Johtaja Matti Okko
Vanhempi ekonomisti Arto Kokkinen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: VNS 2/2022 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026

Asiantuntijapyyntö 20.4.2022

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: VNS 2/2022 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023—2026

Talousvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa julkisen talouden suunnitelmasta 2023-2026. Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään julkisen talouden suunnitelmaa VTV:n finanssipolitiikan valvonnan kevään 2022 arvion sisällön pohjalta, minkä lisäksi lausunnossa käsitellään HX-hankeen taloudellisia näkymiä tarkastusviraston havaintojen pohjalta.

Finanssipolitiikan valvonnan arviosta esitetään yleisarvion lisäksi joitakin aihealueita yksityiskohtaisemmin. Finanssipolitiikan valvonnan arvioon pohjautuvat kohdat ovat alustavia. Finanssipolitiikan valvonnan kevään raportti julkaistaan 3.6.2022, minkä yhteydessä alustaviin arvioihin voi tulla tarkennuksia.

Tiivistelmä lausunnosta

Ukrainan sota alkoi tilanteessa, jossa talous oli juuri selvinnyt koronapandemiasta väljemmille vesille. Sota muutti välittömästi suhdannekuvaa sekä talouden näkymiä tuleville vuosille. VTV:n finanssipolitiikan valvonnan suhdannetilaa kuvaavan lämpökartan mukaan sota heikensi talouden vetoa heti maaliskuussa. Julkisen talouden näkymät lähivuosille heikkenivät. Julkisen talouden velkasuhde on kuitenkin lähivuosina jäämässä merkittävästi koronakeväänä 2020 tehtyjä ennusteita alemmaksi. Uuden valtionvelan keskimääräinen korko on noussut nollan yläpuolelle alkuvuonna 2022, samalla kun valtionvelan markkinakorko on noussut.

Ennusteiden epävarmuus on sodan takia normaaliakin suurempaa. Hallituksen julkisen talouden suunnitelman perustana oleva valtiovarainministeriön talousennuste on VTV:n finanssipolitiikan valvonnan analyysin perusteella realistinen. Ministeriön ennusteet ovat muiden tahojen ennusteiden perusteella muodostettujen ennustevälien sisällä.

Hallitus päätti julkisen talouden suunnitelman 2023–2026 laadinnan yhteydessä merkittävistä lisämenoista turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta. Menolisäykset turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta ovatkin perusteltuja. Koska kehyspoikkeuksen määritelmä on laaja ja poikkeus voi mahdollistaa joiltain osin myös pysyvät menolisäykset, on tärkeää, että perustelut tietyn menokokonaisuuden kuulumiselle turvallisuuspoliittisen poikkeuksen piiriin ovat läpinäkyvästi saatavilla ja kyseiset menokokonaisuudet voidaan tarvittaessa erottaa normaalisti kehysmenojen piirissä olevista menoista. Menojen käytön tehokkuutta suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin tulisi arvioida jatkuvasti.

Keväällä 2022 hallitus päätti toteuttaa Veikkauksen edunsaajien rahoituksen siirron kehykseen siten, että kehystä nostettiin parlamentaarisesti linjatun rahoitusmallin mukaisesti vuodelle 2023 yhteensä 990 miljoonalla. Kehyssäännön mukaan kehystä olisi kuitenkin pitänyt nostaa ainoastaan Veikkauksen tuloutusta vastaavalla määrällä, eli noin 700 miljoonalla. Ratkaisusta syntyi lisäksi vuoden 2023 kehykseen ylimääräinen liikkumavara, sillä osa Veikkauksen edunsaajien menoista oli jo viety vuoden 2023 kehykseen osana aiemmin päätettyä 500 miljoonan euron kehysnostoa. Tällainen poikkeus ei ole kehyssäännön mukaan perusteltu ja poikkeus kohdistuu pysyviin menolisäyksiin. Veikkauksen rahoituksen siirto kehykseen on tehty tavalla, joka rikkoo menokehysjärjestelmän periaatteita. Kehyssäännön näkökulmasta Veikkauksen edunsaajien menot kuitenkin kuuluvat kehykseen, joten päätös on kehysjärjestelmän kokonaisuuden kannalta oikea, vaikka menojen siirtoa kehykseen ei teknisesti toteutettu kehyssäännön mukaisena.

Sodan takia EU:n finanssipoliittisia tavoitteita koskevan yleisen poikkeuslausekkeen päättymisen ajankohta on epävarma. Ennen paluuta sääntöjen normaaliin soveltamiseen EU:ssa käsitellään sääntöjen muuttamista. Nykyisiin sääntöihin sisältyvä rakenteellisen jäämän käsite on osoittautunut erittäin epävarmaksi ja jälkikäteen voimakkaasti tarkentuvaksi. Vakiintuneen, EU:n yhteisen suhdannekorjausmenetelmän ja VTV:n finanssipolitiikan valvonnan suhdanneindikaattoriin perustuvan menetelmän tulosten vertailu osoittaa, että erot ovat niin suuria, että suhdannekorjausmenetelmän valinta voi vaikuttaa jopa johtopäätöksiin sääntöjen noudattamisesta.

Kevään 2022 julkisen talouden suunnitelmassa lakisääteiset julkisen talouden tavoitteet asetettiin yhteneviksi valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen kanssa, joten niiden saavuttamiseksi ei tarvita uusia toimenpiteitä ennusteen valossa. Näin ollen tavoitteet ovat väljät, mutta ne täyttävät lainsäädännön vaatimukset. Valtioneuvosto antoi 28.4. asetusmuutoksen, jonka myötä luovuttiin vaatimuksesta sisällyttää kuntatalouden menorajoite julkisen talouden suunnitelmaan. Menorajoitteen seurannasta luovuttiin jo vuonna 2021. Asetusmuutoksen myötä julkisen talouden suunnitelma vastaa lainsäädännön vaatimuksia.

Hallitus päätti helmikuussa 2022 uusista työllisyystoimista, joiden yhteenlaskettu vaikutus julkiseen talouteen on arviolta 97-126 miljoonaa euroa. Siten päätökset vievät eteenpäin julkisen talouden vahvistamista työllisyystoimin. Hallituskauden aikaisista työllisyystoimista merkittävin on ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden poisto. Kokonaisuudessaan työllisyystoimet jäävät kuitenkin selvästi kestävyystiekartassa mainitusta julkistaloudellisten vaikutusten mittakaavasta (1-2 miljardia euroa) sekä lisätyöllisten määrän tavoitteesta (80 000 lisätyöllistä). Suhteessa kestävyysvajeen peruslaskelmaan, vaalikauden työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten ovat noin 0 – 500 miljoonaa euroa. Työllisyysastetta koskeva hallituksen tavoite puolestaan lähes saavutettiin alkuvuonna 2022, mikäli arviossa huomioidaan työllisyysasteen tilastoinnissa tapahtuneet muutokset.

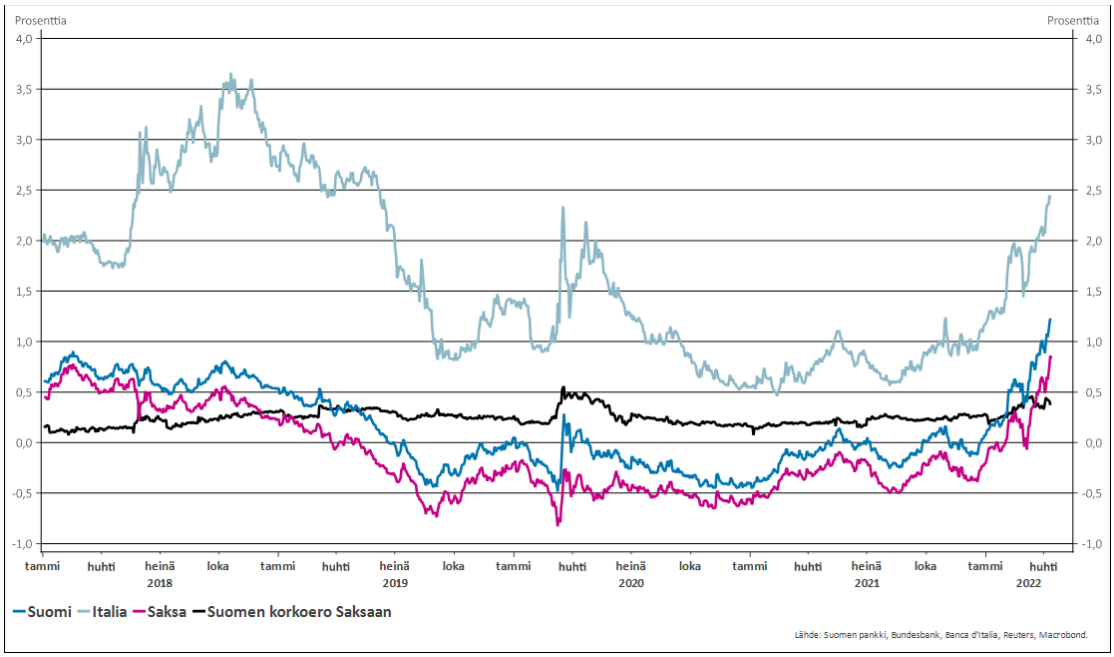
Venäjän hyökkäyksestä johtuen keväällä 2022 hallitus ei julkaissut päivitettyä versiota kestävyystiekartasta, jossa vuosina 2020 ja 2021 on asetettu julkisen talouden velkasuhdetta koskeva tavoite ja käsitelty tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Vähintään kerran vuodessa toteutettava seuranta tilanteesta ja toimien etenemisestä sekä vielä tarvittavien uusien toimien mittaluokasta on olennaista tavoitteen saavuttamiseksi. Tämän takia kestävyystiekartta tulisi päivittää mahdollisimman pian.

Velkasuhteen kasvun taittamisen tavoite ei muuttuneissakaan olosuhteissa ole saavuttamattomissa. On kuitenkin todennäköistä, että pelkin hitaasti vaikuttavin rakenteellisin toimin ei voida varmistaa velkasuhteen vakautumista tai kääntymistä laskuun. Tällöin tarvitaan myös menojen priorisointia sekä verotuksen kokonaisvaltaista tarkastelua ja tältä pohjalta tehtäviä päätösperäisiä, valtion rahoitusasemaa vahvistavia muutoksia. Tätä tarvetta lisäävät väestön ikääntyminen sekä uudet menotarpeet kuten puolustusmenot ja vihreään siirtymään liittyvät investoinnit. Jotta julkisen talouden vahvistamiseen voidaan valita talouskasvun ja hyvinvoinnin kannalta mahdollisimman suotuisat keinot, toimenpiteitä valitessa tulisi olla käytössä mahdollisimman kattava tietoperusta. Tämän takia hallituksen tulisikin arvioida, onko julkisten menojen ja verotuksen rakenteista tällä hetkellä saatavilla riittävästi tietoa, ja tarvittaessa huolehtia tarpeellisista täydennyksistä esimerkiksi menokartoituksen tyyppisillä välineillä tai selvityksillä.

Suomen hävittäjähankkeen merkittävin riski koskee F-35-järjestelmän vuotuisia käyttö- ja ylläpitokuluja, joille asetettu yläraja vaikuttaa tiukalta muissa järjestelmää käyttävissä maissa toteutuneiden kustannustietojen perusteella. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että myös hankintapäätöksen jälkeen huolehditaan järjestelmän hankintahintaan, ylläpitoon, käyttöön ja tulevaisuuden investointeihin liittyvien kustannusten läpinäkyvyydestä.

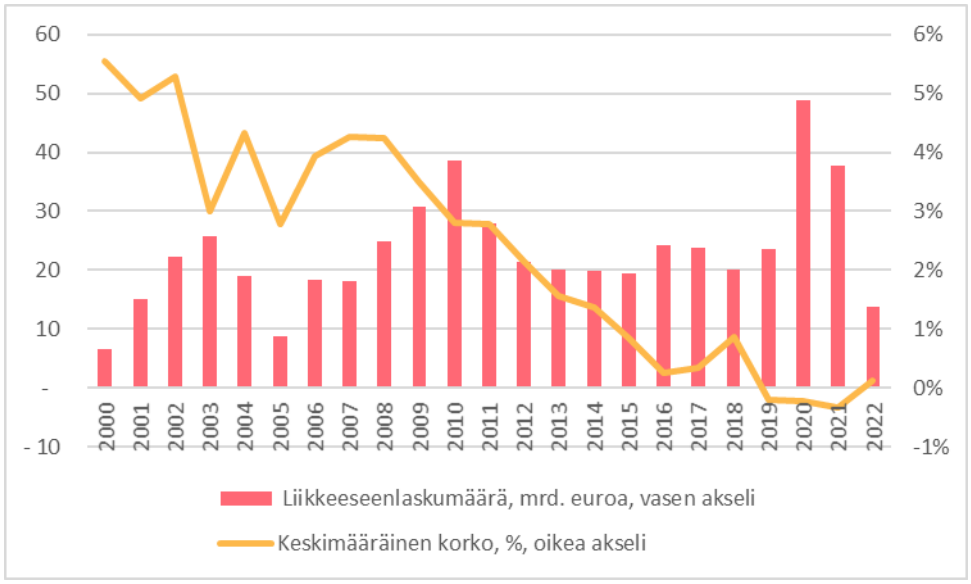
Valtion uuden velanoton korkotaso on kääntynyt nousuun

Valtionlainojen korot ovat kääntyneet nousuun vuoden 2022 alusta lähtien. Korkojen kehityksen taustalla on muun muassa inflaationäkymien muutos ja keskuspankkien elvytystoimien väheneminen. Kuviossa 1 esitetään 10-vuotisen valtionvelan markkinakorkojen kehitys Suomessa, Italiassa ja Saksassa. Suomen korkoero Saksaan on kasvanut hiukan sodan alettua. Samansuuntainen kehitys ilmeni koronan alkuaikoina. Koroissa näkyy pieni mutta jyrkkä lasku helmikuun ja maaliskuun vaihteessa, kun Venäjän hyökkäys alkoi.



Kuvio 1: *Suomen, Saksan ja Italian 10-vuotisen valtionlainan korko, sekä Suomen ja Saksan välinen korkoero.*

Valtion uuden velan keskimääräinen korko on ollut pitkään laskusuunnassa, mutta vuoden 2022 alussa korko nousi plussan puolelle (kuvio 2). Korkotason nousu on kuitenkin vielä hyvin maltillinen. Valtion pitkäaikaisten sarjaobligaatioiden koroissa on kuitenkin jyrkempää nousua, siinä missä lyhytaikainen velanotto toteutuu edelleen miinuskorolla. Valtionvelan liikkeeseenlaskumäärä pieneni vuonna 2021 verrattuna vuoteen 2020, vaikka taso oli edelleen korkeampi kuin vuosina ennen koronaa.



Kuvio 2: *Valtionvelan liikkeeseenlaskut 2000–2022 sekä liikkeeseenlaskujen toteutunut keskimääräinen korkotaso (tuotto). Keskimääräinen korko on laskettu painotettuna keskiarvona niiden liikkeeseenlaskujen perusteella, joiden korkotiedot on julkaistu Valtiokonttorin internet-sivuilla. Liikkeeseenlaskutavat ja velkakirjojen maturiteetit vaihtelevat, minkä takia eri vuosien korkotiedot kuviossa eivät kuvasta maksuajaltaan yhtä pitkien velkojen korkoja. Tiedoissa ei ole huomioitu koronvaihtosopimusten vaikutuksia. Vuoden 2022 tiedot ovat mukana 20.4. saakka. Lähde: Valtiokonttori, Suomen pankki ja VTV*

Talouden suhdanneindikaattori viittaa talouden vahvan kehityksen heikentymiseen

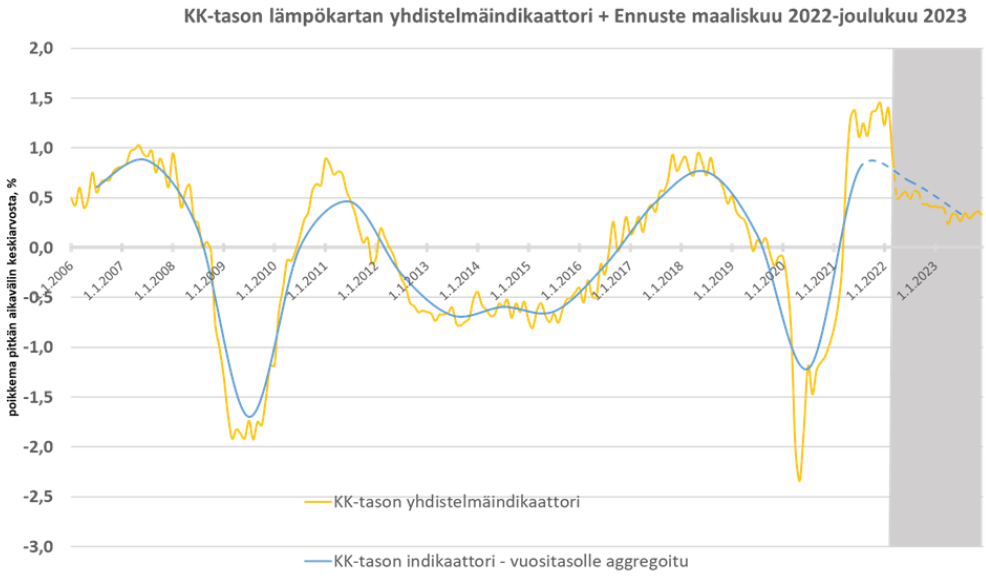
VTV:n finanssipolitiikan valvonnan tuottaman suhdannetilan lämpökartan värikoodi on edelleen vahvaa suhdannetilannetta kuvaten punaisella, mutta värisävyn voimakkuus on haalistunut Ukrainan sodan alkamisen jälkeen. Tämä viittaa talouden vahvan kasvunäkymän heikentymiseen (ks. kuvio 3). Maaliskuussa 2022 lämpökarttaan ilmestyi selkeästi sinistä ensimmäistä kertaa edellisen vuoden toipumisen jälkeen. Sota painaa voimakkaasti kuluttajien luottamusta alaspäin. Kuluttajaluottamus reagoi usein muita muuttujia herkemmin ja nopeammin suhdannekäänteisiin. Kuluttajahintaindeksi on sen sijaan vahvasti punaisella muun muassa siksi, että sota on nostanut energian ja elintarvikkeiden hintoja entisestään. Sodan, talouspakoteiden ja koronajälkeisen makrokuvan seurauksena on hyvin mahdollista, että kuluttajahintaindeksi kehittyy kuluvana vuonna eri suuntaan kuin muut lämpökartan muuttujat.

Värikoodi muuttui punaiseksi ensimmäistä kertaa koronapandemian puhkeamisen jälkeen huhtikuussa 2021. Korona supisti taloutta vuonna 2020 merkittävästi, mikä näkyi lämpökartassa ja sen indikaattoreiden avulla muodostettavassa yhdistelmäindikaattorissa historiallisen voimakkaana romahduksena. Lämpökartan mukaan edellisen vuoden talouden toipuminen oli melkein yhtä voimakas kuin vuoden 2020 romahdus. Vahva kehitys vakiintui kunnes sota pysäytti sen maaliskuussa 2022.

Vuosi	Avoimet työpaikat, muutos	Kapasiteetin käyttöaste	KHI, muutos	Kuluttaja-luottamus	Palkkasumma-kuvaaja, muutos	Palvelut-luottamus	Rakentaminen-luottamus	Teollisuus-luottamus	Työllisyysaste, muutos	Työttömyysaste, muutos	Vähittäiskauppa-luottamus	Yhdistelmäindikaattori (painotettu)
2022												
3		1,57	3,17	-1,00		0,40	0,79	1,26			-0,13	0,66
2	2,30	1,70	2,20	0,80	0,84	0,53	1,18	1,72	1,68	1,14	-0,05	1,41
1	1,92	0,86	2,13	0,47	1,58	0,36	0,94	1,41	1,49	1,10	0,59	1,25
2021												
12	3,44	1,63	1,46	0,29	0,81	0,76	1,11	1,46	2,10	1,43	0,04	1,46
11	3,15	1,14	1,61	1,34	0,67	0,71	1,09	1,88	0,83	1,16	0,71	1,39
10	3,53	1,25	1,24	1,60	0,64	0,65	0,95	1,75	0,76	1,02	0,71	1,36
9	2,84	0,91	0,72	2,00	0,98	0,41	0,72	1,63	0,07	0,93	0,32	1,13
8	2,47	1,14	0,50	1,54	0,91	0,23	0,59	1,71	2,10	0,97	0,47	1,25
7	2,43	0,73	0,27	1,34	1,18	0,76	0,39	1,31	1,34	1,08	0,02	1,12
6	2,58	0,92	0,35	1,49	2,22	0,53	-0,01	1,53	1,81	1,50	0,71	1,38
5	2,06	0,64	0,50	1,14	2,25	0,33	-0,19	1,12	2,56	1,81	0,68	1,30
4	1,70	0,38	0,42	1,58	0,98	-0,17	-0,01	0,75	0,14	1,55	0,82	0,76
3	0,66	0,26	-0,17	0,03	-0,60	-1,44	-0,53	0,09	0,14	-0,15	-0,02	-0,15
2	-0,65	-0,02	-0,47	0,29	-0,43	-1,50	-0,98	-0,31	-0,21	-1,38	0,29	-0,53
1	-0,77	0,48	-0,47	0,23	-1,64	-1,32	-0,78	-0,17	-1,72	-1,56	0,03	-0,75
2020												
12	-1,05	-0,13	-0,99	-0,53	0,14	-1,74	-0,76	-0,45	-1,70	-1,90	0,01	-0,90
11	-1,07	-0,49	-0,99	-0,33	-1,41	-1,79	-0,67	-1,00	-0,28	-1,74	-0,32	-1,02
10	-1,37	-0,83	-0,99	-0,82	-0,47	-1,79	-0,50	-1,12	-0,48	-1,82	-0,66	-1,08
9	-1,32	-0,80	-0,99	-0,71	-0,80	-1,87	-0,49	-1,47	-0,41	-1,83	-0,56	-1,15
8	-1,41	-1,07	-0,99	-0,62	-1,91	-1,75	-0,49	-1,39	-1,57	-2,03	0,14	-1,39
7	-1,13	-0,78	-0,69	-0,11	-0,64	-2,06	-0,26	-1,11	-1,20	-2,14	-0,59	-1,11
6	-1,43	-0,76	-1,13	-0,49	-1,98	-3,36	-0,91	-1,63	-1,33	-3,21	-0,90	-1,72
5	-1,33	-0,86	-1,28	-1,62	-3,49	-3,65	-0,74	-1,63	-2,05	-4,61	-0,72	-2,22
4	-1,35	-0,58	-1,36	-2,31	-1,37	-3,50	-0,82	-1,56	-0,77	-4,51	-2,16	-1,91
3	-1,37	-0,04	-0,69	-1,00	-0,30	-1,09	0,39	-0,53	-0,69	-1,43	-1,25	-0,77
2	-0,54	0,20	-0,54	-0,49	-0,33	-0,40	0,54	-0,38	-0,07	0,06	-0,71	-0,27
1	0,00	0,08	-0,39	-0,53	0,47	-0,01	0,49	-0,64	0,63	0,20	-0,37	-0,04

Kuvio 3: VTV:n finanssipolitiikan valvonnan lämpökartta (29.4.2022). Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto, ja VTV:n finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.[1]

Kuviossa 4 on esitetty sekä kuukausi- että vuositason yhdistelmäindikaattorin arvot. Kuukausitason yhdistelmäindikaattori kuvaa suhdannetilannetta paljon herkemmin kuin vuositason indikaattori. Tämä näkyy etenkin vuoden 2020 havainnoissa ja siinä, kuinka nopeasti ja tarkasti indikaattori reagoi koronakriisiin. Kuukausitason yhdistelmäindikaattori reagoi hyvin herkästi Suomen talouden äkkipysähdykseen huhtikuussa 2020 ja suhdanteen nopeaan kääntymiseen keväällä 2021. Maaliskuussa 2022 se näyttää reagoivan herkästi sodan alkamiseen.



Kuvio 4: Yhdistelmäindikaattori kuukausi- ja vuositasolla sekä kuluvan vuoden ennuste (harmaalla taustalla). Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto, Euroopan komissio. Laskelmat ja ennusteet: VTV:n finanssipolitiikan valvonta.[2]

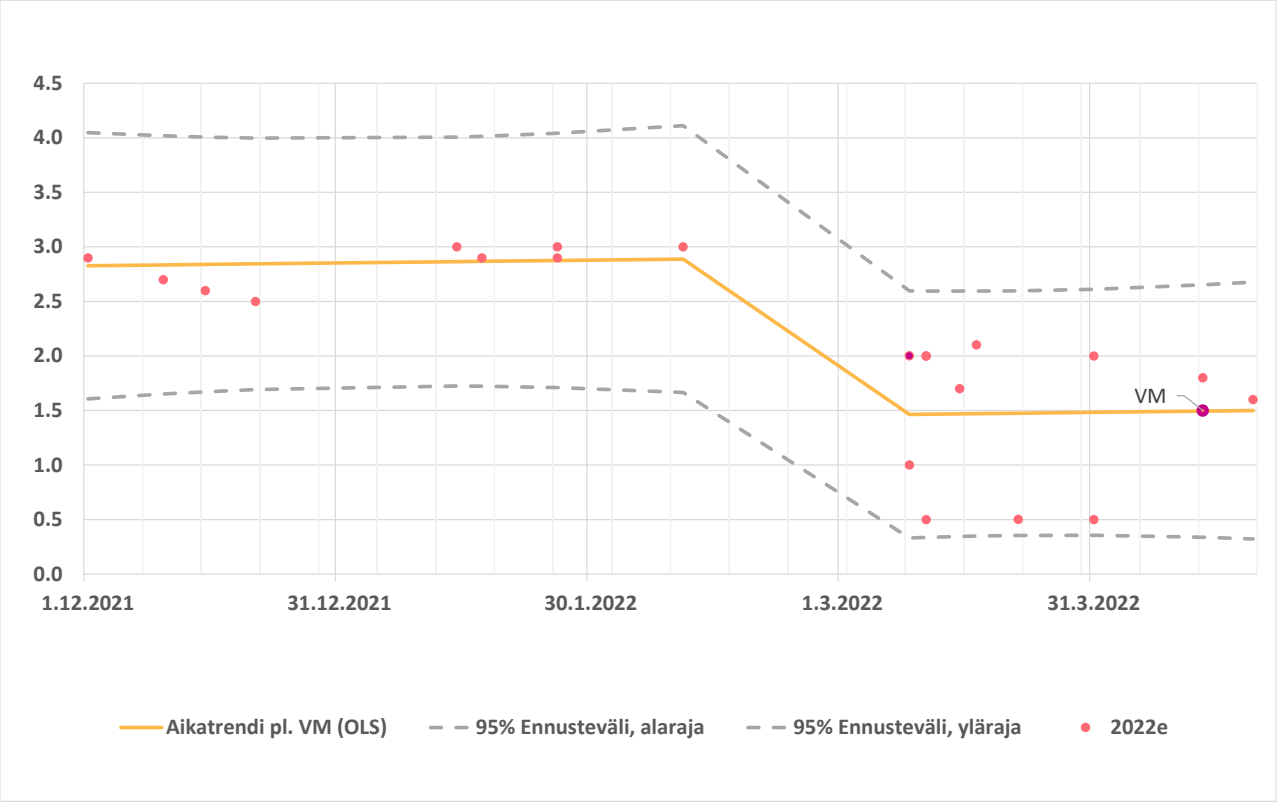
Kuviossa 4 on esitetty myös yhdistelmäindikaattorin kehityksen ennuste loppuvuoden 2022 jäljellä oleville kuukausille, sekä vuodelle 2023 (Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021b[3]). Ennusteen mukaan sodalla on pysyvä negatiivinen vaikutus talouteen. Talous toimisi edelleen keskitasoa korkeammalla tasolla sekä kuluvana että tulevana vuonna mutta ennusteura on pudonnut voimakkaasti sodan takia edellisestä suhdannehuipusta. Pudotuksen jälkeen indikaattori laskee hiljakseen neutraalin suhdannetilanteen suuntaan, mutta jää kuitenkin nollan ylläpuolelle. Ennusteiden realistisuuden analyysin mukaan (ks. alempana) Suomen BKT-kasvun konsensusennuste puolittui sodan alkaessa - jääden kuitenkin Suomen pitkän aikavälin kasvun yläpuolelle. Havainto on yhteensopiva erityisesti kuukausitason yhdistelmäindikaattorin ennusteuran kanssa. On huomioitava, että lämpökartan yhdistelmäindikaattorin ennusteeseen liittyy tällä hetkellä poikkeuksellisen suurta epävarmuutta.

Valtiovarainministeriön talousennuste on realistinen

[1] Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021a. Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021a: A monthly business cycle heatmap for the Finnish Economy.
Julkaisematon käsikirjoitus, finanssipolitiikan valvonta VTV.
[2] Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b: Forecast for the Finnish business cycle heatmap. Julkaisematon käsikirjoitus, finanssipolitiikan valvonta VTV.
[3] Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021b

Vielä viime vuoden lopulla ja tämän vuoden alussa ennustajat odottivat Suomen talouden jatkavan reipasta kasvua ja vauhdikasta toipumista Covid-19 -pandemian jäljiltä. BKT:n kasvuennusteet vuodelle 2022 keskittyivät vajaan 3 prosentin tuntumaan vuodenvaihteen molemmin puolin.

Venäjän aloitettua hyökkäyssodan 24 helmikuuta 2022, maailma muuttui ja Suomenkin talouskasvun näkymät heikentyivät merkittävästi. Maalis- ja huhtikuussa tuotettujen BKT-ennusteiden koko jakauma siirtyi alaspäin, ja vuoden 2022 ennusteet keskittyvät vain n. 1,5 prosentin ympärille. Huhtikuun tiedoilla ennusteajankohdan huomioiva konsensusennuste (ennusteiden aikatrendi) ennakoi vuodelle 2023 n. 1,2–1.3 prosentin kasvua ja vuodelle 2024 noin 1,4 prosentin kasvua.



Kuvio 5: *BKT-ennusteita vuodelle 2022, ennustehavaintojen aikatrendin avulla muodostettu konsensusennuste sekä 95 %:n ennustevälin ylä- ja alarajat. Lähde: ennusteiden tekijät, VTV.*

Työllisyystoimet etenivät helmikuussa, mutta vaalikauden työllisyystoimien yhteisvaikutukset ovat vielä kaukana tavoitteista

Hallituksen tavoitteena on nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä osana velkasuhteen vakauttamistavoitetta. Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mittaluokka on vuoden 2021 keväällä päivitetyn kestävyystiekartan mukaan 1–2 miljardia euroa.

Hallitusohjelman tavoite 75 prosentin työllisyysasteesta käytännössä saavutettiin helmikuussa 2021, mikäli arvioinnissa huomioidaan tilastoinnissa tapahtuneet muutokset. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa tehtiin viime vuonna muutoksia määritelmiin sekä keräys- ja haastattelutapoihin. Muutoksen myötä tilastoitujen työllisten määrä laski 30 000:lla, mikä vastaa työllisyysasteessa noin prosenttiyksikön muutosta. Siten hallitusohjelmassa asetettu 75 prosentin tavoite vastaa nykytilanteessa noin 74 prosenttia. Näin ollen tavoitteeseen suurin piirtein päästiin helmikuussa 2022, kun työllisyysasteen trendi nousi 74 prosenttiin. Suotuisan kehityksen taustalla voi olettaa olevan nopea toipuminen koronakriisistä sekä koronakriisin edeltävien rakenteellisten kehitysten jatkuminen esim. ikääntyvien työllisten osalta. Nopeaan toipumiseen koronakriisistä ovat

vaikuttaneet mm. maailmantalouden kehitys, laajat automaattiset vakauttajat ja suhdannetta tasaava elvyttävä finanssipolitiikka vuonna 2020.[4]

Hallitus linjasi syksyllä 2021, että hallituksen puoliväliriihessä sopimasta julkista taloutta 110 miljoonalla eurolla vahvistavasta työllisyyskokonaisuudesta päätetään 15.2.2022 mennessä. Linjauksen mukaisesti hallitus päätti 11.02.2022 uusista työllisyystoimista, joiden yhteenlaskettu työllisyysvaikutus on VM:n alustavien laskelmien mukaan 5 300–6 300 ja vaikutus julkiseen talouteen 110 miljoona euroa. Helmikuun päätöksistä mittaluokaltaan keskeisimmät ovat työttömyysturvan työssäoloehdon uudistaminen, omaehtoisen opiskelun työhakuvelvoite, opintotuen tulorajojen (pysyvä) korotus, TE-hallinnon digihankkeen jatkoa ja 100 %:sen palkkatuen käytön rajoittaminen.[5] Toimien vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen on listattu taulukossa 1. Sarakkeessa A esitetään toimien työllisyysvaikutukset, jotka suurelta osin perustuvat VM:n julkaisemiin tietoihin. ”TE-hallinon digihankkeen jatko”-toimen osalta vaikutus työllisyyteen on otettu asiaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 225/2021 vp), ja VM:n julkaisema luku on suluissa. Opintotuen tulorajojen korotuksen osalta on kyse toimenpiteestä, jonka hallitus päätti tilapäiseksi toimeksi jo syksyllä 2021, ja toimi muutettiin helmikuussa pysyväksi toimeksi. Pysyvänä toimena se edesauttaa hallituksen tavoitetta vakauttaa julkisyhteisöjen velkasuhde vuosikymmenen loppuun mennessä. On kuitenkin huomioitava, että VM:n laskelmassa on oletettu, että tulorajojen korotus ei vaikuttaisi opintojen etenemiseen. Koska tutkimustietoa siitä, miten tulorajat vaikuttavat opintojen etenemiseen ei ole, tätä voi pitää perusteltuna oletuksena. Siihen liittyy kuitenkin riski, kuten VM aiheellisesti kirjoittaa taustamuistossa. Jatkoanalyysi siitä kuinka herkästi laskelman tulokset riippuvat oletuksesta olisi ollut toivottavaa riskin suuruuden hahmottamiseksi.

Taulukko 1. Helmikuun 2022 työllisyystoimien vaikutuksia.

Toimenpide	(A) Vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä (toimenpiteen valmistelusta vastaava ministeriö)	Nettovaikutus julkiseen talouteen (perustuu lisätyöllisten vaikutusarvioon (A), VM), milj. euroa	Nettovaikutus julkiseen talouteen (perustuu VM:n lisätyöllisten vaikutusarvioon, VTV), milj. euroa
Välisumma	**5 300–6 300**	**ei poikkea sarakkeesta A**	**110 (ei sisällä TE digi)**	**97–126**
Työttömyysturvan työssäoloehdon uudistaminen	1 500[6]		54	54
Omaehtoisen opiskelun työhakuvelvoite	1 100		41	36–44
Opintotuen tulorajojen pysyvä korotus	2 500		12,2	12,2
TE-hallinon digi hankkeen jatkoa	200–1 200[7] (700)		3–21 (16,1) (brutto)	- 14 – + 7
100 %:sen palkkatuen käytön rajoittaminen	vähäinen		10,3	10,3
Muita toimia	vähäiset/ei arvioitu		- 2 / ei arvioitu	-2 / ei arvioitu

Taulukon toiseksi viimeisessä sarakkeessa esitetään VM:n haarukoimia (netto)vaikutuksia julkiseen talouteen. VM julkaisi näitä nettovaikutuksia kaikkien toimenpiteiden osalta paitsi TE-hallinon digihankkeen jatkon osalta. VM:n mukaan toimenpiteen vaikutus on 16,1 milj. euroa (700 lisätyölliset kertaa 23 000 euroa), kun ei oteta huomioon toimenpiteen kustannuksia.

[4] Elvyttävällä finanssipolitiikalla voi olla pysyviä myönteisiä vaikutuksia talouteen ja työllisyyteen. Ks. Lainà, P. 2021. Koronaelvytyksen hystereesisvaikutus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 117, 2/2021.
[5] Muiden toimien vaikutukset ovat hyvin rajalliset tai toimista on vain alustava tietoa ja niitä ei ole arvioitu.
[6] VM ja Työttömyysturvan kehittämisen työryhmän raportti
[7] (HE 225/2021 vp)

VM kuitenkin muistuttaa taustamuistossa, että toimelle on osoitettu määrärahoja vuosina 2016–2021 yhteensä 50,9 milj. euroa. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä toimen bruttovaikutukseksi julkiseen talouteen esitetään 3–21 milj. euroa, ja esityksen mukaan TE-hallinon digihankkeen kehittämis- ja käyttöönottokustannusten arvioidaan yhteensä olevan noin 98,7 milj. euroa. Tämän lisäksi ylläpitokustannusten arvioidaan olevan 5–7 milj. euroa vuodessa. Hankkeen bruttovaikutusta ei ole otettu huomioon taulukossa julkisen talouden vaikutusten kokonaissummassa. Taulukon 1 listattujen toimien nettovaikutusten summa on 115,5 milj. euroa. Muiden pienempien toimien osalta, joiden vaikutuksia ei ole arvioitu on sitten jätetty 5 milj. euroa liikkumavaraa. Näin kokonaissummaksi muodostuu lopulta 110 milj. euroa.

Taulukon viimeisestä sarakkeessa esitetään VTV:n finanssipolitiikan valvonnan haarukoima nettovaikutus julkiseen talouteen. Arviot perustuvat VM:n laskelmiin ja arvioihin lisätyöllisten määrästä. Laskelmien logiikka on sama, mutta yhden lisätyöllisen vaikutukseksi julkiseen talouteen on oletettu 18 000–25 000 euroa vuodessa. Näin pyritään huomioimaan laajemmin vaikutuksiin liittyvää epävarmuutta.[8] Samalla on huomioitu lisätyöllisiä koskevissa tiedoissa esiintyvät vaihteluvälit. TE-hallinnon digihankkeen osalta bruttovaikutuksesta tulee vähentää kustannukset. Jos oletetaan hallituksen esityksessä arvioiduille kustannuksille (98,7 milj. euroa) lineaarinen poisto ja vaikutusajaksi kymmenen vuotta[9] (vuosipoistoksi muodostuu 10 milj. euroa) ja lisätään siihen arvioidut vuosittaiset ylläpitokustannukset (5–7 milj. euroa) tulisi bruttovaikutuksesta vähentää yhteensä 15–17 milj. euroa. Nettovaikutukseksi jää näin ollen -14 – +7 milj. euroa. Kun lasketaan kaikkien toimien nettovaikutukset yhteen, ja jätetään yllä mainittu liikkumavara muiden toimien osalta huomioimatta, saadaan kokonaisnettovaikutukseksi 97–126 milj. euroa. Tätä voi pitää yhtenä lisäaskeleena julkista taloutta parantavien työllisyystoimien etenemisessä.

Kokonaiskuvan saamiseksi hallituksen työllisyystoimista on huomioitava hallituksen työllisyyspäätökset koko vaalikaudelta. Hallituksen aiemmat työllisyystoimet on päätetty pääosin vuosien 2019, 2020 ja 2021 budjettiriihessä, vuoden 2021 kehysriihessä ja joulukuussa 2020 (ikääntyneitä koskeva työllisyyspaketti). Tähän asti päätetyistä toimista vaikutuksiltaan merkittävimmät ovat ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden poisto, pohjoismainen työvoimapalveluiden malli ja kuntien kannustinmalli. Taulukossa 2 esitetään hallituksen toimien vaikutukset työllisyyteen sekä julkiseen talouteen toimenpidekokonaisuuksittain.[10]

Arviota lisätyöllisten määrästä voi pitää työllisyysvaikutuksena, jos sen taustalla on laskelma, joka perustuu perusteltuihin oletuksiin ja tieteellisin laskentakaavoihin tai mallinnuksiin. Sarakkeessa A esitetään nämä vaikutusarviot työllisyystoimista. Arviot perustuvat suurelta osin VM:n tekemiin analyyseihin. Sarakkeessa B sen sijaan esitetään arvio työllisyysvaikutuksista työllisyyspotentiaaliin tai skenaarioon perustuen. Erityisesti vuoden 2021 kehysriihen päätösten osalta hallitus on julkaissut työllisyyspotentiaaleja tai skenaarioita. Skenaarioita ja potentiaaleja ei voida pitää varsinaisina työllisyysvaikutusarvioina, koska laskelmien oletukset tai laskentamenetelmät eivät ole riittävästi perusteltuja, tai laskelmien tarkoituksena on tosiasiassa hahmottaa jonkin toimenpiteen kohderyhmän koko.[11] Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä perustuu toimenpiteen valmistelusta vastaavan ministeriön tai ministeriöiden yhteistyössä tekemään arvioon.

Taulukko 2. Hallituksen työllisyystoimien vaikutus julkiseen talouteen vaalikaudelta.

Toimenpide-kokonaisuuksia	(A) Vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä, henkilöä (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä, henkilöä (toimenpiteen	Nettovaikutus julkiseen talouteen, milj. € (perustuu vaikutusarvioon lisätyöllisten määrästä (sarake A) , VM)	Nettovaikutus julkiseen talouteen, milj. € (perustuu VM:n vaikutusarvioon lisätyöllisten määrästä, VTV)[12]

[8] Katso myös aiemmat fipo-valvonnan raportit, Seuri (2020) ja VM:n kestävyysvajelaskelma.
[9] Valtiokonttorin poistomääräyksessä tietojärjestelmien poistoajaksi on määritelty 3–17 vuotta (aineettomat oikeudet) tai 3–20 vuotta (muut pitkävaikutteiset menot). Palkeiden käyttöomaisuuskirjanpidon mukaan (ostetuissa) itse valmistetuissa järjestelmissä poistoajat ovat (3–15) 5–15 vuotta. HE:ssa 225/2021 vp kuvatuissa tietojärjestelmän ominaisuuksien ja käyttötarkoituksen perusteella on poistoajaksi oletettu 10 vuotta.
[10] Vaikutukset toimenpiteittäin esitetään helmikuun päätösten osalta taulukossa 1.
[11] Esimerkiksi jatkuvan oppimisen uudistuksen osalta HE:sta 76/2021 vp ei esitetä arviota lisätyöllisten määrästä. Toimen työllisyysluku kuvataan muissa kohdissa kuitenkin olevan 10 000, vaikka kyse on tosiaan skenaariosta.
[12] Lisätietoja työllisyystoimien julkistaloudellisten vaikutusten laatimisesta on saatavilla finanssipolitiikan valvonnan raporteista: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020, joulukuu 2020; Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, toukokuu 2020.

		valmistelusta vastaava ministeriö)		
Helmikuun 2022 päätökset	5 300–6 300	ei poikkea sarakkeesta A	110 (pl. TE digi)	97–126
Budjettiriihen 2021 päätökset	150–650	ei poikkea sarakkeesta A	–15– – 66	–15– –66[13]
Kehysriihen 2021 päätökset	11 000	40 000–44 500	150	119–165
Vuoden 2020 päätökset (budjettiriihen ja muut)[14]	30 300–31 400	ei poikkea sarakkeesta A	325	189–518
Muut työllisyyttä koskevat päätökset (ei mukana hallituksen kirjauksessa)	−17 000– −7 500	-	-	−464– −166
Loppusumma: Ilman kielteisiä päätöksiä	47 000–49 000	(76 000–83 000)	+519– +570	**+339– +794**
Loppusumma: Sisältää kielteiset päätökset, suora	30 000–42 000	-	-	**−125– +628**
Loppusumma: Kestävyysvajeen painelaskelma vertailukohtana	27 300–32 200	-	-	**+29– +514**

Toimien työllisyyspotentiaalien ja skenaariolaskelmien rinnastaminen vaikutusarvioihin on johtanut siihen, että työllisyystoimien vaikutusten summasta on ollut esillä toisistaan poikkeavia arvioita. On hyvä, että työ- ja elinkeinoministeriö tarjoaa ajantasaisen listauksen[15] työllisyystoimista, mutta ei ole johdonmukaista, että katsauksesta ei käy ilmi, onko kyse toimien potentiaalista vai vaikutusarvioista. Tietojen epäjohdonmukaisen rinnastamisen lisäksi kielteisesti työllisyyteen vaikuttavien työllisyystoimien poisjättäminen ministeriöiden ja hallituksen julkaisuissa johtaa siihen, että toimenpiteiden vaikutusten summasta ja jopa tavoitteiden saavuttamisesta on esillä toisistaan poikkeavia arvioita.

Läpinäkyvyyden ja vertailukelpoisuuden vuoksi taulukossa 2 on esitetty kolme erilaista tapaa, joilla toimien vaikutukset voidaan laskea yhteen. Ensimmäinen tapa jättää hallituksen työllisyyttä heikentävien päätösten vaikutukset huomioimatta. Toinen tapa huomioi sekä työllisyyttä lisäävien että heikentävien päätösten vaikutukset. Kolmannessa tavassa lähtökohtana on velkasuhteen vakauttamiseksi laaditun kestävyystiekartan pohjana oleva kestävyysvajearvio. Tämä kolmas laskentatapa on yhteensopiva kestävyysvajearvion ja kestävyystiekartan kanssa.

[13] Perustuu valtiovarainministeriöön vaikutusarvioon. Tätä kirjoitettaessa ei vielä ole tarkka tietoa uudistuksen yksityiskohdista.

[14] Ei sisällä alustavaa arviota yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen korottamisen seurauksista yli 55-vuotiaiden työllisyyspaketissa. Arvio tarkentui ja on huomioitu budjettiriihen 2021 päätöksen kohdalla. Palkkatuen uudistuksen osalta arvio lisätyöllisistä tarkentui ja huomioitu kehysriihen 2021 päätöksellä.

[15] https://tem.fi/hallituksen-tyollisyystoimet-ja-niiden-vaikutukset

Kun huomioidaan aktiivimallin purkamisen ja vuoden 2020 talousarvion sisältämien toimien työllisyyttä heikentävät vaikutukset, tehtyjen työllisyyspäätösten kokonaisvaikutus julkiseen talouteen on finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan noin −125– +628 miljoonaa euroa. Kun päätettyjä työllisyystoimia arvioidaan suhteessa keväällä 2021 kestävyystiekartassa esitettyyn velkauraan, tulee huomioida, että päätetyistä toimista ansiosidonnaisen lisäpäivien alaikärajan nosto ja viidesosa aktiivimallista on huomioitu jo aiemmin julkisen talouden kestävyysvajearviossa. Siksi päätettyjen työllisyystoimien osuus kestävyystiekartassa eri toimilla tavoitellusta 2–2,5 miljardin euron julkisen talouden kokonaisvahvistamisesta velkasuhteen vakauttamiseksi jää noin +29 – +514 miljoonaan euroon. Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mittaluokaksi oli kevään 2021 kestävyystiekartassa arvioitu 1–2 miljardia euroa.

Hävittäjähankkeessa on huolehdittava kustannusten läpinäkyvyydestä

Valtioneuvosto päätti 10.12.2021, että Suomi hankkii 64 yhdysvaltalaista Lockheed Martinin valmistamaa F-35A-hävittäjää sekä niihin liittyvän aseistuksen ja muut keskeiset järjestelmät. Kehyksen piiriin kuuluvat määrärahat sisältävät vuosina 2023—2026 Ilmavoimien hävittäjähankkeen osuutta yhteensä 4,8 miljardia euroa. Varsinaiseen suorituskyvyn rakentamiseen on käytettävissä vuoden 2021 talousarvion mukaisesti 9,4 miljardin euron tilausvaltuuden lisäksi 579 miljoonaa euroa.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että myös hankintapäätöksen jälkeen huolehditaan järjestelmän hankintahintaan, ylläpitoon, käyttöön ja tulevaisuuden investointeihin liittyvien kustannusten läpinäkyvyydestä. Yhdysvaltain liittovaltion tarkastusvirasto GAO seuraa tiiviisti F-35:n kehitysohjelman kustannuksia. GAO julkaisi tuoreimman F-35-raporttinsa 25.4.2022. Raportin mukaan kehitysohjelman kustannukset ovat edelleen tavoiteltua korkeammalla tasolla. Myös aikatauluviiveet jatkuvat. Vaikka myös yksittäisten koneiden hankintahintaan liittyy nousupaineita, kohdistuu Suomen hävittäjähankkeen merkittävin riski F-35-järjestelmän vuotuisiin käyttö- ja ylläpitokuluihin. Vuotuisten käyttö- ja ylläpitokulujen ylärajaksi on asetettu 254,1 miljoonaa euroa vuoden 2021 hinta- ja kustannustasossa. Tähän mennessä muualla toteutuneiden kustannusten ja verrokkimaiden hankinnoista julkisuuteen annettujen tietojen perusteella Suomessa asetettu käyttö- ja ylläpitokulujen yläraja on erittäin tiukka. Koko laajuudessaan käyttö- ja ylläpitokustannukset alkavat realisoitua vasta 2030-luvun alussa, kun Suomen hankkima F-35-laivasto on kokonaan käytössä.

VTV:n tarkastuksen (Puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden kustannukset ja rahoitus, 2020) ja siihen liittyvän jälkiseurannan perusteella HX-hankkeen valmistelu on ollut perusteellista ja laadukasta. Hankkeeseen on sisältynyt myös ulkopuolista laadunvarmistusta (Deloitte). HX-kandidaatit ovat pitäneet tarjouskilpailua aitona, sillä kaikki viisi kandidaattia halusivat pysyä mukana hankkeen loppuun saakka. Tarkastusvirasto jatkaa hävittäjähankkeen jälkiseurantaa vuoden 2022 loppuun. Seurannan päätteeksi laaditaan jälkiseurantaraportti. Mahdollisista uusista tarkastushankkeista päätetään tarkastusviraston vuotuisen tarkastussuunnittelun yhteydessä.

Lisätietoja:

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

Vanhempi ekonomisti Arto Kokkinen, arto.kokkinen@vtv.fi; 050 351 2926

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi, teemu.kalijärvi@vtv.fi; 040 732 4637