkän aikavälin budjettitavoite (medium-term objective) on julkistalouden kahden prosentin ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteen. Ohjelmassa esitetty julkistalouden tasapaino on koko ohjelmakauden ajan vahvempi kuin mitä tavoite edellyttää. Ohjelman perusuran tai keskipitkän aikavälin tavoitetason mukainen julkistalouden tasapaino ei kuitenkaan vielä riitä varmistamaan julkistalouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

1 TALOUSPOLITIIKAN TAVOITTEET JA LÄHTÖKOHDAT

1.1 Yleistä

Suomen hallituksen talouspolitiikan keskeinen tavoite on työllisyyden lisääminen, jota muun muassa väestön ikääntymisestä aiheutuviin menopaineisiin pystyttäisiin vastaamaan. Hallituksen työllisyystavoite, työllisten lisääminen 100 000 henkilöllä hallituskauden aikana, tultaneen lähes saavuttamaan. Työllisyyden arvioidaan vahvistuvan 80 000 henkilöllä hallituskauden loppuun, maaliskuuhun 2007 mennessä. Työllisyysaste nousee vuonna 2006 lähes 69 prosenttiin ja työttömyysaste laskee runsaaseen 7½ prosenttiin. Työllisyysasteen nousua 75 prosenttiin seuraavan vaalikauden loppuun koskevan tavoitteen täyttäminen edellyttää perusuraa nopeamman talouskasvun ohella hyödyke-, pääoma- ja työmarkkinoiden toimivuuden parantamista edelleen.

Kansantalouden myönteiseen kokonaiskuvaan on keskeisesti vaikuttanut hallituksen talouspolitiikka, jonka tuloksena valtiontalouden menojen kasvu on pysynyt uudistettujen menokehysten puitteissa ja verojärjestelmän kilpailukykyä on parannettu. Tulopoliittisen kokonaisratkaisun yhteydessä vuoden 2004 lopulla sovittiin hallituskauden lopun tuloveron alennuksista ja varallisuusveron poistosta. Maltillisella palkkaratkaisulla on vahvistettu työllistymisen edellytyksiä ja parannettu talouden kustannuskilpailukykyä. Lisäksi työ- ja hyödykemarkkinoiden toimivuutta on parannettu rakenteellisilla uudistuksilla.

Suomen kansantalouteen kohdistuu pitemmällä aikavälillä huomattavia haasteita. Väestön ikääntyminen tuo julkiselle taloudelle menopaineita eläke- ja hoivamenojen kasvuna. Julkisen talouden rahoitus pohja on samaan aikaan kaventumassa, sillä työssä käyvien lukumäärä vähenee ikärakenteen muuttuessa. Näkymien haasteellisuutta lisää globalisaatio, joka merkitsee myös Suomen talouden kannalta vaatimusta jatkuvasta sopeutumisesta kansainvälisen tuotannon uusjakoon.

Epävarmuus talouskasvun voimakkuudesta, työllisyyskehityksestä ja verokilpailupaineista sekä tarve varautua väestön ikääntymiseen korostavat pitkäjänteisen finanssipolitiikan merkitystä. Julkisen talouden kestävyyskannalta on välttämätöntä, että työllisyysaste pystytään kohottamaan selvästi nykyistä korkeammaksi. Työllisyysastetta on kyettävä nostamaan kaikissa ikäryhmissä, ja tuottavuuden kasvua edistävät toimenpiteet on saatettava käytäntöön. Tämän lisäksi työvoiman tarjontaa on pyrittävä lisäämään työperäisen maahanmuuton avulla. Huomiota on niin ikään kiinnitettävä työvoiman allokontiin tuottavuuden kasvua tukevalla tavalla. Koulutukseen sekä tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan tehostamiseen on panostettava.

Suotuisan talouskehityksen myötä valtion verotulot ovat kasvaneet nopeammin kuin hallituskauden alussa arvioitiin. Lisäksi valtion menokuri on pitänyt. Koko julkisen talouden ylijäämäksi arvioidaan keskimäärin runsaat 2½ % ohjelmakaudella. Vaikka hallituksen tavoite valtiontalouden tasapainosta vaalikauden lopulla saavutetaan näillä näkymin, julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys turvaaminen edellyttäisi vahvempaa rahoitusasemaa.

Seuraavan hallituksen lähtökohtatilanne on nykyisen hallituksen lähtökohtiin verrattuna parempi talouskasvun, julkisen talouden rahoituksen ja velkasuhteen osalta. Rakennetyöttömyys pysyy kuitenkin edelleen korkeana, ja se muodostaa yhdessä näköpiirissä olevan työvoiman tarjonnan supistumisen ja muiden työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien kanssa kasvavan riskitekijän vakaalle talouskasvulle. Menojen kasvun hillitseminen on välttämätöntä myös jatkossa, jotta verorasitus ei kasva tulevaisuudessa kohtuuttomaksi.

1.2 Talouspolitiikan laajat suuntaviivat

Eurooppa-neuvosto antoi vuonna 2005 Lissabonin strategiaa uudistaessaan selkeän viestin, että unionin tulevien vuosien suurimmat haasteet ovat talouskasvun nopeuttaminen ja työllisyyden kohentaminen. Vuosia 2005-2008 koskevien yhdennettyjen suuntaviivojen (talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja työllisyysuuntaviivat) mukaisesti Lissabonin strategiaan liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi unionin talouskasvupotentiaalia tulee pyrkiä nostamaan ylläpitämällä samalla vahvaa julkistaloutta. Tavoitteena tulee olla tietotyön tukeminen, työvoiman tarjonnan kasvattaminen sekä uusien työpaikkojen luominen.

Ensimmäisessä kansallisia toimenpideohjelmia koskevassa edistymisraportissaan komissio kehotti Suomea kiinnittämään enemmän huomiota kilpailuun palvelualoil-

la sekä ikääntyneen työvoiman työllisyyteen. Talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen viimeisten maakohtaisten suositusten (vuodelta 2004) mukaisesti Suomeen kohdistuvia suurimpia haasteita ovat lisäksi korkean rakennetyöttömyyden alentaminen ja julkisen sektorin tehostaminen. Haasteisiin vastaamiseksi Suomen tulee:

- varmistaa työnteon kannattavuus vero- ja etuusjärjestelmän uudistuksia jatkamalla,
- varmistaa, että palkkakehitys heijastaa tuottavuutta,
- tehostaa kilpailua verkostotoimialoilla ja kotimarkkinasektorin palveluissa,
- parantaa julkisen toiminnan tehokkuutta sekä
- parantaa julkisen sektorin menokontrollia.

Hallituksen talouspolitiikka on sopusoinnussa komission talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista vuonna 2004 antaman lausunnon sekä vuosia 2005-2008 koskevien yhdenmukaisien suuntaviivojen kanssa. Yksityiskohtaisempi kuvaus hallituksen talouspoliittisista toimista julkista taloutta ja rakennepolitiikkaa koskevien suositusten suhteen esitetään vakausohjelman myöhemmissä luvuissa sekä lokakuussa 2006 hallituksen hyväksymässä Suomen kansallisessa toimenpideohjelmassa. Vakausohjelman tarkistus ja Suomen kansallinen toimenpideohjelma ovat keskenään yhdenmukaisia.

1.3 Vakausohjelman tarkistus vuonna 2006 ja sen käsittely Suomessa

Vuoden 2006 vakausohjelman tarkistus pohjautuu vuosia 2007-2011 koskevaan valtiontalouden kehyspäätökseen sekä syyskuussa annettuun vuoden 2007 talousarvioesitykseen ja sen taustalla olleeseen suhdanne-ennusteeseen. Tilastokeskuksen arviot vuoden 2005 luvuista perustuvat uudistettuun kansantalouden tilinpidon laskentamenetelmään. Vuosia 2008-2010 koskevissa menoarvioissa on huomioitu vuoden 2007 talousarvioesityksen yhteydessä tehtyjen päätöksiä aiheuttamat lisämenot kehyskaudella sekä keskeisimmät tiedossa olevat budjettitalouden menopaineet. Asiakirja toimitetaan EU:n toimielimille sovitun määräajan puitteissa (15.10.-1.12.2006) sen jälkeen, kun se on hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa. Valmisteluvaiheessa vakausohjelman tarkistuksen sisältöä esitellään myös eduskunnalle. Komission arvio ja neuvoston lausunto Suomen vakausohjelmasta tulevat eduskunnan käsiteltäväksi edellisvuosien tapaan Ecofin-valmistelujen yhteydessä.

Vakausohjelman tarkistus on lokakuussa 2005 EU:n neuvostossa hyväksytyn käytännönsäätöjen mukainen. Käytännönsäätöjen ja lokakuun 2006 Ecofin-neuvoston pää-

telmien mukaisesti vakausohjelmassa on käsitelty myös kansallisia finanssipolitiikan menettelyjä sekä kokemuksia niiden uudistamisesta. Euroopan unionin perustamissopimusta täsmentävän vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan julkisen talouden rahoitusaseman tulee olla keskipitkällä aikavälillä lähellä tasapainoa tai ylijäämäinen. Julkisyhteisöjen rahoitusasema pysyy selvästi ylijäämäisenä. Vuonna 2010 julkisyhteisöjen ylijäämän arvioidaan olevan noin $2\frac{1}{2}$ % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Hallitus on varautunut ryhtymään korjaaviin toimenpiteisiin, mikäli hallitusohjelmassa esitettyjen tasapainotavoitteiden toteutuminen vaarantuisi.

2 TALOUDEN TILA JA NÄKYMÄT

2.1 Viimeaikainen kehitys ja lähiajan näkymät

Kansainvälisen talouden kehitys on ollut ripeää jo usean vuoden ajan eikä merkittävää heikkenemistä ole ensi vuonna odotettavissa. Kansainvälinen kysyntä kasvoi vuoden 2006 alkupuoliskolla öljyn ja muiden tuotantotarvikkeiden hintojen noususta huolimatta. Myös euroalueella yritysten ja kuluttajien luottamus on vahvistunut hyvälle tasolle. Euroalueen kokonaistuotannon kasvu kuitenkin hidastunee ensi vuonna. Myös Yhdysvaltojen talouskasvun odotetaan hidastuvan asuntomarkkinoilla jo alkaneen viilenemisen perässä. Kiinassa ja Venäjällä vahva talouskasvu jatkuu.

Vakaushjelman tarkistuksessa esitetyt laskelmat perustuvat vuosien 2006-2007 osalta valtiovarainministeriön syyskuun suhdanne-ennusteeseen. Ennusteen lähtökoh-
taoletukset ovat yhdensuuntaisia komission esittämien lukujen kanssa. Talous kasvaa Suomessa vuonna 2006 edellistä vuotta nopeammin saavuttaen meneillään oleval-
la suhdannejaksolla nopeimman kasvuvauhtinsa. Kokonaistuotanto kasvaa kuluvana
vuonna laaja-alaisesti kotimaisen ja ulkomaisen kysynnän tukemana 4½ %. Lasken-
nalliseen kasvulukuun vaikuttaa vuoden 2005 paperiteollisuuden työmarkkinakiistan
aiheuttama vertailupohjan lasku. Kotitalouksien vahvistunut luottamus, työllisyyden
ripeä koheneminen ja palkkatulojen ostovoiman kohtuullinen kasvu yhdessä voimak-
kaasti lisääntyneen velanoton kanssa kasvattavat vielä tänä vuonna kulutusta ja asun-
toinvestointeja. Jatkossa talonrakennusinvestoinnit kasvavat tuotannollisten investoin-
tien myötä, joka lisää myös kone- ja laiteinvestointeja. Julkinen kulutus hidastuu viime
vuodesta. Vientimarkkinoiden hyvän suhdannetilanteen vuoksi vienti kasvattaa tänä
vuonna selvästi kokonaistuotantoa. Vuonna 2007 tuotannon kasvu hidastuu kotitalo-
uksien velkaantumisen rajoittaessa kulutuksen ja asuntoinvestointien kasvua.

Viennin ja tuonnin kasvu jatkuu vuonna 2006 vahvana. Venäjä on noussut Suomen tärkeimmäksi vientikohdemaaksi johtuen osittain vahvasti lisääntyneestä kauttakulkuviennistä. Kuluvana vuonna viennin määrä kasvaa $10\frac{1}{2}$ % ja tuonti noin 7 %. Tavaraviennin ohella palveluiden vienti on kohonnut aiempia arvioita suuremmaksi tilastouudistuksen seurauksena. Vaihtosuhte heikkenee edelleen jonkin verran, mutta vaihtotase pysyy tuntuvasti ylijäämäisenä. Korkea kustannustaso on lisännyt matalan kustannustason maissa valmistettujen tavaroiden osuutta kotimaisessa kysynnässä ja tuotannossa jo useiden vuosien ajan. Vuonna 2007 viennin kasvu hidastuu tavanomaisemmalle 5 prosentin tasolle, ja myös tuonnin kasvu hidastuu.

Työllisyys kasvaa vuonna 2006 edellisvuoden tapaan nopeasti kotimaisen ja ulkomaisen kysynnän kehittyessä myönteisesti. Työpaikat lisääntyvät yksityisellä sektorilla, ja uusia työpaikkoja syntyy etenkin liike-elämää palvelevissa toiminnoissa, sosiaalipalveluissa, rakennusosalalla ja yksittäisillä teollisuuden toimialoilla. Myös työvoiman tarjonta kasvaa. Työllisten määrä kasvaa tänä vuonna 35 000 henkilöllä työllisyysasteen noustessa 68 prosentista 68,8 prosenttiin. Työttömyysaste laskee 8,4 prosentista 7,7 prosenttiin. Vuonna 2007 työllisten määrä kasvaa yli 15 000 henkilöllä työllisyysasteen noustessa noin 69 prosenttiin ja työttömyysasteen laskiessa noin $7\frac{1}{2}$ prosenttiin. Työvoiman rakenteelliset kapeikot ovat yhä suurempi haaste myönteiselle työllisyys- ja talouskehityksen jatkumiselle. Työvoiman saatavuuden turvaamiseksi monilla toimialoilla tarvitaankin osaavaa ulkomaista työvoimaa.

Inflaatio nopeutuu vuonna 2006, ja kuluttajahintaindeksi kohoaa viime vuotista korkeammaksi, keskimäärin $1\frac{1}{2}$ %. Inflaation nopeutumiseen vaikuttavat merkittävästi raakaöljyn ja muiden raaka-aineiden maailmanmarkkinahintojen kohoaminen sekä asuntojen hintojen ja korkojen nousu. Myös taloudellisen kilpailun inflaatiota hidastava vaikutus jää viimevuotista pienemmäksi. Euron vahvistuminen on hillinnyt jossain määrin tuontihintojen kohoamista. Tulosopimuksen mukaiset palkankorotukset jäävät hieman viimevuotista pienemmiksi; palkansaajien ansiotasoindeksin arvioidaan kohoavan nimellisesti keskimäärin 3 %. Kun työkustannusten nousu on hidastuvalla uralla ja tuottavuuden nousu nopeutuu, kustannuskilpailukyvyyn arvioidaan teollisuudessa keskimäärin paranevan. Inflaation ennakoidaan hidastuvan hieman vuonna 2007.

Taulukossa 1 esitettävä arvio talouskasvusta ja siihen vaikuttavista tekijöistä on vuosien 2006-2007 osalta syyskuussa julkistetun valtiovarainministeriön suhdanneennusteen mukainen. Talouskehitykseen liittyvien riskien vaikutusta julkisen talouden kehityksuraan käsitellään luvussa 4.1.

1. Talouskasvu ja siihen vaikuttavat tekijät

	2005 mrd. eur	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		muutos, %					
Makrotalouden näkymät							
1. BKT:n määrä		2,9	4,5	3,0	2,9	2,6	2,1
2. BKT käyvin hinnoin	157,4	3,6	6,0	4,0	4,0	3,7	3,2
BKT:n määrän komponentti							
3. Yksityiset kulutusmenot	81,5	3,8	3,6	2,7	2,5	2,3	1,9
4. Julkiset kulutusmenot	34,8	1,6	1,0	0,7	1,2	1,0	0,9
5. Pääoman muodostus	29,5	3,6	5,3	3,7	2,8	2,1	1,4
6. Varastojen muutos (% BKT:sta)	2,1	1,4	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9
7. Tavaroiden ja palvelusten vienti	65,8	7,3	10,4	5,2	5,0	4,8	4,4
8. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	56,9	12,3	6,9	4,7	3,7	3,5	3,4
Laskennallinen vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä							
9. Kotimainen lopputuotekysyntä	145,9	2,9	3,1	2,3	2,1	1,9	1,5
10. Varastojen muutos	2,1	1,0	-0,4	0,2	0,0	0,0	0,0
11. Nettovienti	9,0	-1,0	1,9	0,5	0,8	0,8	0,7
Hintaindeksien kehitys							
1. BKT:n hinta		0,6	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0
2. Yksityisen kulutuksen hinta		0,4	2,0	2,1	1,7	1,7	1,7
3. Harmonisoitu kuluttaja-hintaindeksi		0,9	1,5	1,3	1,7	1,7	1,7
4. Julkisen kulutuksen hinta		3,2	2,6	2,3	2,8	2,8	2,8
5. Investointien hinta		2,7	2,5	1,8	1,6	1,6	1,6
6. Vientihintaindeksi		0,9	1,9	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8
7. Tuontihintaindeksi		4,5	4,0	1,4	1,0	1,0	1,0
Työmarkkinoiden kehitys							
1. Työllisyys, 1 000 henkeä	2 401	1,5	1,5	0,7	0,6	0,5	0,1
2. Työllisyys, 1 000 työtuntia	4 107	0,8	1,9	0,5	0,4	0,3	-0,1
3. Työttömyysaste (%)		8,4	7,7	7,4	6,7	6,1	5,9
4. Työn tuottavuus, henkeä		1,4	3,0	2,3	2,3	2,1	2,0
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit		2,1	2,7	2,6	2,5	2,3	2,2
6. Palkansaajakorvaukset	61,6	4,9	4,7	3,6	4,1	3,8	3,2
Sektorikohtaiset taseet							
% BKT:sta							
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille		4,8	5,4	4,7	4,6	4,4	4,1
josta:							
- Tavaroiden ja palvelusten tase		5,7	6,5	5,9	5,7	5,5	5,2
- Tuotannon tekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase		-1,1	-1,1	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
- Pääomansiirrot		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto		2,6	3,3	2,7	2,5	2,4	2,4
3. Julkistalouden nettoluotonanto		2,5	2,9	2,8	2,7	2,7	2,4
4. Tilastollinen ero		-0,3	-0,8	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Taustaoletukset *							
3 kk EURIBOR-korko		2,2	3,0	3,6			
Obligaatiokorko 10 v.		3,4	3,8	4,1			
USD/EUR-valuuttakurssi		1,2	1,3	1,3			
Nominaalinen efektiivinen valuuttakurssi		0,0	0,3	0,4			
Maailman BKT-kasvu		4,9	4,7	4,2			
EU-25 BKT-kasvu		1,6	2,3	2,0			
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu		8,4	11,2	8,1			
Maailmankaupan kasvu		7,0	6,0	4,5			
Raakaöljy (USD/barreli)		54,4	68,0	68,0			

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

2.2 Keskipitkän aikavälin talouskehitys

Vuosia 2008-2010 koskevat keskipitkän aikavälin arviot perustuvat kansantalouden pidemmän ajan kasvuedellytyksiä koskeviin laskelmiin ja selvityksiin. Bruttokansantuotteen keskipitkän aikavälin kasvuarvio on linjassa EU:n komission yhdessä jäsenmaiden kanssa kehittämällä tuotantofunktiomenetelmällä arvioidun potentiaalisen tuotannon kasvun kanssa. Potentiaalisen tuotannon estimointiin liittyy monia epävarmuuksia ja riskinä on, että kasvu osoittautuu ohjelmassa esitettyä kasvu-uraa heikommaksi. Luvussa 4.1 kuvataan perusvaihtoehdon rinnalla tarkasteltuja hitaamman ja nopeamman kasvun vaihtoehtoja.

Viime vuosien ripeästä talouskasvusta huolimatta kasvun edellytykset ovat keskipitkällä aikavälillä, eli vuoteen 2010 mennessä, heikentymässä. Vuosikymmenen vaihteessa vuotuinen talouskasvu painunee 2 prosenttiin. Kasvumahdollisuuksia heikentää erityisesti väestön ikääntyminen ja siitä johtuva työvoiman tarjonnan väheneminen, mikä näkyy potentiaalisen tuotannonkasvun arvioissa työpanoskomponentin heikentymisenä. Kotitalouksien velkaantuminen ja työllisyyden kasvun hidastuminen alkavat puolestaan rajoittaa kotitaloussektorin kulutusmahdollisuuksia. Myös tuotantokapasiteetin kasvun maltillisuus heikentää kasvunäkymiä. Kansainvälisen tuotannon uusjako edellyttää myös kotimaisen tuotannon sopeuttamista uusiin olosuhteisiin. Työ- ja pääomapanoksen kehittyessä vaisusti talouskasvu tulee lähivuosina nojautumaan lähes yksinomaan tuottavuuden kasvuun.

Vaikka myös kansainvälisessä taloudessa on saavutettu suhdannehuippu, kasvun odotetaan jatkuvan voimakkaana useilla Suomelle tärkeillä alueilla, kuten Venäjällä. Euroalueella kasvu on piristynyt, mutta kansainvälisesti kasvu jää myös keskipitkällä aikavälillä muihin maailman talousalueisiin nähden varsin vaatimattomaksi. EU:n talouskasvu tulee jatkossakin olemaan nopeinta uusissa jäsenmaissa. Euroopan talouskasvua rajoittavat talouksien rakenteelliset jäykkyydet sekä väestön ikääntyminen. Maailmantalouden kehityksen kannalta keskeisimpiä kysymyksiä ovat öljyn hintakehitys, Yhdysvaltain velkaantuminen sekä Kiinan talouskasvun kestävyys. Öljyn hintakehityksen ennakointia vaikeuttaa sen tiivis kytkeytyminen maailmanpolitiikkaan ja raakaöljyn tarjontahäiriöihin. Hinta voi pysytellä pitkäänkin korkealla tasolla, mikä rajoittaisi talouskasvua maailmanlaajuisesti. Mikäli Yhdysvaltain ulkoisen tasapainon korjaantuminen tapahtuu äkillisesti, vaikutukset ovat myös dollarin vaihtokurssiin ja maailmantalouteen merkittäviä.

Viennin vuotuiseksi kasvuksi arvioidaan runsaat 4½ %, mikä on vähemmän kuin mihin 90-luvun puolivälin jälkeen on totuttu. Taustalla on oletus siitä, että suomalaiset vientiyritykset, etenkin elektroniikkateollisuudessa, lisäävät tuotantoaan enemmän Suomen ulkopuolella, lähempänä lopputuotemarkkinoita. Lisäksi vientiteollisuuden kannattavuutta heikentävät osaltaan vahvana pysynyt euro sekä nousseet raaka-ainei-

den hinnat. Vaihtosuhteen odotetaan heikkenevän jatkossakin, kun vientihinnat laskevat, erityisesti matkapuhelinviennessä, tuontihintojen samanaikaisesti noustessa. Vaihtosuhteen heikkeneminen rajoittaa tulokehitystä ja purkaa osaltaan suurta vaihtotaseen ylijäämää. Tuonnin oletetaan kasvavan keskimäärin noin 3½ % vuodessa.

Yksityinen kulutus on ollut vilkasta, mikä on johtanut kotitalouksien velkaantuneisuuden selvään nousuun. Rahaliiton jäsenyys on myötävaikuttanut rahoitusmarkkinoiden vakauden lisääntymiseen, jolloin velkaantuneisuuden rajallinen kasvu ilman talouden tasapainon häiriintymistä on mahdollista. Korkojen nousu ja velkaantuminen rajoittavat kuitenkin yksityisen kulutuksen kasvua jo lähivuosina. Yksityisen kulutuksen odotetaan kasvavan lähivuosina hieman kokonaistuotantoa hitaammin, keskimäärin runsaat 2 %.

Yksityisten investointien kasvun odotetaan jälleen hidastuvan viime vuosina koettun lievän piristymisen jälkeen. Investoimista kotimaahan rajoittavat vaisut talouden pidemmän aikavälin kasvunäkymät ja vilkas investoiminen ulkomaille halvempien tuotantokustannusten maihin sekä lähelle nopeasti kasvavia markkina-alueita. Lisäksi asuinrakentamisen kasvu hidastuu kotitalouksien velkaantumisen myötä. Myös julkisten investointien odotetaan kasvavan vaatimattomasti, jolloin kansantalouden investointiaste pysyy keskipitkällä aikavälillä vakaana, vajaassa 20 prosentissa.

Julkistalouden tulo- ja menoperusteiden oletetaan kehittyvän luvuissa 3 ja 5 kuvatulla tavalla.

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäinen väestö alkaa vähentyä vuosikymmenen vaihteen paikkeilla. Työvoiman tarjonnan kasvun voi odottaa alkavan vähentyä jo sitä ennen, ellei keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää saada merkittävästi nousemaan nykyisestä. Vuoden 2005 alussa voimaan tulleen eläkeuudistuksen arvioidaan kuitenkin osaltaan rajoittavan työvoiman tarjonnan supistumista.

Työllisyyskehitys on ollut kokonaisuudessaan suotuisaa viime vuosina. Uusia työpaikkoja on syntynyt etenkin palvelualoille ja rakentamiseen. Ennakoitu talouden keskipitkän aikavälin kasvuvauhti ei kuitenkaan luo edellytyksiä työllisyyden kasvun jatkumiselle aivan viime vuosien vauhdilla. Oletetulla talouskasvulla ja tuottavuuskehityksellä työllisyys paranee vuosina 2007-2010 yhteensä noin 30 000 hengellä. Työttömyys alenee hieman tätä enemmän olettaen, että työvoiman tarjonta heikkenee ennakoidulla tavalla. Työttömyysaste on vuosikymmenen vaihteessa 6 prosentissa, jolloin työttömyys on luonteeltaan valtaosin rakenteellista. Ilman uusia talouspoliittisia toimenpiteitä työllisyysaste on jäämässä vajaaseen 70 prosenttiin. Tuottavuuden kasvun odotetaan hidastuvan noin 2 prosenttiin työpaikkojen vähentyessä korkeamman tuottavuuden teollisuudessa ja lisääntyessä matalamman tuottavuuden palvelualoilla.

Ansiotason ennakoidaan nousevan keskipitkällä aikavälillä keskimäärin 3 % vuodessa. Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat voivat aiheuttaa paineita palkkojen no-

peammallekin nousulle, mikä toteutuessaan heikentäisi kustannuskilpailukykyä ja lisääisi julkisen sektorin palkkamenoja. Pula ammattitaitoisesta työvoimasta alkaa rajoittaa talouskasvua, mikäli kasvuun ei saada lisävauhtia tuottavuuden parantumisen kautta.

3 JULKISEN TALOUDEN TASAPAINO JA VELKA

3.1 Finanssipolitiikan strategia

Hallituksen kaudeksi 2003–2007 asettamassa ohjelmassa keskeisiksi tavoitteiksi on nimetty vahva valtiontalous ja finanssipolitiikan pitkän aikavälin kestävyuden turvaaminen. Edellytyksenä tavoitteiden saavuttamiseksi on valtion velkasuhteen alentuminen suhdanneluonteisia poikkeamia lukuun ottamatta. Haasteisiin pyritään vastaamaan työllisyyttä kohentamalla ja sitoutumalla maltilliseen menolinjaan. Hallituksen tavoitteena on, että valtiontalous on tavanomaisen talouskasvun oloissa vaalikauden lopulla kansantalouden tilinpidon käsittein mitattuna tasapainossa. Suhdanneluonteiset tai muutoin tilapäiset poikkeamat valtiontalouden tasapainoon tähtäävältä uralta voidaan sallia, mikäli ne eivät vaaranna valtion velan alenemista suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lisäksi hallitus lähtee siitä, että valtiontalouden alijäämä ei kansantalouden tilinpidon käsittein saa edes heikon talouskehityksen oloissa ylittää 2¾ prosenttia bruttokansantuotteesta. Verotusta, etenkin työhön kohdistuvaa, pyritään vaalikauden aikana keventämään.

Uudistetun vakaas- ja kasvusopimuksen mukaisesti määritelty Suomen keskipitkän aikavälin budjettitavoite on julkistalouden kahden prosentin ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen¹. Valtiontalouden tavoite perustuu nykyhallituksen ohjelmaan. Kuntatalouden ja sosiaaliturvarahastojen tavoitetasapainon oletetaan vastaavan perusuran kehitystä. Vaalikauden vaihtuessa finanssipolitiikan tavoitteenaset-

¹ Vuonna 2005 uudistetun vakaas- ja kasvusopimuksen mukaisesti jäsenmaiden tulee asettaa julkistalouden rahoitusasemalle kansallinen keskipitkän aikavälin tavoite (niin kutsuttu ”medium-term objective”), jonka saavuttamiseksi lähentymis- tai vakaushjelmassa tulee esittää sopeutusura. Tavoitteen tulee sääntöjen mukaisesti ottaa huomioon riittävä turvamarginaali 3 prosentin alijäämän viitearvon suhteen. Lisäksi tavoitteen mukaisen julkistalouden rahoitusaseman tulee johtaa velkasuhteen alentumiseen sekä nopeaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden paranemiseen.

telua sekä sitä koskevia sääntöjä täsmennetään. Kahden prosentin tavoite on vaativampi kuin mitä komission laskelmissa esitetään sellaiseksi rahoitusasemaksi, joka turvaa heikossakin taloussuhdanteessa riittävän marginaalin 3 prosentin alijäämäkriteeriin. Suomen kannalta vaativampi tavoite on perusteltu, koska väestön ikääntymisen vaikutukset julkistalouden rahoitusasemaan alkavat näkyä muuhun EU:hun nähden voimakkaammin ja aikaisemmassa vaiheessa. Ohjelmassa esitetty julkistalouden tasapaino on koko ohjelmakauden ajan vahvempi kuin mitä tavoite edellyttää. Ohjelman perusuran tai keskipitkän aikavälin tavoitetason mukainen julkistalouden tasapaino ei kuitenkaan vielä riitä varmistamaan julkistalouden pitkän aikavälin kestävyyttä, kuten luvussa 6 esitetään.

Hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan kehysten sallimissa rajoissa. Vuosien 2007–2011 menolinjaus perustuu eduskunnalle 28.3.2006 selontekona annettuihin valtiontalouden kehyksiin, joiden lähtökohtana on ollut hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamisen tukeminen ja vakaan talouskasvun turvaavan finanssipolitiikan jatkaminen. Kehyspäättös kattaa myös tulevan vaalikauden, vaikka se ei olekaan seuraavan hallituksen kannalta sitova. Lähtökohta on ollut pidättyvä menolinjaus, jossa kaikki hallinnon alat noudattavat säästäväisyyttä. Vakausohjelman perusuran menokehityksessä on huomioitu voimassa olevien menokehityksien lisäksi vuoden 2007 talousarvioesityksen yhteydessä tehtyjen päätöksiä aiheuttamat lisämenot kehyskaudella sekä keskeisimmät tiedossa olevat budjettitalouden menopaineet. Menoarviota käsitellään tarkemmin luvussa 5.3. Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän selvittämään kehysjärjestelmän uudistustarpeita, joista kerrotaan tarkemmin luvussa 7.

3.2 Julkisen talouden tasapaino ja velka

Julkisyhteisöjen rahoitusylijäämä on seuraavan neljän vuoden aikana keskimäärin 2,7 % suhteessa kokonaistuotantoon. Julkistalouden EMU-velkasuhteen ennakoidaan alittavan 35 % vuonna 2010.² Suomi täyttää EU-maita koskevan vakaus- ja kasvuso-pimuksen velvoitteet julkisen talouden ylijäämäsuhteen ja velkaantuneisuuden osalta kuluvana vuonna ja keskipitkällä aikavälillä.

Hallitus on parantanut talouskasvun edellytyksiä toisaalta uudistamalla verotusta, toisaalta hallitusohjelman mukaisella valtion menojen kohdentamisella. Työllisyyden kohentuminen sekä vilkas yksityinen kulutus ovat kasvattaneet verokertymiä ennakoi-tua enemmän. Tuotannon kasvumahdollisuuksien heikkeneminen huonontaa kuiten-

² EMU-velkasuhde on vakausohjelmassa vuosina 2005–2007 hieman suurempi kuin syyskuussa julkais-tussa suhdanne-ennusteessa. Tämä johtuu siitä, että Tilastokeskus tarkensi syyskuussa arviotaan vuo-den 2005 EMU-velasta 1,2 mrd. euroa suuremmaksi. Lisäksi velka-arviossa on otettu huomioon halli-tuksen 16.10.2006 antama esitys toiseksi lisätalousarvioksi.

kin mahdollisuuksia rahoittaa ikääntymisestä aiheutuvia kasvavia julkisia menoja.

Valtion menojen lisäyksestä huolimatta valtiontalous on ylijäämäinen kuluvana vuonna ja pysynee lievästi ylijäämäisenä koko vakausohjelmakaudella. Tasapainoisen valtiontalouden tavoite vaalikauden lopulla saavutettaneen. Vuonna 2010 ylijäämän odotetaan olevan 0,4 % suhteessa kokonaistuotantoon. Suotuisan talouskasvun ja työllisyyskehityksen jatkuminen sekä onnistuminen tiukassa menopolitiikassa luovat edellytyksiä tasapainoiselle valtiontalouden kehitykselle. Menojen kasvua rajoittaa lähivuosina tuottavuusohjelma, joka vähentää osaltaan henkilöstökuluja. Sen sijaan talouskasvun ennakoitu hidastuminen näkyy tulopohjien kasvun vaimentumisena.

Kuntatalous on ollut viime vuodet alijäämäinen, kun kuntien menot ovat lisääntyneet nimellisesti keskimäärin yli 5 % vuodessa ja verotulojen kehitys on ollut vaisua. Kuntien velka on viimeisen viiden vuoden aikana lähes kaksinkertaistunut. Kuluvana vuonna kuntien rahoitustasapaino kohenee verotulojen kasvaessa ennakoitua nopeammin. Kuntatalous pysyy silti alijäämäisenä, noin ½ % suhteessa kokonaistuotantoon.

Ensi vuonna ja keskipitkällä aikavälillä kuntien menojen kasvun arvioidaan hidastuvan noin 4 prosenttiin. Kuntatalouden arvioidaan kokonaistasolla tasapainottuvan lähivuosina. Arvio kuntien talouskehityksestä perustuu Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan³ näkemykseen ja edellä esitettyyn kokonaistaloudelliseen kehitykseen. Mikäli kuntien menot kasvavat jatkossakin yli 5 % vuodessa, kuntatalouden tila alkaa jälleen heikentyä ja velan määrä kasvaa. Rahoitustilanteen kireys edellyttää kunnilta määrätietoisia toimia kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisessa.

Suomen julkisyhteisöjen rahoitusylijäämä on lähes kokonaan työeläkelaitosten varassa, vaikka valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitusasema kääntyykin kuluvana vuonna hieman ylijäämäiseksi kolmen alijäämäisen vuoden jälkeen. Työeläkerahastojen ylijäämä alkaa kuitenkin pienentyä jo keskipitkällä aikavälillä eläkemenojen kasvun nopeutumisesta johtuen. Sosiaaliturvarahastojen ylijäämä on kokonaisuudessaan kuluvana vuonna 2,6 % suhteessa BKT:hen, mutta sen arvioidaan laskevan 2 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä. Menojen kasvun johdosta työeläkemaksujen maltillinen nostaminen on lähivuosina välttämätöntä.

³ Neuvottelukunta koostuu valtiovarainministeriön, sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja Kuntaliiton edustajista.

TALOUSKEHITYKSEEN LIITTYVÄ EPÄVARMUUS

Perusuran mukaiseen kehitykseen kohdistuu selviä epävarmuustekijöitä koskien lähinnä julkisten menojen sekä talouskasvun voimakkuutta. Alla on kuvattu muutamien tekijöiden vaihtoehtoisen kehityksen vaikutusta julkistalouden tasapainoon:

- Kuntien kulutusmenojen vuotuinen kasvu on ollut viime vuosina nopeaa, keskimäärin $5\frac{1}{2}$ % vuosina 2002-2005. Vakausohjelman perusurassa oletetaan Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan näkemyksen mukaisesti kuntien kulutusmenojen kasvun hidastuvan noin 4 prosenttiin, jolloin kuntatalous tasapainottuisi vuoteen 2010 mennessä. Kuntien menokehitys on kuitenkin useana perättäisenä vuonna osoittautunut valtion ja kuntien yhteistyönä laadittua ennakoarviota voimakkaammaksi. Mikäli kuntien kulutusmenot jatkaisivat kasvuaan $5\frac{1}{2}$ % vuodessa, kuntatalouden alijäämä kasvaisi lähelle yhtä prosenttia vuoteen 2010 mennessä.

- Valtiontalouden menojen odotetaan perusurassa kasvavan hieman historiallista kehitystään hitaammin. Perusurassa on huomioitu vain keskeisimmät tulevalle hallituskaudelle kohdistuvista menopaineista, jotka on pystytty määrällisesti arvioimaan. Vuosina 1996-2005 valtion kulutusmenot kasvoivat keskimäärin noin 4 % vuodessa. Mikäli samansuuruinen kasvu jatkuisi, perusuran mukainen valtiontalouden ylijäämä sulaisi pois lähes kokonaan.

- Myös talouden kasvuvauhtiin liittyy epävarmuutta. Kun kokonaistuotannon kasvuarviona käytetään OECD:n arviota 1,5 prosentin keskimääräisestä asukasta kohti lasketusta kasvusta, julkistalouden tasapainosuhte heikkenisi OECD:n tulo- ja menojoustoestimaateilla arvioituna lähes 2 prosenttiyksikköä vakausohjelman perusuraan nähden vuoteen 2010 mennessä.

- Jos keskipitkän ajan talouskasvu hidastuu OECD:n arvioimalla tavalla ja jos julkiset kulutusmenot jatkavat kasvuaan vuosien 1996-2005 keskimääräiseen tahtiin, niin valtio ja paikallishallinto ovat yhteenlaskettuna alijäämäisiä ja koko julkisen talouden tasapaino suhteessa kokonaistuotantoon on vuonna 2010 jopa 3 prosenttiyksikköä heikompi kuin peruslaskelmassa.

Edellä mainitut tekijät kuvastavat osaltaan talouskehitykseen liittyvää epävarmuutta. Herkkyyyslaskelmia ja talouteen kohdistuvia riskejä on esitetty tarkemmin luvussa 4.1.

3.3 Julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino

EU-komission ja jäsenmaiden kehittämän tuotantofunktiomenetelmän mukaisesti Suomen arvioitu tuotantokuilu on ollut negatiivinen vuodesta 2002 alkaen eli tuotanto on ollut potentiaalinsa alapuolella. Vuonna 2006 talouskasvu on potentiaalisista kasvua nopeampaa ja negatiivinen tuotantokuilu on umpeutumassa. Vuonna 2007 tuotannon odotetaan kasvavan lähes potentiaalinsa mukaisesti. Tuotannon potentiaalisen kasvun estimoidaan hidastuvan reilusta 3 prosentista 2 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä. Tuotantopotentiaalın kasvun hidastuminen aiheutuu pääosin työpanoksen mutta myös pääomapanoksen kasvukontribuution ennakoidusta heikkenemisestä (taulukko 4). Katsantokauden lopussa työpanoksen muutos vaikuttaa jo negatiivisesti tuotantopotentiaaliin. Syynä tähän on etupäässä työikäisen väestön supistuminen. Tuotannon kasvupotentiaali tukeutuukin tulevina vuosina lähes yksinomaan kokonaistuottavuuden kasvuun.

Tuotantokuilun vaikutusta julkisen talouden tasapainoon arvioidaan soveltamalla OECD:n tulo- ja menojoustoestimaatteja. Finanssipolitiikka oli kasvua tukevaa vuosina 2001-2004, minkä osoituksena on suhdannekorjatun rahoitusjäämän pienentyminen. Vuosikymmenen alkupuolella verotusta onkin vuosittain kevennetty. Vuonna 2005 finanssipolitiikka oli laskennallisesti kiristävää. Julkistalouden suhdannekorjatun tasapainon vahvistumista selittää osaksi paperialan työnseisaus viime vuonna, joka kasvatti negatiivista tuotantokuilua ja sitä kautta vahvasti suhdannekorjattua tasapainoa. Myös poikkeuksellisen suotuisasti kehittynyt yhteisöverokertymä lisäsi viime vuonna suhdannekorjattua ylijäämää. Vuonna 2006 tuotantokuilun ollessa lähes olematon, suhdannekorjattu jäämä vastaa julkistalouden tasapainoa. Suhdannekorjattu jäämä pysyy vuosina 2005-2009 käytännössä muuttumattomana, mikä viittaa neutraaliin päätösperäiseen finanssipolitiikkaan. Suhdannekorjatun jäämän heikkeneminen vuonna 2010 on seurausta eläkemenojen kasvusta. Finanssipolitiikan kurinalaisuus perustuu valtiontalouden menokehyksiin, joihin hallitus on sitoutunut ja joissa se on onnistunut pysymään.

Potentiaalisen tuotannon ja suhdannekorjatun jäämän laskemiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta, johtuen muun muassa Suomessa 1990-luvulla koetuista voimakaista taloudellisista suhdannevaihteluista sekä talouden rakennemuutoksesta.

2. Julkisyhteisöjen näkymät

	2005 milj. eur	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		% BKT:sta					
Nettoluotonanto alasektoreittain (EDP B.9)							
1. Julkisyhteisöt yhteensä	3 880	2,5	2,9	2,8	2,7	2,7	2,4
2. Valtio	909	0,6	0,6	0,3	0,2	0,4	0,4
3. Paikallishallinto	-1 030	-0,7	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
4. Sosiaaliturvarahastot	4 299	2,7	2,6	2,6	2,6	2,4	2,0
Julkisyhteisöt (S13)							
6. Tulot yhteensä	82 485	52,4	51,9	51,4	51,1	50,9	50,8
7. Menot yhteensä	78 605	49,9	49,0	48,7	48,4	48,2	48,4
8. Nettoluotonanto	3 880	2,5	2,9	2,8	2,7	2,7	2,4
9. Korkomenot	2 333	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
10. Perusjäämä	6 213	3,9	4,5	4,3	4,2	4,1	3,7
Tulolajit							
11. Verotulot	50 277	31,7	31,0	30,8	30,7	30,6	30,5
11a. Tuotannon ja tuonnin verot	22 185	13,9	13,6	13,5	13,4	13,3	13,3
11b. Tuloverot	27 606	17,5	17,1	17,0	16,9	16,9	16,9
11c. Pääomaverot	486	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
12. Sosiaaliturvamaksut	19 018	12,1	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
13. Omaisuustulot	4 994	3,2	3,5	3,3	3,2	3,2	3,2
14. Muut tulot	8 196	5,4	5,4	5,4	5,3	5,1	5,1
15. = 6. Tulot yhteensä	82 485	52,4	51,9	51,4	51,1	50,9	50,8
josta: Veroaste	68 927	43,6	42,8	42,5	42,4	42,3	42,3
Menolajit							
16. Kollektiiviset kulutusmenot	11 988	7,6	7,4	7,2	7,2	7,1	7,1
17. Sosiaaliset tulonsiirrot yhteensä	48 660	30,9	30,2	30,1	30,1	30,2	30,6
17a. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot	22 856	14,5	14,3	14,3	14,3	14,4	14,5
17b. Muut sosiaaliset tulonsiirrot	25 804	16,4	15,9	15,8	15,7	15,8	16,1
18. = 9. Korkomenot	2 333	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
19. Tukipalkkiot	1 984	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
20. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	4 145	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5
21. Muut menot	9 495	6,0	6,0	6,1	5,9	5,8	5,7
22. = 7. Menot yhteensä	78 605	49,9	49,0	48,7	48,4	48,2	48,4
josta: Palkansaajakorvaukset	21 528	13,7	13,3	13,2	13,1	13,0	13,0

3. *Julkisyhteisöjen velkakehitys*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Bruttovelan taso, % BKT:sta	41,3	39,1	37,7	36,2	35,0	33,7
2. Bruttovelan muutos, %-yksikköä	-2,9	-2,2	-1,4	-1,5	-1,2	-1,3
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät, %-yksikköä						
3. Perusjäämä	3,9	4,5	4,3	4,2	4,1	3,7
4. Korkomenot	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
5. Virta-varantokorjauserät	-0,2	0,7	1,4	1,3	1,6	1,4
josta:						
- Erot kassa- ja suoriteperusteisessa tilastoinnissa	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Rahoitusvarojen nettohankinta	1,4	2,7	2,5	2,5	2,3	1,9
- josta: yksityistämistulot	-2,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
- Muut (ml. bkt:n kasvun vaikutus)	-1,7	-1,9	-1,2	-1,2	-0,7	-0,5
Velan implisiittinen korko, %	4,1	3,8	4,0	4,0	4,0	4,0

4. *Suhdanteiden vaikutus julkisen talouden tasapainoon,*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	%, BKT:sta					
1. BKT:n määrän %-muutos	2,9	4,5	3,0	2,9	2,6	2,1
2. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	2,5	2,9	2,8	2,7	2,7	2,4
3. Korkomenot	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
4. Potentiaalinen BKT, %-muutos	3,3	3,4	3,2	2,9	2,6	2,1
kontribuutiot:						
- työpanos	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1	-0,2
- pääomapanos	0,6	0,6	0,7	0,6	0,4	0,2
- kokonaistuottavuus	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
5. Tuotantokuilu	-1,2	-0,1	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
6. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	-0,6	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
7. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9	2,6
8. Suhdannekorjattu perusjäämä	4,5	4,5	4,5	4,4	4,3	3,9

4 HERKKYYSTARKASTELU JA VERTAILU EDELLISEN VUODEN OHJELMAAN

4.1 Talouskehityksen riskit ja niiden vaikutus julkiseen talouteen

Vakaushjelman taustana olevat syyskuun suhdanne-ennusteen mukaiset oletukset rahoitusmarkkinoista, raaka-aineiden hinnoista ja kansainvälisestä kasvusta ovat linjassa komission syksyn 2006 ennusteen kanssa. Pienehköjen erojen huomioiminen ei muuta vakaushjelman pohjana olevaa talousennustetta.

Kansainvälisen talouskehityksen lyhyen aikavälin riskit liittyvät öljyn hinnan epävarmuuden lisäksi globaaleihin tasapainottomuuksiin, vaihtotaseiden paisuviin yli- ja alijäämiin sekä asuntojen hintojen nopeaan nousuun. Inflaatiopaineet ovat kasvaneet ja talous- ja hintakehitykseen liittyvä epävarmuus vaikeuttaa talouspoliittista päätöksentekoa.

Kotimaisen talouskehityksen epävarmuutta lisäävät lyhyellä aikavälillä etenkin työmarkkinoiden rakenteelliset kapeikot. Nämä yhdistettynä mahdolliseen asuntojen hintojen nousun jatkumiseen sekä kotitalouksien velkaantumisen nousuun muodostavat kasvavan uhkatekijän talouskehityksen vakaudelle. Kotitalouksien luottokanta on ollut viime vuosina selvässä, noin 13 prosentin kasvussa. Korkojen noususta huolimatta lainakannan kasvu on säilynyt nopeana, mikä on johtanut negatiiviseen säästämistasteeseen. Velkaantumisaste on jo ohittanut 1990-luvun alun tason ja on lähestymässä 100 prosenttia eli keskimääräisten käytettävissä olevien vuositulojen määrää. Korkojen noususta ja lainakannan suuruudesta johtuen kotitalouksien keskimääräiset lainanhoitokustannukset ovat kokonaisuudessaan nousemassa jo historiallisesti korkeiksi. Kotimaisen talouskehityksen epävarmuutta lisää myös voimakkaasti kilpailujen informaatio- ja kommunikaatioalojen tuotteiden (ICT) merkittävä osuus Suomen viennissä.

Keskipitkän aikavälin kehityksen suurimmat riskit liittyvät työllisyyden ja tuotavuuden kehittymiseen. Ikärakenteen muutokseen liittyvät haasteet näkyvät ensimmäisenä työmarkkinoilla, kun työvoiman tarjonta alkaa supistua jo lähivuosina. Mikäli työmarkkinoiden toimivuutta ei onnistuta parantamaan ja työttömien työpanosta hyödyntämään, työvoiman saatavuus vaikeutuu siinä määrin, että talouden kasvumahdollisuudet kaventuvat samalla kun rakennetyöttömyys säilyy laajana. Ikääntyminen muodostaa suuren haasteen julkisen talouden kestäväälle rahoitukselle, kun eläke- ja hyvinvointipalvelujen menopaineet kasvavat, mutta työvoiman määrän vähentyessä kansantuotteen sekä veropohjan kasvu hidastuvat.

Riskinä on, että talouskasvu osoittautuu vakausohjelmassa esitettyä kasvu-uraa heikommaksi. Esimerkiksi OECD on arvioinut vuonna 2006 julkaistussa Suomea koskevassa maakatsauksessaan, että tuotanto per asukas kasvaa vuosina 2005-2010 selvästi ohjelmassa esitettyä hitaammin, keskimäärin ainoastaan 1½ % vuodessa.

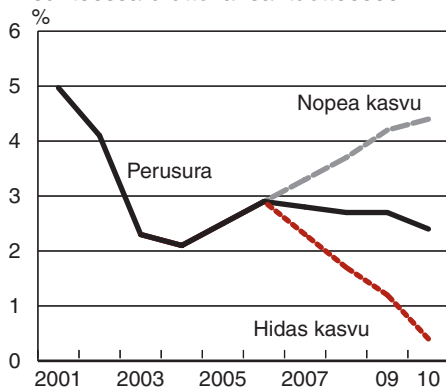
EU-komission tuotantofunktiolaskelmaan liittyy monia epävarmuuksia, joista merkittävin koskee työpanoksen arviointia. Tuotantofunktiomenetelmässä Suomen työvoiman osallistumisasteen oletetaan trendinomaisesti nousevan, minkä toteutuminen on kuitenkin epävarmaa. Mikäli osallistumisasteet pysyisivät ikäryhmittäin nykyisellä tasollaan, koko väestön osallistumisaste laskisi selvästi tulevina vuosina. Talouskehitys voi näin ollen muodostua peruslaskelmassa arvioitua heikommaksi, mikäli oletukset eläkeuudistuksen vaikutuksista vanhempien ikäryhmien osallistumisasteeseen osoittautuvat toiveikkaiksi ja työvoiman tarjonta alkaa vähentyä ohjelmassa esitettyä voimakkaammin. Riskejä liittyy myös kotimaiseen kustannuskehitykseen. Työmarkkinakapeikat voivat johtaa perusurassa esitettyä nopeampaan palkkojen nousuun, jolloin talouden kilpailukyky kärsisi.

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.

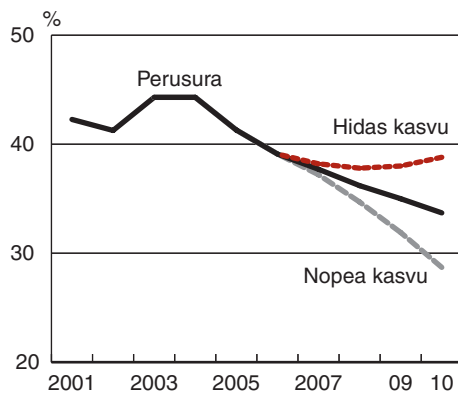
Hitaan kasvun vaihtoehdossa vuosien 2007-2010 tuotannon kasvu heikkenisi yhden prosentin tuntumaan tarkasteluperiodin lopussa ja työttömyysaste alenisi vain hieman, 7½ prosenttiin. Talouskasvun vaikutus julkistalouteen on arvioitu käyttämällä OECD:n tulo- ja menojoustoestimaatteja. Hitaamman kasvun tapauksessa julkisen talouden ylijäämä sulaisi täysin tarkasteluperiodin loppuun mennessä ja velkasuhde kääntyisi nousuun. Tämä heikentäisi oleellisesti julkisen talouden kestävyyttä väestön ikääntyessä.

Peruslaskelmaa suotuisammassa vaihtoehdossa talouskasvu pysyisi yli 3 prosentissa ja työttömyysaste alenisi alle 4½ prosenttiin. Julkisen talouden ylijäämä kasvaisi yli 4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen ja velkasuhde alenisi alle 30 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä.

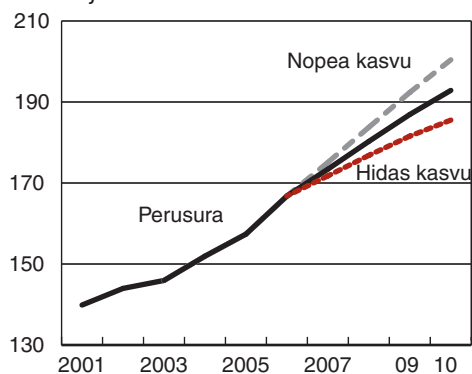
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä
suhteessa bruttokansantuotteeseen



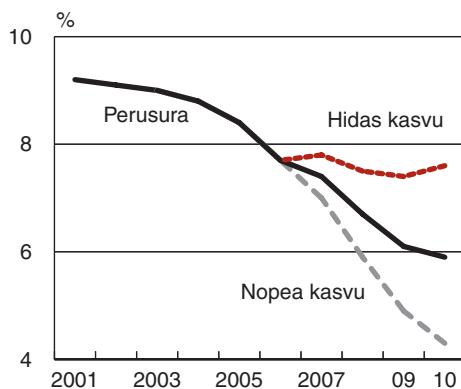
Julkinen velka
suhteessa bruttokansantuotteeseen



Bruttokansantuote
miljardia euroa



Työttömyysaste



4.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan

Vakaushjelman edellisessä tarkistuksessa vuoden 2005 bruttokansantuotteen määrän kasvuksi arvioitiin 2,1 %, kun tämän hetken ennakkotiedot viittaavat lähes kolmen prosentin kasvuun. Niin kotimaisen kulutuksen, investointien kuin myös viennin määrät ovat kasvaneet odotettua nopeammin.

Kokonaistuotannon kasvu on kansainvälisen kehityksen myötä edelleen vilkastunut vuonna 2006 ja nykyinen arvio ylittääkin varsin selvästi vuosi sitten tehdyn arvioidon. Vuoden 2006 alkupuolella tuotannon kasvuvauhti on ollut nopeinta sitten vuoden 2000. Nopean talouskasvun tukemana myös työllisyys on vahvistunut odotettua paremmin. Työttömyysaste on nopeasta talouskasvusta huolimatta alentunut hieman hitaammin kuin aikaisemmin arvioitiin. Työttömyys arvioidaan työvoiman tarjonnan ja kysynnän erotuksena, jolloin muutokset tarjonnassa vaikuttavat työttömien määrään. Arviota työvoiman tarjonnasta on viime vuodesta nostettu, kun keskimääräinen eläkkeelleiirtymisikä on noussut ja nuoret ovat hakeutuneet työnsaantimahdollisuuksien parannuttua entistä aktiivisemmin työmarkkinoille. Lisäksi arviota Suomen työmarkkinoilla olevan ulkomaisen työvoiman määrästä on nostettu.

Talouskasvu-ura on vuoden 2006 jälkeen noin ½ prosenttiyksikköä korkeammalla kuin mitä vuoden takaisessa ohjelmassa esitettiin. Taustalla on viimeaikojen hyvän talous- ja työmarkkinakehityksen johdosta parantunut arvio Suomen kasvupotentiaalista. Työvoiman tarjontaura on hieman vuoden takaista korkeammalla. Kysyntäpuolella arvioita ulkomaankaupan kasvunäkymistä on nostettu samoin kuin investointien. Myös yksityisen kulutuksen ennakoitaan kasvavan vuosi sitten arvioitua myönteisemmin, mutta kasvun arvioidaan edelleen alittavan kokonaistuotannon kasvuvauhdin.

Raakaöljyn maailmanmarkkinahintojen kehityksestä huolimatta arviota inflaation kehittymisestä ei ole oleellisesti muutettu vuoden takaisiin näkymiin nähden. Vuoden 2005 osalta tähän vaikuttavat ennen kaikkea viestintään ja tietotekniikkaan liittyvien hintojen ja maksujen halpeneminen sekä korkojen kääntyminen nousuun ennakoitua myöhemmin, jotka ovat pitäneet kuluttajahintojen keskimääräisen nousun kurissa. Kuluvana vuonna tuontihintojen kohoamista on hidastanut euron vahvistuminen. Vuoden 2004 lopulla tehty palkkaratkaisu ulottuu vuoden 2007 syksyyn. Kotimaisia inflaatiouhkia ei ole näköpiirissä, elleivät työmarkkinakapeikat pahene nykyisestä.

Myös arviot julkisyhteisöjen ylijäämästä ovat osoittautumassa vuosi sitten arvioitua suuremmiksi. Tätä selittää pitkälti ennakoitua nopeampi talouskasvu. Valtiontalouden rahoitusasema ei ole vuosi sitten ennakoitua mukaisesti heikentynyt alijäämäiseksi vaan on pysynyt noin ½ % ylijäämäisenä kokonaistuotantoon suhteutettuna.

Ennakoitua vahvemman lähtötilanteen johdosta valtiontalouden tasapainoarvio on vahvempi myös keskipitkällä aikavälillä. Kuntatalous sekä sosiaaliturvarahastot ovat kehittyneet vuosi sitten ennakoidulla tavalla. Vahvistuneeseen julkisyhteisöjen tasapainonäkymään liittyen arvioita velkasuhteesta on alennettu.

5. Erot edelliseen vakausohjelmaan nähden

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BKT:n kasvu (%)						
VO-2005	2,1	3,2	2,6	2,3	2,1	-
VO-2006	2,9	4,5	3,0	2,9	2,6	2,1
Ero, %-yks.	0,8	1,3	0,4	0,6	0,5	-
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta						
VO-2005	1,8	1,6	1,6	1,5	1,5	-
VO-2006	2,5	2,9	2,8	2,7	2,7	2,4
Ero, %-yks.	0,7	1,3	1,2	1,2	1,2	-
Julkisyhteisöjen bruttovelka, BKT:sta						
VO-2005	42,7	41,7	41,1	40,6	40,1	-
VO-2006	41,3	39,1	37,7	36,2	35,0	33,7
Ero, %-yks.	-1,4	-2,6	-3,4	-4,4	-5,1	-

VO-2005 Vakausohjelman tarkistus, marraskuu 2005

VO-2006 Vakausohjelman tarkistus, marraskuu 2006

5 JULKISEN TALOUDEN TULOT JA MENOT

5.1 Hallituksen linja

Hallitus tähtää finanssipolitiikassaan siihen, että valtiontalous pysyy vahvana. Tämä on välttämätöntä, jotta julkinen talous voisi lähivuosikymmeninä selviytyä väestön ikääntymisen myötä kasvavista vastuistaan ilman kohtuutonta tulevien sukupolvien harteille tulevaa verorasituksen nousua. Tämän saavuttaminen edellyttää, että valtion velan osuus bruttokansantuotteesta alenee. Julkisen talouden vakaus ja kestävyys edellyttävät julkisten menojen kasvun hillintää, tuottavuuden kohottamista sekä talouden kasvupotentiaalin vahvistamista. Maltillinen menolinja koskee sekä valtion että kuntien taloutta. Julkisen sektorin toimintojen tehostaminen ja tuottavuuden parantaminen on välttämätöntä paitsi julkisen talouden vakauden turvaamiseksi myös koko kansantalouden kasvumahdollisuuksien kannalta. Tuottavuuden parantaminen luo merkittäviä mahdollisuuksia menojen kasvun hidastumiseen ja resurssien uudelleenkehittämiseen.

Vakaushjelman tarkistus on linjassa lokakuussa 2006 julkaistun Suomen kansallisen toimenpideohjelman kanssa⁴. Toimenpideohjelmassa on esitetty vain sellaisia uudistuksia, jotka sisältyvät hallitusohjelmaan tai joiden toteutuksesta hallitus on kautensa aikana päättänyt. Kaikki kansallisessa toimenpideohjelmassa esitetyt uudistukset ovat menokehysten mukaisia ja huomioitu vakaushjelman perusurassa.

⁴ Kansallinen toimenpideohjelma perustuu hallitusohjelmaan ja sitä toteutetaan valtiontalouden kehysten ja talousarvioiden puitteissa. Toimenpideohjelman päivityksessä on taulukoitu esimerkinomaisesti toimenpiteitä, joiden välittömiä budjettivaikutuksia on kyetty arvioimaan. Toimenpideohjelman sisältämien toimenpiteiden ja uudistusten kokonaisvaikutuksia talouden rakenteisiin ja julkiseen talouteen voidaan arvioida vasta pitkällä aikavälillä.

5.2 Julkisyhteisöjen tulot ja verotus

Kuluvan hallituskauden aikana talouskasvua ja työllisyyttä on vahvistettu veronkevennysten avulla. Niiden yhteissumma kohoaa vaalikauden loppuun mennessä lähes 3,9 mrd. euroon. Vuonna 2004 solmitun tulopoliittisen ratkaisun yhteydessä päätettiin työhön kohdistuvien verojen alentamisesta vuosina 2005-2007. Tämän lisäksi vuonna 2005 toteutettiin yritys- ja pääomaverouudistus, jonka yhteydessä yhteisöverokantaa alennettiin. Varallisuusverosta luovuttiin vuoden 2006 alussa. Alkoholive-rotuksen osalta välillistä verotusta on kevennetty pyrittäessä turvaamaan veropohji-
en myönteinen kehitys.

Vakausohjelman tarkistuksessa esitetyt valtion tulot ovat vuosina 2006-2007 syyskuussa 2006 julkistetun suhdanne-ennusteen mukaiset. Sen jälkeen verotulot määräytyvät keskipitkän aikavälin kokonaistaloudellisen laskelman pohjalta. Työn verotuksen alentamista jatketaan ensi vuonna yhteensä 740 milj. euron suuruisella tuloveron kevennyksellä, kun tuloveroasteikosta poistetaan yksi tuloluokka ja lisäksi asteikkoon toteutetaan inflaatiotarkistus. Vuosien 2007-2010 osalta valtion tuloverotuksessa on oletettu tehtävän veroasteikon tarkistus sen suuruisena, että tuloverotus ei progressi-
on vuoksi kiristyisi. Yritysten kannattavuus on viime vuosina kehittynyt suotuisasti, mikä on luonut hyvän pohjan yhteisöverotuoton kehitykselle. Yhteisöverokertymän arvioidaan kasvavan vuosina 2007-2010 keskimäärin 4 %.

Välillisen verotuksen laskelmissa käytetyissä veroperusteissa ei ole oletettu tehtävän muutoksia. Yksityisen kulutuksen kasvu on ollut viime vuosina nopeaa. Kotitalouksien velkaantumisen voimakas lisääntyminen rajoittaa kuitenkin yksityisen kulutuksen kasvumahdollisuuksia keskipitkällä aikavälillä. Tämän myötä myös välillisten verojen, kuten arvonlisäveron tuoton kasvu hidastuu selvästi. Vuosina 2007-2010 välillisten verojen tuotto kasvaa keskimäärin 3 % vuodessa. Kotitalousvähen-
nyksen arvioidaan vähentävän verotuloja vuonna 2006 160 milj. euroa. Arvonlisäveron alennus eräillä palvelualoilla vähentää arvonlisäveron vuotuista tuottoa arviolta 43 milj. euroa.

Vuosille 2005-2008 jaksotetun valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen viimeisen erän aikaistaminen ja suorittaminen kunnille verojärjestelmän kautta pienentää valtion tuloveron tuottoa noin 250 milj. eurolla. Tarkistus toteutetaan siten, että kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä pienennetään ja valtionverotuksen ansiotulovähennystä korotetaan niin, että verovelvollisten asema ei merkittävästi muutu.

Kuntien verotulot kasvavat tänä vuonna yli 7 %, mikä on merkittävästi enemmän kuin viime vuosina keskimäärin. Verotuloja arvioidaan kertyvän yhteensä noin 15,3 mrd. euroa. Vuonna 2007 kuntien verotulojen arvioidaan kasvavan 5 %. Kunnallisveron veropohjan kasvu hidastuu palkkasumman kasvun hidastuessa, mutta kunnallis-

verotuksen ansiotulovähennyksen alentamisen kautta toteutettava valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen viimeisen erän aikaistus kasvattaa kunnallisveron tuottoa 185 milj. euroa. Vuosina 2008-2010 kuntien verotulojen ennakoidaan kasvavan keskimäärin runsaat 3½ % vuodessa.

Kuntasektorin vastuulla olevista peruspalveluista yli puolet rahoitetaan kuntien omilla verotuloilla. Vuonna 2005 kuntien verotuloista lähes 90 % koostui kunnallisveron tuotosta. Yhteisöveron tuoton osuus verotuloista oli noin 8 % ja kiinteistöveron 5 %. Veroennusteissa keskimääräisen kunnallisveroprosentin oletetaan pysyvän vuosina 2007-2010 vuoden 2006 tasolla 18,4 prosentissa.

Sosiaaliturvarahastojen kehitys määräytyy nykyisen lainsäädännön ja sen tiedossa olevien muutosten pohjalta kokonaistaloudellisen kehityksen mukaisesti. Veroaste alenee noin 0,6 prosenttiyksikköä vakausohjelmakauden tarkastelujakson aikana. Työeläkemaksuprosentin oletetaan nousevan hieman vuosina 2007-2010.

5.3 Julkisyhteisöjen menot

Suomen julkisyhteisöjen menot kasvoivat erittäin nopeasti 1990-luvun alkuvuosina pääosin talouden laman vuoksi. Korkeimmillaan julkisen talouden kokonaismenojen suhde BKT:hen oli 65 % vuonna 1993, mistä se laski 50 prosenttiin vuonna 2005. Julkisen talouden tervehdyttämistoimet ja nopean talouskasvun käynnistyminen käänsivät kehityksen viime vuosikymmenen puolivälin tienoilla. Suurin osa vähennyksestä on syntynyt sosiaaliturvamennoissa sekä julkisyhteisöjen korkomenoissa. Sosiaaliturvamenojen laskun taustalla on etenkin työttömyysturvamenojen lasku työllisyyden parannuttua laman jälkeen.

Julkisyhteisöjen menojen BKT-osuuden arvioidaan laskevan tänä vuonna prosenttiyksikön, sillä BKT:n arvo kasvaa vuonna 2006 poikkeuksellisen ripeästi. Vuosina 2007-2010 julkisyhteisöjen menojen bruttokansantuoteosuuden arvioidaan säilyvän melko vakaana. Hallitusohjelmassa on sovittu varsin täsmällisesti keskeisten tulonsiirtojen perusteet kuluvaksi vaalikaudeksi eli vuoteen 2007 saakka. Julkisten menojen hallintaa vahvistaa myös valtiontalouden kehysmenettely. Jo sovitut liikenneväyläinvestoinnit ja eräät muut menonlisäykset lisäävät osaltaan menoastetta vuosina 2008 ja 2009. Keväällä 2007 uusi hallitus määrittelee uudet menokehykset vuosille 2008-2011.

Valtion kokonaismenot kasvavat kansantalouden tilinpidon mukaisesti vuonna 2006 arviolta 2½ %. Menojen kasvu painottuu sosiaalietuuksiin ja tulonsiirtoihin. Valtion siirtomenoja kunnille lisää työmarkkinatuen uudistus ja valtionosuusindeksin korotus. Ensi vuonna kokonaismenot lisääntyvät saman verran kuin tänä vuonna.

Vuoden 2007 talousarvioesityksessä hallitus pyrkii nostamaan työllisyysastetta ja edistämään työvoiman ammatillista ja alueellista liikkuvuutta 100 milj. euron toimenpidekokonaisuudella, joka sisältää rakenteellisia uudistuksia, määrärahalisäyksiä sekä veroperustemuutoksia. Korkomenot lisääntyvät hieman, sillä korkotason nousu lisää valtion velan korkomenoja enemmän kuin korkomenoja kyetään säästämään velkaa lyhentämällä.

Tuottavuusohjelman mukaisesti valtion henkilöstön määrä supistuu ohjelmakaudella, mikä pienentää kulutusmenojen kasvua. Tuottavuuden toimenpideohjelman arvioidaan säästävän valtion menoja vuonna 2007 noin 16 milj. euroa ja vuonna 2011 jo noin 200 milj. euroa. Eläkejärjestelmän uudistus säästää työeläkemenoja ja vahvistaa menojen rahoituspohjaa. Julkinen tutkimus- ja tuotekehityspanostus oli vuonna 2005 1 597 milj. euroa eli 1,01 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ikääntyvien matala-palkkaisten työllistämistuen määräksi on arvioitu vuositasolla 120 milj. euroa.

Ohjelman perusuran mukaisissa julkisissa menoissa on huomioitu vuosille 2008-2010 keskeisimmät tiedossa olevat budjettitalouden menopaineet. Budjetin menopaineet kohdistuvat muun muassa kehitysyhteistyöhön, korkeakoulujen rahoitukseen sekä kuntien valtionapuihin. Menopainearvio vuodelle 2008 on noin 0,6 mrd. euroa, josta sen odotetaan nousevan noin 1,2 mrd. euroon vuonna 2010 verrattuna kevään 2006 kehyspäätökseen.

Kuntien toimintamenojen kasvu jatkuu vielä kuluvana vuonna nimellisesti runsaassa 5 prosentissa, mutta ensi vuonna kasvun ennakoidaan hieman hidastuvan. Tämä johtuu pääosin suurimman menoerän, palkkausmenojen, kasvun hidastumisesta. Ostojen kasvu jatkuu viime vuosien tavoin varsin nopeana. Vuosina 2008-2010 toimintamenojen ennakoidaan kasvavan keskimäärin vajaat 4 % vuodessa. Arvio perustuu sekä palkkamenojen että ostojen nykyistä maltillisempaan kasvuun. Valtion toimenpiteiden arvioidaan lisäävän kuntien menoja edellisvuosia vähemmän.

Kuntien maltillista menokehitystä uhkaa sekä henkilöstön määrän että ostojen kasvun jatkuminen nopeana väestön ikääntymisen lisätessä palvelujen kysyntää. Lisäksi työvoiman saantivaikkeudet uhkaavat lisätä paineita palkkaliukumiin, kun kunta-alan vuosittainen eläkepoistuma alkaa kiihtyä ja työvoiman tarjonnan ennakoidaan jo lähitulevaisuudessa alkavan supistua.

Julkisten tehtävittäisten menojen suurimmat luokat ovat sosiaaliturva- ja terveydenhuoltomenot sekä julkiset hallintokustannukset, joiden bruttokansantuoteosuudet vuonna 2004 olivat 21,3, 6,7 ja 6,5 %. Vaikka menojen tehtävittäisen rakenteen ei odoteta suuresti muuttuvan vuosina 2004-2010, tulevaisuuden rakennemuutokset, sosiaali- ja terveysten menojen osuuksien kasvu ja yleisten hallintokustannusten osuuden lasku ovat jo havaittavissa.

Sosiaaliturvamenojen osuuden ennustetaan kohoavan selvemmin vuoden 2010 jälkeen. Toisaalta tehdyt eläkeuudistukset alkavat jo hidastaa eläkemenojen kasvua ja

6. Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin, % BKT:sta

	2004	2010
1. Yleinen julkishallinto	6,5	5,8
2. Puolustus	1,6	1,4
3. Yleinen järjestys ja turvallisuus	1,5	1,3
4. Elinkeinoelämän edistäminen	4,7	4,2
5. Ympäristönsuojelu	0,3	0,3
6. Asuminen ja yhdyskunnat	0,3	0,3
7. Terveystenhuolto	6,7	7,0
8. Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	1,2	1,1
9. Koulutus	6,1	5,8
10. Sosiaaliturva	21,3	21,3
11. Menot yhteensä	50,3	48,4

työttömyys alenee. Väestön ikääntyminen ja siitä aiheutuva eläke- ja hoivamenojen kasvu luovat kuitenkin paineita sosiaaliturvamenojen osuuden kasvulle myös pidemmällä aikavälillä.

5.4 Julkisen talouden tuottavuus

Suomen julkisen palvelutuotannon laatu ja vaikuttavuus on arvioitu sekä kansainvälisissä vertailuissa että palveluiden käyttäjien mielipiteiden perusteella hyviksi. Vaikka julkisten palvelujen tuottavuuden mittaamiseen liittyy ongelmia, tilasto- ja tutkimustiedot osoittavat julkisen palvelutuotannon tuottavuuden laskeneen viime vuosina tai pysyneen enintään ennallaan.

Lähipuosina odotettavissa oleva väestön ikärakenteen muutos merkitsee työvoiman tarjonnan kääntymistä laskusuuntaan. Edes hallitusohjelmassa vuodelle 2011 tavoitteeksi asetetun 75 prosentin työllisyysaste ei riitä pitkällä tähtäyksellä turvaamaan kasvun edellytyksiä ilman työn tuottavuuden jatkuvaa parantamista sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Valtionhallinnon tuottavuus

Hallitus on käynnistänyt toimenpidekokonaisuuden julkisen sektorin tuottavuuden parantamiseksi. Tuottavuuden toimenpideohjelman tavoitteena on suunniteltu ja to-dennettavissa oleva julkisten palvelujen ja hallinnon tuottavuuden kasvu ja tuotta-vuushyötyjen käyttö. Valtiontalouden kehyspäättöksen mukaan valtionhallinnon tuot-tavuutta kohennetaan kaikilla hallinnonaloilla toimilla, jotka uudistavat rakenteita ja toimintatapoja sekä tehostavat tietotekniikan käyttöä. Tuottavuuden kasvun myö-tä voidaan valtion palveluksessa olevan henkilöstön määrää sopeuttaa hallitusti ko-ko kansantalouden vähentyviin työvoimaresursseihin. Tuottavuutta lisäävät toimen-piteet johtavat valtion henkilöstömäärän pienenemiseen vuoteen 2011 mennessä noin 9 600 henkilötyövuodella, mikä on noin 7,9 % valtion koko henkilötyövuosimääräs-tä. Kaikki toimenpiteet voidaan toteuttaa henkilöstön luonnollisen poistuman puitteis-sa, jonka kehyskaudella arvioidaan olevan yhteensä noin 26 000. Tästä noin 14 000 siirtyy vanhuuseläkkeelle.

Koko valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutehtävät, mm. palkan-maksu ja kirjanpito, kootaan palvelukeskuksiin. Valtionhallintoon perustetaan, jo toi-minnassa olevat palvelukeskukset mukaan lukien, viisi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta, jotka muodostavat yhtenäisin periaattein toimivan ja yhdenmukai-sia tietojärjestelmiä käyttävän verkoston. Ministeriöt ja niiden hallinnonalaan kuulu-vat virastot tekevät vuoden 2006 loppuun mennessä päätöksen talous- ja henkilöstö-hallinnon järjestämisestä. Tavoitteena on, että talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut tuotetaan palvelukeskustoimintamallilla viimeistään vuonna 2009.

Valtion IT-strategiassa ja siihen liittyvässä toimintaohjelmassa tuottavuustarpeet on otettu huomioon. Tuottavuustavoitteet ovat keskeinen osa valtion toimitilastrate-giassa. Uudet toimintatavat edellyttävät usein myös uudenlaisia työtiloja ja toimin-taympäristöjä. Hankintoja keskittämällä ja hankintaprosesseja uudistamalla on saa-tavissa merkittäviä tuottavuushyötyjä. Viime aikoina valtion yhteishankintayksikön käyttö on lisääntynyt nopeasti.

Kunta- ja palvelurakennemuutos

Hallitus antoi syyskuussa 2006 esityksen laiksi kunta- ja palvelurakennemuutostuk-sesta. Lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2007 alusta ja olla voimassa vuoden 2012 loppuun. Lailla pyritään vahvistamaan kunta- ja palvelurakennetta, kehittämään palvelujen tuotantotapoja ja organisoimista, uudistamaan kuntien rahoitus- ja valtion-osuusjärjestelmää sekä tarkistamaan kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien ke-hittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on siten

parantaa tuottavuutta ja hillitää kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palvelujen ohjauksen kehittämiseksi.

Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Kuntaliitokset toteutetaan vapaaehtoiselta pohjalta. Syksyyn 2006 mennessä valtioneuvosto on vahvistanut 14 kuntaliitosta, jotka huomioiden kokonaiskuntamäärä vuoden 2007 alussa on 416. Näiden lisäksi vireillä on kymmeniä kuntaliitosselvityksiä. Kuntien yhdistymisavustussäännökset uudistetaan vuoden 2007 alusta. Jos kuntaliitos johtaa yli 20 000 asukkaan kuntaan, on yhdistymisavustuksen määrä tavanomaista suurempi.

Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvan saaminen edellyttää, että kunnassa tai yhteistoiminta-alueella on vähintään noin 50 000 asukasta. Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoidolaissa lueteltuihin kunta-yhtymiin. Toiminnan tuottavuutta parannetaan myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisista ongelmista kärsivien kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä. Suuret kaupunkialueet on velvoitettu yhteistoimintaan.

6 JULKISEN TALOUDEN KESTÄVYYS

6.1 Kestävyyden vahvistamiseen tähtäävät toimenpiteet

Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiä varjostaa väestön ikääntymiseen liittyvä kustannusten kasvu ja työvoiman väheneminen sekä tästä aiheutuva tulopohjan kapeneminen. Väestön ikääntyminen alkaa näkyä talouskehityksessä jo varsin pian, sillä eläkemenojen kasvu nopeutuu ja työvoiman tarjonta heikkenee jo lähestytessä vuosikymmenen vaihdetta, kun suuret ikäluokat siirtyvät vanhuuseläkkeelle. Vanhusten hoito- ja hoivamenojen nopein kasvuvaihe ajoittuu 2020-luvulle.

Suomen väestö ikääntyy seuraavien kahden vuosikymmenen aikana nopeammin kuin missään muussa EU-maassa ja vanhushuoltosuhde on EU-maiden korkein vuonna 2025. Väestön ikääntymisestä aiheutuviin julkisen talouden rahoitus- ja menopaineisiin on kuitenkin varauduttu mm.:

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

Valtion velan ja korkomenojen vähentämisellä on luotu tilaa sille, että väestön ikääntymisestä aiheutuva menojen kasvu ja tulopohjan heikkeneminen eivät kääntäisi valtion velkaantuneisuutta uudelleen nousuun. Ansiosidonnaisten eläkkeiden rahastoinnilla on voitu olennaisesti hidastaa eläkemaksujen nousupainetta tulevaisuudessa. Rahastoinnin ansiosta eläkemaksujen nousu jää pitkällä aikavälillä puoleen eläkemenojen arvioidusta noususta. Eläkevarojen markkina-arvo on tällä hetkellä noin 50 % suurempi kuin julkinen velka.

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 elinajan odotteen muutoksiin ja kannustamalla ikääntyviä työntekijöitä korotettujen eläkekarttumien avulla pysymään työelämässä aiempaa pitempään. Tavoitteena on myöhentää eläkkeelle siirtymistä vähintään kolmella vuodella. Ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysaste onkin ollut selvässä nousussa, mikä viittaisi siihen, että toteutetut eläkeuudistukset toimivat niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. 55-64 -vuotiaiden ikäryhmän työllisyysaste on noussut 36 prosentista vuonna 1997 53 prosenttiin vuonna 2005. Ikääntyvien työntekijöiden myönteisen työllisyyskehityksen tulee jatkua myös tulevaisuudessa, jotta nykyisen ja edellisen hallituksen tavoittelemaan 75 prosentin työllisyysasteeseen päästäisiin. Myönteisestä kehityksestä huolimatta suurin työvoimapotentialiaali on edelleen ikääntyvissä työntekijöissä.

Eläkejärjestelmän kestävyuden vahvistamiseksi eläkerahastojen sijoittamisen riskinottomahdollisuuksia lisätään vuoden 2007 alusta lähtien. Tavoitteena on nostaa eläkesijoitusten pitkän aikavälin reaalityttö 3½ prosentista 4 prosenttiin. Tämä alen-taisi eläkemaksun nousupainetta runsaalla prosenttiyksiköllä suhteessa palkkaan. Yh-dessä eläkeuudistuksen kanssa eläkemaksun nousupaineen arvioidaan alenevan siten 10 prosenttiyksiköstä noin 4 prosenttiyksikköön suhteessa palkkasummaan. Riskil-listen osakesijoitusten osuus on tällä hetkellä lähes 40 % eläkevarojen markkina-ar-vosta.

Eläkeuudistuksen ohella myös työttömyysturvajärjestelmää on uudistettu työllisyyttä ja julkisen talouden kestävyttä vahvistavaan suuntaan. Työttömyysputken⁵, jonka kautta Suomessa on melko yleisesti siirrytty eläkkeelle, alaikäraja nousi vuo-den 2005 alusta kahdella vuodella 57 vuoteen. Työttömyysputkesta voi siirtyä vanhuuseläkkeelle joustavasti 62-65 -ikäisenä.

Vuoden 2006 alusta käynnistyi kokeilu väliaikaisesta matalapalkkatuesta. Kokei-lu päättyy vuonna 2010. Työnantaja on oikeutettu saamaan matalapalkkatukea kaikis-ta palveluksessaan olevista 54 vuotta täyttäneistä työntekijöistä, joille kokoaikaisesta työstä maksettava palkka on 900-2 000 euroa kuukaudessa. Tuki parantaa ikääntyvi-en pienipalkkaisten työllisyyttä. Toistaiseksi tämän tukimuodon käyttö on ollut melko vähäistä.

Työllisyyden kohentamiseksi on myös purettu ns. kannustinloukkuja uudistamal-la verotusta ja sosiaaliturvajärjestelmiä työllisyyttä ja omatoimisuutta kannustavaan suuntaan. Talouskasvun vahvistamiseen on pyritty investoimalla osaamiseen ja tuke-malla yrittäjyyttä ja innovatiivisuutta.

⁵ Pidennetty ansiosidonnainen työttömyysturva ikääntyneille työntekijöille

6.2 Kestävyyslaskelma

Kestävyyslaskelman tarkoituksena on selvittää julkistalouden tila pitkällä aikavälillä ja antaa päätöksentekijöille informaatiota julkisen talouden mahdollisesta sopeutamisstarpeesta.

Kestävyyslaskelman lähtövuosi on 2010 ja laskelma ulottuu vuoteen 2050. Laskelma perustuu Eurostatin Suomea koskeaan väestöennusteeseen (2004). Laskelmassa käytetyt talouden makro-oletukset, eli työllisyys, työttömyys, tuottavuus ja korko, ovat EU:n talouspoliittisen komitean väestön ikääntymisen taloudellisia vaikutuksia selvittävässä työryhmässä yhteisesti sovittuja niin sanotun perusvaihtoehdon mukaisia oletuksia.

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

Kestävyyslaskelmassa kokonaisveroaste pidetään vakiona vuoden 2010 ennustetulla tasolla. Eläkemenojen nousupaineen annetaan laskelmassa purkautua eläkemaksuihin, joiden oletetaan nousevan vuoteen 2030 mennessä noin 2 prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon. Kun kokonaisveroaste pidetään vakiona, muun verotuksen annetaan vastaavasti alentua. Kestävyyslaskelmassa julkisen talouden perusjäämä määritellään nettoperiaatteella, eli se ei sisällä korkomenoja eikä omaisuustuloja.⁸

Niin sanottujen ikäsidonnaisten menojen, joihin luetaan eläkkeet, terveydenhoito-, pitkäaikaishoito-, koulutus- ja työttömyysmenot, arvioidaan kasvavan suhteessa bruttokansantuotteeseen 5,1 prosenttiyksiköllä vuoteen 2050 mennessä. Eläkemenot nousevat 2,5 prosenttiyksiköllä ja terveyden- sekä pitkäaikaishoidon menot yhteensä 2,8 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työttömyysmenot suhteessa kokonaistuotantoon supistuvat hieman työttömyyden alentumisen vuoksi ja koulutusmenot nuorten ikäluokkien pienenemisen vuoksi (taulukko 7).

⁶ Työttömyysasteoletus on kestävyyslaskelmassa ½ prosenttiyksikköä korkeampi kuin ohjelmassa esitetyn keskipitkän aikavälin perusuran mukainen työttömyysaste vuonna 2010.

⁷ Oletus työn tuottavuuden nollakasvusta julkisella sektorilla merkitsee sitä, että julkisen kulutuksen hinnat nousevat myös pitkällä aikavälillä tuntuvasti nopeammin kuin keskimäärin koko kansantaloudessa (ns. Baumolin tauti).

⁸ Omaisuustulojen osalta laskentamenetelmä poikkeaa EU:n komission käyttämästä menetelmästä.

7. Julkinen talous 2005-2050, % kokonaistuotannosta

	2005	2010	2020	2030	2050	2010- 2050 muutos
Kokonaismenot	50,1	48,4	50,4	53,6	58,0	9,6
mistä ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot	25,0	25,6	27,6	30,2	30,7	5,1
Eläkkeet	10,4	11,2	12,9	14,0	13,7	2,5
Vanhuus- ja varhaiseläkkeet	8,0	8,8	10,7	12,0	12,1	3,2
Muut eläkkeet (työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeet)	2,4	2,4	2,2	2,0	1,7	-0,7
Terveystenhoito	5,5	5,8	6,2	6,6	7,0	1,2
Pitkäaikaishoito	1,8	1,9	2,1	3,0	3,5	1,6
Opetus	5,9	5,5	5,3	5,4	5,3	-0,2
Työttömyys	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1	-0,1
Korkomenot	1,7	1,3	1,4	2,1	5,8	4,5
Kokonaistulot *	52,6	50,9	51,9	51,8	51,6	0,7
mistä omaisuustulot *	3,2	3,2	4,1	4,0	3,8	0,6
eläkemaksut	9,1	9,0	10,3	11,2	11,2	2,2
Suhdannekorjattu jäämä *	2,5	2,5	1,5	-1,8	-6,4	-8,9
Bruttovelka	43,7	35,8	27,6	41,0	117,5	81,7
mistä sulautettu velka	41,3	33,7	25,3	38,6	114,0	80,3
Eläkevarat, brutto	62,6	69,8	75,1	76,4	76,0	6,2
mistä sulautetut likvidit eläkevarat	51,7	57,9	62,4	63,8	63,5	5,6

* Omaisuustuloihin ja jäämään on vuodesta 2011 lähtien luettu osakesijoitusten arvon muutokset

Oletukset

Työn tuottavuuden kasvu	1,9	2,1	1,7	1,7
BKT:n kasvu	2,2	1,7	1,4	1,4
Työvoimaosuudet				
miehet (20-64)	83,3	85,7	86,4	86,5
naiset (20-64)	76,6	80,3	81,5	81,9
kaikki (20-64)	79,8	82,9	84,0	84,2
Työttömyysaste	6,8	6,5	6,5	6,5
65 vuotta täyttänyt väestö, % kokonaisväestöstä	16,9	22,6	26,1	27,0
Inflaatio	1,8	2,0	2,0	2,0
Reaalikorko	3,0	3,0	3,0	3,0

Näillä oletuksilla laskettuna julkinen talous kokonaisuutena ei näyttäisi olevan täysin kestävällä pohjalla. Julkisen talous painuu alijäämäiseksi vuonna 2026, minkä jälkeen alijäämä syvenee niin, että se ennusteperiodin lopussa on $6\frac{1}{2}$ % suhteessa kokonaistuotantoon. Kun tarkastellaan julkisen talouden eri sektorien kehitystä tilanne on kaksijakoinen. Eläkerahastot pysyvät eläkemaksujen korotusten vuoksi ylijäämäisinä koko ennusteperiodin ajan ja rahastojen markkina-arvo on 76 % BKT:sta vuonna 2050. Muu julkinen talous, eli valtio ja kunnat, on laskelman mukaan alijäämäinen koko ennusteperiodin ajan ja alijäämä kasvaa koko ajan, minkä seurauksena julkinen velka suhteessa kokonaistuotantoon ylittää laskelmassa 60 prosentin rajan vuonna 2036.

Peruslaskelmassa julkisen talouden kestävyysvaje on noin $1\frac{1}{2}$ % suhteessa kokonaistuotantoon. Täten joko menoja tulisi vähentää tai tuloja lisätä tämän verran, jotta julkinen talous olisi kestävällä pohjalla pitkällä aikavälillä. Kestävyysvaje olisi luonnollisesti suurempi, mikäli laskelmien lähtötilanne olisi luvussa 3.2. esitettyjen epävarmuustekijöiden johdosta perusurassa esitettyä heikompi. Pitkän aikavälin laskelmiin liittyy suurta epävarmuutta sekä väestökehityksen että laskelmissa käytettyjen taloudellisten taustaoletusten osalta, minkä vuoksi kestävyysvajetta tulee pitää suuntaa-antavana tunnuslukuna.

Kestävän julkistalouden edellytykset

Peruslaskelman lisäksi tehtävässä herkkyyyslaskelmassa eläkerahastojen sijoitusten reaalin tuottoaste oletetaan prosenttiyksikön korkeammaksi kuin peruslaskelmassa, eli 4 prosentiksi, mikä vastaa eläkevaroilta asetettua haasteellista tuottotavoitetta ja kansallisissa laskelmissa käytettyä tuotto-oletusta (taulukko 7a). Osakesijoitusten reaalitytöksi (osingot + arvonnousu) oletetaan $5\frac{1}{2}$ %. Julkisen velan korko-oletus pidetään ennallaan reaalisesti 3 prosentissa. Eläkerahastojen kokonaissijoitusten oletetaan siten tuottavan prosenttiyksikön enemmän kuin riskittömien valtion velkakirjojen. Herkkyyyslaskelman suuremmilla sijoitustuotoilla ei laskelmassa alenneta eläkemaksua vaan kasvatetaan eläkerahastoja. Prosenttiyksikön nousu sijoitustuotoissa pienentäisi julkisen talouden alijäämää 3,5 prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2050 ja nostaisi eläkerahastojen markkina-arvon 115 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Prosenttiyksikön nousu eläkerahastojen tuottoasteessa näin ollen puolittaisi laskennallisen kestävyysvajeen. Kestävyysvaje poistuisi kokonaan, jos tämän lisäksi julkisia menoja pystyttäisiin alentamaan prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon. Esimerkiksi hallituksen vuonna 2003 käynnistämällä tuottavuusohjelmalla pyritään tähän parantamalla kustannustehokkuutta ja hidastamalla menojen kasvua.

7a: *Julkisen talouden tasapaino, velka ja eläkevarat vuonna 2050, % BKT:sta*

	Tasapaino	Velka	Eläkevarat	Velka – eläkevarat
(1) Perusura	-6,4	117,5	76,0	41,5
(2) Eläkevarojen reaalinen tuottoaste 4 %	-2,9	117,5	115,0	2,5
(3) (2) + 1 %-yksikön menosopeutus	0,5	69,0	115,0	-46,0

Kestävyysvaje saataisiin siis kurottua umpeen, mikäli eläkevaroilta saataisiin yksi prosenttiyksikkö korkeampi tuotto kuin riskittömille valtion velkakirjoille ja jos tämän lisäksi pystyttäisiin nostamaan tuottavuutta julkisissa palveluissa niin paljon, että menoaste alenisi tämän ansiosta prosenttiyksiköllä.

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. Taulukoista 8-10 käy ilmi eläkerahastojen sulautettu ja sulauttamaton markkina-arvo vuosina 2000-2005.

Sulautettujen likvidien eläkevarojen sijoitustuotot (korot + osingot) olivat 2,3 mrd. euroa vuonna 2005. Korot ja osingot ovat kuitenkin vain osa eläkevarojen tuotoista, sillä suuri osa tuotoista tulee osakkeiden ja joukkovelkakirjalainojen arvonnousuista ja myyntivoitoista. Kun nämä erät lisätään tuottoihin, sulauttamattomien eläkevarojen sijoitustuotot olivat 11,1 mrd. euroa vuonna 2005.

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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A. Sulauttamattomat likvidit rahoitusvarat						
AF21 Käteisraha	0	0	2	0	0	0
AF22 Käteistalletukset	134	241	256	257	376	510
AF29 Muut talletukset	276	228	880	379	377	246
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	1 279	2 125	1 838	2 320	2 624	2 666
AF332 Joukkovelkakirjalainat	29 559	30 202	32 312	32 821	36 355	38 965
AF34 Johdannaiset	105	20	80	111	201	156
AF511 Noteeratut osakkeet	15 347	13 016	10 518	13 807	17 225	20 355
AF52 Rahasto-osuudet	323	3093	3399	5209	7794	14 142
Yhteensä	47 023	48 925	49 285	54 904	64 952	77 040
% BKT:sta	35,6	35,0	34,2	37,6	42,7	49,0
B. Julkisen sektorin (sektori 13) velka eläkerahastoille (sektori 13141)						
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	20	5	29	26	257	42
AF332 Joukkovelkakirjalainat	10 322	6 887	4 786	4 666	3 512	3 606
Yhteensä	10 342	6 892	4 815	4 692	3 769	3 648
% BKT:sta	7,8	4,9	3,3	3,2	2,5	2,3
C. Eläkerahastojen (sektori 13141) sulautetut likvidit rahoitusvarat (=A-B)						
AF21 Käteisraha	0	0	2	0	0	0
AF22 Käteistalletukset	134	241	256	257	376	510
AF29 Muut talletukset	276	228	880	379	377	246
AF331 Rahamarkkinainstrumentit	1 259	2 120	1 809	2 294	2367	2624
AF332 Joukkovelkakirjalainat	19 237	2 3315	27 526	28 155	32 843	35 359
AF34 Johdannaiset	105	20	80	111	201	156
AF511 Noteeratut osakkeet	15 347	13 016	10 518	13 807	17 225	20 355
AF52 Rahasto-osuudet	323	3 093	3 399	5 209	7 794	14 142
Yhteensä	36 681	42 033	44 470	50 212	61 183	73 392
% BKT:sta	27,7	30,1	30,9	34,4	40,2	46,6
D. Eläkerahastojen (sektori 13141) kaikki varat						
Sulauttamattomat kokonaisvarat	60 737	62 480	63 570	69 290	78 377	90 339
% BKT:sta	45,9	44,7	44,2	47,5	51,6	57,4
Sulautetut kokonaisvarat	49 179	54 667	57 825	63 737	73 854	85 946
% BKT:sta	37,2	39,1	40,2	43,7	48,6	54,6

Lähde: Tilastokeskus: Rahoitustilastot

9. Valtion eläkerahaston sijoitusten markkina-arvo

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	milj. euroa					
Sulauttamattomat varat	3 843	4 427	4 484	5 795	6 867	8 201
Sulautetut varat	1 522	1 686	3 099	4 549	6 339	7 963
	% BKT:sta					
Sulauttamattomat varat	2,9	3,2	3,1	4,0	4,5	5,2
Sulautetut varat	1,2	1,2	2,2	3,1	4,2	5,1

Lähde: Valtion eläkerahasto

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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	milj. euroa					
Sulauttamattomat varat	64 580	66 907	68 054	75 085	85 244	98 540
Sulautetut varat	50 701	56 353	60 924	68 286	80 193	93 909
Sulautetut likvidit varat	38 203	43 719	47 569	54 761	67 522	81 355
	% BKT:sta					
Sulauttamattomat varat	48,8	47,8	47,3	51,4	56,1	62,6
Sulautetut varat	38,3	40,3	42,3	46,8	52,7	59,7
Sulautetut likvidit varat	28,9	31,3	33,0	37,5	44,4	51,7

Lähde: Tilastokeskus ja Valtion eläkerahasto

7 KANSALLISET FINANSSIPOLITIIKAN MENETTELYT JA INSTITUUTTIOT

Nykyinen hallitus on sitoutunut uudistettuun kehysmenettelyyn, jonka tarkoituksena on edistää kestäväää ja uskottavaa finanssipolitiikkaa. Noin $\frac{3}{4}$ valtion budjetin määrärahoista on mitoitettu koko vaalikautta sitovaan menokehykseen. Menokehystavoite sisältyy hallitusohjelmaan ja siitä on tehty toukokuussa 2003 erillinen valtioneuvoston päätös, joka on annettu eduskunnalle selontekona. Vaalikauden kehys on ilmaistu vuoden 2004 hinta- ja kustannustasossa ja sitä on vuosittain tarkistettu teknisesti vastaamaan hinta- ja kustannustasomuutoksia sekä talousarvion rakenteessa tapahtuvia muutoksia.

Suhdanneherkät sekä paljolti hallituksen päätöksistä riippumattomasti muuttuvat menot samoin kuin hallinnollisista järjestelyistä tai budjettiteknisistä muutoksista johtuvat menot ovat menoperusteiden muutoksia lukuun ottamatta menosäännön ulkopuolella. Tällaisia menoja ovat:

- työttömyysturvamenot, asumistuki ja siirtomenot Kansaneläkelaitokselle. Mainitut menot luetaan kuitenkin menosäännön piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta,
- korkomenot,
- valtion päättämien veromuutosten mahdolliset kompensatiot muille veron-
saajille,
- sosiaaliturvamaksujen muutoksista johtuvat Kansaneläkelaitokselle maksettavien siirtomenojen muutokset,
- Euroopan unionilta saatavia tuloja vastaavat menot,
- veikkausvoittovaroja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot sekä
- finanssisijoitusmenot.

Myös lisätalousarvioesitykset sisällytetään kehyksiin. Hallitusohjelman mukaisena tavoitteena on, että valtiontalous on tavanomaisen talouskasvun oloissa vaalikauden lopulla kansantalouden tilinpidon käsittein mitattuna tasapainossa. Lisäksi hallitus lähtee siitä, että valtiontalouden alijäämä ei kansantalouden tilinpidon käsittein saa edes heikon talouskehityksen oloissa ylittää $2\frac{3}{4}$ prosenttia bruttokansantuotteesta. Näin heikko talouskehitys ei ole hallituskaudella toteutumassa. Lisäksi hallitus on hallitusohjelmaa täydentäen sopinut, että valtion omaisuuden myynnistä saatujen vuotuisten tulojen yli 500 milj. euron menevästä osasta voidaan käyttää harkinnan mukaan enintään 20 % kertaluonteisiin lisämenoihin, lähinnä infrastruktuuri-investointeihin sekä tutkimus- ja kehitystoiminnan edistämiseen, menosäännön tai vaalikauden kehityksen estämättä.

Määrärahajakoa hallinnonaloittain tarkistetaan vuosittain valtiontalouden kehyspäätöksellä. Sen valmistelun pohjaksi ministeriöt toimittavat nelivuotiskaudeksi laaditut hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmat ja oman kehysesioduksen. Valtioneuvoston päättämä valtiontalouden kehys on seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmisteluohje hallinnonaloille. Hallitus on hallitusohjelmassaan linjannut, että ministeriöiden kehysuunnitelmiin tulee sisällyttää aiempaa enemmän toiminnallisia linjauksia. Kehysmenettelyn integroimista ministeriöiden toimintasuunnitteluun onkin kehitetty. Tavoitteena on ollut, että voimavarojen painopisteitä ministeriöiden sisällä ja niiden välillä voidaan ohjata hallituksen yhteisin päätöksin. Tavoitteena on myös ollut hallituksen poliittisen ohjauksen vahvistaminen suunnitelmien laatimisessa.

Hallituksen talouspoliittisten tavoitteiden tukeminen ja vakaan kasvun turvaavan finanssipolitiikan jatkaminen ovat olleet taustalla myös vuosien 2007-2011 valtiontalouden kehysten valmistelussa. Lähtökohtana on ollut pidättyvä menolinjaus, jossa kaikkien hallinnonalojen osalta noudatetaan säästäväisyyttä. Näin voidaan luoda myös taloudellista liikkumatilaa poliittiselle päätöksenteolle.

Lisäksi hallitus pyrkii erityisen strategia-asiakirjan avulla tehostamaan keinoja edistää, ohjata ja valvoa hallitusohjelman toteutusta. Strategia-asiakirja sisältää hallitusohjelmassa sovitut politiikkaohjelmat, jotka ovat työllisyysohjelma, yrittäjyyden politiikkaohjelma, tietoyhteiskuntaohjelma ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma.

Näiden lisäksi mukana ovat hallituksen erityisseurannassa olevat muut poikkihallinnolliset politiikat. Sekä politiikkaohjelmien että poikkihallinnollisten politiikkojen osalta on asetettu vaikuttavuus- ja muut keskeiset tavoitteet sekä konkreettiset toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategia-asiakirjaa toteutetaan valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioiden puitteissa.

Toukokuussa 2003 hallitus asetti vuoden 2004 menokehityksen 28 049 milj. euroon, joka teknisesti tarkistettiin myöhemmin 28 089 milj. euroon. Vuoden 2004 talousarvion ja lisätalousarvioiden menojen yhteissumma jäi noin 80 milj. euroa alle tarkistetun

menokehyksen, joten menot pysyivät asetetussa kehyksessä. Samoin vuonna 2005 kehyksissä pysyttiin, kun talousarvion ja lisätalousarvioiden menojen yhteissumma jäi noin 24 milj. euroa alle tarkistetun menokehyksen.

Myös vuonna 2006 tullaan kehyksissä todennäköisesti pysymään, sillä toisen lisätalousarvioletuksen kehysmenot huomioiden niin sanottua jakamatonta varausta on jäljellä noin 12 milj. euroa.

Hallitus ehdottaa vuoden 2007 talousarvioletuksessaan, että kehykseen kuuluvat menot jäävät 112 milj. euroa alle kehystason. Hallitus tähtää siihen, että vuoden 2007 talousarvioletus pysyy vaalikauden kehyksen asettamissa rajoissa. Vuoden 2007 kevään lisätalousarvioletus annetaan todennäköisesti seuraavalla vaalikaudella uuden hallituksen ohjelman puitteissa. Vuosia 2008-2011 koskeva kehyspätös valmistellaan lopullisesti vasta seuraavalla hallituskaudella.

Maltillisen menolinjan tarve koskee myös kuntasektoria. Hallitusohjelman mukaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainoa parannetaan hallituskauden kattavalla valtion ja kuntien välisellä peruspalveluohjelmalla ja siihen liittyvällä vuosittaisella peruspalvelubudjetilla, jotka laaditaan yhteistoiminnassa valtion ja kuntien edustajien kesken ja jotka hallitus hyväksyy. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävistä ja muista velvoitteista aiheutuvat menot ja tulot kuntaryhmittäin sekä toimenpiteet niiden tasapainottamiseksi. Peruspalveluohjelma liitetään valtiontalouden kehyspätöksen ja ohjelmaa tarkistetaan vuosittain kehysmenettelyn yhteydessä.

Julkisten menojen hillinnän kannalta merkittäviä ovat myös hallituksen asettamat kunta- ja palvelurakennehanke sekä tuottavuuden toimenpideohjelma, joita on käsitelty luvussa 5.4. Näitä hankkeita, samoin kun peruspalveluohjelmaan sisällytettyjä linjauksia selvitetään tarkemmin Suomen kansallisessa toimenpideohjelmassa.

Kokemuksia uudistetusta kehysjärjestelmästä

Kokemukset uudistetusta valtiontalouden kehysjärjestelmästä ovat myönteisiä. Pääsääntöisesti järjestelmän voidaan sanoa toimineen hyvin ja täyttäneen tärkeimmän tavoitteensa eli valtion menojen kasvun hillinnän. Hallitus on hyvin sitoutunut noudattamaan koko vaalikaudelle asettamia valtiontalouden kehyksiä ja tämä näkyy muun muassa siinä, että menot ovat pysyneet kehyksen puitteissa, vaikka useita ennakkoimattomia menotarpeita on ilmennyt. Järjestelmä on toiminut myös lisäbudjettien menolisäyksiä hillitsevästi, sillä lisäbudjettien koko on tällä hallituskaudella edelleen hallituskauteen verrattuna laskenut vuotuisesta yli 400 milj. eurosta alle 300 milj. euroon.

Yleinen talouskehitys kuluvan vaalikauden aikana on ollut odotettua parempaa. Osittain menosäännön ansiosta on välttytty harjoittamasta myötäsyyllistä finanssipoli-

tiikkaa ja valtiontalouden ylijäämät onkin käytetty valtion velan lyhentämiseen sekä valtion eläkerahaston kartuttamiseen. Samasta syystä voidaan todeta, että automaattisten vakauttajien jättäminen menosäännön ulkopuolelle on ollut hyvä ratkaisu.

Poliittisen sitoumuksen kannalta nykyjärjestelmän hyvä puoli on, että se asettaa selkeän numeerisen tavoitteen, jonka toteutuminen voidaan todeta jo budjetin valmisteluvaiheessa ennakkoon. Sitoumusta on edistänyt myös järjestelmää ja sen noudattamista kohtaan herännyt kansainvälinen kiinnostus.

Uudistettu valtiontalouden kehysjärjestelmä on saanut osakseen myös kritiikkiä. Suurimmaksi ongelmaksi on muodostunut kehyksen liikkumatilan vähyys ja järjestelmän joustamattomuus. Tämä juontaa juurensa jo vuoden 2003 hallitusneuvotteluista, joissa sovittiin 1,12 mrd. euroon vuoteen 2007 kohoavasta menolisäyksestä, jonka mukaisesti myös vaalikauden kehystaso asetettiin. Tämä menolisäys jaettiin kokonaisuudessaan ennalta määrättyihin kohteisiin, eikä tilaa uusille menotarpeille jätetty. Toukokuussa 2003 tehdyssä ensimmäisessä kehyspäätöksessä niin sanotuksi jakamattomaksi varaukseksi ennakoiduttomia menoja ja poliittista harkinnanvaraisuutta varten varattiin vuosittain 120 milj. euroa, joka on osoittautunut liian alhaiseksi. Tämän jälkeen on ilmennyt mm. kehyksissä ennakoidun lakisääteinen kuntien ja valtion välinen kustannustenjaon tarkistustarve (vuositasolla noin 500 milj. euroa), joka kehysvaran niukkuudesta johtuen toteutetaan jaksotettuna. Hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä tienpidon sekä radanpidon vuosittaiset yhteensä 25 milj. euron lisäykset ovat osoittautuneet riittämättömäksi eikä vaalikauden aikana ehdotettu aloitettavaksi yhtään uutta väylähanketta. Muun muassa näistä seikoista johtuen kehysjärjestelmään on vaadittu lisää joustoa sekä infrastruktuurimenojen ja muutamien muiden menoerien sijoittamista menosäännön ulkopuolelle.

Periaatteessa ongelmalliseksi on koettu myös se, että kehysmenettelyn ulkopuolella ovat erityyppiset rahoitusjärjestelmät, kuten public-private-partnership -järjestelyt ja verotuet. Menosääntöjen yleisenä ongelmana on, että käytännössä ne asettavat menojen tason ja tällöin valittu kehystaso muodostuu hyvin ratkaisevaksi tekijäksi. Suomen kehysjärjestelmä perustuu koalitiokumppaneiden välisiin sopimuksiin, eikä niillä ole varsinaista lainsäädännöllistä perustaa. Kuluneen hallituskauden kokemus kuitenkin osoittaa, ettei tämä ole heikentänyt kehysjärjestelmän merkitystä ja hallituksen sitoumusta sen noudattamiseen.

Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän selvittämään valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistarpeita. Työryhmä tekee vuoden 2007 alussa ehdotuksen seuraavalla vaalikaudella sovellettavasta kehysjärjestelmästä. Lisäksi työryhmä tarkastelee finanssipolitiikan sääntöjen kokonaisuutta myös muilta osin ja tekee tarvittavat ehdotukset.



Finansministeriet

UPPDATERING AV FINLANDS STABILITETSPROGRAM

November 2006

Innehåll

Inledning och sammanfattning.....	3
1 Den ekonomiska politikens mål och utgångspunkter	7
1.1 Allmänt	7
1.2 Allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken.....	8
1.3 Uppdatering av stabilitetsprogrammet år 2006 och behandlingen i Finland	9
2 Det ekonomiska läget och utsikterna	11
2.1 Den senaste utvecklingen och den närmaste tidens utsikter	11
2.2 Den ekonomiska utvecklingen på medellång sikt.....	14
3 Den offentliga ekonomins balans och skuld	17
3.1 Finanspolitisk strategi	17
3.2 Den offentliga ekonomins balans och skuld	18
3.3 Den offentliga ekonomins konjunkturrensade balans.....	21
4 Känslighetsanalys och jämförelse med föregående års program.....	25
4.1 Riskerna för den ekonomiska utvecklingen och deras inverkan på den offentliga ekonomin.....	25
4.2 Jämförelse med föregående års program.....	28
5 Den offentliga ekonomins inkomster och utgifter	31
5.1 Regeringens linje	32
5.2 Den offentliga sektorns inkomster och beskattningen	32
5.3 Den offentliga sektorns utgifter.....	33
5.4 Den offentliga ekonomins produktivitet.....	35
6 Den offentliga ekonomins hållbarhet.....	39
6.1 Åtgärder för att stärka hållbarheten.....	39
6.2 Hållbarhetskalkyl.....	41
6.3 Pensionsfondernas tillgångar.....	44
7 Finanspolitikens nationella förfaranden och institutioner.....	47

INLEDNING OCH SAMMANFATTNING

Finlands befolkning åldras kraftigare och tidigare än befolkningen i andra EU-länder. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos minskar befolkningen i arbetsför ålder med mer än 300 000 personer fram till år 2030. Åldrandet i kombination med den höga strukturella arbetslösheten utgör en stor utmaning, särskilt för att den offentliga ekonomin skall kunna finansieras på ett hållbart sätt. Utgiftstrycken på pensions- och välfärdstjänsterna växer samtidigt som arbetskraften minskar och nationalprodukten samt skattebasen växer långsammare.

Finlands ekonomi är på väg att passera konjunkturtoppen, och under de närmaste åren väntas produktionstillväxten gradvis bli långsammare, när högkonjunkturen är passerad och ekonomins strukturella faktorer börjar försämra tillväxtförutsättningarna. Utmaningar för den ekonomiska tillväxten innebär förutom den minskande arbetskraften och den höga strukturella arbetslösheten särskilt hushållens skuldsättning, den förändrade demografiska regionala strukturen samt kraven på anpassning till globaliseringen och den snabba tekniska utvecklingen. Produktivitetens betydelse som tillväxtfaktor accentueras mer än förr. Utmaningarna för förbättringen av produktiviteten ökas dels av att befolkningen åldras, dels av den svaga produktiviteten inom vissa sektorer, särskilt inom de föga konkurrensutsatta servicesektorena.

Sysselsättningen har under de senaste åren förbättrats kraftigt, och regeringens ambitiösa mål med 100 000 nya arbetsplatser under regeringsperioden 2003–2007 torde nästan bli uppnått. Sysselsättningen väntas öka långsammare från och med nästa år. Den höga strukturella arbetslösheten utgör som ett allt värre matchningsproblem på arbetsmarknaden en växande riskfaktor för stabil ekonomisk tillväxt. För att öka utbudet på arbetskraft borde den äldre befolkningen stanna kvar i arbetslivet längre än i dag och ungdomarna komma in på arbetsmarknaden i ett tidigare skede. Dessutom blir det allt viktigare att utländsk arbetskraft kan utnyttjas.

Finlands regering går in för att svara på dessa utmaningar i den ekonomiska politiken genom att stödja en hållbart förbättrad sysselsättning och en starkare produktivitetsökning samt genom att skapa stabila och förutsägbara verksamhetsbetingelser för företag och hushåll. Regeringen har sedan den tillträdde år 2003 förbättrat den ekonomiska politikens förutsägbarhet och finanspolitikens hållbarhet genom att binda sig vid det nya ramförfarande som infördes vid regeringsperiodens början. Detta innebär att största delen av anslagen i statsbudgeten har dimensionerats enligt den utgiftsram som gäller för hela valperioden. Dessutom har regeringen förbättrat ekonomins konkurrensförmåga och ökat sysselsättningsmöjligheterna genom skattelättnader och strukturella reformer. Genom skattereformer har man samtidigt stött långvariga moderata inkomstavtal och en stabil utveckling på arbetsmarknaden. För att balansen i den offentliga ekonomin skall kunna tryggas på lång sikt måste dels den offentliga sektorns produktivitet förbättras, dels servicesystemen förnyas, vilket regeringen har siktat på genom att i september 2006 avlåta en proposition om reform av kommun- och servicestrukturen. Resurser måste kunna flyttas från ett uppgiftsområde till ett annat enligt förändringarna i befolkningens åldersstruktur och regionstrukturen samt nya prioriteringar i servicebehoven.

Den offentliga finansieringssituationen har totalt sett förblivit stark, trots att den kommunala ekonomin alltjämt klart går på minus. För merparten av överskottet i den offentliga ekonomin står socialskyddsfonderna, som byggs upp med sikte på det utgiftstryck som uppstår när befolkningen åldras. Överskottet i hela den offentliga ekonomin blir under de följande fyra åren i medeltal 2,7 % i relation till totalproduktionen. Den offentliga ekonomins EMU-skuldförhållande beräknas långsamt gå ner till under 34 %. Överskottet i den offentliga ekonomin enligt programmet bygger på antagandet att den tillfredsställande ekonomiska tillväxten fortsätter samt på antagandena att uppgången i kommunernas och statens utgifter blir långsammare. Om den ekonomiska tillväxten på medellång sikt avtar t.ex. enligt OECD:s prognos och om de offentliga utgifterna fortsätter att växa i samma takt som åren 1996–2005 uppstår ett underskott för staten och lokalförvaltningen totalt och jämvikten i hela den offentliga ekonomin i relation till totalproduktionen blir vid programperiodens slut t.o.m. 3 procentenheter svagare än i baskalkylen. I programmet finns också en hållbarhetskalkyl som beaktar förändringarna i åldersstrukturen, och enligt den ser den offentliga ekonomin som helhet inte ut att på lång sikt vara på tillräckligt hållbar grund.

Uppdateringen av stabilitetsprogrammet bygger på beslutet om ramarna för statsfinanserna åren 2007–2011 och på budgetpropositionen för år 2007, som avläts i september, samt på riktlinjerna för den ekonomiska politiken och kalkylerna för den ekonomiska utvecklingen i samband med dem. I utgiftsberäkningarna för åren 2008–2010 har beaktats de tilläggsutgifter under ramperioden som föranleds av besluten i samband med budgetförslaget för år 2007 samt de viktigaste kända utgiftstrycken i

budgetekonomin. Finland uppfyller också på medellång sikt skyldigheterna i stabilitets- och tillväxtpakten för EU-länderna när det gäller överskottet i den offentliga ekonomin och skuldsättningen. Finlands budgetmål på medellång sikt (medium-term objective), definierat enligt den förnyade stabilitets- och tillväxtpakten är ett överskott på två procent i den offentliga ekonomin i relation till bruttonationalprodukten. Jämvikten i den offentliga ekonomin enligt programmet är under hela programperioden starkare än vad målet kräver. Överskottet i den offentliga ekonomin enligt programmet bastrend eller målnivå på medellång sikt förslår dock inte ännu för att garantera den offentliga ekonomins hållbarhet på lång sikt.

1 DEN EKONOMISKA POLITIKENS MÅL OCH UTGÅNGSPUNKTER

1.1 Allmänt

Det viktigaste målet i regeringens ekonomiska politik i Finland är att öka sysselsättningen, för att bl.a. motverka utgiftstrycken på grund av att befolkningen åldras. Regeringens sysselsättningsmål, att öka antalet sysselsatta med 100 000 personer under regeringsperioden, torde nästan bli uppnått. Sysselsättningen beräknas ha ökat med 80 000 personer till regeringsperiodens utgång i mars 2007. Sysselsättningsgraden stiger år 2006 till nästan 69 % och arbetslöshetsgraden sjunker till drygt 7½ %. För att målet med en uppgång i sysselsättningsgraden till 75 % under följande valperiod skall kunna uppnås måste den ekonomiska tillväxten bli snabbare än enligt bas-trenden samtidigt som nyttighets-, kapital- och arbetsmarknadens funktionsförmåga ytterligare förbättras.

En avgörande faktor i den positiva helhetsbilden i samhällsekonomin har varit regeringens ekonomiska politik, som har inneburit att ökningen i statens utgifter har hållits inom den förnyade utgiftsramen och att skattesystemets konkurrensförmåga har förbättrats. I samband med den inkomstpolitiska helhetslösningen i slutet av år 2004 avtalades att inkomstskatten skulle sänkas under slutet av regeringsperioden och att förmögenhetsskatten skulle slopas. Genom den moderata löneuppgörelsen har man kunnat stärka sysselsättningsförutsättningarna och förbättra ekonomins kostnadskonkurrensförmåga. Dessutom har arbets- och nyttighetsmarknadens funktionsförmåga förbättrats genom strukturella reformer.

Samhällsekonomin i Finland ställs på längre sikt inför stora utmaningar. Att befolkningen åldras medför utgiftstryck för den offentliga ekonomin i form av ökade pensions- och omsorgsutgifter. Den offentliga ekonomins finansieringsbas blir samtidigt

smalare, för antalet personer i arbete minskar när åldersstrukturen förändras. Globaliseringen gör utsikterna än mer utmanande, för den innebär också för Finlands ekonomi ett krav på fortlöpande anpassning till omfördelningen av den internationella produktionen.

Osäkerheten beträffande den ekonomiska tillväxtens styrka, sysselsättningsutvecklingen och skattekonkurrenstrycket samt behovet att bereda sig inför befolkningens åldrande understryker betydelsen av en långsiktig finanspolitik. Hållbarheten i den offentliga ekonomin kräver att sysselsättningsgraden kan höjas betydligt från dagens nivå. Sysselsättningsgraden borde kunna höjas i alla åldersgrupper, och åtgärder för att främja produktiviteten måste vidtas. Dessutom måste man gå in för att öka utbudet på arbetskraft, bl.a. genom arbetsinriktad invandring. Avseende bör också fästas vid att arbetskraften allokeras på ett sätt som stöder produktivitetsökningen. Det behövs satsningar på utbildning samt effektiviserad forskning och utveckling.

I och med den gynnsamma ekonomiska utvecklingen har statens skatteinkomster vuxit snabbare än vad som beräknades vid regeringsperiodens början. Dessutom har statens utgiftsdisciplin hållit. Överskottet i hela den offentliga ekonomin beräknas under programperioden i medeltal bli drygt 2½ %. Även om regeringens mål att statsfinanserna skall vara i balans vid valperiodens slut ser ut att uppnås, krävs det en starkare finansiell ställning för att hållbarheten i den offentliga ekonomin skall kunna tryggas på lång sikt.

Utgångsläget för följande regering blir bättre än för den nuvarande regeringen när det gäller ekonomisk tillväxt, finansieringen av den offentliga ekonomin och skuldförhållandet. Dock är den strukturella arbetslösheten fortsatt hög, och den utgör tillsammans med den förestående nedgången i utbudet av arbetskraft och övriga matchningsproblem på arbetsmarknaden en växande riskfaktor för en stabil ekonomisk tillväxt. Utgiftsökningen måste dämpas också i fortsättningen för att skattebördan inte skall bli oskälig i framtiden.

1.2 Allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken

Europarådet gav år 2005 då Lissabonstrategin förnyades ett klart budskap om att snabbare ekonomisk tillväxt och förbättrad sysselsättning är unionens största utmaningar under de kommande åren. Enligt de integrerade riktlinjerna för åren 2005–2008 (allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och riktlinjer för sysselsättningen) måste man gå in för att höja unionens potential för ekonomisk tillväxt samtidigt som man upprätthåller en stark offentlig ekonomi, om målen enligt Lissabonstrategin skall

kunna uppnås. Målet skall vara att stödja informationsarbete, öka utbudet av arbetskraft och att skapa nya arbetsplatser.

I sin första framstegsrapport gällande de nationella handlingsprogrammen uppmärksammade kommissionen Finland att fästa större uppmärksamhet vid konkurrensen inom servicesektorn samt sysselsättningen bland den äldre arbetskraften. Enligt de senaste rekommendationerna gällande de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken i medlemsländerna (år 2004) var de största utmaningarna för Finland desutom att få ner den höga strukturella arbetslösheten och att effektivisera den offentliga sektorn. För att svara på dessa utmaningar borde Finland:

- säkerställa arbetets lönsamhet genom fortsatta reformer av skatte- och förmånssystemen,
- se till att löneutvecklingen återspeglar produktiviteten,
- effektivisera konkurrensen inom nätverksbranscherna och servicen på hemmamarknaden,
- förbättra den offentliga verksamhetens effektivitet,
- förbättra utgiftskontrollen inom den offentliga sektorn.

Regeringens ekonomiska politik står i samklang med kommissionens utlåtande från år 2004 om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken samt de integrerade riktlinjerna för åren 2005–2008. En mer detaljerad beskrivning av regeringens finanspolitiska åtgärder i fråga om rekommendationerna för den offentliga ekonomin och strukturpolitiken ges i senare avsnitt i detta stabilitetsprogram samt i Finlands nationella handlingsprogram som regeringen godkände i oktober 2006. Uppdateringen av stabilitetsprogrammet och Finlands nationella handlingsplan är sinsemellan förenliga.

1.3 Uppdatering av stabilitetsprogrammet år 2006 och behandlingen i Finland

Uppdateringen av stabilitetsprogrammet år 2006 bygger på beslutet om ramarna för statsfinanserna åren 2007–2011 samt budgetpropositionen för år 2007 från september och den konjunkturprognos som låg till grund för budgeten. Statistikcentralens kalkyl av siffrorna för år 2005 bygger på det förnyade förfarandet för nationalräkenskaperna. I utgiftskalkylerna för åren 2008–2010 har beaktats de tilläggsutgifter under ramperioden som föranleds av besluten i samband med budgetpropositionen för år 2007 samt de viktigaste kända utgiftstrycken på budgetekonomin. Dokumentet skickas till

EU:s organ inom utsatt tid (15.10–1.12.2006), sedan det godkänts vid statsrådets plenum sammanträde. I beredningsskedet presenteras innehållet i uppdateringen av stabilitetsprogrammet också för riksdagen. Kommissionens bedömning och rådets utlåtande om Finlands stabilitetsprogram kommer liksom tidigare år att behandlas av riksdagen i samband med beredningen av Ecofin.

Uppdateringen av stabilitetsprogrammet följer den praxis som EU:s råd godkände i oktober 2005. I enlighet med praxis och slutsatserna vid Ecofin-rådet i oktober 2006 har i stabilitetsprogrammet också behandlats de nationella finanspolitiska förfarandena samt erfarenheterna av revideringen av dem. Enligt stabilitets- och tillväxtpakten som preciserar Europeiska unionens grundfördrag skall den offentliga ekonomins finansiella ställning på medellång sikt ligga nära balans eller visa ett överskott. Den offentliga sektorns finansiella ställning förblir klart positiv. År 2010 beräknas den offentliga sektorns överskott uppgå till $2\frac{1}{2}$ % av bruttonationalprodukten. Regeringen är beredd att vidta korrigerande åtgärder om det finns risk för att regeringsprogrammets balansmål inte uppnås.

2 DET EKONOMISKA LÄGET OCH UTSIKTERNA

2.1 Den senaste utvecklingen och den närmaste tidens utsikter

Den internationella ekonomin har utvecklats snabbt redan i flera års tid och någon större nedgång är inte att vänta nästa år. Den internationella efterfrågan växte under början av år 2006 trots stigande priser på olja och andra produktionsförnödenheter. Också i euroområdet har företagens och konsumenternas förtroende förstärkts till en god nivå. Uppgången i euroområdets totalproduktion torde dock avta nästa år. En långsammare ekonomisk tillväxt väntas även i Förenta staterna, vilket indikeras av att bostadsmarknaden redan har börjat svalna. I Kina och Ryssland fortsätter den starka ekonomiska tillväxten.

Kalkylerna i uppdateringen av stabilitetsprogrammet bygger när det gäller perioden 2006–2007 på finansministeriets konjunkturprognos i september, där utgångsanslagandena är förenliga med kommissionens siffror. Ekonomin i Finland växer år 2006 snabbare än året innan och uppnår under den pågående konjunkturperioden sin snabbaste tillväxttakt. Totalproduktionen växer i år på bred front med 4½ %, med stöd av den inhemska och utländska efterfrågan. En faktor som medverkar till den kalkylerade tillväxtsiffran är den lägre jämförelsebasen till följd av arbetsmarknadskonflikten inom pappersindustrin år 2005. Hushållens starkare förtroende, den snabbt förbättrade sysselsättningen och löneinkomstens skäligt förbättrade köpkraft i kombination med den kraftigt växande upplåningen ökar ännu i år konsumtionen och bostadsinvesteringarna. I fortsättningen växer husbyggnadsinvesteringarna i takt med de produktiva investeringarna, som också ökar investeringarna i maskiner och anordningar. Den offentliga konsumtionen blir långsammare än i fjol. På grund av det gynnsamma konjunkturläget på exportmarknaden ökar exporten klart totalproduktionen i år. År 2007

blir produktionsökningen långsammare när hushållens skuldsättning begränsar uppgången i konsumtionen och bostadsinvesteringarna.

Export och import fortsätter att växa starkt år 2006. Ryssland har blivit Finlands viktigaste exportland, delvis på grund av den ökade transitexporten. I år växer exportvolymen med 10½ % och importen med ca 7 %. Vid sidan av varuexporten har tjänsteexporten blivit större än vad tidigare prognoser utvisat, till följd av statistikreformen. Bytesförhållandet försvagas ytterligare något, men det stora överskottet i bytesbalansen består. Den höga kostnadsnivån har i den inhemska efterfrågan och produktionen redan i flera års tid ökat andelen varor tillverkade i länder med låg kostnadsnivå. År 2007 avtar exportökningen till en mer normal nivå på 5 %, och även importökningen blir långsammare.

Liksom föregående år växer sysselsättningen snabbt år 2006, när den inhemska och utländska efterfrågan utvecklas positivt. Arbetsplatserna ökar inom den privata sektorn, och nya arbetsplatser uppstår i synnerhet inom funktioner som betjänar affärslivet, sociala tjänster, byggbranschen och vissa industrisektorer. Också utbudet av arbetskraft växer. Antalet sysselsatta växer i år med 35 000 personer, och sysselsättningsgraden stiger från 68 % till 68,8 %. Arbetslöshetsgraden sjunker från 8,4 % till 7,7 %. År 2007 växer antalet sysselsatta med över 15 000 personer och sysselsättningsgraden går upp till ca 69 % medan arbetslöshetsgraden sjunker till ca 7½ %. De strukturella flaskhalsarna i arbetskraften utgör en allt större utmaning för en fortsatt positiv utveckling av sysselsättningen och ekonomin. För att trygga tillgången på arbetskraft behövs inom många sektorer kunnig utländsk arbetskraft.

Inflationen accelererar år 2006, och konsumentprisindex blir högre än i fjol, i medeltal 1½ %. Till inflationsökningen bidrar i hög grad de höjda världsmarknadpriserna på råolja och andra råvaror samt de stigande bostadpriserna och räntorna. Också den ekonomiska konkurrensens uppbromsande effekt på inflationen blir mindre än i fjol. Den starkare euron har i viss mån dämpat uppgången i importpriserna. De avtalsenliga löneförhöjningarna blir något mindre än i fjol; löntagarnas förtjänstnivåindex beräknas stiga nominellt med i medeltal 3 %. När trenden för uppgången i arbetskostnaderna är vikande och produktiviteten förbättras snabbare beräknas industrins kostnadskonkurrensförmåga i medeltal bli bättre. Inflationen väntas avta en aning år 2007.

Den beräknade ekonomiska tillväxten enligt tabell 1 och de faktorer som påverkar den följer finansministeriets i september publicerade konjunkturprognos för åren 2006–2007. Hur riskerna i samband med den ekonomiska utvecklingen inverkar på trenden i den offentliga ekonomin behandlas i avsnitt 4.1.

1. Utsikter för makroekonomin

	2005 mrd. euro	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		förändring, %					
1. BNP, volym		2,9	4,5	3,0	2,9	2,6	2,1
2. BNP till gängse priser	157,4	3,6	6,0	4,0	4,0	3,7	3,2
Komponenter i BNP-volymen							
3. Privat konsumtion	81,5	3,8	3,6	2,7	2,5	2,3	1,9
4. Offentlig konsumtion	34,8	1,6	1,0	0,7	1,2	1,0	0,9
5. Kapitalbildning	29,5	3,6	5,3	3,7	2,8	2,1	1,4
6. Lagerförändring (% av BNP)	2,1	1,4	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9
7. Export av varor och tjänster	65,8	7,3	10,4	5,2	5,0	4,8	4,4
8. Import av varor och tjänster	56,9	12,3	6,9	4,7	3,7	3,5	3,4
Kalkylerad inverkan på BNP-tillväxten, %-enheter							
9. Inhemsk efterfrågan på slutprodukter	145,9	2,9	3,1	2,3	2,1	1,9	1,5
10. Lagerförändring	2,1	1,0	-0,4	0,2	0,0	0,0	0,0
11. Nettoexport	9,0	-1,0	1,9	0,5	0,8	0,8	0,7
Prisindexens utveckling							
1. BNP-priset		0,6	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0
2. Privat konsumtion, pris		0,4	2,0	2,1	1,7	1,7	1,7
3. Harmoniserat konsumentprisindex		0,9	1,5	1,3	1,7	1,7	1,7
4. Offentlig konsumtion, pris		3,2	2,6	2,3	2,8	2,8	2,8
5. Investeringar, pris		2,7	2,5	1,8	1,6	1,6	1,6
6. Exportprisindex		0,9	1,9	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8
7. Importprisindex		4,5	4,0	1,4	1,0	1,0	1,0
Arbetsmarknadens utveckling							
1. Sysselsättning, 1 000 personer	2 401	1,5	1,5	0,7	0,6	0,5	0,1
2. Sysselsättning, 1 000 arbetstimmar	4 107	0,8	1,9	0,5	0,4	0,3	-0,1
3. Arbetslöshetsgrad (%)		8,4	7,7	7,4	6,7	6,1	5,9
4. Arbetets produktivitet, personer		1,4	3,0	2,3	2,3	2,1	2,0
5. Arbetets produktivitet, utförda arbetstimmar		2,1	2,7	2,6	2,5	2,3	2,2
6. Löntagarersättningar	61,6	4,9	4,7	3,6	4,1	3,8	3,2
Sektorbalanser							
		% av BNP					
1. Finlands nettoutlåning utomlands varav:		4,8	5,4	4,7	4,6	4,4	4,1
- Varu- och tjänstebalansen		5,7	6,5	5,9	5,7	5,5	5,2
- Balansen för produktionsfaktorersättningar och transfereringar		-1,1	-1,1	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
- Kapitalöverföringar		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Den privata sektorns nettoutlåning		2,6	3,3	2,7	2,5	2,4	2,4
3. Den offentliga ekonomins nettoutlåning		2,5	2,9	2,8	2,7	2,7	2,4
4. Statistisk differens		-0,3	-0,8	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Bakgrundsantaganden *							
3 mån EURIBOR-ränta		2,2	3,0	3,6			
Obligationsränta 10 år		3,4	3,8	4,1			
USD/EUR-valutakurs		1,2	1,3	1,3			
Nominell effektiv valutakurs		0,0	0,3	0,4			
Global BNP-tillväxt		4,9	4,7	4,2			
EU-25 BNP-tillväxt		1,6	2,3	2,0			
BNP-tillväxt på viktigaste exportmarknaderna		8,4	11,2	8,1			
Världshandelns tillväxt		7,0	6,0	4,5			
Råolja (USD/barrel)		54,4	68,0	68,0			

* 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

De medelfristiga beräkningarna för åren 2008–2010 bygger på kalkylerna och utredningarna om samhällsekonomin långsiktiga tillväxtförutsättningar. Tillväxtprognosen för bruttonationalprodukten på medellång sikt är i linje med den potentiella produktionsökningen, beräknad enligt den av EU-kommissionen och medlemsländerna utvecklade produktionsfunktionsmetoden. Estimeringen av den potentiella produktionen är förenad med många osäkerhetsfaktorer, och det finns en risk att tillväxten blir svagare än den trend som anges i programmet. I avsnitt 4.1 beskrivs alternativen med långsammare respektive snabbare tillväxt, vilka granskas vid sidan av basalternativet.

Trots de senaste årens snabba ekonomiska tillväxt håller tillväxtförutsättningarna på medellång sikt, dvs. fram till år 2010, på att försvagas. Vid decennieskiftet beräknas den årliga tillväxten gå ner till 2 %. Tillväxtmöjligheterna försvagas särskilt av att befolkningen åldras, vilket minskar arbetskraftsutbudet, vilket i sin tur syns som en svagare arbetsinsatskomponent i beräkningarna av den potentiella produktionsökningen. Hushållens skuldsättning och den långsammare ökningen i sysselsättningen börjar för sin del begränsa hushållssektorns konsumtionsmöjligheter. Också den moderat tilltagande produktionskapaciteten försvagar tillväxtutsikterna. Omfördelningen av den internationella produktionen kräver att också den inhemska produktionen anpassas till nya förhållanden. När arbets- och kapitalinsatsen utvecklas svagt kommer den ekonomiska tillväxten under de närmaste åren att vara nästan helt beroende av produktivitetsökningen.

Trots att konjunkturtoppen har nåtts också i den internationella ekonomin väntas tillväxten förbli kraftig i många för Finland viktiga områden, som Ryssland. I euroområdet har tillväxten gått upp, men internationellt blir tillväxten också på medellång sikt rätt blygsam jämfört med världens andra ekonomiska regioner. Den ekonomiska tillväxten i EU kommer också i fortsättningen att vara snabbast i de nya medlemsländerna. Tillväxten i Europa begränsas av ekonomiernas strukturella rigiditeter samt befolkningens åldrande. Till de mest centrala frågorna när det gäller världsekonomin utveckling hör oljepriset, Förenta staternas skuldsättning och hållbarheten i Kinas ekonomiska tillväxt. Att förutse hur oljepriset utvecklas är svårt på grund av det nära sambandet med världspolitiken och störningar i utbudet av råolja. Priset kan länge ligga kvar på hög nivå, vilket begränsar den ekonomiska tillväxten globalt. Om Förenta staternas externa balans korrigeras snabbt blir effekterna markanta också för dollarkursen och världsekonomin.

Den årliga exportökningen beräknas till drygt 4½ %, vilket är mindre än vad som blivit vanligt efter mitten av 1990-talet. I bakgrunden ligger antagandet att de fins-

ka exportföretagen, särskilt inom elektronikindustrin, i högre grad ökar sin produktion utanför Finland, närmare slutproduktmarknaden. Dessutom försämras exportindustrins lönsamhet delvis av den fortsatt starka euron samt de högre råvarupriserna. Bytesförhållandet väntas bli svagare även i fortsättningen när exportpriserna sjunker, särskilt i mobiltelefonexporten, samtidigt som importpriserna stiger. Att bytesförhållandet försvagas begränsar inkomstutvecklingen och bidrar till att upplösa det stora överskottet i bytesbalansen. Importen antas växa i medeltal ca $3\frac{1}{2}$ % per år.

Den privata konsumtionen har varit livlig, vilket har lett till en klar uppgång i hushållens skuldsättning. Medlemskapet i valutaunionen har bidragit till att öka stabiliteten på finansmarknaden, och då kan skuldsättningen inom vissa gränser växa utan att den ekonomiska balansen rubbas. Räntestegringen och skuldsättningen begränsar dock den privata konsumtionens tillväxt redan de närmaste åren. Den privata konsumtionen väntas de närmaste åren växa något långsammare än totalproduktionen, i medeltal drygt 2 %.

Ökningen i de privata investeringarna väntas åter avta efter de senaste årens svaga uppgång. De inhemska investeringarna begränsas av de svaga ekonomiska utsikterna på längre sikt och av de livliga investeringarna utomlands i länder med lägre produktionskostnader samt närmare de snabbt växande marknadsområdena. Dessutom avtar tillväxten i bostadsbyggandet i takt med hushållens skuldsättning. Också de offentliga investeringarna väntas växa blygsamt, så samhällsekonomin investeringsgrad förblir på medellång sikt stabil, knappt 20 %.

Inkomst- och utgiftsgrunderna i den offentliga ekonomin förväntas utvecklas på det sätt som beskrivs i avsnitt 3 och 5.

Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos börjar befolkningen i arbetsför ålder minska kring decennieskiftet. Ökningen i utbudet av arbetskraft kan väntas börja minska redan tidigare, om inte den genomsnittliga pensioneringsåldern kan höjas betydligt från nuvarande nivå. Den pensionsreform som trädde i kraft i början av år 2005 beräknas dock delvis begränsa nedgången i utbudet på arbetskraft.

Sysselsättningsutvecklingen har totalt sett varit gynnsam under de senaste åren. Nya arbetsplatser har uppkommit särskilt inom servicesektorerna och byggandet. Den prognostiserade ekonomiska tillväxttakten på medellång sikt skapar dock inte förutsättningar för en fortsatt sysselsättningsökning i samma takt som under de senaste åren. Med prognosens tillväxt och produktivitetsutveckling förbättras sysselsättningen åren 2007–2010 med totalt ca 30 000 personer. Arbetslösheten minskar något mer, förutsatt att utbudet av arbetskraft minskar enligt prognosen. Arbetslöshetsgraden ligger vid decennieskiftet kring 6 %, och arbetslösheten är huvudsakligen av strukturell karaktär. Utan nya åtgärder i den ekonomiska politiken stannar sysselsätt-

ningen vid knappt 70 %. Produktivitetsökningen väntas gå ner till ca 2 % när antalet arbetsplatser minskar inom industrin, som har högre produktivitet, och ökar inom servicesektorn, där produktiviteten är lägre.

Förtjänstnivån beräknas medelfristigt stiga med i genomsnitt 3 % per år. Matchningsproblemen på arbetsmarknaden kan skapa tryck på en snabbare löneuppgång, och om så sker försvagas kostnadskonkurrensförmågan och ökar den offentliga sektorns löneutgifter. Bristen på yrkeskunnig arbetskraft börjar begränsa den ekonomiska tillväxten, om den inte får extra fart genom en ökning av produktiviteten.

3 DEN OFFENTLIGA EKONOMINS OCH SKULD

3.1 Finanspolitisk strategi

I regeringens program för perioden 2003–2007 anges som de viktigaste målen en stark statlig ekonomi och trygghet av finanspolitikens hållbarhet på lång sikt. En förutsättning för att dessa mål skall kunna uppnås är att statens skuldsättning sjunker, fränsett konjunkturbetingade avvikelser. Man går in för att möta utmaningarna genom att förbättra sysselsättningen och förbinda sig till en moderat utgiftslinje. Regeringens mål är att statsfinanserna med en sedvanlig ekonomisk tillväxt vid valperiodens slut skall vara i balans, mätt enligt nationalräkenskapernas termer. Konjunkturbetingade eller annars tillfälliga avvikelser från trenden på väg mot balanserade statsfinanser kan tillåtas om de inte innebär en risk att statsskulden sjunker i relation till bruttonationalprodukten. Vidare utgår regeringen från att underskottet i statsfinanserna inte enligt nationalräkenskapernas termer ens i fall av en svag ekonomisk utveckling får överstiga 2¾ % av bruttonationalprodukten. Under valperioden eftersträvas en lindring av beskattningen, särskilt beskattningen av arbete.

Finlands medelfristiga budgetmål enligt den reviderade stabilitets- och tillväxtpakten är ett överskott på två procent i relation till bruttonationalprodukten i den offentliga ekonomin¹. Målet för statsfinanserna bygger på den nuvarande regeringens program. Målet beträffande balansen i kommunekonomin och socialskyddsfonderna väntas motsvara utvecklingen enligt bastrenden. Vid den nya valperiodens början

¹ Tillväxt- och stabilitetspakten reviderades år 2005. Enligt den skall medlemsländerna för den offentliga ekonomins finansiella ställning uppställa ett medelfristigt mål ("medium-term objective"), och i konvergens- eller stabilitetsprogrammet skall ingå en anpassningstrend som visar hur detta kan uppnås. Målet skall enligt reglerna innehålla en tillräcklig skyddsmarginal i förhållande till referensvärdet för underskottet på 3 %. Dessutom skall den offentliga ekonomins finansiella ställning enligt målet leda till att skuldförhållandet minskar samt till att hållbarheten i den offentliga ekonomin på lång sikt snabbt förbättras.

preciseras målen för finanspolitiken och reglerna för den. Målet på två procent är mer krävande än det som i kommissionens kalkyler anges som en sådan finansiell ställning som också i ett svagt konjunkturläge garanterar en tillräcklig marginal till kriteriet med ett underskott på 3 %. För Finlands del är det mer krävande målet motiverat, eftersom verkningarna av att befolkningen åldras börjar synas i den offentliga ekonomins finansiella situation kraftigare och tidigare än inom EU i övrigt. Balansen i den offentliga ekonomin enligt programmet är under hela programperioden starkare än vad målet förutsätter. En balans i den offentliga ekonomin som motsvarar bastrenden i programmet eller målnivån på medellång sikt förslår dock ännu inte för att garantera den offentliga ekonomins hållbarhet på lång sikt, vilket förklaras i avsnitt 6.

Åtgärder enligt regeringsprogrammet genomförs inom de gränser som ramarna tillåter. Riktlinjerna för utgifterna åren 2007–2011 bygger på den ram för statsfinanserna som i form av en redogörelse gavs till riksdagen 24.3.2006. Här är utgångspunkten att genomförandet av målen i regeringsprogrammet skall stödjas och den finanspolitik som tryggar en stabil ekonomisk tillväxt skall fortsätta. Rambeslutet omfattar också följande valperiod, trots att det inte är bindande för nästa regering. Utgångspunkten har varit en restriktiv utgiftslinje, där sparsamhet iakttas inom alla förvaltningsområden. I utgiftsutvecklingen enligt bastrenden i stabilitetsprogrammet har beaktats både den gällande utgiftsramen och de tilläggsutgifter som under ramperioden föranleds av besluten i samband med budgetförslaget för år 2007 samt de viktigaste kända utgiftstrycken på budgetekonomin. Utgiftsberäkningen behandlas närmare i avsnitt 5.3. Finansministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att utreda behovet att förnya ramsystemet. För det arbetet redogörs närmare i avsnitt 7.

3.2 Den offentliga ekonomins balans och skuld

Den offentliga sektorns finansiella överskott blir under de följande fyra åren i medeltal 2,7 % i relation till totalproduktionen. Den offentliga ekonomins EMU-skuldförhållande beräknas gå under 35 % år 2010.² Finland uppfyller stabilitets- och tillväxtpaktens krav för EU-länderna vad beträffar den offentliga ekonomins överskott och skuldsättning i år och på medellång sikt.

² EMU-skuldförhållandet är i stabilitetsprogrammet åren 2005–2007 något större än i konjunkturprognosen från september. Detta beror på att Statistikcentralen i september höjde sin beräkning av EMU-skulden år 2005 med 1,2 miljarder euro. Dessutom har i beräkningen av skulden beaktats regeringens proposition med förslag till en andra tilläggsbudget av 16.10.2006.

Regeringen har förbättrat förutsättningarna för ekonomisk tillväxt dels genom skattereformer, dels genom allokering av statens utgifter enligt regeringsprogrammet. Den förbättrade sysselsättningen och den livliga privata konsumtionen har ökat skatteintäkterna mer än väntat. Om premisserna för produktionstillväxt blir svagare, försämras dock möjligheterna att finansiera de växande offentliga utgifterna till följd av åldrandet.

Trots statens ökade utgifter uppnås i år ett överskott i statsfinanserna och hela den period som stabilitetsprogrammet omfattar går sannolikt något på plus. Målet att statsfinanserna skall vara i balans vid valperiodens slut torde uppnås. År 2010 beräknas överskottet vara 0,4 % av totalproduktionen. En fortsatt gynnsam ekonomisk tillväxt och sysselsättningsutveckling och en framgångsrik stram utgiftspolitik skapar förutsättningar för en balanserad utveckling av statsfinanserna. Utgiftsökningen begränsas under de närmaste åren av produktivetsprogrammet, som bidrar till att minska personalkostnaderna. Å andra sidan syns den väntade avmattningen i den ekonomiska tillväxten så att inkomstbaserna växer mindre.

Den kommunala ekonomin har under de senaste åren gått på minus, när kommunernas utgifter nominellt har ökat med i medeltal över 5 % per år och skatteinkomsterna har utvecklats lamt. Kommunernas skuld har under de senaste fem åren nästan fördubblats. I år förbättras kommunernas finansiella balans när skatteinkomsterna växer snabbare än beräknat. Trots det uppvisar den kommunala ekonomin alltför ett underskott på ca ½ % av totalproduktionen.

Nästa år och på medellång sikt beräknas ökningen i kommunernas utgifter avta till ca 4 %. Kommunekonomin beräknas totalt sett komma i balans under de närmaste åren. Prognosen för kommunernas ekonomiska utveckling bygger på de åsikter som framlagts av delegationen för den kommunala ekonomin och förvaltningen³ och på den ovan presenterade totalekonomiska utvecklingen. Om kommunernas utgifter även i fortsättningen stiger med över 5 % per år börjar kommunernas ekonomiska situation åter försämrats och skuldbeloppet stiga. Det strama finansiella läget kräver av kommunerna målmedvetna åtgärder för att förnya kommun- och servicestrukturerna.

Arbetspensionsanstalterna står för nästan hela den offentliga sektorn finansiella överskott i Finland, även om statens och kommunernas sammanräknade finansiella situation i år kommer att gå en aning på plus efter tre år av underskott. Överskottet i arbetspensionsfonderna börjar dock minska redan på medellång sikt på grund av att pensionsutgifterna stiger snabbare. Socialskyddsfondernas överskott blir i år totalt 2,6 % av BNP, men beräknas sjunka till 2 % till år 2010. På grund av de växande utgifterna blir det under de närmaste åren nödvändigt med en moderat höjning av arbetspensionspremierna.

³ Delegationen består av företrädare för finansministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet och Kommunförbundet.

OSÄKERHETSFAKTORER I DEN EKONOMISKA UTVECKLINGEN

Utvecklingen enligt bastrenden är förknippad med tydliga osäkerhetsfaktorer, närmast när det gäller de offentliga utgifterna samt den ekonomiska tillväxtens styrka. Nedan beskrivs hur en alternativ utveckling beträffande vissa faktorer påverkar balansen i den offentliga ekonomin:

– Under de senaste åren har kommunernas konsumtionsutgifter årligen vuxit snabbt, i medeltal 5½ % under perioden 2002–2005. I stabilitetsprogrammets bastrend förutsätts i enlighet med den åsikt som framlagts av delegationen för den kommunala ekonomin och förvaltningen att ökningen i kommunernas konsumtionsutgifter avtar till ca 4 %, och då uppnås balans i kommunekonomin till år 2010. Dock har det under flera år i följd visat sig att utgifterna i kommunerna utvecklats kraftigare än vad statens och kommunernas gemensamma prognos visat. Om kommunernas konsumtionsutgifter fortsätter att öka med 5½ % per år växer underskottet i kommunekonomin till närmare 1 % till år 2010.

– Utgifterna i statsekonomin väntas enligt bastrenden växa något långsammare än den historiska utvecklingen. I bastrenden har beaktats endast de centrala utgiftstrycken under nästa regeringsperiod, vilkas storlek har kunnat uppskattas. Åren 1996–2005 ökade statens konsumtionsutgifter med i medeltal ca 4 % per år. Om ökningen förblir lika stor kommer överskottet i statsfinanserna enligt bastrenden att nästan helt smälta bort.

– Osäkerhet råder också beträffande den ekonomiska tillväxttakten. När man som prognos för ökningen i totalproduktionen använder OECD:s prognos med en beräknad genomsnittstillväxt på 1,5 % per invånare, försämras jämviktsförhållandet i den offentliga ekonomin, beräknad enligt OECD:s elasticitetsestimater för inkomster och utgifter, med nästan 2 procentenheter i förhållande till bastrenden till år 2010.

– Om den ekonomiska tillväxten på medellång sikt avtar enligt OECD:s beräkning och om de offentliga konsumtionsutgifterna fortsätter att stiga i samma takt som genomsnittet under åren 1996–2005, går staten och lokalförvaltningen sammanräknat på minus och balansen i hela den offentliga ekonomin i relation till totalproduktionen blir år 2010 hela 3 procentenheter sämre än enligt baskalkylen.

Ovan nämnda faktorer avspeglar en del av osäkerheten gällande den ekonomiska utvecklingen. Känslighetskalkylerna och riskerna för ekonomin presenteras närmare i avsnitt 4.1.

3.3 Den offentliga ekonomins konjunkturrensade balans

Enligt den produktionsfunktionsmetod som EU-kommissionen och medlemsländerna utvecklat har Finlands beräknade produktionsklyfta varit negativ sedan år 2002, dvs. produktionen har understigit sin potential. År 2006 är den ekonomiska tillväxten snabbare än den potentiella tillväxten och den negativa produktionsklyftan håller på att fyllas ut. År 2007 väntas produktionen växa nästan enligt potential. Produktionens potentiella tillväxt estimeras gå ner från drygt 3 % till 2 % till år 2010. Den långsammare tillväxten beror huvudsakligen på att arbetsinsatsens men även kapitalinsatsens tillväxtkontribution väntas bli svagare (tabell 4). I slutet av översiktsperioden inverkar förändringen i arbetsinsatsen redan negativt på produktionspotentialen. Den främsta orsaken är att befolkningen i arbetsför ålder minskar. Produktionens tillväxtpotential bygger således under de kommande åren nästan uteslutande på en uppgång i den totala produktiviteten.

Produktionsklyftans inverkan på balansen i den offentliga ekonomin beräknas med tillämpning av OECD:s elasticitetsestimater för inkomster och utgifter. Finanspolitiken var tillväxstödjande under åren 2001–2004, vilket syns i att det konjunkturrensade finansiella överskottet minskade. Under decenniets första hälft har beskattningen varje år lindrats. År 2005 var finanspolitiken enligt kalkylerna restriktiv. Att den konjunkturrensade balansen i den offentliga ekonomin har stärkts förklaras delvis av fjolårets arbetsnedläggelse inom pappersbranschen, som ökade den negativa produktionsklyftan och den vägen stärkte den konjunkturrensade balansen. Också den exceptionellt gynnsamma utvecklingen i fråga om intäkterna av samfundsskatt ökade i fjol det konjunkturrensade överskottet. År 2006, när produktionsklyftan är nästan obefintlig, motsvarar det konjunkturrensade överskottet balansen i den offentliga ekonomin. Det konjunkturrensade överskottet förblir i praktiken oförändrat åren 2005–2009, vilket tyder på en neutral beslutsbaserad finanspolitik. Att det konjunkturrensade överskottet försvagas år 2010 beror på att pensionsutgifterna växer. Den disciplinerade finanspolitiken bygger på utgiftsramarna för statsfinanserna, som regeringen har förbundit sig att följa och lyckats hålla sig till.

Beräklandet av den potentiella produktionen och det konjunkturrensade överskottet är förknippat med stor osäkerhet, på grund av bland annat de kraftiga konjunkturväxlingarna och ekonomiska omstruktureringarna i Finland under 1990-talet.

2. Utsikter för den offentliga ekonomin

	2005 milj. euro	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		% av BNP					
Nettokreditgivning per undersektor (EDP B.9)							
1. Den offentliga ekonomin totalt	3 880	2,5	2,9	2,8	2,7	2,7	2,4
2. Staten	909	0,6	0,6	0,3	0,2	0,4	0,4
3. Lokalförvaltningen	-1 030	-0,7	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
4. Socialskyddsfonderna	4 299	2,7	2,6	2,6	2,6	2,4	2,0
Offentlig ekonomi (S13)							
6. Inkomster totalt	82 485	52,4	51,9	51,4	51,1	50,9	50,8
7. Utgifter totalt	78 605	49,9	49,0	48,7	48,4	48,2	48,4
8. Nettoutlåning	3 880	2,5	2,9	2,8	2,7	2,7	2,4
9. Ränteutgifter	2 333	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
10. Primärt överskott	6 213	3,9	4,5	4,3	4,2	4,1	3,7
Inkomstslag							
11. Skatteinkomster	50 277	31,7	31,0	30,8	30,7	30,6	30,5
11a. Skatter på produktion och import	22 185	13,9	13,6	13,5	13,4	13,3	13,3
11b. Inkomstskatter	27 606	17,5	17,1	17,0	16,9	16,9	16,9
11c. Kapitalskatter	486	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
12. Socialskyddsavgifter	19 018	12,1	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
13. Inkomster av egendom	4 994	3,2	3,5	3,3	3,2	3,2	3,2
14. Övriga inkomster	8 196	5,4	5,4	5,4	5,3	5,1	5,1
15. = 6. Inkomster totalt	82 485	52,4	51,9	51,4	51,1	50,9	50,8
varav: Skattegrad	68 927	43,6	42,8	42,5	42,4	42,3	42,3
Utgiftsslag							
16. Kollektiva konsumtionsutgifter	11 988	7,6	7,4	7,2	7,2	7,1	7,1
17. Sociala transfereringar totalt	48 660	30,9	30,2	30,1	30,1	30,2	30,6
17a.Sociala transfereringar in natura	22 856	14,5	14,3	14,3	14,3	14,4	14,5
17b. Övriga sociala transfereringar	25 804	16,4	15,9	15,8	15,7	15,8	16,1
18. = 9. Ränteutgifter	2 333	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
19. Subventioner	1 984	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
20. Bruttobildning av fast kapital	4 145	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5
21. Övriga utgifter	9 495	6,0	6,0	6,1	5,9	5,8	5,7
22. = 7. Utgifter totalt	78 605	49,9	49,0	48,7	48,4	48,2	48,4
varav: Löntagaresättningar	21 528	13,7	13,3	13,2	13,1	13,0	13,0

3. Den offentliga sektorns skuld

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Bruttoskuldens nivå, % av BNP	41,3	39,1	37,7	36,2	35,0	33,7
2. Bruttoskuld, förändring, %-enh.	-2,9	-2,2	-1,4	-1,5	-1,2	-1,3
Faktorer som påverkar förändringen i bruttoskulden, %-enh.						
3. Primärt underskott	3,9	4,5	4,3	4,2	4,1	3,7
4. Ränteutgifter	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
5. Stock-flödejusteringar	-0,2	0,7	1,4	1,3	1,6	1,4
varav:						
- Differenser mellan kassa- och prestationsbaserad statistik	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Nettoanskaffning av finansiella tillgångar	1,4	2,7	2,5	2,5	2,3	1,9
- varav: privatiseringsinkomster	-2,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
- Övriga (inkl. inverkan av BNB-tillväxten)	-1,7	-1,9	-1,2	-1,2	-0,7	-0,5
Skuldens implicita ränta, %	4,1	3,8	4,0	4,0	4,0	4,0

4. Konjunkturernas inverkan på balansen i den offentliga ekonomin

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	% av BNP					
1. BNP, volymförändring, %	2,9	4,5	3,0	2,9	2,6	2,1
2. Den offentliga sektorns finansiella överskott	2,5	2,9	2,8	2,7	2,7	2,4
3. Ränteutgifter	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
4. Potentiell BNP, förändring, %	3,3	3,4	3,2	2,9	2,6	2,1
Bidrag:						
- arbetsinsats	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1	-0,2
- kapitalinsats	0,6	0,6	0,7	0,6	0,4	0,2
- totalproduktivitet	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
5. Produktionsklyfta	-1,2	-0,1	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
6. Konjunkturkomponent i det finansiella överskottet	-0,6	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
7. Konjunkturrensat finansiellt överskott	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9	2,6
8. Konjunkturrensat primärt överskott	4,5	4,5	4,5	4,4	4,3	3,9

4 KÄNSLIGHETSANALYS OCH JÄMFÖRELSE MED FÖREGÅENDE ÅRS PROGRAM

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

Bakom stabilitetsprogrammet ligger de antaganden beträffande finansmarknaden, råvarupriserna och den internationella tillväxten som lades fram i konjunkturprognosen i september. Dessa är i linje med kommissionens prognos hösten 2006. Smärre skillnader påverkar inte den underliggande ekonomiska prognosen.

Riskerna för den internationella ekonomiska utvecklingen på kort sikt gäller dels osäkerheten beträffande oljepriset, dels globala obalansfaktorer, växande över- och underskott i bytesbalanserna samt de snabbt stigande bostadspriserna. Inflationstrycken har vuxit och osäkerheten beträffande ekonomi- och prisutvecklingen försvårar det politiska beslutsfattandet.

Osäkerheten beträffande den ekonomiska utvecklingen i Finland ökas på kort sikt framför allt av strukturella flaskhalsar på arbetsmarknaden. Dessa i kombination med en eventuellt fortsatt stigande bostadspriser samt hushållens ökande skuldsättning utgör ett växande hot mot den stabila ekonomiska utvecklingen. Hushållens kreditstock har under de senaste åren vuxit klart, med ca 13 %. Trots ränteuppgången har lånestocken fortsatt att växa snabbt, vilket har lett till en negativ sparkvot. Skuldsättningsgraden har redan passerat nivån i början av 1990-talet och närmar sig 100 %, dvs. den genomsnittliga disponibla årsinkomsten. Till följd av ränteuppgången och den stora lånestocken håller hushållens genomsnittliga lånekostnader totalt sett på att nå historisk nivå. Osäkerheten beträffande den ekonomiska utvecklingen i Finland ökar också genom att informations- och kommunikationssektorns produkter (ICT), vilka är utsatta för kraftig konkurrens, står för en stor del av Finlands export.

De största riskerna för utvecklingen på medellång sikt gäller sysselsättnings- och produktivitetsutvecklingen. Utmaningarna i samband med den förändrade åldersstrukturen syns först på arbetsmarknaden, när utbudet av arbetskraft börjar minska redan de närmaste åren. Om man inte lyckas få arbetsmarknaden att fungera bättre och utnyttja de arbetslösas arbetsinsats, försvåras tillgången på arbetskraft så mycket att ekonomins tillväxtmöjligheter minskar samtidigt som den strukturella arbetslösheten förblir stor. Åldrandet utgör en stor utmaning för en hållbar finansiering av den offentliga ekonomin; när utgiftstrycket på pensions- och välfärdstjänsterna växer. Då dessutom arbetskraften minskar kommer nationalprodukten och skattebasen att växa långsammare.

Risken är att den ekonomiska tillväxten blir svagare än den tillväxttrend som presenteras i stabilitetsprogrammet. T.ex. OECD har i sin landsanalys av Finland år 2006 bedömt att produktionen per invånare under åren 2005–2010 växer klart långsammare än vad som anges i programmet, i medeltal endast $1\frac{1}{2}$ % per år.

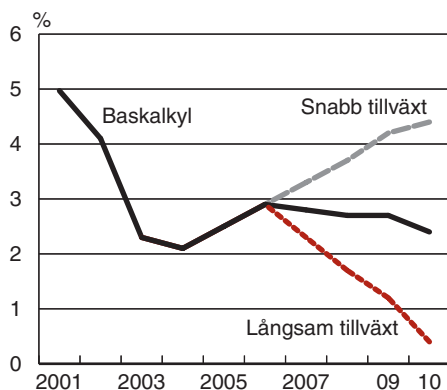
EU-kommissionens produktionsfunktionskalkyl är förknippad med många osäkerhetsfaktorer, av vilka den viktigaste gäller bedömningen av arbetsinsatsen. Enligt produktionsfunktionsmetoden förväntas den finska arbetskraftens deltagandekvot trendartat stiga, men utfallet är i det fallet osäkert. Om deltagandet per ålderskategori håller sig på nuvarande nivå kommer hela befolkningens förvärvsfrekvens klart att sjunka under kommande år. Den ekonomiska utvecklingen kan således bli svagare än enligt baskalkylen, om antagandena beträffande pensionsreformens verkningar på de äldre åldersgruppernas förvärvsfrekvens visar sig optimistiska och utbudet av arbetskraft börjar minska kraftigare än vad som anges i programmet. Också i samband med kostnadsnivåns utveckling i Finland finns det risker. Flaskhalsarna på arbetsmarknaden kan leda till att lönerna stiger snabbare än enligt baskalkylen, vilket skadar ekonomins konkurrensförmåga.

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.

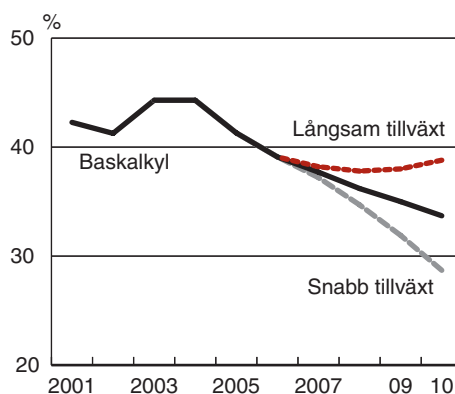
I alternativet med långsam tillväxt försvagas produktionsökningen åren 2007–2010 till omkring 1 % vid periodens slut och arbetslöshetsgraden sjunker bara litet, till $7\frac{1}{2}$ %. Den ekonomiska tillväxtens inverkan på den offentliga ekonomin har beräknats med tillämpning av OECD:s elasticitetsestimater för inkomster och utgifter. Med en långsammare tillväxt försvinner den offentliga ekonomins överskott helt till slutet av perioden och skuldförhållandet börjar stiga. Detta försvagar väsentligt den offentliga ekonomins hållbarhet när befolkningen åldras.

I alternativet med gynnsammare utveckling än baskalkylen förblir den ekonomiska tillväxten 3 % och arbetslöshetsgraden går ner under $4\frac{1}{2}$ %. Överskottet i den offent-

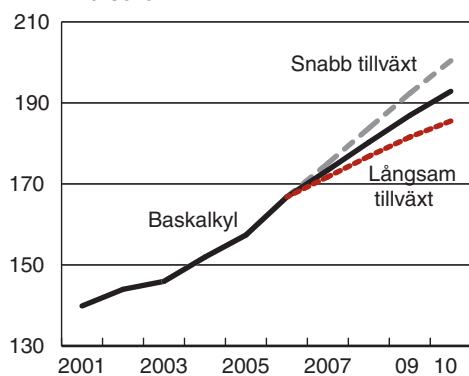
Offentliga sektorns finansiella sparande, i förhållande till BNP



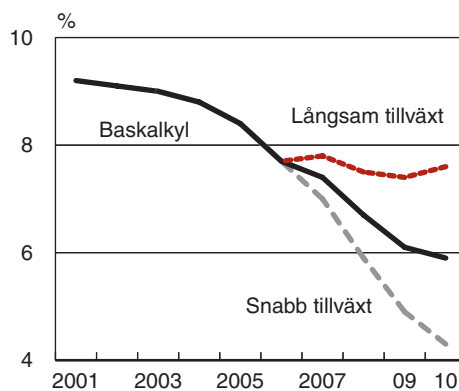
Offentlig skuld i förhållande till BNP



BNP
mrd euro



Arbetslöshetsgraden



liga ekonomin växer till över 4 % i relation till bruttonationalprodukten och skuldförhållandet går ner under 30 % till år 2010.

4.2 Jämförelse med föregående års program

I den föregående uppdateringen av stabilitetsprogrammet beräknades ökningen i bruttonationalprodukten år 2005 till 2,1 %, när föreliggande preliminära uppgifter anger en tillväxt på nästan tre procent. Såväl den inhemska konsumtionen och investeringarna som exporten har vuxit snabbare än väntat.

Uppgången i totalproduktionen har i takt med den internationella utvecklingen tilltagit ytterligare år 2006 och den nuvarande prognosen överstiger klart kalkylen för ett år sedan. Under första hälften av 2006 har produktionstillväxten varit den snabbaste sedan år 2000. Med stöd av den snabba ekonomiska tillväxten har också sysselsättningen förstärkts bättre än väntat. Arbetslöshetsgraden har trots den snabba tillväxten sjunkit något långsammare än tidigare beräknat. Arbetslösheten beräknas som skillnaden mellan utbudet och efterfrågan på arbetskraft, så förändringar i utbudet påverkar antalet arbetslösa. Beräkningen av arbetskraftsutbudet har höjts sedan i fjol, när den genomsnittliga pensioneringsåldern har stigit och ungdomarna aktivare har sökt sig ut på arbetsmarknaden i och med de förbättrade möjligheterna att få arbete. Dessutom har beräkningen av den utländska arbetskraften på arbetsmarknaden i Finland höjts.

Trenden för den ekonomiska tillväxten ligger efter år 2006 ca ½ procentenhet högre än i programmet för ett år sedan. I bakgrunden finns den uppdaterade beräkningen av Finlands tillväxtpotential, till följd av den senaste tidens goda utveckling i ekonomin och på arbetsmarknaden. Trenden för utbudet av arbetskraft ligger något högre än för ett år sedan. På efterfrågesidan har prognosen för utrikeshandeln och investeringarnas tillväxtutsikter höjts. Också siffrorna för den privata konsumtionens tillväxt är mer positiva än för ett år sedan, men tillväxttakten beräknas alltjämt vara lägre än för totalproduktionen.

Trots utvecklingen när det gäller världsmarknadspriserna på råolja har prognosen av inflationsutvecklingen inte ändrats väsentligt jämfört med utsikterna för ett år sedan. När det gäller år 2005 inverkar här framför allt att priser och avgifter inom kommunikation och informationsteknik har sjunkit och att räntorna börjat stiga senare än väntat, vilket har hållit nere medeluppgången i konsumentpriserna. I år har uppgången i importpriserna bromsats av den starkare euron. Löneuppgörelsen i slutet av år 2004 sträcker sig fram till hösten 2007. Inhemska inflationsshot finns inte inom synhåll, om inte flaskhalsarna på arbetsmarknaden förvärras.

Också beräkningarna av den offentliga sektorns överskott visar sig överstiga prognoserna för ett år sedan. Detta förklaras till stor del av att den ekonomiska tillväxten

varit snabbare än väntat. Statens finansiella ställning har inte försvagats och blivit negativ, vilket beräkningarna för ett år sedan angav, utan överskottet på ca ½ % i relation till totalproduktionen har bestått. Till följd av att utgångsläget var starkare än beräknat är prognosen för balansen i statsfinanserna starkare också på medellång sikt. Den kommunala ekonomin och socialskyddsfonderna har utvecklats enligt prognosen för ett år sedan. Med hänvisning till prognosen om en starkare balans inom den offentliga sektorn har prognosen för skuldförhållandet sänkts.

5. Förändringar jämfört med föregående stabilitetsprogram

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BNP-tillväxt (%)						
SP-2005	2,1	3,2	2,6	2,3	2,1	-
SP-2006	2,9	4,5	3,0	2,9	2,6	2,1
Differens, procentenheter	0,8	1,3	0,4	0,6	0,5	-
Den offentliga ekonomins finansiella överskott, % av BNP						
SP-2005	1,8	1,6	1,6	1,5	1,5	-
SP-2006	2,5	2,9	2,8	2,7	2,7	2,4
Differens, procentenheter	0,7	1,3	1,2	1,2	1,2	-
Den offentliga ekonomins bruttoskuld, % av BNP						
SP-2005	42,7	41,7	41,1	40,6	40,1	-
SP-2006	41,3	39,1	37,7	36,2	35,0	33,7
Differens, procentenheter	-1,4	-2,6	-3,4	-4,4	-5,1	-

SP-2005: Uppdatering av stabilitetsprogrammet, november 2005

SP-2006: Uppdatering av stabilitetsprogrammet, november 2006

5 DEN OFFENTLIGA EKONOMINS INKOMSTER OCH UTGIFTER

5.1 Regeringens linje

Målet för regeringens finanspolitik är en stark statsekonomi. Detta är nödvändigt för att den offentliga ekonomin under de närmaste decennierna skall kunna klara av de växande ansvar som följer av att befolkningen åldras, utan att kommande generationer utsätts för en oskäligt växande skattebörda. För att målet skall kunna uppnås måste statsskulden i relation till bruttonationalprodukten sjunka. En stabil och hållbar offentlig ekonomi förutsätter att uppgången i de offentliga utgifterna dämpas, produktiviteten förbättras och ekonomins tillväxtpotential förstärks. Den moderata utgiftslinjen gäller både statens och kommunernas ekonomi. Att effektivisera den offentliga sektorn och förbättra produktiviteten är nödvändigt inte bara för att trygga stabiliteten i den offentliga ekonomin utan också med tanke på hela samhällsekonomins tillväxtmöjligheter. En förbättrad produktivitet medför viktiga möjligheter att bromsa utgiftsökningen och omfördela resurserna.

Uppdateringen av stabilitetsprogrammet är i linje med Finlands nationella handlingsprogram, som publicerades i oktober 2006.⁴ I handlingsprogrammet föreslås endast sådana reformer som ingår i regeringsprogrammet eller om vilka regeringen har fattat beslut under denna regeringsperiod. Alla reformer i det nationella handlingsprogrammet följer utgiftsramarna och har beaktats i bastrenden i stabilitetsprogrammet.

⁴ Det nationella handlingsprogrammet bygger på regeringsprogrammet och genomförs inom de gränser som anges av ramen för statsfinanserna och statsbudgeterna. I uppdateringen av handlingsprogrammet ingår som exempel tabeller över åtgärder vilkas direkta inverkan på budgeten har kunnat beräknas. Den totala inverkan av handlingsprogrammets åtgärder och reformer på de ekonomiska strukturerna och den offentliga ekonomin kan bedömas först på lång sikt.

5.2 Den offentliga sektorns inkomster och beskattningen

Under den pågående regeringsperioden har den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen förstärkts genom skattelindringar till ett sammanlagt belopp av nästan 3,9 miljarder euro. I samband med den inkomstpolitiska lösningen år 2004 beslöts om en sänkning av beskattningen av arbete åren 2005–2007. Dessutom genomfördes år 2005 en reform av företags- och kapitalbeskattningen, varvid samfundsskattesatsen sänktes. Förmögenhetsskatten slopades i början av år 2006. Den indirekta beskattningen av alkohol har lindrats i syfte att trygga en positiv utveckling av skattebaserna.

I uppdateringen av stabilitetsprogrammet motsvarar statens inkomster åren 2006–2007 de siffror som angavs i konjunkturprognosen från september 2006. Därefter följer skatteinkomsterna den totalekonomiska kalkylen på medellång sikt. Beskattningen av arbete sänks nästa år ytterligare genom att inkomstskatten lindras med totalt 740 miljoner euro, när en inkomstklass slopas i inkomstskatteskalan och skalan dessutom inflationsjusteras. I fråga om åren 2007–2010 har det antagits att skatteskalan i statens inkomstbeskattning justeras så mycket att inkomstbeskattningen inte skärps på grund av progressionen. Företagens lönsamhet har under de senaste åren utvecklats gynnsamt, vilket har skapat en god grund för utvecklingen av intäkterna av samfundsskatt. Intaget av samfundsskatt beräknas åren 2007–2010 gå upp med i medeltal 4 %.

I de skattegrunder som används vid beräkning av den indirekta beskattningen har inga ändringar gjorts. Den privata konsumtionen har under de senaste åren vuxit snabbt. Hushållens kraftigt ökade skuldsättning begränsar dock på medellång sikt möjligheterna för en växande privat konsumtion. Därmed blir också uppgången i intäkterna av indirekta skatter, som mervärdesskatt, klart långsammare. Under perioden 2007–2010 ökar intäkterna av indirekta skatter med i medeltal 3 % per år. Hushållsavdraget beräknas år 2006 minska skatteinkomsterna med 160 miljoner euro. Sänkningen av mervärdesskatten inom vissa servicesektorer minskar momsintäkterna på årsnivå med uppskattningsvis 43 miljoner euro.

Att den sista posten i justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna under åren 2005–2008 tidigareläggs och betalas till kommunerna via skattesystemet minskar statens intäkter av inkomstskatt med ca 250 miljoner euro. Justeringen görs så att förvärvsinkomstavdraget i kommunalbeskattningen minskas och avdraget för inkomstens förvärvande i statsbeskattningen höjs, så att de skattskyldigas ställning inte nämnvärt förändras.

Kommunernas skatteinkomster ökar i år med över 7 %, vilket är betydligt mer än medeltalet de senaste åren. I skatteinkomster beräknas inflyta totalt ca 15,3 miljarder euro. År 2007 beräknas kommunernas skatteinkomster växa med 5 %. Skattebasen vid kommunalbeskattningen växer långsammare när lönesumman växer långsam-

mare, men intäkterna av kommunalskatten ökar med 185 miljoner euro när den sista posten av justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna tidigareläggs. Åren 2008–2010 beräknas kommunernas skatteinkomster växa med i medeltal drygt 3½ % per år.

Den basservice för vilken kommunsektorn ansvarar finansieras till mer än hälften med kommunernas egna skatteinkomster. År 2005 utgjordes nästan 90 % av kommunernas skatteinkomster av intäkter av kommunalskatt. Samfundsskatten stod för ca 8 % av skatteinkomsterna och fastighetsskatten för 5 %. I skatteprognoserna förväntas den genomsnittliga kommunalskatteprocenten under perioden 2007–2010 ligga kvar på samma nivå som år 2006, på 18,4 %.

Socialskyddsfondernas utveckling bestäms utgående från nuvarande lagstiftning och fastslagna ändringar i den enligt den totalekonomiska utvecklingen. Skattegraden sjunker med ca 0,6 procentenheter under stabilitetsprogramperioden. Arbetspensionspremieprocenten väntas stiga en aning åren 2007–2010.

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 BNP 65 % år 1993, och hade år 2005 sjunkit till 50 %. Åtgärderna för att sanera den offentliga ekonomin och få i gång en snabb ekonomisk tillväxt vände utvecklingen kring mitten av det förra decenniet. Nedskärningen har till största delen skett i socialskyddsutgifterna och i den offentliga sektorns ränteutgifter. Nedgången i socialskyddsutgifterna beror främst på att utgifterna för arbetslöshetsskyddet minskat sedan sysselsättningen förbättrats efter depressionen.

Den offentliga sektorns utgifter i relation till BNP beräknas i år sjunka med en procentenhet, för värdet av BNP växer år 2006 exceptionellt snabbt. Åren 2007–2010 beräknas den offentliga sektorns utgifters andel av bruttonationalprodukten förbli relativt stabil. I regeringsprogrammet anges ganska exakt grunderna för de viktigaste inkomstöverföringarna under den pågående valperioden, dvs. fram till år 2007. Kontrollen över de offentliga utgifterna stärks också av ramförfarandet för statsfinanserna. Redan fastslagna investeringar i trafikleder och vissa andra utgiftsökningar bidrar till att öka utgiftsgraden åren 2008 och 2009. Våren 2007 fastställer den nya regeringen nya utgiftsramar för åren 2008–2011.

Statens totalutgifter beräknas år 2006 enligt nationalräkenskaperna stiga med 2½ %. Tyngdpunkten i utgiftsökningen ligger på socialförmåner och inkomstöverföringar. Statens överföringsutgifter till kommunerna ökas av reformen av arbetsmarknadsstödet och höjningen av indexet för statsandelarna. Nästa år stiger totalutgifterna lika mycket som i år.

I budgetförslaget för år 2007 går regeringen in för att höja sysselsättningsgraden och främja arbetskraftens yrkesmässiga och regionala rörlighet med en åtgärdshelhet för 100 miljoner euro, som innehåller strukturella reformer, anslagsökningar och ändringar av skattegrunderna. Ränteutgifterna ökar en aning, för den stigande räntenivån ökar ränteutgifterna för statsskulden mer än vad som kan sparas i ränteutgifter genom låneamorteringar.

I enlighet med produktivetsprogrammet minskar antalet statsanställda under programperioden, vilket minskar uppgången i konsumtionsutgifterna. Åtgärdsprogrammet beräknas år 2007 spara staten ca 16 miljoner euro i utgifter och år 2011 redan ca 200 miljoner euro. Reformen av pensionssystemet ger besparingar i arbetspensionsutgifterna och stärker den finansiella basen för utgifterna. Den offentliga satsningen på forskning och produktutveckling uppgick år 2005 till 1 597 miljoner euro, eller 1,01 % av bruttonationalprodukten. Sysselsättningsstödet till äldre låglönetagare har på årsnivå beräknats till 120 miljoner euro.

I de offentliga utgifterna enligt programmets bastrend har beaktats de viktigaste kända utgiftstrycken på budgetekonomin åren 2008–2010. Utgiftstrycken i budgeten gäller bland annat utvecklingssamarbetet, finansieringen av högskolorna samt statsbidragen till kommunerna. Det beräknade utgiftstrycket år 2008 är ca 0,6 miljarder euro, men det väntas sedan stiga till ca 1,2 miljarder euro år 2010, jämfört med rambeslutet våren 2006.

Uppgången i kommunernas omkostnader förblir ännu i år nominellt drygt 5 %, men nästa år beräknas ökningen bli något långsammare. Detta beror främst på att den största utgiftsposten, löneutgifterna, växer långsammare. Köpen fortsätter liksom de senaste åren att öka snabbt. Åren 2008–2010 förutses omkostnaderna växa med i medeltal knappt 4 % per år. Beräkningen bygger på att både löneutgifterna och köpen växer mer moderat än för närvarande. Statens åtgärder beräknas öka kommunernas utgifter mindre än tidigare år.

Den moderata utgiftsutvecklingen i kommunerna hotas om både antalet anställda och köpen fortsätter att växa snabbt när befolkningens äldre ökar efterfrågan på tjänster. Dessutom hotar svårigheterna med att få arbetskraft att öka trycken på löneglidningar, när de årliga avgångarna med pension inom kommunsektorn börjar tillta och utbudet på arbetskraft beräknas börja minska redan inom en nära framtid.

Den offentliga sektorns största utgiftskategorier, räknat enligt uppgift, är utgifterna för social trygghet och hälsovård samt de offentliga förvaltningskostnaderna, som år 2004 utgjorde 21,3, 6,7 och 6,5 % av bruttonationalprodukten. Trots att inga större förändringar i utgiftsstrukturen beräknat per uppgift väntas under åren 2004–2010, kan framtida strukturella förändringar, ökande andelar för social- och hälsovården och minskande allmänna förvaltningskostnader, redan noteras.

6. Den offentliga ekonomins utgifter per uppgift, % av BNP

	2004	2010
1. Allmän offentlig förvaltning	6,5	5,8
2. Försvar	1,6	1,4
3. Allmän ordning och säkerhet	1,5	1,3
4. Främjande av näringslivet	4,7	4,2
5. Miljövård	0,3	0,3
6. Boende och samhällen	0,3	0,3
7. Hälsovård	6,7	7,0
8. Fritid, kultur och religion	1,2	1,1
9. Utbildning	6,1	5,8
10. Social trygghet	21,3	21,3
11. Utgifter totalt	50,3	48,4

Andelen av utgifterna för den sociala tryggheten väntas växa tydligare efter år 2010. Å andra sidan börjar pensionsreformerna redan bromsa ökningen i pensionsutgifterna och arbetslösheten sjunker. Befolkningen åldras, vilket ökar utgifterna för pensioner och omsorg, och skapar tryck på en växande andel för socialskyddsutgifterna också på längre sikt.

5.4 Den offentliga ekonomins produktivitet

Den offentliga serviceproduktionens kvalitet och verkningsfullhet i Finland har bedömts som goda både vid internationella jämförelser och på basis av användarnas åsikter. Trots att det finns problem i samband med mätningen av den offentliga servicens produktivitet, finns det statistik och undersökningar som visar att den offentliga serviceproduktionens produktivitet under de senaste åren har sjunkit eller förblivit oförändrad.

Den under de närmaste åren väntade förändringen i befolkningens åldersstruktur innebär att utbudet av arbetskraft börjar sjunka. Inte ens en sysselsättningsgrad på 75 %, som i regeringsprogrammet anges som mål för år 2011, förslår på lång sikt för att trygga tillväxtförutsättningarna om inte arbetets produktivitet fortlöpande förbättras inom både den offentliga och den privata sektorn.

Statsförvaltningens produktivitet

Regeringen har initierat en åtgärdshelhet för att förbättra den offentliga sektorns produktivitet. Syftet med åtgärdsprogrammet för produktiviteten är att öka produktiviteten i den offentliga servicen och förvaltningen på ett planerat och verifierbart sätt och att utnyttja produktivetsfördelarna. Enligt rambeslutet för statsfinanserna skall statsförvaltningens produktivitet förbättras inom alla förvaltningsområden genom åtgärder som förnyar strukturer och verksamhetskoncept samt effektiviserar användningen av informationsteknik. I takt med att produktiviteten ökar kan antalet statsanställda på ett kontrollerat sätt anpassas till de minskande arbetskraftsresurserna inom hela samhällsekonomin. De produktivetsökande åtgärderna leder till att antalet statsanställda till år 2011 minskar med ca 9 600 årsverken, vilket är ca 7,9 % av det totala antalet årsverken inom staten. Alla åtgärder kan genomföras inom ramen för den naturliga avgången bland de anställda, som under ramperioden beräknas till sammanlagt ca 26 000. Av dessa avgår ca 14 000 med ålderspension.

Hela statsförvaltningens serviceuppgifter inom ekonomi- och personalförvaltningen, bl.a. lönebetalning och bokföring, samlas till servicecentralerna. Inom statsförvaltningen inrättas, de redan fungerande servicecentralerna inräknade, fem servicecentraler för ekonomi- och personalförvaltning, och dessa bildar ett nätverk som fungerar enligt enhetliga principer och använder likadana informationssystem. Ministerierna och ämbetsverken inom deras respektive förvaltningsområden fattar till utgången av år 2006 beslut om ordnandet av ekonomi- och personalförvaltningen. Målet är att ekonomi- och personalförvaltningstjänsterna produceras enligt servicecentralmodellen senast år 2009.

Produktivetsbehoven har beaktats i statens IT-strategi och handlingsprogrammet för det. Produktivetsmålen utgör en central del i statens lokalitetsstrategi. Nya verksamhetskoncept kräver ofta också nya lokaliteter och arbetsmiljöer. Genom att koncentrera upphandlingen och förnya upphandlingsprocesserna kan man uppnå stora produktivetsfördelar. Under den senaste tiden har anlitandet av statens enhet för gemensam upphandling snabbt ökat.

Kommun- och servicestrukturreformen

Regeringen avlät i september 2006 en proposition med förslag till lag om en kommun- och servicestrukturreform. Lagen är tänkt att träda i kraft från början av år 2007 och gälla till utgången av år 2012. Genom lagen stärkas kommun- och servicestrukturen, utvecklas sätten att producera och organisera servicen, förnyas kommunernas finansierings och statsandelssystem samt ses uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten över så att det finns en stark strukturell och ekonomisk grund för att

organisera och producera de tjänster för vilka kommunerna ansvarar samt för att utveckla kommunerna. Avsikten är därmed att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen i kommunerna samt skapa förutsättningar för utvecklande av styrningen av den service som kommunerna ordnar.

Kommunstrukturen stärks genom sammanslagning av kommuner och så att delar av kommuner ansluts till andra kommuner. Målet är en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur. Kommunsammanslagningarna skall ske på frivillig basis. Till hösten 2006 har statsrådet bekräftat 14 kommunsammanslagningar, och med beaktande av dessa finns det i början av år 2007 totalt 416 kommuner. Dessutom pågår flera tiotal utredningar om kommunsammanslagningar. Bestämmelserna om understöd för kommunsammanslagningar förnyas från början av år 2007. Om en kommunsammanslagning resulterar i en kommun med mer än 20 000 invånare blir sammanslagningsunderstödet större än vanligt.

Servicestrukturerna stärks genom att sådan service som kräver en bredare befolkningsbas än en kommun samlas och genom ökat kommunalt samarbete. Målet är att i hela landet garantera högklassig service som är tillgänglig för invånarna. De kommuner eller samarbetsområden som sköter primärvården och socialväsandets med den nära förknippade uppgifter skall ha minst ca 20 000 invånare. För att få tillstånd att organisera grundläggande yrkesutbildning måste en kommun eller ett samarbetsområde ha minst ca 50 000 invånare. För att trygga den service som kräver ett brett befolkningsunderlag indelas landet i de samkommuner som avses i lagen om specialiserad sjukvård. Verksamhetens produktivitet förbättras också genom att kommunernas verksamhet effektivteras när det gäller ordnandet och produktionen av service samt genom stärkande av verksamhetsförutsättningarna för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med problematisk samhällsstruktur. De stora stadsområdena åläggs att samarbeta.

6 DEN OFFENTLIGA EKONOMINS HÅLLBARHET

6.1 Åtgärder för att stärka hållbarheten

Att befolkningen åldras kastar en skugga över de långsiktiga utsikterna för den offentliga ekonomin i Finland, för detta leder till ökade kostnader och krympande arbetskraft, vilket i sin tur innebär en smalare inkomstbas. Åldrandet börjar snart synas i den ekonomiska utvecklingen, för pensionsutgifterna växer snabbare och utbudet av arbetskraft minskar redan närmare decennieskiftet, när de stora åldersklasserna går i ålderspension. Det snabbaste tillväxtskedet när det gäller vård- och omsorgsutgifter för den äldre befolkningen infaller på 2020-talet.

Finlands befolkning åldras under de följande två decennierna snabbare än i något annat EU-land och den demografiska försörjningskvoten är den högsta i EU-länderna år 2025. Åtgärder för att motverka finansierings- och utgiftstrycken på den offentliga ekonomin på grund av befolkningens åldrande har dock vidtagits, bl.a. har man

- minskat skuldsättningen genom en disciplinerad finanspolitik,
- fonderat medel för framtida pensioner,
- förnyat pensionssystemen i en finansiellt mer hållbar riktning samt
- stärkt den offentliga ekonomins finansiella bas genom en ekonomisk politik som stöder tillväxt och sysselsättning.

Genom att reducera statsskulden och ränteutgifterna har man skapat utrymme, så att statens skuldsättning inte på nytt skall stiga när utgifterna ökar och inkomstbasen försvagas till följd av att befolkningen åldras. Genom att fondera de inkomstrelaterade pensionerna har man väsentligt kunnat fördröja trycket på höjning av pensionspremierna i framtiden. Tack vare fonderingen blir uppgången i pensionspremierna på

lång sikt hälften av den beräknade uppgången i pensionsutgifterna. Pensionstillgångarnas marknadsvärde är i dag ca 50 % större än den offentliga skulden.

Pensionssystemet har förnyats flera gånger sedan början av 1990-talet. Den senaste övergripande reformen trädde till största delen i kraft från början av år 2005. Pensionsreformen stärker hållbarheten i finansieringen av pensionssystemet genom att anpassa pensionerna till förändringarna i den förväntade livstiden och genom att med hjälp av högre pensionstillväxt uppmuntra äldre arbetstagare att stanna kvar i arbetslivet längre. Målet är att senarelägga pensioneringen med minst tre år. Sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare har tydligt stigit, vilket tyder på att pensionsreformer fungerar som planerat. Sysselsättningsgraden i ålderskategorin 55–64 år har stigit från 36 % år 1997 till 53 % år 2005. Den positiva sysselsättningsutvecklingen bland äldre arbetstagare bör fortsätta också i framtiden för att den sysselsättningsgrad på 75 % som eftersträvas av nuvarande och föregående regering skall kunna uppnås. Trots den positiva utvecklingen finns den största arbetskraftspotentialen alltså bland de äldre arbetstagarna.

I syfte att stärka pensionssystemets hållbarhet ges pensionsfonder större möjligheter att ta risker i sina placeringar från början av år 2007. Målet är att höja pensionsplaceringarnas långsiktiga realavkastning från 3½ % till 4 %. Detta minskar trycket att höja pensionspremien med drygt en procentenhet i relation till lönen. Till sammans med pensionsreformen beräknas trycket på höjning av pensionspremien därmed sjunka från 10 procentenheter till ca 4 procentenheter i relation till lönesumman. De riskutsatta aktieplaceringarna utgör i dag 40 % av pensionstillgångarnas marknadsvärde.

Vid sidan av pensionsreformen har också arbetslöshetsskyddssystemet förnyats i en riktning som stärker sysselsättningen och den offentliga ekonomins hållbarhet. Den undre åldersgränsen för arbetslöshetsslussen⁵, som i Finland har varit en rätt allmän väg till pension, steg från början av år 2005 med två år till 57 år. Från arbetslöshetsslussen kan man flexibelt övergå till ålderspension vid 62–65 års ålder.

Från början av år 2006 inleddes ett försök med temporärt låglönestöd. Försöket upphör år 2010. Arbetsgivaren har rätt till låglönestöd för alla anställda över 54 år vilkas lön i heltidsarbete är 900–2 000 euro per månad. Stödet förbättrar sysselsättningen bland äldre låglönetagare. Tills vidare har denna stödform utnyttjats rätt litet.

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. Till åtgärderna för att stärka den ekonomiska tillväxten hör investeringar i kompetens och stöd för företagsamhet och innovativitet.

5 Förlängt inkomstrelaterat arbetslöshetsskydd för äldre arbetstagare.

6.2 Hållbarhetskalkyl

Syftet med hållbarhetskalkylen är att utreda den offentliga ekonomins tillstånd på lång sikt och ge beslutsfattarna information om eventuella anpassningsbehov i den offentliga ekonomin.

Utgångsåret för hållbarhetskalkylen är 2010 och den sträcker sig ända till år 2050. Kalkylen bygger på Eurostats befolkningsprognos för Finland (2004). Makro-antagandena för ekonomin, dvs. sysselsättning, arbetslöshet, produktivitet och ränta, har gemensamt slagits fast i den arbetsgrupp inom EU:s ekonomisk-politiska kommitté som utreder de ekonomiska effekterna av att befolkningen åldras, och följer det så kallade basalternativet.

I kalkylen väntas sysselsättningsgraden stiga till drygt 74 % år 2030 och arbetslöshetsgraden stabilisera sig kring 6,5 % fram till år 2013.⁶ Arbetets produktivitet under prognosperiodens första hälft antas inom hela samhällsekonomin växa med 2 % per år och efter år 2030 i en takt av 1,7 % per år. Inom den offentliga sektorn antas arbetets produktivitet inte öka alls.⁷ I kalkylen antas att förändringarna i arbetskraftens ålders- och branschstruktur inte påverkar arbetets produktivitet och att antalet arbetstimmar per sysselsatt person är konstant. Medelökningen i bruttonationalprodukten under hela prognosperioden är 1,9 % per år. Realräntan antas vara 3 %, ränteantagandet är det samma för både den offentliga skulden och arbetspensionsfondernas placeringar.

I hållbarhetskalkylen hålls totalskattegraden konstant på den prognostiserade nivån för år 2010. Trycket från de växande pensionsutgifterna får i kalkylen utlösas i pensionspremierna, vilka fram till år 2030 antas stiga med ca 2 procentenheter i relation till totalproduktionen. När totalskattegraden hålls konstant får den övriga beskattningen sjunka i motsvarande mån. I hållbarhetskalkylen definieras den offentliga ekonomins primära överskott enligt nettoprincipen, dvs. här ingår inte ränteutgifter eller egendomsinkomster.⁸

De så kallade åldersbundna utgifterna, dvs. pensioner samt utgifter för hälsovård, långvård, utbildning och arbetslöshet, beräknas fram till år 2050 stiga med 5,1 procentenheter i relation till bruttonationalprodukten. Pensionsutgifterna stiger med 2,5 procentenheter och utgifterna för hälsovård och långvård med totalt 2,8 procentenheter i relation till bruttonationalprodukten. I relation till totalproduktionen sjunker arbetslöshetsutgifterna något genom att arbetslösheten minskar och utbildningsutgifterna för att de unga åldersklasserna blir mindre (tabell 7).

6 Arbetslöshetsantagandet är i hållbarhetskalkylen ½ procentenhet högre än arbetslöshetsgraden år 2010 enligt programmets bastrend på medellång sikt.

7 Antagandet om nolltillväxt för arbetets produktivitet inom den offentliga sektorn innebär att priserna för offentlig konsumtion också på lång sikt stiger betydligt snabbare än i hela samhällsekonomin i medeltal ("Baumols sjuka").

8 För egendomsinkomsternas del avviker kalkylmetoden från den metod som EU-kommissionen använder.

7. Den offentliga ekonomin 2005-2050, % av totalproduktionen

	2005	2010	2020	2030	2050	2010- 2050 förändring
Totalutgifter	50,1	48,4	50,4	53,6	58,0	9,6
varav åldersbundna utgifter	25,0	25,6	27,6	30,2	30,7	5,1
Pensioner	10,4	11,2	12,9	14,0	13,7	2,5
Ålders- och förtidspensioner	8,0	8,8	10,7	12,0	12,1	3,2
Övriga pensioner (invalid- och familjepensioner))	2,4	2,4	2,2	2,0	1,7	-0,7
Hälsovård	5,5	5,8	6,2	6,6	7,0	1,2
Långvård	1,8	1,9	2,1	3,0	3,5	1,6
Undervisning	5,9	5,5	5,3	5,4	5,3	-0,2
Arbetslöshet	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1	-0,1
Ränteutgifter	1,7	1,3	1,4	2,1	5,8	4,5
Totalinkomster *	52,6	50,9	51,9	51,8	51,6	0,7
varav egendomsinkomster *	3,2	3,2	4,1	4,0	3,8	0,6
pensionsavgifter	9,1	9,0	10,3	11,2	11,2	2,2
Konjunkturrensat överskott *	2,5	2,5	1,5	-1,8	-6,4	-8,9
Bruttoskuld	43,7	35,8	27,6	41,0	117,5	81,7
därav konsoliderad skuld	41,3	33,7	25,3	38,6	114,0	80,3
Pensionstillgångar, brutto	62,6	69,8	75,1	76,4	76,0	6,2
varav konsoliderade likvida pensionstillgångar	51,7	57,9	62,4	63,8	63,5	5,6

* Förändringar i aktieinvesteringarnas värde har från år 2011 inberäknats i egendomsinkomster och överskott.

Antaganden

Ökning i arbetsets produktivitet	1,9	2,1	1,7	1,7
Tillväxt i BNP-volymen	2,2	1,7	1,4	1,4
Andelen arbetskraft				
män (20-64)	83,3	85,7	86,4	86,5
kvinnor (20-64)	76,6	80,3	81,5	81,9
totalt (20-64)	79,8	82,9	84,0	84,2
Arbetslöshetsgrad	6,8	6,5	6,5	6,5
Andel av befolkningen som är äldre än 65 år %	16,9	22,6	26,1	27,0
Inflation	1,8	2,0	2,0	2,0
Realränta	3,0	3,0	3,0	3,0

Räknat enligt dessa antaganden ser den offentliga ekonomin som helhet inte ut att bygga på en helt hållbar grund. Ett underskott i den offentliga ekonomin uppstår år 2026, och detta fördjupas sedan så att det vid prognosperiodens slut är $6\frac{1}{2}$ % av totalproduktionen. I fråga om utvecklingen i den offentliga ekonomins olika sektorer är situationen tudelad. Överskottet i pensionsfonderna består under hela prognosperioden, tack vare höjningarna av pensionspremierna, och fondernas marknadsvärde är 76 % av BNP år 2050. Den övriga offentliga ekonomin, dvs. staten och kommunerna, går enligt kalkylen på minus under hela prognosperioden och underskottet växer hela tiden, vilket leder till att den offentliga skulden i relation till totalproduktionen i kalkylen överskrider gränsen 60 % år 2036.

I baskalkylen är hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin ca $1\frac{1}{2}$ % i relation till totalproduktionen. Det innebär att man antingen borde minska utgifterna eller öka inkomsterna så mycket för att uppnå en hållbar grund för den offentliga ekonomin på lång sikt. Hållbarhetsunderskottet blir naturligtvis större om kalkylens utgångsläge på grund av de osäkerhetsfaktorer som förklaras i avsnitt 3.2 blir svagare än vad bastrenden anger. De långsiktiga kalkylerna är förknippade med stor osäkerhet vad beträffar både befolkningsutvecklingen och kalkylens ekonomiska bakgrundsantaganden, och därför skall hållbarhetsunderskottet betraktas som ett indikativt nyckeltal.

Förutsättningarna för en hållbar offentlig ekonomi

I den känslighetsanalys som görs utöver grundkalkylen antas den reala avkastningen av pensionsfondernas placeringar vara en procentenhet högre än i baskalkylen, dvs. 4 %, vilket motsvarar det utmanande avkastningsmålet för pensionstillgångarna och avkastningsantagandet i de nationella kalkylerna (Tabell 7a). Realavkastningen av aktieplaceringarna (dividender + värdestegring) antas vara $5\frac{1}{2}$ %. Ränteantagandet för den offentliga skulden är oförändrad, 3 % reall. Pensionsfondernas totalplaceringar antas därmed avkasta en procentenhet mer än statens riskfria skuldebrev. Känslighetsanalysens större placeringsavkastning används i kalkylen inte för att sänka pensionspremien utan för att öka pensionsfonderna. En uppgång på en procentenhet i placeringsintäkterna skulle minska den offentliga ekonomins underskott med 3,5 procentenheter i relation till totalproduktionen år 2050 och höja pensionsfondernas marknadsvärde till 115 % i relation till totalproduktionen. En uppgång med en procentenhet i pensionsfondernas avkastning skulle således halvera det kalkylerade hållbarhetsunderskottet. Hållbarhetsunderskottet elimineras helt om man dessutom lyckas sänka de offentliga utgifterna med en procentenhet i relation till totalproduktionen. Ett redskap i strävan mot detta mål är regeringens produktivhetsprogram från år 2003, genom vilket kostnadseffektiviteten skall förbättras och kostnadsstegringen bromsas upp.

7a: Den offentliga ekonomins balans, skuld och pensionstillgångar år 2050, % av BNP

	Balans	Skuld	Pensionstillgångar	Skuld minus pensionstillgångar
(1) Bastrenden	-6,4	117,5	76,0	41,5
(2) 4 % realavkastning på pensionstillgångarna	-2,9	117,5	115,0	2,5
(3) (2) + utgiftsanpassning med 1 %-enhet	0,5	69,0	115,0	-46,0

Hållbarhetsunderskottet kan således undanröjas om man på pensionstillgångarna får en avkastning som är en procentenhet högre än på statens riskfria skuldebrev och dessutom förmår förbättra produktiviteten i den offentliga servicen så mycket att utgiftsgraden därigenom sjunker med en procentenhet.

6.3 Pensionsfondernas tillgångar

Finlands inkomstrelaterade pensionssystem är ett delvis fonderande förmånsbaserat system, där förmånerna bestäms enligt tiden i arbete och inkomstnivå. Fonderingen är kollektiv och påverkar inte pensionsnivå, utan har till syfte att jämna ut pensionspremien över tiden. I samhällsekonomins räkenskapsram inräknas den privata och den kommunala sektorns pensionsfonder i socialskyddsfonderna. Statens pensionsfond däremot är en del av centralförvaltningen. Av tabellerna 8–10 framgår pensionsfondernas konsoliderade och icke konsoliderade marknadsvärde åren 2000–2005.

Placeringsavkastningen av de konsoliderade likvida pensionstillgångarna (räntor + utdelning) var 2,3 miljarder euro år 2005. Dock utgör räntor och dividender endast en del av pensionstillgångarnas avkastning, för en stor del av avkastningen kommer från aktiernas och masskuldebrevslånens värdestegring och reavinster. När dessa poster adderas till avkastningen var placeringsavkastningen av de icke konsoliderade pensionstillgångarna 11,1 miljarder euro år 2005.

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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A. Icke konsoliderade likvida finanstillgångar						
AF21 Kontanter	0	0	2	0	0	0
AF22 Kontantdepositioner	134	241	256	257	376	510
AF29 Övriga depositioner	276	228	880	379	377	246
AF331 Penningmarknadsinstrument	1 279	2 125	1 838	2 320	2 624	2 666
AF332 Masskuldebrevslån	29 559	30 202	32 312	32 821	36 355	38 965
AF34 Derivat	105	20	80	111	201	156
AF511 Börsnoterade aktier	15 347	13 016	10 518	13 807	17 225	20 355
AF52 Fondandelar	323	3093	3399	5209	7794	14 142
Totalt	47 023	48 925	49 285	54 904	64 952	77 040
% av BNP	35,6	35,0	34,2	37,6	42,7	49,0
B. Den offentliga sektorns (sektor 13) skuld till pensionsfonderna (sektor 13141)						
AF331 Penningmarknadsinstrument	20	5	29	26	257	42
AF332 Masskuldebrevslån	10 322	6 887	4 786	4 666	3 512	3 606
Totalt	10 342	6 892	4 815	4 692	3 769	3 648
% av BNP	7,8	4,9	3,3	3,2	2,5	2,3
C. Pensionsfondernas (sektor 13141) konsoliderade likvida finanstillgångar (=A-B)						
AF21 Kontanter	0	0	2	0	0	0
AF22 Kontantdepositioner	134	241	256	257	376	510
AF29 Övriga depositioner	276	228	880	379	377	246
AF331 Penningmarknadsinstrument	1 259	2 120	1 809	2 294	2367	2624
AF332 Masskuldebrevslån	19 237	2 3315	27 526	28 155	32 843	35 359
AF34 Derivat	105	20	80	111	201	156
AF511 Börsnoterade aktier	15 347	13 016	10 518	13 807	17 225	20 355
AF52 Fondandelar	323	3 093	3 399	5 209	7 794	14 142
Totalt	36 681	42 033	44 470	50 212	61 183	73 392
% av BNP	27,7	30,1	30,9	34,4	40,2	46,6
D. Pensionsfondernas (sektor 13141) tillgångar totalt						
Icke konsoliderade tillgångar totalt	60 737	62 480	63 570	69 290	78 377	90 339
% av BKT	45,9	44,7	44,2	47,5	51,6	57,4
Konsoliderade tillgångar totalt	49 179	54 667	57 825	63 737	73 854	85 946
% av BNP	37,2	39,1	40,2	43,7	48,6	54,6

Källa: Statistikcentralen: Finansieringsstatistik

9. Marknadsvärde av Statens pensionsfonds placeringar

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	milj. euro					
Icke konsoliderade tillgångar	3 843	4 427	4 484	5 795	6 867	8 201
Konsoliderade tillgångar	1 522	1 686	3 099	4 549	6 339	7 963
	% av BNP					
Icke konsoliderade tillgångar	2,9	3,2	3,1	4,0	4,5	5,2
Konsoliderade tillgångar	1,2	1,2	2,2	3,1	4,2	5,1

Källa: Statens pensionsfond

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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	milj. euro					
Icke konsoliderade tillgångar	64 580	66 907	68 054	75 085	85 244	98 540
Konsoliderade tillgångar	50 701	56 353	60 924	68 286	80 193	93 909
Konsoliderade likvida tillgångar	38 203	43 719	47 569	54 761	67 522	81 355
	% av BNP					
Icke konsoliderade tillgångar	48,8	47,8	47,3	51,4	56,1	62,6
Konsoliderade tillgångar	38,3	40,3	42,3	46,8	52,7	59,7
Konsoliderade likvida tillgångar	28,9	31,3	33,0	37,5	44,4	51,7

Källa: Statistikcentralen: Finansieringsstatistik och Statens pensionsfond

7 FINANSPOLITIKENS NATIONELLA FÖRFARANDEN OCH INSTITUTIONER

Den nuvarande regeringen har förbundit sig till det förnyade ramförfarandet, avsett att främja finanspolitikens hållbarhet och trovärdighet. Omkring $\frac{3}{4}$ av anslagen i statsbudgeten har dimensionerats inom utgiftsramen, som är bindande för hela valperioden. Målet enligt utgiftsramen finns inskrivet i regeringsprogrammet och fastställdes i maj 2003 genom ett separat statsrådsbeslut, som har givits till riksdagen som en redogörelse. Ramen för valperioden följer 2004 års pris- och kostnadsnivå, och den har årligen tekniskt justerats för att motsvara förändringarna i pris- och kostnadsnivån samt i budgetstrukturen.

Utanför utgiftsregeln står konjunktürkänsliga utgifter samt utgifter som förändras i hög grad oberoende av regeringens beslut, liksom utgifter som följer av administrativa arrangemang eller budgettekniska förändringar, med undantag av ändringar i utgiftsgrunderna. Sådana utgifter är:

- utgifter för arbetslöshetsskydd, boendestöd och överföringar till Folkpensionsanstalten. Dessa utgifter inräknas dock i utgiftsregeln i den mån ändringar i grunderna för dem påverkar utgifterna,
- ränteutgifter
- eventuella kompensationer till andra skattetagare för skatteändringar som staten bestämt,
- ändringar i överföringarna till Folkpensionsanstalten på grund av ändringar i socialskyddsavgifterna,
- utgifter som motsvarar inkomster från Europeiska unionen,
- utgifter som motsvarar tipsvinstmedel och inkomstförföringar från Penningautomatföreningen samt
- utgifter för finansiella placeringar.

Även tilläggsbudgetförslagen inkluderas i ramen. Målet enligt regeringsprogrammet är att statsfinanserna under förhållanden av normal ekonomisk tillväxt vid valperiodens slut skall vara i balans, mätt i nationalräkenskapernas termer. Vidare utgår regeringen från att underskottet i statsfinanserna i nationalräkenskapernas termer inte ens vid svag ekonomisk tillväxt får överstiga $2\frac{3}{4}$ % av bruttonationalprodukten. Så svag blir den ekonomiska utvecklingen inte under regeringsperioden. Vidare har regeringen som komplettering till regeringsprogrammet kommit överens om att om de årliga inkomsterna av försäljning av statens egendom överstiger 500 miljoner euro kan man av den överskjutande delen enligt prövning använda högst 20 % för extra utgifter av engångsnatur, närmast för investeringar i infrastruktur samt för främjande av forskning och utveckling, utan hinder av utgiftsregeln eller ramen för valperioden.

Fördelningen av anslagen mellan förvaltningsområdena justeras årligen genom beslutet om ramarna för statsfinanserna. Som underlag för beredningen utarbetar ministerierna förvaltningsområdets verksamhets- och ekonomiplaner för följande fyraårsperiod och sitt eget ramförslag. Den ram för statsfinanserna som statsrådet slår fast utgör en norm för beredningen av följande års budgetförslag för förvaltningsområdena. Regeringen har i sitt program slagit fast att i ministeriernas ramplaner skall ingå mer riktlinjer för verksamheten än tidigare. Därför har integreringen av ramförslaget i ministeriernas verksamhetsplanering utvecklats. Målet har varit att tyngdpunkterna för resurserna inom ministerierna och mellan dem kan styras genom gemensamma beslut i regeringen. Målet har också varit att planerna skall utarbetas med starkare politisk styrning från regeringen.

Också vid beredningen av ramarna för statsfinanserna åren 2007–2011 har i bakgrunden funnits målet att stödja regeringens mål för den ekonomiska politiken och att fortsätta med en finanspolitik som tryggar stabil tillväxt. Utgångspunkten har varit att utgifterna skall följa en återhållsam linje som innebär att alla förvaltningsområden iakttar sparsamhet. Så kan man skapa också ekonomiskt spelrum för politiskt beslutsfattande.

Dessutom vill regeringen med hjälp av ett särskilt strategidokument effektivisera metoderna att främja, styra och övervaka genomförandet av regeringsprogrammet. Strategidokumentet innehåller de i regeringsprogrammet överenskomna politikprogrammen, dvs. sysselsättningsprogrammet, politikprogrammet för företagsamhet, informationssamhällsprogrammet och politikprogrammet för medborgarinflytande.

Utom dessa ingår de övriga tväradministrativa politikprogram som regeringen särskilt följer upp. För både politikprogrammen och de tväradministrativa politikprogrammen har man uppställt effekt- och andra viktiga mål och vidtagit konkreta åtgärder för att uppnå dem. Strategidokumentet verkställs i enlighet med gränserna för statsfinanserna och statsbudgeten.

I maj 2003 fastställde regeringen utgiftsramen för år 2004 till 28 049 miljoner euro, som senare tekniskt justerades till 28 089 miljoner euro. Totalsumman av utgifterna i budgeten och tilläggsbudgeterna för år 2004 blev ca 80 miljoner euro under den justerade utgiftsramen, så utgifterna hölls inom den fastställda ramen. Också ramen för år 2005 höll, när summan av utgifterna i budgeten och tilläggsbudgeterna blev ca 24 miljoner euro under den justerade utgiftsramen.

Också år 2006 kommer man sannolikt att hålla sig inom ramen, för med beaktande av ramutgifterna i den andra tilläggsbudgetpropositionen återstår ca 12 miljoner euro av den så kallade odelade reserven.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för år 2007 att de utgifter som omfattas av ramen blir 112 miljoner euro under ramnivån. Regeringen siktar till att budgetförslaget för år 2007 skall hållas inom de gränser som ställs av ramen för valperioden. Tilläggsbudgetpropositionen våren 2007 avläts sannolikt under följande valperiod enligt den nya regeringens program. Rambeslutet för åren 2008–2011 bereds slutgiltigt först under följande regeringsperiod.

Behovet av en moderat utgiftslinje gäller även kommunsektorn. Enligt regeringsprogrammet skall balansen i finansieringen av kommunernas uppgifter och skyldigheter förbättras genom ett basserviceprogram för staten och kommunerna, som omfattar hela regeringsperioden, och en med programmet förknippad årlig basservicebudget, som utarbetas i samarbete mellan staten och kommunernas företrädare och godkänns av regeringen. I basserviceprogrammet beräknas per kommunkategori de utgifter och inkomster som föranleds av kommunernas uppgifter och övriga skyldigheter samt åtgärderna för att balansera dem. Basserviceprogrammet fogas till beslutet om ramarna för statsfinanserna och programmet justeras varje år i samband med ramförfarandet.

Viktiga med tanke på dämpandet av de offentliga utgifterna är också regeringens kommun- och servicestrukturprojekt och åtgärdsprogram för produktiviteten, som har behandlats i avsnitt 5.4. För dessa projekt, liksom också för riktlinjerna i basserviceprogrammet, redogörs närmare i Finlands nationella handlingsprogram.

Erfarenheter av det reviderade ramsystemet

Erfarenheterna av det reviderade systemet med en statsfinansiell ram är positiva. I regel kan systemet sägas ha fungerat bra och ha uppfyllt det viktigaste syftet, att dämpa ökningen i statens utgifter. Regeringen har engagerat sig mycket i att iakttä den statsfinansiella ram som den ställt upp för hela valperioden och detta syns bl.a. i att utgifterna har hållits inom ramen trots flera fall av oförutsedda utgiftsbehov. Systemet har också haft en dämpande inverkan på utgiftsökningarna i tilläggsbudgeterna, för tilläggsbudgeternas storlek har sjunkit från över 400 miljoner euro per år under före-

gående regeringsperiod till under 300 miljoner euro under denna regeringsperiod.

Den allmänna ekonomiska utvecklingen har under valperioden varit bättre än väntat. Delvis tack vare utgiftsregeln har man lyckats undvika en medcyklisk finanspolitik, och överskotten i statsfinanserna har använts för att amortera statsskulden och öka statens pensionsfond. Av samma anledning kan det konstateras att det har varit en bra lösning att lämna de automatiska stabilisatorerna utanför utgiftsregeln.

Med tanke på det politiska engagemanget är det nuvarande systemets goda sida att det uppställer ett klart i siffror uttryckt mål, och utfallet kan konstateras redan i förskott i samband med beredningen av budgeten. Engagemanget har också främjats av det internationella intresset för systemet och iakttagandet av det.

Det reviderade ramsystemet för statsfinanserna har också kritiserats. Det största problemet har blivit det knappa spelrummet och systemets rigiditet. Orsakerna står att söka redan i regeringsförhandlingarna år 2003, där man kom överens om en utgiftsökning på 1,12 miljarder euro fram till år 2007, och ramnivån för valperioden uppställdes enligt detta. Denna utgiftsökning fördelades på i förväg fastställda objekt, och för nya utgiftsbehov lämnades ingen plats. I det första rambeslutet i maj 2003 reserverades för oförutsedda utgifter och politisk prövning 120 miljoner euro per år som en så kallad odelad reserv, vilket har visat sig vara för litet. Därefter har det bl.a. uppkommit ett i ramen icke förutsett lagstadgat behov att justera kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten (ca 500 miljoner euro på årsnivå), som på grund av den knappa ramen genomförs i etapper. I regeringens första rambeslut var de årliga tilläggen för väg- och banhållningen totalt 25 miljoner euro, vilket har visat sig otillräckligt, och inga nya trafikledsprojekt har föreslagits bli inledda under valperioden. Bland annat av dessa orsaker har det krävts större flexibilitet i ramsystemet och att utgifterna för infrastruktur och vissa andra utgiftsposter skall placeras utanför utgiftsregeln.

I princip har det också ansetts vara ett problem att olika typer av finansieringssystem, som public-private-partnership-arrangemang och skattesubventioner står utanför ramförfarandet. Det allmänna problemet med utgiftsregler är att de i praktiken fastställer utgiftsnivån och då blir den valda ramnivån en mycket avgörande faktor. Det finska ramsystemet bygger på avtal mellan koalitionspartner, och saknar egentlig grund i lagstiftningen. Erfarenheterna från denna regeringsperiod visar dock att detta inte har försvagat ramsystemets betydelse och regeringens engagemang i det.

Finansministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att utreda behoven att utveckla systemet med statsfinansiella ramar. Arbetsgruppen skall i början av år 2007 lägga fram ett förslag till ramsystem för följande valperiod. Dessutom granskar arbetsgruppen helheten av reglerna för finanspolitiken också till övriga delar och lägger fram behövliga förslag.