Johtaja Matti Okko
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Asia: HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Asiantuntijapyyntö 29.10.2020

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa valtion talousarvioesityksestä seuraavalla teemalla: Finanssipolitiikan valvonnan arvio ja erityisesti julkisen talouden kestävyys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä; arvio finanssipolitiikan linjauksista; näkemys keinoista kasvun aikaansaamiseksi ja työllisyyden parantamiseksi; työllisyystoimien vaikutusarviot; ennusteiden realistisuus, arvio menokehyksestä ja finanssipolitiikan säännöstöstä.

Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään ko. teemoja pohjautuen Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan alustaviin havaintoihin syksyltä 2020, siltä osin kuin tarkastusvirasto on arvioinut teemoja syksyllä 2020. Tarkastusvirasto tulee käsittelemään aiheita tarkemmin joulukuussa 2020 eduskunnalle annettavassa finanssipolitiikan valvonnan kertomuksessa.

Yhteenveto finanssipolitiikan valvonnan alustavista päähavainnoista

Koronakriisi käänsi kansantalouden ja julkisen talouden jyrkkään pudotukseen alkuvuonna 2020. Hallituksen toimet koronakriisin hoitamiseksi ovat olleet oikeansuuntaisia ajoitukseltaan ja mittakaavaltaan. Koronakriisin vaikutuksia tulisi jatkossakin lieventää aktiivisella finanssipolitiikalla. Samalla on tärkeää, että finanssipolitiikan vakiintuneista menettelyistä, kuten valtiontalouden menokehyksestä, pidetään kiinni mahdollisimman laajasti.

Hallituksen päätös luopua menokehyksen noudattamisesta vuodeksi 2020 oli perusteltu ratkaisu poikkeuksellisessa tilanteessa. Talousarvioesityksessä 2021 menotasoon on tehty muutoksia, joissa on hyödynnetty kehyssääntöön kuuluvaa joustavuutta, mutta kehykseen on haettu joustavuutta myös poikkeuksilla kehyssäännöstä. Onnistunut paluu kehyssäännön noudattamiseen vuodesta 2021 eteenpäin on tärkeää, jotta kehyssäännön uskottavuus valtiontalouden monivuotisen suunnittelun välineenä säilyy.

Valtioneuvoston keväällä 2020 esittämä julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024 ei sisältänyt julkisen talouden monivuotisia tavoitteita. Se kuitenkin vastasi finanssipoliittisen lainsäädännön vaatimuksia käsillä olevissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tulevaisuudessa finanssipoliittista lainsäädäntöä tulisi kuitenkin tarkentaa siten, että se sisältäisi nykyistä selkeämmät säännökset myös nykyisenkaltaisia poikkeustilanteita varten.

Normaaliin julkisen talouden monivuotiseen suunnitteluun, johon kuuluvat julkista taloutta koskevat tavoitteet, tulee myös palata mahdollisimman nopeasti sen mukaan, mikä on kriisitilanteen kehityksen nojalla mahdollista. On tärkeää, että julkinen talous saadaan ohjattua julkisen talouden

vakautustavoitteen mukaiselle kehitysuralle kriisin jälkeen, ja tämä edellyttää suunnitelmallisuutta ja sitoutumista keskipitkän aikavälin taloussuunnitteluun. Tavoitteita asetettaessa on mahdollista hyödyntää finanssipoliittisen lainsäädännön sisältämää liikkumavaraa asettaa tavoitteet normaalia väljemmiksi, mikäli taloustilanne jatkuu poikkeuksellisena.

Suomen julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen nousee koronakriisin takia huomattavasti, mutta eurooppalaisessa vertailussa velka jää kuitenkin edelleen keskimääräistä alemmaksi. Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen tulisi vakauttaa hallituksen tavoitteen mukaisesti, koska tulevaisuudessa erääntyvien velkojen uudelleenrahoituskustannuksiin liittyy riski eikä julkisen talouden hoidon tule siten nojautua oletukseen pysyvästi matalana pysyvästä korkotasosta. Myös väestön ikääntymisestä johtuva menojen kasvupaine on peruste velkasuhteen vakauttamiseksi. Matala korkotaso kuitenkin tukee julkisen talouden kykyä huolehtia kasvavasta velasta, ja Suomen valtio on ottanut suuret lainansa vuonna 2020 käytännössä nollakorolla.

Hallituksen vuonna 2020 käyttöön ottama kestävyystiekartta tarjoaa lähtökohtia julkisen talouden vakauttamiselle ja pitkän aikavälin kestävyyden parantamiselle. Tiekarttaa tulee kuitenkin tarkentaa. Siinä tulisi myös varautua velkaskenaarioiden sisältämään epävarmuuteen. Käytännössä tiekartan yhteydessä tulisi esittää herkkyyslaskelmia siitä, kuinka paljon julkista taloutta tulisi vahvistaa, jotta velkasuhde vakautuu. Lisäksi siinä tulisi määritellä etukäteen toimintatavat sellaisia tilanteita varten, joissa tarvittavan sopeutuksen määrä muuttuu.

Hallituksen alkuperäiset työllisyystavoitteet oli hallitusohjelmassa sidottu normaaliin kansainväliseen taloustilanteeseen. Syksyllä 2020 hallitus asetti alkuperäistä suuremman mutta aikataulultaan väljemmän työllisyystavoitteen. On hyvä, että työllisyyden parantamisen tavoittelusta ei luovuttu koronakriisin takia.

Hallituksen kestävyystiekartassa on määritelty, kuinka paljon uudella työllisyystavoitteella pyritään vahvistamaan julkista taloutta (2 miljardia euroa). Syksyn 2020 budjettiriihessä määritellyt työllisyystoimet ja kestävyystiekartta eivät kuitenkaan muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Vaalikauden aikana tähän mennessä tehtyjen työllisyyspäätösten julkistaloutta vahvistavat vaikutukset ovat tarkastusviraston arvion mukaan vaatimattomia.

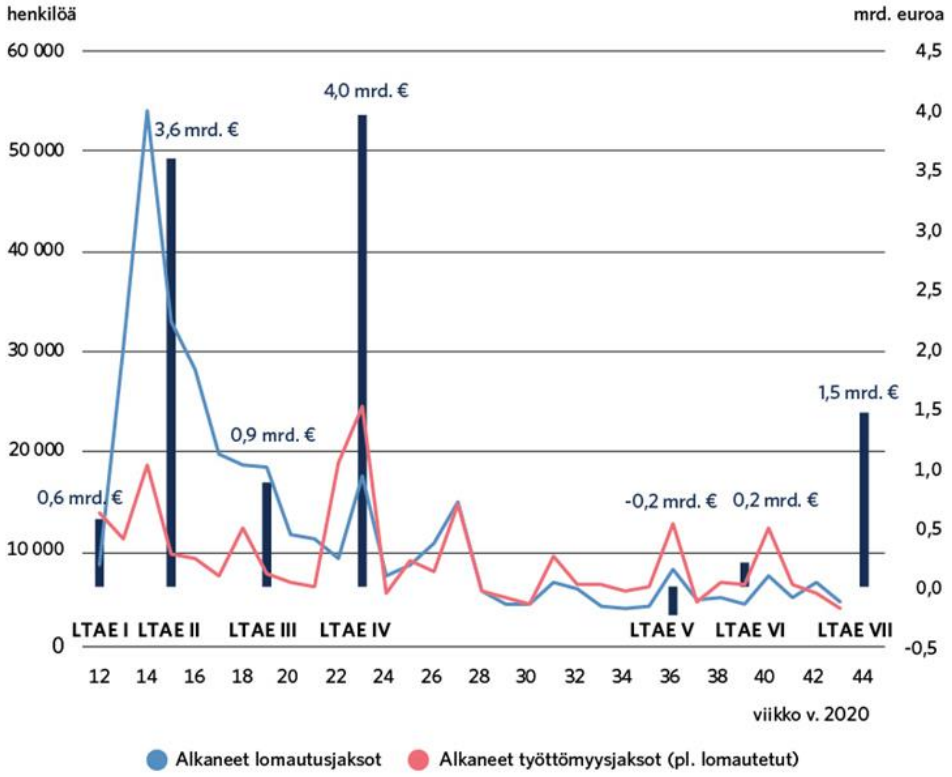
On riski, että edes kestävyystiekartassa kuvatulla työllisyyden lisäyksellä ei tultaisi saavuttamaan tavoiteltuja julkistaloudellisia vaikutuksia. Tiekartan tämän hetkinen versio perustuu optimistiseen oletukseen, jonka mukaan toteutettavista työllisyystoimista ei koidu lainkaan kustannuksia julkiselle taloudelle.

Tarkastusviraston arvion mukaan vuoden 2021 talousarvion perustana oleva valtiovarainministeriön taloudellinen ennuste on realistinen, kun otetaan huomioon, milloin se on laadittu. Koronakriisi on kuitenkin tehnyt talouskehityksen ennustamisesta hankalaa, sillä epidemian leviäminen on arvaamatonta ja epidemialla on mittavia talousvaikutuksia. Valtiovarainministeriö oletti ennusteessaan, että epidemia ei ryöpsähdä uudelleen, mikä vastasi muidenkin ennustajien käytäntöjä. Sittemmin epidemian ja rajoitustoimien kehitys Suomessa ja kansainvälisesti on kuitenkin nostanut riskiä siitä, että talouskehitys toteutuu ennustettua heikompana. Tämän takia vuoden 2021 talousarvion perustana ennuste ei välttämättä ole enää ajantasainen.

Talouspolitiikka on reagoinut kriisiin oikea-aikaisesti, ja aktiiviselle finanssipolitiikalle on tarvetta myös vuonna 2021

Kotimaista kysyntää voidaan tukea kriisin aikana finanssipoliittisella elvytyksellä, epidemian hallinnalla ja sillä, että yhteiskunta pidetään avoinna. Näin voidaan lieventää myös kriisin haitallisia ja pitkäkestoisia vaikutuksia Suomen talouteen ja samalla tukea julkisen talouden kestävyyttä pidemmällä aikavälillä. Kokonaisuutena talouspolitiikka on reagoinut koronakriisin taloudellisiin vaikutuksiin oikea-

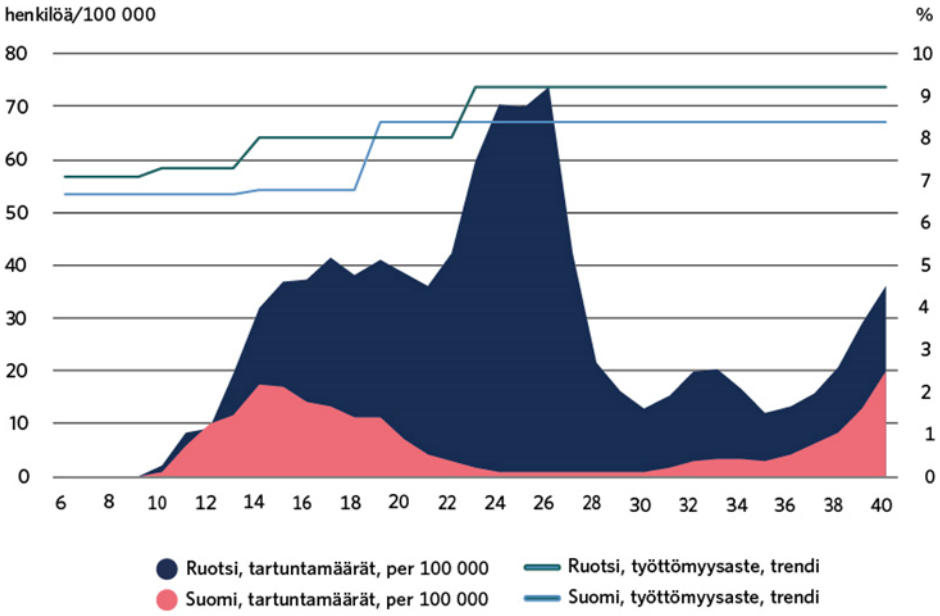
aikaisesti suhteessa työmarkkinoiden kehitykseen (kuvio 1). Päätösperäisellä finanssipolitiikalla tuettiin sekä yrityksiä että kotitalouksia heti keväällä, kun rajoitustoimet ja suositukset sulkivat yhteiskunnan. Varsinainen elvytys käynnistyi kesällä 2020 järeimpien rajoitustoimien päätyttyä, ja syksyn edetessä määrärahojen tarvearvioita on tarkistettu toteumatiedon pohjalta sekä lisätty testauskapasiteettia yhteiskunnan avoinna pitämiseksi. Varautuminen koronakriisin vaikutusten lieventämiseen vuoden 2021 talousarviossa on perusteltua, koska epidemian päättyminen ei vielä ole näköpiirissä.



Kuvio 1: Lisätalousarvioiden määrärahat ja alkaneet työttömyys- ja lomautusjaksot. Lähteet: VM ja Työnvälitystilasto.

Tämän hetken tiedon mukaan monet elvytystoimet loppuvat ensi vuonna, ja sen takia finanssipolitiikka on arvion mukaan kiristävää vuonna 2021 kuluvaan vuoteen verrattuna. Verrattuna vuoteen 2019 se on ensi vuonna kuitenkin edelleen vahvasti elvyttävää.

Suomi on vuoden 2020 aikana selviytynyt tautitilanteen hallinnassa Ruotsia paremmin (kuvio 2). Myös työmarkkinoiden ja talouden kehitys on Suomessa ollut Ruotsia jonkin verran suotuisampaa. Ruotsin BKT supistui vuoden 2020 toisella neljänneksellä jopa 8,8 %, kun Suomessa BKT:n pudotus oli 4,4 %. Käytettävissä olevan tiedon perusteella Ruotsin päätösperäinen elvytys on ollut 11,8 % suhteessa BKT:hen ja Suomen 7 % suhteessa BKT:hen. Takausten ja lainojen volyymi on ollut samaa mittaluokkaa molemmissa maissa.



Kuvio 2: Tartuntamäärät (/100 000 henkilöä) ja työttömyysaste Suomessa ja Ruotsissa. Lähteet: Tilastokeskus, THL, Folkhälsomyndigheten, Statistiska centralbyrån, ECDC.

Poikkeusten jälkeen korostuu tarve palata julkisen talouden keskipitkän aikavälin suunnitteluun ja sitoviin menokehyksiin

Hallituksen päätös luopua menokehyksen noudattamisesta vuodeksi 2020 oli perusteltu ratkaisu poikkeuksellisessa tilanteessa. Menokehyksen asettaminen ja siten myös menokehyksestä luopuminen on poliittinen päätös ja siten hallituksen toimivallassa. Hallituksen päätöksen muotoilusta saattoi kuitenkin jäädä vaikutelma siitä, että menokehyksestä luopuminen seuraisi suoraan valmiuslain käyttöönotosta. Valmiuslaissa ei kuitenkaan säädetä kehysjärjestelmästä, eikä valmiuslain käyttöönotto välttämättä edellytä kehyksestä luopumista, vaikka onkin todennäköistä, että valmiuslain käyttöönottoon johtaneista olosuhteista seuraa myös ennakoimattomia menoja. Myöskään kehyssäännössä ei käsitellä sitä, missä tilanteissa kehyssäännöstä luopuminen olisi perusteltua.

Kehyssäännön uskottavuus on täysin riippuvainen poliittisesta sitoutumisesta. Nykyisen kehysjärjestelmän aikana, vuosina 2004–2019, hallitukset ovat saavuttaneet asettamansa kehystavoitteet. Kehysjärjestelmään on sen olemassaolon aikana lisätty joustavuutta parantavia mekanismeja, jotta hallituskausien aikana ilmeneviä ennakoimattomia menolisäyksiä voidaan käsitellä kehyssäännön puitteissa. Viimeisin näistä lisäyksistä on nykyisen hallituskauden alussa lisätty poikkeusolojen mekanismi, jonka avulla voidaan reagoida vakavan taantuman aiheuttamaan elvytystarpeeseen.

Kehyssäännön on kuitenkin tärkeää olla tietyiltä osin joustamaton, jotta se toimii tavoitteensa mukaisesti rajoitteena menojen kasvulle. Vaikka kehyssäännöstä voidaankin luopua, kynnyksen luopumiseen on syytä olla hyvin korkealla. Hallituksella vaikuttaa olevan tahtotila pitäytyä kehyssäännössä vuodesta 2021 eteenpäin, ja se perusteli kehyksestä luopumista vuonna 2020 valmiuslain käyttöönotolla, joka on selkeä osoitus poikkeustilasta. Onnistunut paluu kehyssäännön noudattamiseen vuodesta 2021 eteenpäin on kuitenkin tärkeää, jotta kehyssäännön uskottavuus menojen kasvun rajoittajana ja sen takaava poliittinen sitoutuminen säilyvät.

Talousarvioesityksessä 2021 menotasoon on tehty muutoksia, joissa on hyödynnetty kehyssääntöön kuuluvaa joustavuutta, mutta kehykseen on haettu joustavuutta myös poikkeuksilla kehyssäännöstä. Kehyssäännön mukaisesti kehystä korotettiin poikkeusolojen mekanismin mahdollistamalla 500 miljoonalla eurolla, joka kohdistettiin kertaluonteisiin menolisäyksiin. Poikkeuksena kehysperiaatteisiin on vuoden 2021 talousarvioon tehty ylimääräinen 500 miljoonan euron kehysvaraus kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menoihin. Lisäksi kehyksen ulkopuolelle budjetoitiin vuoden 2021 talousarviossa koronaan liittyvät välittömät kustannukset, jolloin menorajoite ei koske niitä. Arvio näistä kustannuksista oli 1,6 miljardia euroa. Tätä poikkeusta kehyssäännöstä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, jotta voidaan taata koronakriisin hoidon edellyttämät suorat menolisäykset. Lisäksi yritysten tukemiseen tarkoitettuja määrärahoja on poikkeuksellisesti siirretty kehyksen ulkopuolelle. Vuoden 2021 poikkeusten määrän ja mittakaavan takia paluu vaalikauden kehykseen ei vaikuta täysin onnistuneelta, mutta yleisesti ottaen kehysmenettelyyn palaaminen rajoittaa menojen kasvua paremmin kuin jos kehystä ei ole lainkaan.

EU-komissio antoi 20.3.2020 tiedonannon yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönotosta koskien vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa (keskipitkän aikavälin tavoite, Suomessa tällä hetkellä -0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen) ja korjaavaa osaa (julkista alijäämää koskeva viitearvo 3 prosenttia suhteessa BKT:hen; julkista velkaa koskeva viitearvo 60 prosenttia suhteessa BKT:hen). Poikkeuslausekkeen käyttöönoton myötä jäsenvaltioille sallitaan poikkeamat julkista taloutta koskevista tavoitteista. Käyttöönoton tarkoituksena on, että julkista taloutta ohjaavat EU-säännöt eivät muodosta rajoitteita koronakriisin hoidolle ja talouden elvyttämiselle. EU:n valtiovarainministerit julkistivat 23.3.2020 kannanoton, jossa he antoivat tukensa poikkeuslausekkeen käyttöönotolle. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, milloin poikkeuslausekkeen soveltamisesta luovutaan.

Hallitus antoi eduskunnalle viimeisimmän julkisen talouden suunnitelman 16.4.2020. Poikkeusolojen vallitessa annetusta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021–2024 puuttui suuri osa siitä tietosisällöstä, josta säädetään julkisen talouden suunnitelmasta annetussa asetuksessa. Suunnitelma ei sisältänyt hallituksen tavoitteita julkisen talouden rahoitusasemasta (nettoluotonanto, eli yli- tai alijäämä), julkisista menoista ja julkisesta velasta. Siinä ei tämän vuoksi myöskään kuvattu hallituksen suunnitelmia kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus sisältää yhden poikkeuksellisia olosuhteita koskevan säännöksen. Sen mukaan nimellistä rahoitusasemaa koskevien tavoitteiden asettamista koskevat vaatimukset ovat lievemmät silloin, kun EU:n neuvosto on todennut Suomessa vallitsevan poikkeukselliset olosuhteet. On kuitenkin huomioitava, että säännöksen varsinaisena tarkoituksena on ollut antaa joustoa tavoitteiden kireyteen eikä antaa mahdollisuutta jättää tavoitteita kokonaisuudessaan asettamatta. Säännöksen alkuperäisen tarkoituksen perusteella asetuksessa oleva poikkeussäännös ei suoraan sovellu kevään 2020 poikkeukselliseen tilanteeseen, jossa tavoitteita ei asetettu lainkaan.

Tarkastusvirasto arvioi kuitenkin, että valtioneuvoston keväällä 2020 esittämä julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024 vastasi finanssipoliittisen lainsäädännön sisältöä, kun huomioidaan käsillä olevat poikkeukselliset olosuhteet. EU:n finanssipoliittisen sääntelyn ja kotimaisen sääntelyn kytkökset ovat vahvat, mikä tekee johdonmukaiseksi soveltaa EU-sääntöihin päätettyjä joustoja myös kotimaisessa tavoitteenasettelussa. Lisäksi keväällä 2020 julkisen talouden ja makrotalouden näkymät olivat poikkeuksellisen epävarmat. Tulevaisuudessa finanssipoliittista lainsäädäntöä tulisi kuitenkin tarkentaa siten, että se sisältäisi nykyistä selkeämmät säännökset myös nykyisenkaltaisia poikkeustilanteita varten.

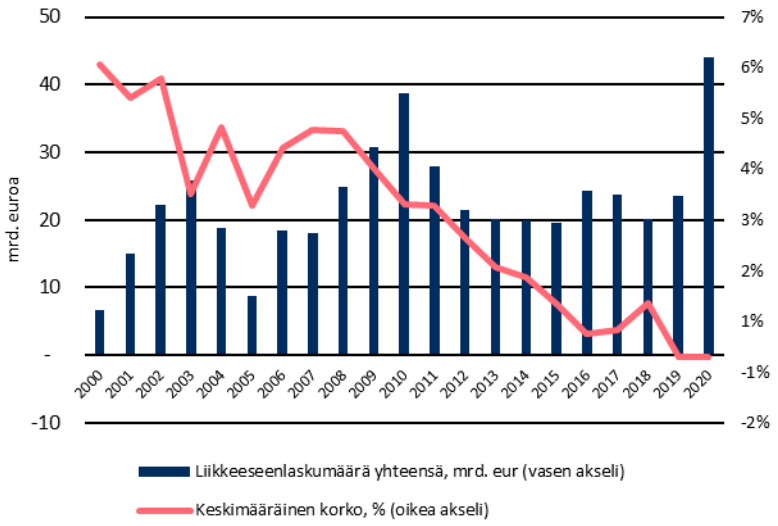
Lisäksi valtioneuvoston on syytä palata normaalin laajuiseen julkisen talouden suunnitteluun ja tavoitteenasetteluun mahdollisimman pikaisesti. On tärkeää, että julkinen talous saadaan ohjattua julkisen talouden vakautustavoitteen mukaiselle kehitysuralle kriisin jälkeen, ja tämä edellyttää suunnitelmallisuutta ja sitoutumista keskipitkän aikavälin taloussuunnitteluun. On huomattava, että

finanssipoliittinen lainsäädäntö antaa myös mahdollisuuden asettaa julkisen talouden tavoitteet normaalia väljemmiksi poikkeuksellisessa taloustilanteessa.

Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen tulee vakauttaa

Suomen julkisen velan ennakoidaan nousevan voimakkaasti koronakriisin takia. Suomen velkasuhde on kuitenkin jäämässä edelleen selvästi alemmalle tasolle kuin EU-maissa keskimäärin. Myös koronakriisin aiheuttaman lisävelkaantumisen arvioidaan olevan Suomessa selvästi keskimääräistä vähäisempää. Alhaisen korkotason takia Suomen julkisen velan nopea kasvu ei tule tämänhetkisen markkinatilanteen mukaan aiheuttamaan merkittävää rahoitusrasitetta julkiselle taloudelle lähitulevaisuudessa. Suomen valtion kymmenvuotisen lainan korko on tällä hetkellä negatiivinen, ja esimerkiksi vuonna 2042 erääntyvän lainan korko on −0,1 prosenttia.

Julkisen velan pitkään pääosin laskussa ollut markkinakorko ei vielä heijastu täysimääräisesti valtionvelan korkokustannuksiin. Tämä johtuu siitä, että aiemmin otetut pitkän juoksuajan lainat vaikuttavat velkakannassa pitkään, eivätkä olemassa olevan velkakannan korot tämän takia reagoi markkinakorkojen muutoksiin reaaliaikaisesti. Kuluneen vuosikymmenen aikana uuden velan korko on ollut jatkuvasti enimmäkseen laskusuunnassa, ja nyt otettavien lainojen korko on alhaisempi verrattuna erääntyvien lainojen korkoihin. Vuoden 2020 erittäin suuri bruttovelanotto (eli vähentämättä erääntyneiden lainojen kuoletuksia, yli 40 miljardia euroa lokakuun loppuun mennessä) on pystytty toteuttamaan keskimäärin hieman negatiivisella, käytännössä nollakorolla (kuvio 3). Jos markkinakorot pysyvät muuttumattomina, julkisen velan efektiivinen korko, eli kokonaiskorkomenojen suhde velkamäärään, laskisi siten edelleen. Vastaavasti valtionvelan koron markkinanoteerausten nousukaan ei vielä välttämättä tarkoittaisi efektiivisen koron nousua.



Kuvio 3: Valtionvelan liikkeeseenlaskut 2000–2020 sekä liikkeeseenlaskujen toteutunut keskimääräinen korkotaso (tuotto). Keskimääräinen korko on laskettu painotettuna keskiarvona niiden liikkeeseenlaskujen perusteella, joiden korkotiedot on julkaistu Valtiokonttorin internet-sivuilla. Liikkeeseenlaskutapojen ja velkakirjojen maturiteettien vaihtelun takia eri vuosien korkotiedot kuviossa eivät kuvasta keskenään saman pituisten velkojen korkoja. Vuoden 2020 tiedot ovat mukana 28.10. saakka. Lähde: Valtiokonttori, VTV.

Julkisen velan BKT-suhteen voimakaskaan kasvu ei siis automaattisesti merkitse, että velan taso nousisi kestämättömäksi. Nykyistä suurempaakin julkista velkaa pystytään ylläpitämään ja uudelleenrahoittamaan kohtuullisin kustannuksin, mikäli korkotaso pysyy vakaana. Näköpiirissä ei ole välitöntä tarvetta ryhtyä nopealla aikataululla alentamaan velkasuhdetta. Tämä saattaisi ensinnäkin

aiheuttaa suuria yhteiskunnallisia kustannuksia ja heikentää talouskasvua. Toisaalta se saattaa myös olla nykyisten näkymien mukaisessa korkoympäristössä velkakestävyyden kannalta tarpeetonta. Matalat korot vaikuttavat velkakestävyyteen siten, että julkinen talous pystyy ylläpitämään aiempaa korkeampia velkatasoja.

Vaikka korkotason oletetaan pysyvän matalana lähitulevaisuudessa, tilanteen kestoa ei tiedetä. Velkamäärän suurentuminen korostaa riskiä, että erääntyvän velan korvaaminen uudella velalla tapahtuu tulevaisuudessa olennaisesti nykyistä korkeammalla korolla. Tällöin korkomenot alkaisivat rasittaa julkista taloutta huomattavasti nykyistä enemmän. Tämän riskin pienentämiseksi julkisen velan BKT-suhde on tarpeen vakauttaa.

Vuoden 2020 aikana hallitus on ottanut julkisen talouden kestävyystiekartan keskeiseksi kestävyyden parantamisen välineeksi. Hallitus päätti kestävyystiekartan ensimmäisessä vaiheessa kesäkuussa 2020, että tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen vuosikymmenen loppuun mennessä. Tarkastusvirasto pitää hallituksen tavoitetta perusteltuna. Kestävyystiekartassa tavoitellaan velkasuhteen väliaikaista vakauttamista, mikä ei kuitenkaan vielä riitä julkisen talouden rakenteellisen epätasapainon poistamiseen kokonaan.

Olisi tärkeää päästä mahdollisimman nopeasti tilanteeseen, jossa velkasuhdetta pystytään selvästi pienentämään korkeasuhdanteessa ja velkasuhteen annetaan heikentyä ainoastaan matalasuhdanteessa elvytystä varten. Velkasuhteen vakauttaminen olisikin tarpeellista mieltää rakenteelliseksi tavoitteeksi, eli velkasuhteen vakauttamiseksi suhdannetilanne huomioiden. Tilannetta vaikeuttaa se, että väestön ikääntyminen aiheuttaa riskejä pitkän aikavälin menokehitykseen. Jotta edellä selostettuun julkisen velkasuhteen vakauttamiseen päästään kriisin vaikutusten vaimennuttua, Suomessa on tarve toteuttaa sekä rakenteellisia toimia että tulevaisuudessa myös mahdollisesti suoraan julkisiin tuloihin ja menoihin vaikuttavia toimia.

Budjettiriihessä syyskuussa 2020 hallitus tarkensi toimia, joilla julkisen talouden kestävyyttä vahvistetaan. Lisätarkennuksia tullaan hallituksen suunnitelman mukaan tekemään kehysriihessä 2021. Hallituksen toimenpidelistaus pitää sisällään lähinnä rakenteellisia toimia (erityisesti työllisyystoimet), mutta suoria finanssipoliittisia toimia ei ole suljettu pois. Kestävyystiekarttaa koskevan hallituksen tiedotteen mukaan hallitus on sitoutunut tekemään uusia toimenpiteitä ja myös julkisiin tuloihin ja menoihin nopeasti vaikuttavia toimia, jos valmisteltavat rakenteelliset uudistukset ja kasvua vauhdittavat uudistukset eivät riitä vahvistamaan julkista taloutta tavoitellusti.

On hyvä, että julkisen talouden kestävyyttä parantavia toimia valmistellaan suunnitelmallisesti. Tiekartta ja sen perustana oleva velan vakauttamistavoite voisivat olla hyödyllisiä välineenä, jolla kestävyyden parantamista voitaisiin suunnitella myös yli vaalikausien. Syksyn 2020 tilanteen mukainen kestävyystiekartta on perusteiltaan oikeansuuntainen, mutta se vaatii kuitenkin tarkennusta jatkossa. Kuten edellä on todettu, tiekartan lähtökohtana oleva tavoite velkasuhteen vakauttamisesta on tavoitteena erittäin perusteltu. Lisäksi nykyisessä tilanteessa on perusteltua, että tiekartassa painotetaan rakenteellisia toimia suoran tulo- ja menosopeutuksen sijaan, sillä näin voidaan turvata talouskasvua keskipitkän aikavälin velkakestävyysnäkymien ollessa kohtuullisen hyvät. Lisäksi tiekartan sisältö perustuu toimiin, joilla käytettävissä olevan tiedon perusteella olisi periaatteessa potentiaalia parantaa julkisen talouden kestävyyttä.

Tiekartta on kuitenkin tässä vaiheessa vielä liian yleispiirteinen, mikä tulisi huomioida keväällä 2021 tehtävässä päivityksessä. Toimet tulisi ensinnäkin konkretisoida paremmin, jotta olisi mahdollista arvioida niiden toteutumisen ja tavoiteltavien vaikutusten realistisuutta. Toisekseen suunniteltujen toimien vaikutuksesta julkiseen talouteen tulisi mahdollisuuksien mukaan saada parempia arvioita. Esimerkiksi työllisyys voi parantua eri tavoin, ja nämä vaihtoehtoiset tavat voivat vaikuttaa keskenään hyvin vaihtelevasti julkiseen talouteen. Työllisyystoimien osalta tiekartan sisältöä on arvioitu tarkemmin jäljempänä lausunnossa.

Kestävyystiekartan toimenpiteiden mitoitus perustuu keskeisesti valtiovarainministeriön skenaarioihin velan kehityksestä. Näiden skenaarioiden laadulla on siten olennainen merkitys sille, kuinka suuri vahvistamistarve julkiselle taloudelle määritellään. Tällä hetkellä vahvistamistarpeeksi on laskettu 5 miljardia, mikä toteuttamalla velkasuhde vakiintuisi 2020-luvulla. Tarkastusviraston arvioiden mukaan sekä keskipitkän että pitkän aikavälin arviot laaditaan valtiovarainministeriössä yleisesti ottaen laadukkaasti. Tämä ei kuitenkaan poista velkaskenaarioihin väistämättä ja luontaisesti sisältyvää suurta epävarmuutta. Olisikin olennaisen tärkeää, että tämä epävarmuus viestittäisiin kestävyystiekartassa. Epävarmuudet ja vaihtoehtoiset laskentaoletukset voivat vaikuttaa olennaisesti vahvistamistarpeen suuruuteen.

Työllisyystoimien vaikutus on vielä kaukana niiden julkistaloudellisesta tavoitteesta

Hallituksen alkuperäisiin työllisyystavoitteisiin oli hallitusohjelmassa kytketty ehtoja, joista koronakriisin takia tärkeäksi osoittautui se, että tavoitteet olisivat voimassa vain normaalin talouskehityksen oloissa. Syksyllä 2020 hallitus asetti aiempaa suuremman, mutta aikataulultaan väljemmän työllisyystavoitteen. On hyvä, että työllisyyden parantamisen tavoittelusta ei luovuttu koronakriisin takia. Kriisin vaikutus julkiseen talouteen – erityisesti nopea julkinen velkaantuminen sekä työmarkkinavaikutukset – alleviivaavat eksplisiittisen työllisyystavoitteen tärkeyttä. Tavoitteen olemassaolo saattaa edesauttaa julkisen talouden vahvistamista.[1]

Uusittu työllisyystavoite poikkeaa vanhasta monilta ulottuvuuksiltaan. Hallitusohjelman mukainen alkuperäinen työllisyystavoite oli vahvistaa työllisten määrää vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä. Tämä tarkoittaa, että toimenpiteistä olisi tullut päättää ja niiden työllisyysvaikutusten olisi tullut toteutua vuoden 2023 loppuun mennessä. Alkuperäisenä välitavoitteena oli päättää syksyn 2020 budjettiriiheen mennessä toimista, jotka tuovat 30 000 lisätyöllistä vuoden 2023 loppuun mennessä.

Syksyn 2020 budjettiriihen mukainen uusi päätavoite on vahvistaa työllisten määrää 80 000 henkilöllä. Budjettiriihen työllisyyskirjauksessa hallitus esittää myös päätöksiä, joilla se tavoittelee 31 000–36 000:ta lisätyöllistä yhdessä jo aiemmin tekemiensä työllisyyttä kasvattavien toimien kanssa; tämän voi tulkita välitavoitteeksi. Toimenpiteiden aikataulu on myös muuttunut. Toimet päätetään hallituskauden aikana, mutta toimien vaikutukset toteutuvat vuoteen 2029 mennessä.

Työllisyystavoitteen ehdot ovat myös hieman muuttuneet. Kun hallitusohjelman työllisyystavoitteessa ei ollut mainittu eksplisiittistä, määrällistä tavoitetta siitä, mikä olisi työllisyystoimien vaikutus julkisen talouden tasapainoon, nykyisen työllisyystavoitteen päämäärä on vahvistaa julkista taloutta kahdella miljardilla eurolla. Hallituksen kestävyystiekartan mukaan työllisyystoimet ovat osa kokonaisuutta, jolla pyritään vakauttamaan julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen 2020-luvun loppuun mennessä. Uudelle työllisyystavoitteelle on siten määritelty hallituksen kestävyystiekartassa selkeä, määrällinen julkisen talouden vahvistamisen tavoite.

Syksyn 2020 budjettiriihessä asetettu työllisyystavoite ja kestävyystiekartta eivät kuitenkaan muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Työllisyystoimien aikataulu ei ole yhdenmukainen kestävyystiekartan pohjalla olevan velkakestävyyslaskelman kanssa. Valtiovarainministeriön velkakestävyyslaskelmasta käy ilmi, että 5 miljardin euron sopeutustoimet riittävät velkasuhteen vakauttamiseen 2020-luvulla sillä oletuksella, että toimet ovat pysyväisluonteisia ja ajoittuvat vuosille 2023–2025.[2] Tämä tarkoittaa, että toimien vaikutuksen pitäisi realisoitua vuosina 2023–2025, jotta 5 miljardin euron sopeutus olisi riittävä. Laskelma on kestävyystiekartan pohjalla. Työllisyyskirjauksessa hallitus kuitenkin toteaa, että toimien

1 Calmfors, L., 2020. The case for numerical employment policy targets.
2 Suomen julkisen talouden kestävyys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:59.

vaikutus toteutuu vuoden 2029 loppuun mennessä. Hallituksen määrittelemä aikataulu ei siten ole yhdenmukainen kestävyystiekartan pohjalla olevan velkakestävyyslaskelman kanssa.

Kestävyystiekartassa pelkkien työllisyystoimien arvioidaan voivan vahvistaa julkista taloutta 2 miljardilla eurolla. Tämä arvio perustuu kestävyysvajelaskelman herkkyystarkasteluun (Taloudellinen katsaus, syksy 2020, taulukko 27.) Herkkyystarkastelussa kuvataan eri taustaoletusten muutosten vaikutusta kestävyysvajeeseen. Herkkyystarkasteluista voidaan johtaa tulos, jonka mukaan yhden lisätyöllisen pitäisi vahvistaa julkista taloutta keskimäärin 25 000 eurolla.[3] (Laskelmassa oletetaan, että noin 70 prosenttia lisätyöllisistä siirtyisi pois työttömien joukosta, ja loput lisätyölliset tulisivat työvoiman ulkopuolelta.) Kyse on tässä nimenomaan toimien potentiaalista, sillä 25 000 euron vaikutuksesta per lisätyöllinen on vähennettävä toimien mahdolliset kustannukset julkiselle taloudelle. Työllisyystoimet siis voivat laskelman perusteella parhaimmillaan vahvistaa julkista taloutta 2 miljardilla eurolla, mutta vain sillä edellytyksellä, että ne eivät aiheuta lainkaan kustannuksia.

Kestävyysvajelaskelmaa (kokonaistaloudellista näkökulmaa kuvaava makrotaloudellisen tason laskelma) ei yleensä käytetä, kun yksittäisiä työllisyystoimia arvioidaan. Työllisyyskirjauksesta käy ilmi, että vaikutukset arvioidaan ensisijaisesti mikrotaloudellisen tason laskelmilla, eli henkilö- tai kotitaloustasolla kuten esimerkiksi SISU-mikrosimulointimallin avulla.[4] Kun tarkastellaan saatavilla olevia tutkimuksia, yhden lisätyöllisen tuoma keskimääräinen säästö julkiselle taloudelle henkilötason laskelmissa asettuu noin 15 000 – 18 000 euroon. Ero kestävyyslaskelmaan on siis suuri.

Edellä kuvailtu ero makro- ja mikrotason laskelmien välillä ei tarkoita, että pitkällä aikavälillä tavoiteltava 25 000 euron nettovaikutus per lisätyöllinen olisi epärealistinen. Se kuitenkin osoittaa, että jos vaikutusarviointi tehdään vaikutusarvioinnissa tyypillisesti sovellettavilla työkaluilla, julkisessa taloudessa on vaikea päästä keskimäärin 25 000 euron vaikutukseen. Tämä tekee työllisyystavoitteeseen kytketyn 2 miljardin euron sopeutustavoitteen vaikeammin mitattavaksi.

Työllisyyskirjauksen puutteellista kytköstä kestävyystiekarttaan kuvastaa myös se, että työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto vuonna 2020 on huomioitu kestävyysvajeen painelaskelmassa, mutta sen työllisyysvaikutus (6 500 – 7 000 lisätyöllistä) lasketaan mukaan 80 000 lisätyölliseen eli 2 miljardin sopeutustoimiin.[5] Tämä on ongelmallista, koska se tarkoittaa, että lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto tulee huomioiduksi kahteen kertaan.

Vuoden 2020 budjettiriihen työllisyyskirjauksessa hallitus esitti listan toimenpiteistä, joilla tavoitellaan yhteensä 31 000–35 000:ta lisätyöllistä. Osa valtiovarainministeriön vaikutusarvioista on alustavia, sillä monien toimien yksityiskohdat ovat vielä auki. Tarkastusviraston tekemän arvioinnin perusteella ko. vaikutusarviot ovat huolellisesti laadittuja, avoimien yksityiskohtien tuoma epävarmuus huomioiden. Valtiovarainministeriön tekemä vaikutusarviointi vuoden 2020 budjettiriihen työllisyystoimenpiteistä rajoittuu kuitenkin lisätyöllisten määrään eikä kata toimien vaikutusta julkiseen talouteen, paitsi varhaiskasvatuksen maksujen alentamisen kohdalla. Hyvin karkeatkin arviot voivat kuitenkin olla

3 Sen mukaan 1%-yks. kasvu työllisyysasteessa vähentää kestävyysvajetta 0,3%-yksiköllä. 80 000 lisätyöllistä nostaa työllisyysastetta noin 2,5%-yksiköllä, mikä tarkoittaa, että kestävyysvaje vähenisi lopulta 0,3*2,5=0,75%-yksikköä (tämä edellyttää, että jousto pitää paikkansa myös kauempana vanhasta tasapainosta). VM:n mukaan kestävyysvaje on noin 3,5% BKT:sta tai 10 mrd. euroa. Työllisyystoimien potentiaalinen vaikutus on siis 0,75%-yks./3,5 % * 10 mrd. euroa, eli noin 2 mrd. euroa. Tämä tarkoittaa, että yhden lisätyöllisen pitäisi vahvistaa julkista taloutta keskimäärin 25 000 eurolla (2 mrd. euroa / 80 000 lisätyöllistä).

4 Ks. lisää https://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/index.html.

5 Kestävyysvajeen perusura laaditaan vuoden 2010–2019 aineiston perusteella, eli aineistossa alaikärajan noston vaikutus ei näy, mutta se on viety tulevien vuosien uraan. Ennakoitu ura voi tietysti asettua liian alas, jolloin sitä korjataan myöhemmin, kun uutta dataa tulee. Lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto on viety 2017 eläkeuudistuksen yhteydessä kestävyysvajelaskelmaan. Työllisyystoimista tämä on ainoa, joka on erikseen huomioitu painelaskelmassa. Yksittäisiä toimia ei huomioida, tai ne huomioidaan implisiittisesti, kun laskelman pohjalla oleva aineistoikkuna siirtyy eteenpäin. Esim. aktiivimallin vaikutus ei ole täysipainoisesti perusuralla mukana, koska se oli voimassa vain vuosina 2018 ja 2019. Tästä syystä aktiivimallin leikkurin poiston vaikutuksesta julkiseen talouteen saa huomioida vain viidesosan.

hyödyllisiä, jotta voitaisiin arvioida, minkä suuruinen sopeutustarve vielä jää jäljelle suhteessa kestävyystiekartassa mainittuun kahteen mrd. euroon.

Jotta vaalikaudella tähän mennessä toteutetuista työllisyystoimista voidaan saada kokonaiskuva, tarkasteluun on tarpeellista sisällyttää syksyn 2020 budjettiriihen työllisyyskirjauksen mukaisten työllisyystoimien lisäksi sellaisia vaalikauden aikana toteutettuja toimenpiteitä, joilla arvioidaan olevan negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen. Toimet, jotka vaikuttavat työllisyyteen negatiivisesti (esim. etuustason nosto) voivat vaikuttaa negatiivisesti myös julkiseen talouteen. Tällaisiksi on laskettavissa myös aktiivimallin leikkurin poistaminen (5 000–12 000 työllistä vähemmän) sekä osa vuoden 2019 budjettiriihessä päätetyistä toimista, kuten perusturvakorotukset (5 000 työllistä vähemmän). Lisäksi työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto on jo pitkään ollut mukana kestävyysvajelaskelman perusurassa vaikkakin hallituksen esitys siitä annettiin ja hyväksyttiin vuonna 2019. Mikäli edellä mainitut tekijät huomioidaan lisätyöllisyyttä pienentävinä tekijöinä ja lisäksi oletetaan, että työmarkkinajärjestöille annettu toimeksianto tuottaa tavoitellun määrän lisätyöllisiä, lisätyöllisten määrä vaalikauden alusta budjettiriiheen mennessä kaikkiaan olisi siis noin 7 500–18 600.

Taulukossa 1 esitetään suuntaa-antavia arvioita siitä, miten vaalikaudella toteutetut työllisyystoimet voisivat vaikuttaa julkiseen talouteen. Arviot ovat alustavia ja niiden tarkoitus on tunnistaa, ovatko vaikutukset positiivisia vai negatiivisia. Lisäksi tarkoituksena on haarukoida karkeasti vaikutusten suuruusluokka. Edellä esitetyistä syistä vaikutusten haarukointi on pyritty suorittamaan sekä mikrotaloudellisella että makrotaloudellisella tasolla. Esitetyt arviot eivät ole varsinaisia vaikutusarvioita vasta myöhemmin täsmentyvistä toimista, vaan julkistaloudellisten vaikutusten mittakaavaa havainnollistavia arvioita.

Taulukko 1: Suuntaa-antavia arvioita vaalikauden työllisyystoimien vaikutuksista julkiseen talouteen

Toimenpide	**Lisätyöllisten määrä**	**Nettovaikutus julkiseen talouteen (mikrotaloudellinen taso), milj. euroa**	**Nettovaikutus julkiseen talouteen (makrotaloudellinen taso), milj. euroa**
Lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto	6 500–7 000	+100 – +108	+162,5 – +175
Pohjoismainen työvoimapalveluiden malli	9 500–10 000	+147 – +155	+167,5 – +180
Yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen nostaminen (toimeksianto työmarkkinajärjestöille)	10 000–12 000	+155 – +186[6]	+250 – +300
Varhaiskasvatusmaksujen alentaminen	2 500 – 3 600	−100	−66
Oppivelvollisuuden laajentaminen	1 600	−89 – −11	−72 – +6
Osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli	200	ei arvioitu	ei arvioitu

6 Oletukset: Toimeksiannosta syntyy mainittu määrä lisätyöllisiä. Uudistus ei aiheuta kustannuksia.

Aikuiskoulutustuen uudistaminen	200	ei arvioitu	ei arvioitu
Palkkatuen uudistus	500 –1 000	ei arvioitu	ei arvioitu
Hallituksen (väli)tavoite	31 000–36 000		
Muut työllisyyttä koskevat päätökset (ei mukana hallituksen kirjauksessa)			
Aktiivimallin leikkurin poisto	−5 000 – −12 000	−226 – 116	−339 – −164
TAE vuodelle 2020 (pääosin perusturvakorotukset ja veronmuutokset)	−5 000	−77	−125
Loppusumma	7 500–18 600[7]	−9 – +130[8]	+ 86 – + 260[8]

Makrotaloudellisen tason toimien yhteenlaskettu, hyvin karkeasti haarukoitu vaikutus julkiseen talouteen on noin +86 – + 260 miljoonaa euroa. Vastaava mikrotaloudellisen tason vaikutus on -9 - +130 miljoonaa euroa. Tulosten taustalla on se, että neljän toimenpiteen vaikutus julkiseen talouteen on negatiivinen. On kuitenkin erikseen huomautettava, että yksi näistä toimista on oppivelvollisuusiän nostaminen. Sen vaikutus on laskettu vuodelle 2029. Silloin sen kustannus on vielä suurempi kuin siitä saatava hyöty. Pidemmällä aikavälillä lisätyöllisten määrä kuitenkin kasvaa ja toimien vaikutus julkiseen talouteen kääntyy positiiviseksi[9]. Tämä osoittaa, että toimenpide voi olla pitkällä aikavälillä julkista taloutta vahvistava, muttei palvele julkisen velan vakiinnuttamista keskipitkällä aikavälillä.

Vaikka mikrotaloudellisen ja makrotaloudellisen tason arvioinnin lähtökohdat ovat hyvin erilaisia, toimien yhteenlaskettu vaikutus julkiseen talouteen päätyy molemmissa suunnilleen samaan suuruusluokkaan. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että mukana on niin työllisyyttä lisääviä kuin sitä vähentäviä toimia. Joka tapauksessa molemmat kokonaisarviot osoittavat, että tähänastiset työllisyystoimet jäävät vielä kauas työllisyystoimille määritellystä 2 miljardin euron sopeutuspotentiaalista.

Lisätietoja:

Johtaja Matti Okko, matti.okko@vtv.fi; 050 395 2290

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, mika.sainio@vtv.fi; 050 598 6768

7 Sillä oletuksella, että toimeksiannolla saadaan toivotut lisätyölliset. Lisäpäiväoikeuden alaikärajan noston vaikutusta ei ole tässä huomioitu, koska se on jo viety painelaskelmaan.
8 Lisäpäiväoikeuden alaikärajan noston vaikutusta ei ole tässä huomioitu, koska se on jo viety painelaskelmaan. Viidesosa aktiivimallin leikkurin poistosta on huomioitu, koska vain vastaava osuus aktiivimallin vaikutuksesta on otettu painelaskelmassa huomioon.
9 Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti 2018