



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	31
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 produktivitetsoökning 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 nationalräkenskaper. 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 korrigeringar 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 affärlivet, 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 världsmarknadspriserna på råolja och andra råvaror samt de stigande bostadspriserna 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. Löntagaresättningar	61,6	4,9	4,7	3,6	4,1	3,8	3,2
Sektorbalanser							
% av BNP							
1. Finlands nettoutlåning utomlands		4,8	5,4	4,7	4,6	4,4	4,1
varav:							
- Varu- och tjänstebalansen		5,7	6,5	5,9	5,7	5,5	5,2
- Balansen för produktionsfaktorerättningar 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			
Oblighetsränta 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			
Världshandels 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 samhällsekonomins 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 världsekonomins 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 världskonomin.

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 %. Produktivitetökningsväntan 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 tryggande 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 överskrida 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 iaktas 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 alltjämt 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 tillväxtestödande 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.

Beräkandet 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
Utgiftslag							
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: Löntagaresättning	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 bruttoskuden, %-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. Konjunkturrensats finansiellt överskott	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9	2,6
8. Konjunkturrensats 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 produktivitet utvecklingen. 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 tillväxtpotentialer 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 1½ % per år.

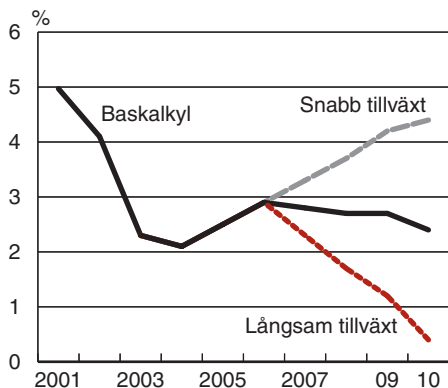
EU-kommissionens produktionsfunktionskalkyl är förknippad med många osäkerhetsfaktorer, av vilka den viktigaste gäller bedömningen av arbetsinsatsen. Enligt produktionsfunktionsmetoden förväntas den finska arbetskraftens deltagandekvot trendartat stiga, men utfallet är i det fallet osäkert. Om deltagandet 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.

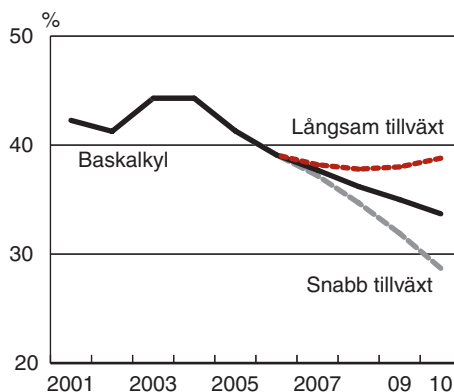
I alternativet med långsam tillväxt försvagas produktionsökningen åren 2007–2010 till omkring 1 % vid periodens slut och arbetslöshetsgraden sjunker bara litet, till 7½ %. Den ekonomiska tillväxtens inverkan på den offentliga ekonomin har beräknats med tillämpning av OECD:s elasticitetsestimater för 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 4½ %. Överskottet i den offent-

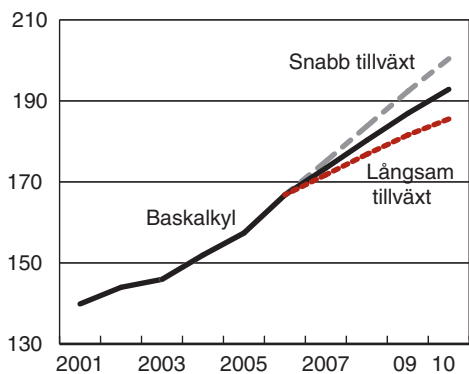
Offentliga sektorns finansiella sparande, i förhållande till BNP



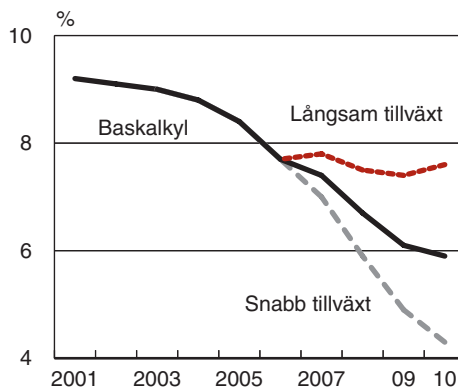
Offentlig skuld i förhållande till BNP



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 alltså 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 inflationshot 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 effektivera den offentliga sektorn och förbättra produktiviteten är nödvändigt inte bara för att trygga stabiliteten i den offentliga ekonomin utan också med tanke på hela samhällsekonomin 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 inkomstskatteskalen och skalen dessutom inflationsjusteras. I fråga om åren 2007–2010 har det antagits att skatteskalen 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 statskulden 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 effektiveras 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 omsorgsutgifterna 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 allttjämt bland de äldre arbetstagarna.

I syfte att stärka pensionssystemets hållbarhet ges pensionsfonderna 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 basalalternativet.

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
Konjunktrensats 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 arbetets 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 6½ % 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 1½ % 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 5½ %. Ränteantagandet för den offentliga skulden är oförändrad, 3 % realt. 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 desutom 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 inkomstnivån. Fonderingen är kollektiv och påverkar inte pensionsnivån, 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 konjunktur känsliga 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 inkomstföringar 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 2¼ % 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 avlåtts 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 regeringförhandlingarna 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 infrastrukturer 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.