Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio
Ylitarkastaja Sini Salmi
Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

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

Asiantuntijapyyntö 29.4.2022

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

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa julkisen talouden suunnitelmasta 2023-2026. Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään julkisen talouden suunnitelmaa VTV:n finanssipolitiikan valvonnan kevään 2022 arvion alustavan sisällön pohjalta. Finanssipolitiikan valvonnan kevään raportti julkaistaan 3.6.2022, minkä yhteydessä alustaviin arvioihin voi tulla tarkennuksia.

Tiivistelmä lausunnosta

Venäjän hyökkäyksestä 24. helmikuuta 2022 syttynyt Ukrainan sota alkoi tilanteessa, jossa talous oli juuri selvinnyt koronapandemiasta väljemmille vesille. Sota muutti välittömästi suhdannekuvaa sekä talouden näkymiä tuleville vuosille. Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) 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 markkinakorot ovat nousseet.

Ennusteiden epävarmuus on Ukrainan 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. Kehyspoikkeus turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta on perusteltu tapa mahdollistaa tarvittavat menolisäykset. Koska kehyspoikkeuksen määritelmä on laaja ja poikkeuksella voidaan lisätä joiltain osin myös pysyvien menojen määrää, on tärkeää, että perustelut tietyn menokokonaisuuden kuulumiselle turvallisuuspoliittisen poikkeuksen piiriin ovat läpinäkyvästi saatavilla ja että kyseiset menokokonaisuudet voidaan tarvittaessa erottaa normaalisti kehysmenojen piirissä olevista menoista. Erityisesti tilanteessa, jossa kehys ei rajoita tiettyjen menojen määrää, kyseisten 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 eurolla. 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.

Ukrainan 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. Se lasketaan tekemällä nimelliseen jäämään suhdannekorjaus. 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 täyttävät lainsäädännön vaatimukset. Valtioneuvosto antoi 28.4.2022 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 vaikutukset ovat noin 0–500 miljoonaa euroa. Hallituksen työllisyysastetta koskeva tavoite puolestaan lähes saavutettiin alkuvuonna 2022, mikäli arviossa huomioidaan työllisyysasteen tilastoinnissa tapahtuneet muutokset.

Venäjän hyökkäyksestä johtuen hallitus ei keväällä 2022 julkaissut päivitettyä versiota kestävyystiekartasta, jossa oli vuosina 2020 ja 2021 asetettu julkisen talouden velkasuhdetta koskeva tavoite ja käsitelty tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Velkasuhdetta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi on olennaista toteuttaa vähintään kerran vuodessa tilanneseuranta toimien etenemisestä sekä tarvittavien uusien toimien mittaluokasta. Kestävyystiekartta tulisi päivittää mahdollisimman pian vastaamaan muuttuneita talousnäkymiä.

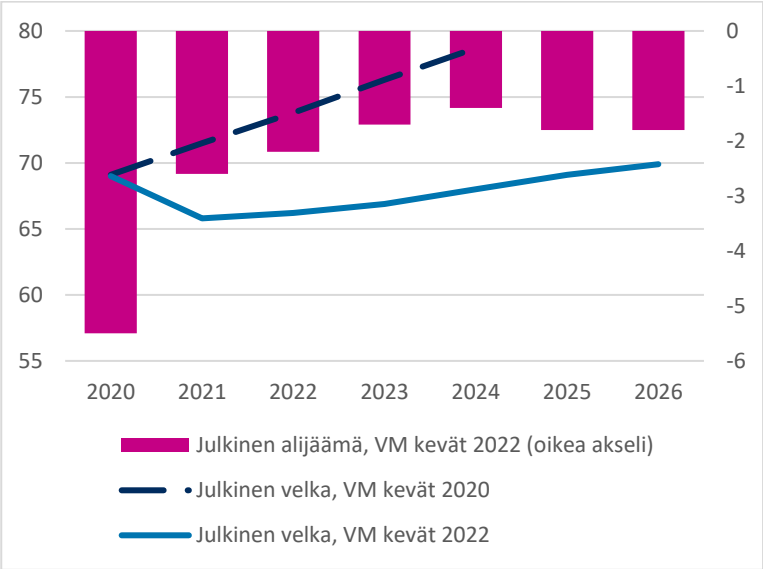
Velkasuhteen kasvun taittamisen tavoite ei muuttuneissakaan olosuhteissa ole saavuttamattomissa. On kuitenkin todennäköistä, että pelkin hitaasti vaikuttavin rakenteellisin toimin ei voida varmistaa velkasuhteen vakautumista tai kääntymistä laskuun. Tällöin tarvitaan myös menojen priorisointia, verotuksen kokonaisvaltaista tarkastelua ja niiden pohjalta tehtäviä päätösperäisiä, valtion rahoitusasemaa vahvistavia toimia. Näiden toimien 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, tulisi toimenpiteitä valitessa 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.

Julkisen talouden velkaantuminen jatkuu ja valtion uuden velanoton korkotaso on kääntynyt nousuun.

Koronapandemia verotti julkista taloutta etenkin vuonna 2020. Vuoden 2021 julkisessa velassa sekä alijäämässä elpyminen koronapandemiasta näkyi jo selvästi. Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuun 2022 loppupuolella heikensi yllättäen Suomen julkisen talouden näkymiä. Julkinen velka kääntyy tänä vuonna loivaan nousuun (kuvio 1). Vertailtaessa ensimmäisen koronakevään 2020 velkasuhde-ennustetta kevään 2022 ennusteeseen on selvää, että koronapandemiasta selvittiin alkuperäisiä arvioita huomattavasti helpommalla. Velkasuhteen ei myöskään odoteta sodan heikentämän näkymänkään oloissa nousevan vuonna 2024 yhtä korkealle, kuin mihin sen odotettiin edellisen kriisin alussa nousevan. Muiden tekijöiden ohella näkymään vaikuttaa kohonnut inflaatio: se vaikuttaa positiivisesti velkasuhteeseen, sillä bruttokansantuote inflatoituu samalla kun olemassa oleva vanha velkakanta pysyy ennallaan.

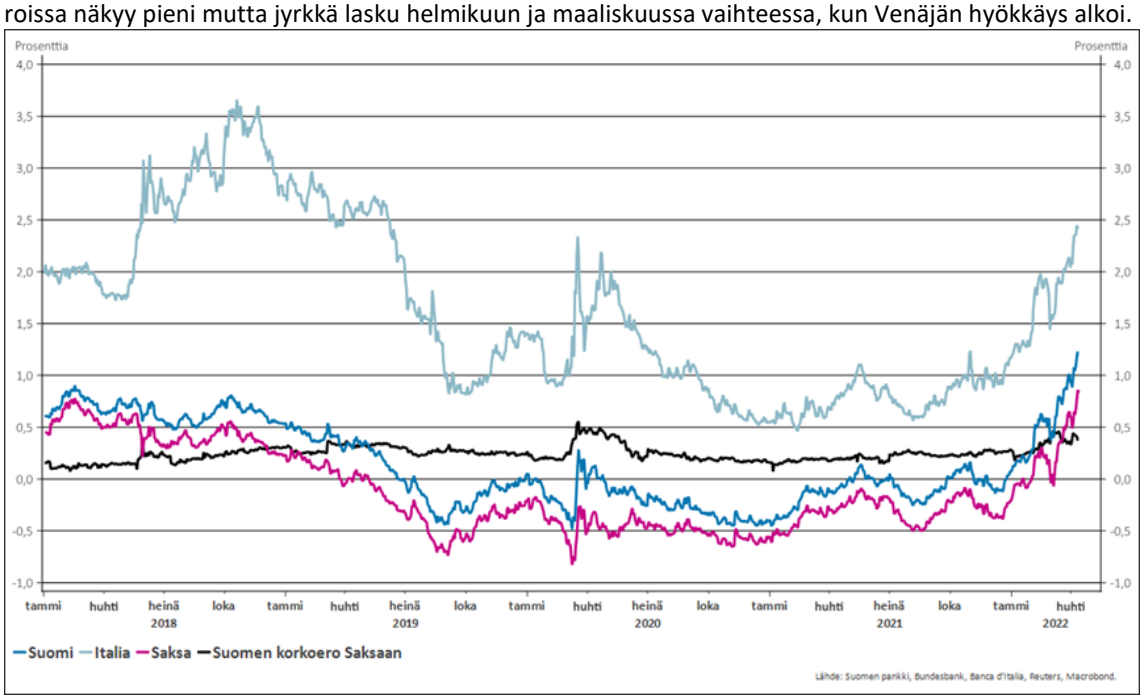
Valtionvarainministeriön ennusteen mukaan Suomen julkinen alijäämä pienenee vuoteen 2024 asti ja kasvaa vuosina 2025 ja 2026 (kuvio 1). Kasvu johtuu osittain hävittäjälentokoneiden ensimmäisistä luovutuksista Suomelle, joiden ennusteessa oletetaan alkavan 2025. Hävittäjähankinnat näkyvät julkisessa velassa jo vuonna 2022 maksujen alkamisen

vuoksi. Julkisen velan BKT-suhde kääntyy vuonna 2022 loivaan nousuun, joka jatkuu valtionvarainministeriön ennusteen mukaan vuoteen 2026 asti.



Kuvio 1: *Julkisen alijäämän ja velan ennusteita 2020–2025, % suhteessa BKT:hen. Lähteet: Tilastokeskus, VM ja EU-komissio*

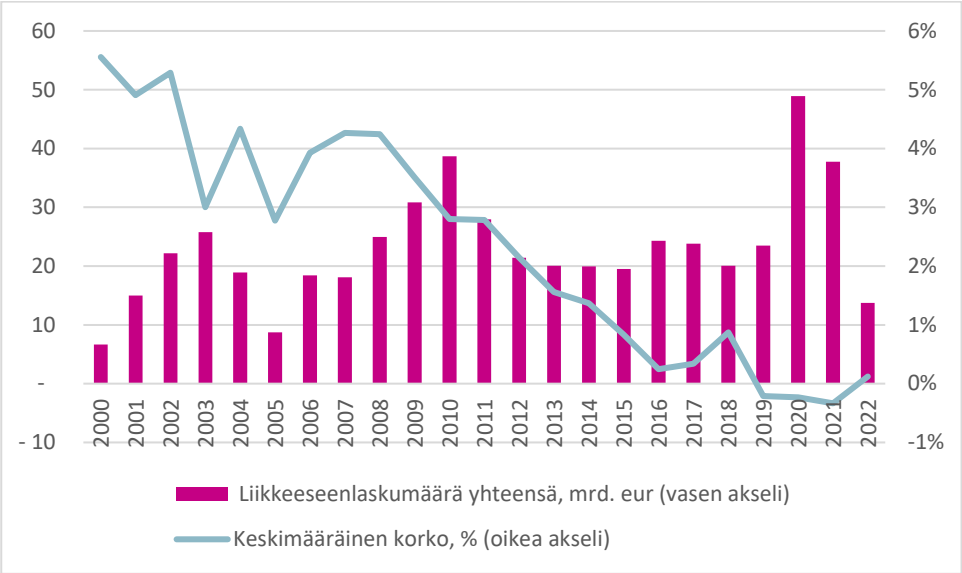
Valtionlainojen korot ovat kääntyneet nousuun vuoden 2022 alusta lähtien. Korkojen kehityksen taustalla on muun muassa inflaationäkymien muutos ja keskuspankkien elvytystoimien väheneminen. Kuviossa 2 esitetään 10-vuotisen valtionvelan markkinakorkojen kehitys Suomessa, Italiassa ja Saksassa. Suomen korkoero Saksaan on kasvanut hiukan Venäjän hyökkäyssodan alettua ja lähenee 0,5 prosenttia. Samansuuntainen kehitys ilmeni koronan alkuaikoina. Koroissa näkyy pieni mutta jyrkkä lasku helmikuun ja maaliskuussa vaihteessa, kun Venäjän hyökkäys alkoi.



Kuvio 2: *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 3). Korkotason nousu on kuitenkin vielä hyvin maltillinen. Valtion lyhytaikainen velanotto toteutuu edelleen miinuskorolla, mutta pitkäaikaisten sarjaobligaatioiden koroissa on tätä jyrkempää nousua. Valtionvelan

liikkeeseenlaskumäärä pieneni vuonna 2021 verrattuna vuoteen 2020, vaikka taso oli edelleen korkeampi kuin vuosina ennen koronaa.



Kuvio 3: 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 värin sävy on haalistunut Ukrainan sodan alkamisen jälkeen.[1] Haalistuminen viittaa talouden kasvunäkymien heikentymiseen (ks. kuvio 4). Maaliskuussa 2022 lämpökarttaan ilmestyi suhdanteen heikkenemisestä kertovaa sinistä ensimmäistä kertaa edellisen vuoden toipumisen jälkeen. Venäjän aloittama hyökkäyssota painaa kuluttajien luottamusta voimakkaasti alaspäin. Kuluttajaluottamus reagoi usein muita muuttujia herkemmin ja nopeammin suhdannekäänteisiin. Kuluttajahintaindeksi on sen sijaan vahvasti punaisella muun muassa siksi, että Ukrainan sota on nostanut energian ja elintarvikkeiden hintoja entisestään. Sodan, talouspakoteiden ja koronakriisin jälkeisen makrokuvan seurauksena on hyvin mahdollista, että kuluttajahintaindeksi kehittyy kuluvana vuonna eri suuntaan kuin muut lämpökartan muuttujat.

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

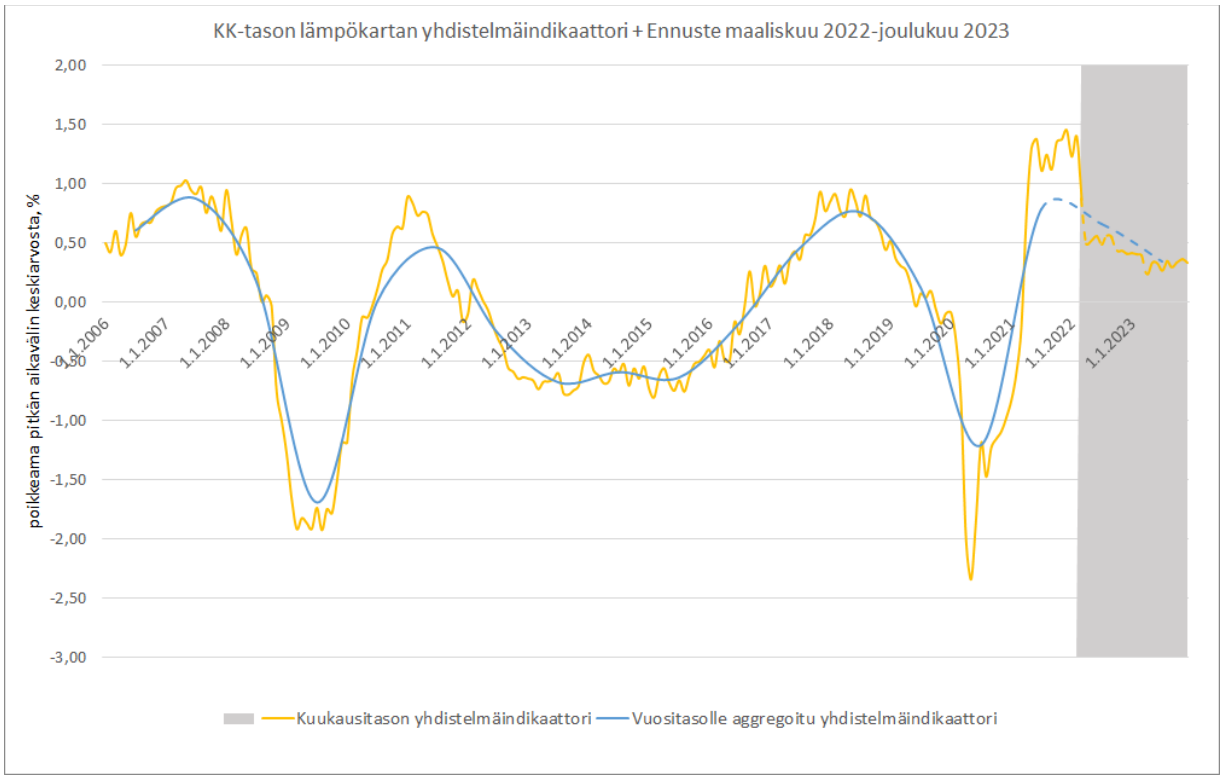
[1] Suhdannetilan lämpökartta on Suomen talouden suhdannetilaa värikoodien avulla kuvaava mittari, joka perustuu talouden tilaa kuvaaviin indikaattoreihin. Mitä suurempi osuus indikaattoreista on samaan aikaan punainen tai sininen, sitä todennäköisempää on, että taloudessa koetaan joko hyviä tai huonoja aikoja. Lisätietoja suhdannetilan lämpökartasta on saatavilla kartan nettisivulta, eduskuntakertomuksesta Dnro 705/04.04.01/2021, Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta D/189/04.04.01/2021, ja Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021a[1] (A monthly business cycle heatmap for the Finnish Economy. Julkaisematon käsikirjoitus.)

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	-4,63	-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 4: VTV:n finanssipolitiikan valvonnan lämpökartta (29.4.2022). Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto, ja VTV:n finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.[2]

Talouden suhdannetilannetta voidaan tarkastella sekä kuukausi- että vuositason yhdistelmäindikaattorin avulla (kuvio 5). Kuukausitason yhdistelmäindikaattori kuvaa suhdannetilanteen muutoksia herkemmin kuin vuositason indikaattori. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että kuukausitason yhdistelmäindikaattori reagoi hyvin nopeasti ja tarkasti talouden koronasta johtuneeseen äkkipysähdykseen huhtikuussa 2020 ja vastaavasti suhdanteen nopeaan positiiviseen käänteeseen keväällä 2021. Maaliskuussa 2022 se näyttää käytettävissä olevin tiedoin reagoineen sodan alkamiseen.

[2] Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021a.



Kuvio 5: Yhdistelmäindikaattori kuukausitasolla (keltainen viiva) ja vuositasolla (sininen viiva) sekä kuluvan vuoden ennuste (harmaalla taustalla). Kuukausitason yhdistelmäindikaattori reagoi nopeasti Suomen talouden äkkipysähdykseen huhtikuussa 2020 ja vastaavasti suhdanteen nopeaan positiiviseen käänteeseen keväällä 2021. Maaliskuussa 2022 se näyttää käytettävissä olevin tiedoin reagoineen sodan alkamiseen. Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto, Euroopan komissio. Laskelmat ja ennusteet: VTV:n finanssipolitiikan valvonta.[3]

Kuviossa 5 on esitetty myös yhdistelmäindikaattorin ennuste kuukausille huhti-joulukuu 2022 (lisäksi 4 muuttujaa ennustettu maaliskuulle), sekä vuodelle 2023 (Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021b[4])[5]. Ennusteen mukaan Ukrainan sodalla on ennustehorisontin loppuun asti negatiivinen vaikutus talouteen. Talouden aktiviteetti olisi edelleen keskitasoa korkeammalla tasolla sekä kuluvana että tulevana vuonna, mutta ennusteura putoaa sodan takia selvästi edellisestä suhdannehuipusta. Pudotuksen jälkeen indikaattori laskee hiljakseen neutraalin suhdannetilanteen suuntaan, mutta jää kuitenkin nollan ylläpuolelle. Ennusteiden realistisuuden analyysin mukaan (ks. sivu 13) Suomen BKT-kasvun konsensusennuste puolittui sodan alkaessa mutta jäi kuitenkin Suomen pitkän aikavälin kasvun yläpuolelle. Havainto on yhteensopiva erityisesti kuukausitason yhdistelmäindikaattorin ennusteuran kanssa. On huomioitava, että lämpökartan suhdanneindikaattorin ennusteeseen liittyy tällä hetkellä poikkeuksellisen suurta epävarmuutta.[6]

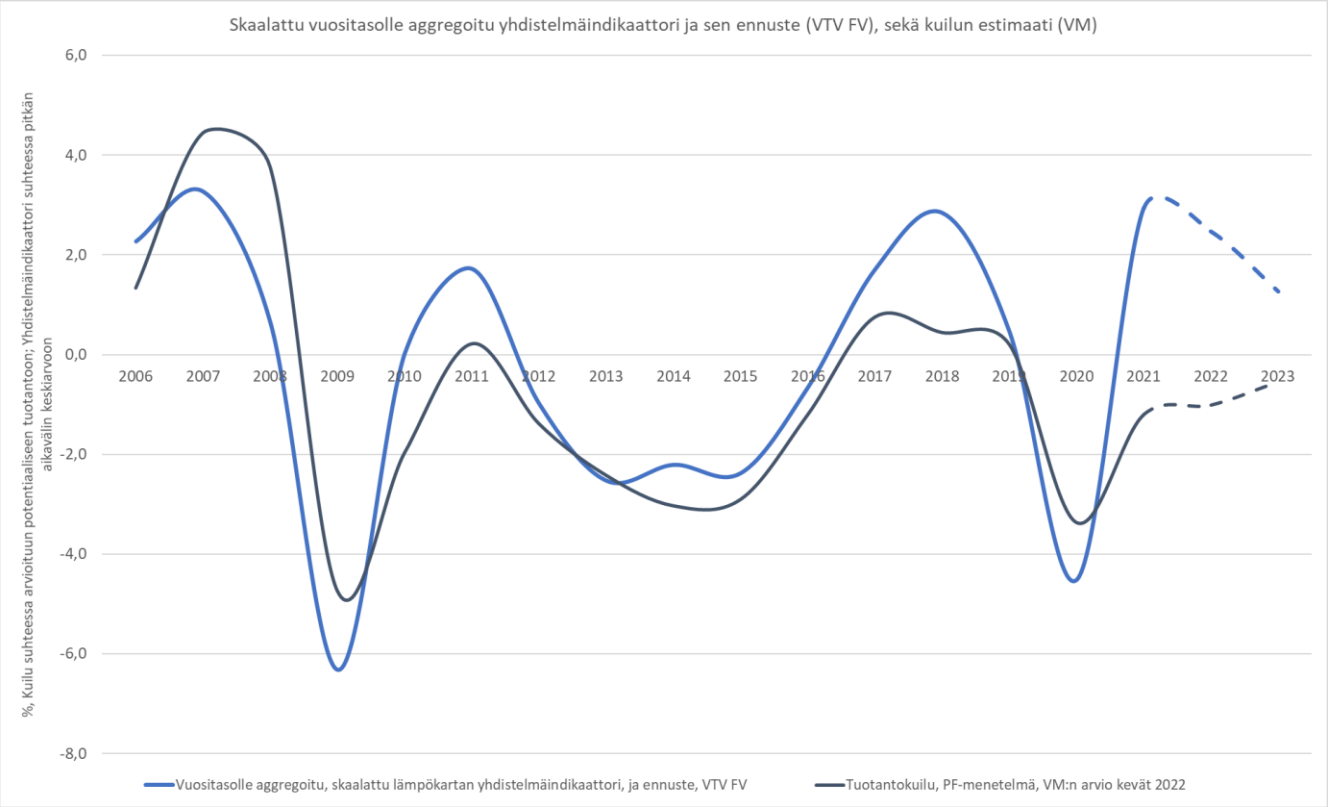
Lämpökartan yhdistelmäindikaattorin ja sen ennusteen antamaa kuvaa suhdannetilanteesta täydentää EU:n yhteisellä tuotantokuilumenetelmällä arvioitu kuva suhdannetilanteesta. Lämpökartan yhdistelmäindikaattori ja tuotantokuilun arvio liikkuvat suurelta osin yhtenäisesti vuoteen 2020 saakka (kuvio 6). Vuoden 2021 osalta menetelmät antavat poikkeavia arvioita

[3] Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b: Forecast for the Finnish business cycle heatmap. Julkaisematon käsikirjoitus, finanssipolitiikan valvonta VTV.
[4] Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021b
[5] Lisätietoja lämpökartan ennusteesta löytyy myös eduskuntakertomuksesta Dnro 705/04.04.01/2021, sekä Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta D/189/04.04.01/2021. Ennusteen pohjana ovat lämpökartan tiedot sekä muut mainitut tilastot, jotka on saatu käyttöön 28.04.2022 mennessä.
[6] Sodan pitkittyessä ja voimistuessa on mahdollista, että suhdanne kääntyy negatiiviselle puolelle. Lisäksi on yhä mahdollista, että koronapandemia aktivoituisi uusien virusmuunnosten myötä. Keväällä 2022 Kiina on ottanut jälleen rajoitustoimia käyttöön suurissa kaupungeissaan.

talouden suhdannetilanteesta. Kun yhdistelmäindikaattori viittaa talouden nopean toipumiseen, tuotantokuilumenetelmän mukaan talous olisi ollut edelleen tuotantopotentiaalin alapuolella vuonna 2021. EU:n yhteinen menetelmä on tunnettu siitä, että sen antama kuva suhdanteesta voi tarkentua huomattavasti myös jälkikäteen. Tuotantokuilun arvio vuodelle 2021 onkin tarkentunut ylöspäin jo huomattavasti, mutta tuotantokuiluarvio jää edelleen negatiiviseksi.

Poikkeava lähtötaso vuonna 2021 ohjaa molempien indikaattoreiden ennustetta. Yhdistelmäindikaattorin ennusteen mukaan talous olisi kuluvana ja ensi vuonna edelleen pitkän aikavälin keskitasoa korkeammalla tasolla, mutta indikaattorin taso heikkenisi. Sen sijaan tuotantokuiluarvion mukaan talous olisi ollut vuonna 2021 vielä arvioitua potentiaalista tuotantoa matalammalla tasolla ja pääsisi lähelle potentiaalista tuotantoa vuonna 2022.

Molempiin arvioihin tulevasta suhdannetilanteesta on suhtauduttava varauksella. Ero tulevaa suhdannetilannetta koskevissa käsityksissä heijastuu siihen, miten arvioidaan finanssipolitiikan mitoitusta ja finanssipoliittiseen säännöstön noudattamista.



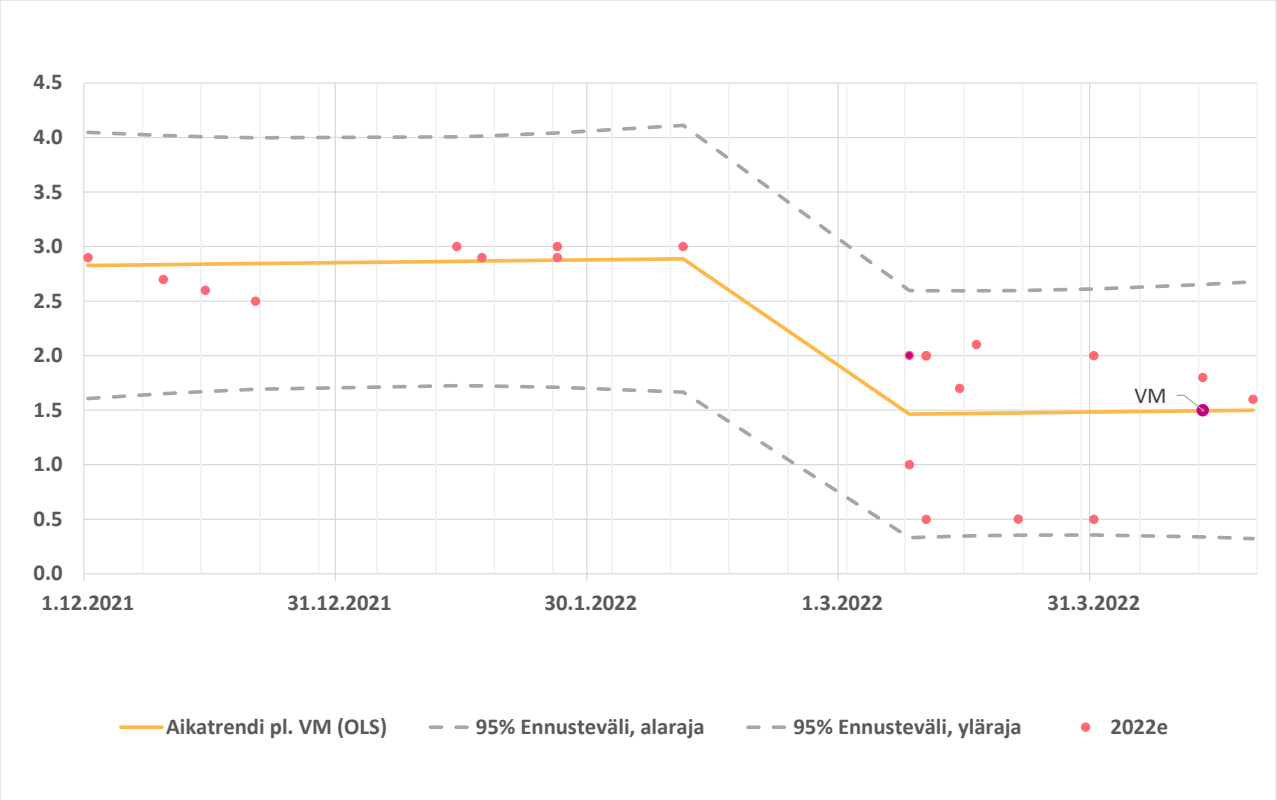
Kuvio 6: Lämpökartan yhdistelmäindikaattori ja ennuste, sekä valtiovarainministeriön arvio tuotantokuilusta. Ennuste vuosille 2022 ja 2023 (katkoviiva). Lämpökartan suhdanneindikaattorin vaihtelu (keskihajonta) on skaalattu tuotantokuilun vaihtelun (keskihajonnan) kanssa verrannolliseksi. Lähde: Tuotantokuilu: VM; Lämpökartan yhdistelmäindikaattori: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, VM, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto, VTV:n finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.[7]

Valtiovarainministeriön talousennuste on realistinen.

Vielä vuoden 2021 lopulla ja vuoden 2022 alussa ennustajat odottivat Suomen talouden jatkavan reipasta kasvua ja vauhdikasta toipumista koronapandemian jäljiltä. BKT:n kasvuennusteet vuodelle 2022 keskittyivät vajaan 3 prosentin tuntumaan vuodenvaihteen molemmin puolin.

[7] Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b.

Venäjän aloitettua hyökkäyssodan Suomenkin talouskasvun näkymät heikentyivät merkittävästi. Maalis- ja huhtikuussa tuotettujen BKT-ennusteiden koko jakauma siirtyi alaspäin, ja vuoden 2022 ennusteet keskittyvät vain noin 1,5 prosentin ympärille. Huhtikuun tiedoilla ennusteajankohdan huomioiva konsensusennuste (ennusteiden aikatrendi) ennakoi vuodelle 2023 noin 1,2–1,3 prosentin kasvua ja vuodelle 2024 noin 1,4 prosentin kasvua.



Kuvio 7: *BKT-ennusteita vuodelle 2022, ennustehavaintojen aikatrendin avulla muodostettu konsensusennuste sekä 95 prosentin ennustevälin ylä- ja alarajat. Lähde: ennusteiden tekijät (ks. alaviite 6), VTV.*

Valtiovarainministeriö ennustaa huhtikuun puolivälissä julkaistussa kevään 2022 ennusteessaan Suomen BKT:n kasvavan 1,5 prosenttia vuonna 2022, 1,7 prosenttia vuonna 2023 ja 1,5 prosenttia vuonna 2024. Julkisen talouden alijäämän suhteessa BKT:hen ennakoidaan olevan 2,2 prosenttia, 1,7 prosenttia ja 1,4 prosenttia vuosina 2022–2024. Julkisen velan suhteessa BKT:hen ennustetaan olevan 66,2 prosenttia vuonna 2022, kasvavan 66,9 prosenttiin vuonna 2023 ja 68,0 prosenttiin vuonna 2024.

Ministeriön ennusteet ovat muiden tahojen ennusteiden otoksen avulla Suomen taloutta ennustavien tahojen populaatiolle muodostettujen ennustevälien sisällä.[8, 9] Ministeriön talousennuste vuosille 2022–2024 on EU-säännöstön tarkoittamalla tavalla realistinen.

[8] Ennustevälit on muodostettu 15 muun ennustajan kuin valtiovarainministeriön ennusteiden ja tilastollisen *T*-testisuureen perusteella. Nämä ennustajat ovat Danske Bank, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), Eläketurvakeskus (ETK), Euroopan komissio, Handelsbanken, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), Kuntarahoitus, Labore, LähiTapiola, Nordea, OP Ryhmä, Pellervon taloustutkimus (PTT), Suomen Hypoteekkiyhdistys (Hypo), Suomen Pankki ja Säästöpankki. Kaikki eivät tuota ennusteita samassa laajuudessa kuin valtiovarainministeriö. Vuoden 2022 keväällä Suomen Pankki sekä Kuntarahoitus ja Nordea julkaisivat 2022 BKT-kasvulle ala- ja yläarajan. Sekä ylä- että alarajat ovat käytössä vuoden 2022 BKT-kasvun 95 prosentin ennustevälejä muodostettaessa.

[9] Muut tahot, jotka tuottavat ennusteita Suomen talouden kehityksestä ja joita tässä tarkastellaan, ovat julkaisseet ennusteensa 1.12.2021–19.4.2022 välisenä aikana. Valtiovarainministeriön ennuste on julkaistu 13.4.2022 ja ennusteessa on hyödynnetty 30.4.2022 mennessä saatavilla olleita tietoja.

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen poikkeusten päättyminen on vielä epävarmaa.

EU-komissio aktivoi maaliskuussa 2020 koronakriisin vuoksi vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen. Tämä tarkoittaa, että jäsenmaille sallitaan poikkeamat julkista taloutta koskevista vaatimuksista sillä edellytyksellä, että poikkeaminen ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Poikkeuslauseke on voimassa vuoden 2022 loppuun asti. Komission talviennusteen 2022 perusteella yleisestä poikkeuslausekkeesta luovuttaisiin vuonna 2023, sillä ennusteen mukaan jäsenmaiden taloudet ovat toipuneet koronakriisiä edeltävälle tasolle vuoden 2022 loppuun mennessä. Kuitenkin Venäjän hyökkäys Ukrainaan on heikentänyt talousnäkymiä, minkä johdosta tilannetta arvioidaan uudelleen komission kevään 2022 ennusteen yhteydessä.[10]

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion mukaan julkisyhteisöjen alijäämä ei saisi olla suurempi kuin 3 prosenttia suhteessa BKT:hen ja julkisyhteisöjen velka ei saisi ylittää 60 prosenttia suhteessa BKT:hen. Raja-arvojen ylittyminen voi johtaa liiallisten alijäämien menettelyn (EDP) käynnistymiseen. Poikkeuslausekkeen voimassaoloaikana komissio ei ole kuitenkaan käynnistänyt uutta EDP-menettelyä yhdenkään jäsenmaan kohdalla[11]. Suomen julkisen talouden alijäämä oli 2,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021, ja valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan alijäämä vahvistuu kuluvana ja tulevana vuonna (taulukko 1). Vuoden 2020 kriteerin ylitys on jäänyt väliaikaiseksi. Näin ollen Suomi noudattaa alijäämäkriteeriä.

Taulukko 1: Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema ja julkisyhteisöjen velka 2020–2026. Lähteet: Tilastokeskus, valtiovarainministeriön ennuste, kevät 2022.

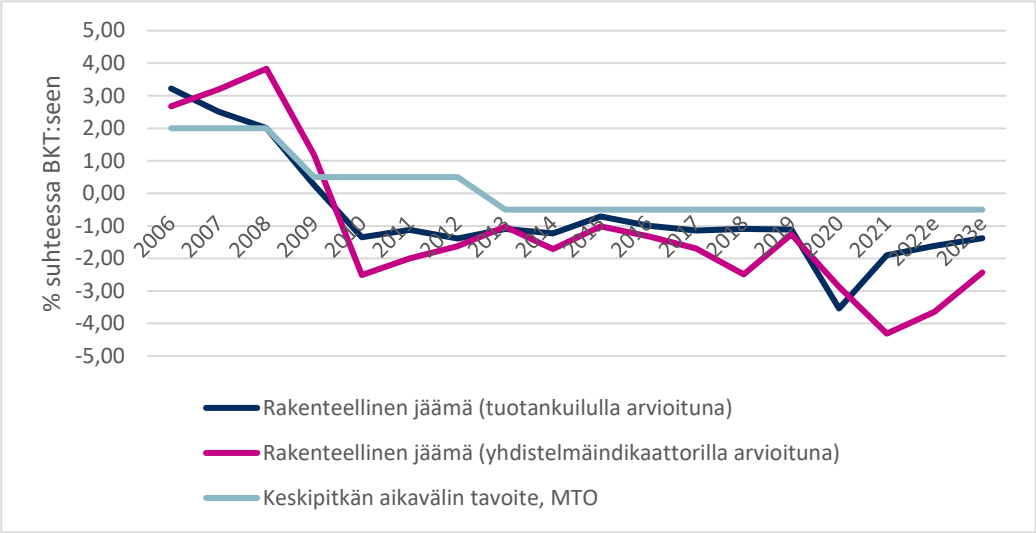
	2020	**2021**	**2022***	**2023***	**2024***	**2025***	**2026***
Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema	-5.5	-2.6	-2.2	-1.7	-1.4	-1.8	-1.8
Julkisyhteisöjen bruttovelka	69	65.8	66.2	66.9	68	69.1	69.9

Julkisyhteisöjen velkasuhde ylitti 60 prosentin rajan vuonna 2020. Vuonna 2021 velkasuhde supistui edelliseen vuoteen nähden, mutta valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan velkasuhde kääntyy kasvuun kuluvana vuonna ja pysyy kasvu-uralla ennustejakson ajan. Kun velkasuhde on ylittänyt 60 prosentin rajan, tulisi velkasuhdetta säännöstön mukaan supistaa. Komissio on 2.3.2022 julkaistussa tiedonannossaan kuitenkin todennut, että velan supistamissäännön noudattaminen tämänhetkisissä olosuhteissa edellyttäisi vaativaa finanssipoliittista sopeuttamista, joka voisi vaarantaa talouskasvun[12]. Tarkastusvirasto arvioi valtiovarainministeriön kevään 2022 ennusteen perusteella, että velan supistamissäännön noudattaminen tarkoittaisi julkisen talouden vahvistamista 7,5 miljardilla eurolla (2023 vuoden tasossa) ennustettuun nähden vuoteen 2025 mennessä, mikäli vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöihin palattaisiin vuonna 2023. Tarkastusvirasto yhtyy näkemykseen kasvun suojaamisen tarpeesta, mutta samalla painottaa velkasuhteen vakauttamiseen tärkeyttä.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osiossa tarkastellaan maakohtaisen keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamista tai edistymistä sitä kohti rakenteellisen jäämän ja menosäännön laskennan avulla. Suomen keskipitkän aikavälin tavoite on -0,5 prosentin rakenteellinen jäämä suhteessa BKT:hen. Poikkeuslausekkeen voimassaoloaikana jäsenmaille ei ole asetettu numeerisia finanssipoliittisia suosituksia eli vaatimuksia rakenteellisen jäämän ja menosäännön kehitykselle. Kuviossa 8 on esitetty rakenteellisen jäämän kehitys käyttäen kahta eri menetelmää suhdannetilanteen arviointiin. Toisessa rakenteellisen jäämän laskennassa käytettävä suhdannetilan arvio perustuu tuotantokuiluun, joka on laskettu jäsenmaiden yhteisesti sopimalla tuotantofunktiomenetelmällä. Toisessa suhdannetilaa

[10] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com_2022_85_1_en_act_en.pdf (Communication from the Commision to the Council, Fiscal policy guidance for 2023, julkaistu 2.3.2022).
[11] Romanian EDP-menettely käynnistettiin vuoden 2019 perusteella. https://ec.europa.eu/info/system/files/com-2021-500_en.pdf (Euroopan komission tiedonanto parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, sosiaali- ja talouskomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille, julkaistu 2.6.2021).
[12] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com_2022_85_1_en_act_en.pdf (Communication from the Commision to the Council, Fiscal policy guidance for 2023, julkaistu 2.3.2022).

kuvaa VTV:n lämpökartan tuottama yhdistelmäindikaattori[13]. Molemmissa laskelmissa on käytössä myös valtiovarainministeriön kevään 2022 ennuste ja tilastotietoja. Sääntötarkastelun kannalta keskeisiä ovat vuodet 2021–2023. Menetelmät antavat selvästi toisistaan poikkeavan arvion rakenteellisesta jäämästä ja sen vuosimuutoksesta vuonna 2021. Yhdistelmäindikaattorin avulla arvioitu rakenteellinen jäämä jatkaa laskuaan jopa alle -4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2021, kun taas tuotantokuilun avulla arvioitu rakenteellinen jäämä kääntyy nousuun ja on -1,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021. Molempien menetelmien mukaan rakenteellinen jäämä vahvistuisi vuosina 2022-2023.



Kuvio 8: Keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) ja rakenteellinen jäämä tuotantokuilulla ja yhdistelmäindikaattorilla arvioituna. Lähteet: VM ennuste kevät 2022, VTV:n laskelmat

EU:n finanssipoliittisen sääntökehikon uudistamistarve oli tunnistettu jo ennen koronapandemiaa ja sen aiheuttamaa julkisten velkojen kasvua. Sääntökehikon kehittäminen laitettiin kuitenkin poikkeusolojen takia jäihin. Keskustelua ja kehitystyötä jatkettiin vuonna 2021. Komission tavoitteena on ollut, että jäsenmailla olisi laaja konsensus etenemistavasta hyvissä ajoin vuotta 2023 varten.

Kerätäkseen syötteitä sääntökehikon uudistamistyöhön EU-komissio teetti syksyllä 2021 kyselyn EU:n taloudellisesta ohjausjärjestelmästä[14]. Kyselyyn vastasi edustajia muun muassa julkiselta sektorilta, ajatuspajoista, liitoista ja yrityksistä ympäri maailman. Vastauksissa nousi esiin muun muassa, että sääntökehikon tulisi mahdollistaa julkiset investoinnit (etenkin vihreään siirtymään keskittyvät). Sen tulisi myös varmistaa kestävä julkisen talouden hoito esimerkiksi asettamalla jäsenmaakohtaisia tavoitteita velan vähentämiseksi ja tehokkaan vastasyklisen finanssipolitiikan turvaamiseksi. Vastauksissa haluttiin pitää kiinni jokavuotisesta monitahoisesta valvonnasta sekä hyödyntää EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen käyttöönotosta saatuja oppeja. Sääntökehikkoon peräänkuulutettiin selkeyttä ja parempaa läpinäkyvyyttä. Läpinäkyvyyttä heikentää volatiilien ja havaitsemattomien indikaattoreiden käyttö, osassa vastauksissa nostettiin erikseen esille tuotantokuiluarvio ja sen epävarmuus. Lisäksi vastauksissa toivottiin merkittävämpää roolia kansallisille riippumattomille finanssipolitiikan valvojille.

[13] Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b: Forecast for the Finnish business cycle heatmap. Julkaisematon käsikirjoitus, finanssipolitiikan valvonta VTV

[14] Commission Staff working paper document, Online public consultation on the review of the EU economic governance framework, Economic Governance Review – Summary report of the public consultation | European Commission (europa.eu), julkaistu 28.3.2022.

Kehysjärjestelmään tehdyt poikkeukset lisäävät menopainetta seuraavalle hallituskaudelle.

Vaalikauden menokehyksellä tarkoitetaan hallitusohjelmassa päätettyä euromääräistä kehystasoa, sekä periaatteita, joilla varmistetaan, että hallitusohjelmassa päätetty kehystaso pysyy muuttumattomana koko hallituskauden ajan. Pääministeri Marinin hallituskauden aikana vaalikauden kehykseen on tehty useita niin kutsuttuja tietoisia poikkeuksia, joiden takia kehystaso on kasvanut hallituskauden aikana suhteessa hallitusohjelmassa päätettyyn tasoon. Uusista menolisäyksistä on tehty päätöksiä myös vuodelle 2022 ja 2023, ja kehystasoa on nostettu vastaavasti. Poikkeukset ovat osaltaan nostaneet pysyvien kehysmenojen määrän aiempia hallituskausia korkeammalle tasolle.

Kehysjärjestelmää voi käyttää kehysmenojen nostamiseen, laskemiseen tai tietyn tason säilyttämiseen siten, että järjestelmän avulla on mahdollista läpinäkyvästi seurata päätösten vaikutusta suhteessa hallitusohjelmassa päätettyyn kehystasoon. Taulukkoon 2 on koottu kaikki poikkeuksien mahdollistamat menolisäykset suhteessa tilanteeseen, jossa hallitusohjelman kehystasossa olisi pysytty.

Kehykseen on koko hallituskauden aikana viety uusia menokokonaisuuksia yhteenlaskettuna noin 17 miljardia (lisämenojen kertymä koko vaalikaudelta) verrattuna tilanteeseen, jossa hallitusohjelman kehystasossa olisi pysytty. Suurin osa kehykseen lisätyistä menoista on johtunut koronatilanteesta ja Ukrainan sodasta. Mukana on myös 1,6 miljardin euron edestä menolisäyksiä, jotka johtuvat hallitusohjelmassa päätettyjen uudistusten tarvitsemasta lisärahoituksesta tai on voitu käyttää pysyviin menolisäyksiin. Nämä kehysnostot ovat selvästi rikkoneet kehysperiaatteita, sillä tällaiset menot tulisi kehysperiaatteiden mukaan kyetä rahoittamaan kehyksen puitteissa tekemällä priorisointia ja uudelleenallokointia muiden menojen kanssa.

Hallitus päätti aiemmin kehysnostoina 900 miljoonaa vuodelle 2022 ja 500 miljoonaa vuodelle 2023. Julkisen talouden suunnitelman 2023-2026 antamisen yhteydessä hallitus päätti toteuttaa Veikkauksen edunsaajien 990 miljoonan euron rahoituksen siirron kehykseen tavalla, jossa kehystä nostettiin arviolta 290 miljoonaa euroa enemmän kuin Veikkauksen tuloutusta vastanneita menoja (n. 700 milj.) siirrettiin kehyksen ulkopuolelta kehykseen. Kehyssäännön mukaista perustetta tällaiselle kehyksen nostolle ei ole. Vuodelle 2023 päätettyä 500 miljoonan kehysnostoa perusteltiin osaltaan kehyksen piiriin kuuluneilla Veikkauksen edunsaajien noin 175 miljoonan menoilla. Kun hallitus myöhemmin päätti siirtää vuotta 2024 koskeneen, parlamentaarisesti linjatun rahoitusmallin mukaisena Veikkauksen edunsaajien menot kokonaisuudessaan kehykseen jo vuonna 2023, aiempi 175 miljoonan euron varaus on voitu käyttää muihin menoihin.

Kuvatunlaiset poikkeukset eivät ole finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan menokehysjärjestelmän mukaisia, vaan ne selvästi rikkovat kehyssäännön 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.

Taulukko 2: Kehyssäännöstä luopumisen jälkeen toteutetut poikkeukset sekä niiden arvioidut menovaikutukset (miljoonaa euroa) suhteessa hallitusohjelmassa linjattuun kehykseen.

	2020	2021	2022	2023
Kehystason muutokset				
Poikkeusolojen mekanismi		500	500	
Varaus kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin, koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin		1 850	334	
Kehystason nousu tai korotus	8 437		900	500
Poikkeus turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta			(arviolta 2Mrd.)	1 998
Veikkauksen menoilla perusteltu ylimääräinen nosto				290
Kehystason alennus liittyen linjattuun 370 milj. euron pysyvään säästöön				-42
	8 437	**2 350**	**3 734**	**2 746**
Kehyksen ulkopuoliset lisämenot poikkeuksena kehyssääntöön				
Poikkeusolojen vaikutukset		269	279	155
Koronavirustilanteen terveysturvallisuus		1 933	111	35
Poikkeus turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta				
	0	**2 202**	**390**	**190**

Hallitus päätti julkisen talouden suunnitelman 2023–2026 laadinnan yhteydessä merkittävistä lisämenoista turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta. Menot kohdentuvat maanpuolustukseen, raja- ja kyberturvallisuuteen, Ukrainan sotaan välittömästi liittyviin menoihin sekä huoltovarmuutta, energiahintojen nousua ja vihreää siirtymää koskeviin toimiin. Lisämenot ajoittuvat vuosille 2022–2026 ja ovat mittaluokaltaan yhteensä noin 7 miljardia euroa. Osa menoista voi olla pysyviä ja osa on määräaikaisia. Vuosille 2022 ja 2023 kummallekin päätetyt noin 2 miljardin euron lisämenot rahoitetaan kehyksen ulkopuolella, minkä jälkeen menot siirrettiin kehykseen siltä osin, kun menot luokiteltaisiin kehyksen piiriin. Kehyksen ulkopuolelle jäivät sinne jo valmiiksi luokitellut menot. Mikäli varauksen käyttöön tulee muutoksia, kehystasoa korjataan vastaavasti.

Koska turvallisuuspoliittisen tilanteen edellyttämän kehyspoikkeuksen määritelmä on laaja ja poikkeuksella voidaan lisätä joiltain osin myös pysyvien menojen määrää, on tärkeää, että perustelut tietyn menokokonaisuuden kuulumiselle turvallisuuspoliittisen poikkeuksen piiriin ovat läpinäkyvästi saatavilla ja kyseiset menokokonaisuudet voidaan tarvittaessa erottaa normaalisti kehysmenojen piirissä olevista menoista. Erityisesti tilanteessa, jossa kehys ei rajoita tiettyjen menojen määrää, kyseisten menojen käytön tehokkuutta suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin tulisi arvioida jatkuvasti.

Vuonna 2023 hyvinvointialueiden rahoitus siirtyy valtiolle. Siirto nostaa valtion menot uudelle tasolle. Useiden samanaikaisten suurien menokokonaisuuksien tuominen kehykseen voi vaikeuttaa sen erottamista, mitkä menoista ovat pysyviä ja mitkä väliaikaisia, ja mikä on eri päätösten vaikutus kehysmenoihin seuraavan hallituskauden alkaessa. Hyvinvointialueiden rahoituksen käsitteleminen kehyksessä on tärkeää ratkaista tavalla, jossa rahoituksen seuranta on läpinäkyvää ja kehyssäännön noudattaminen ei vaarannu vaikeasti ennakoitavien menotason muutosten takia. Hyvinvointialueiden laskennallisen rahoituksen olisi tärkeä kuulua kehysmenojen piiriin. Kehysvarausten käyttö harkinnanvaraisten menojen kattamisessa on nykyisen hallituskauden aikana osoittautunut toimivaksi käytännöksi, mikäli varauksen käyttöä seurataan yksityiskohtaisesti.

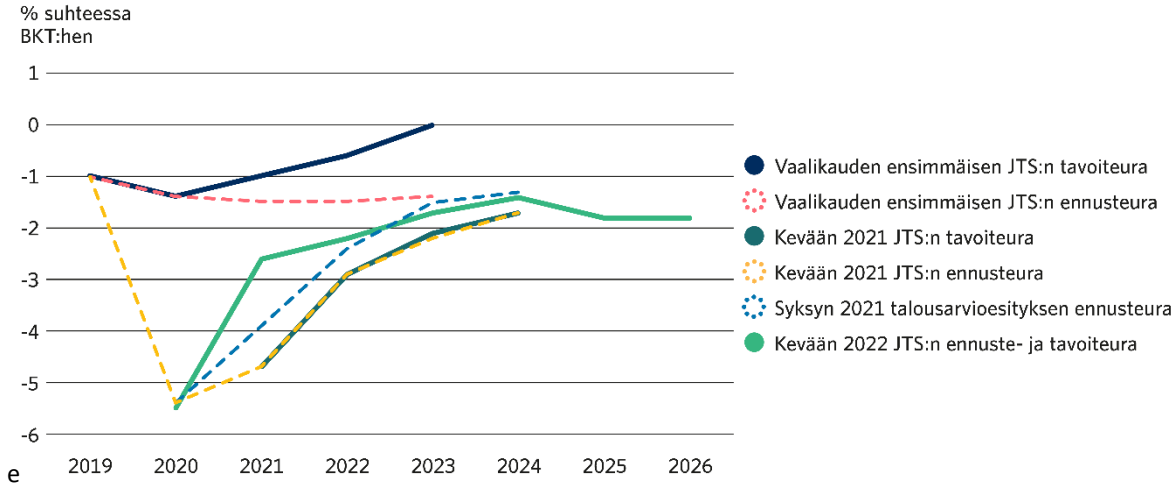
Kehyssääntö mahdollistaa, että kehykseen tehdään vuonna 2023 veronmaksajien maksurasitteen kannalta neutraali korjaus, jolloin hyvinvointialueiden aloittaessa kehystä nostetaan saman verran, kuin menojen kattamiseksi valtiolle siirtyy tulorahoitusta (verotuloja, veromenetysten kompensaatioita). Hyvinvointialueiden kustannukset näyttävät kuitenkin ylittävän niiden kattamiseksi siirtyvän tulorahoituksen vuonna 2023. Uusi hallitus voi nostaa kehystä vuodesta 2024 alkaen vastaamaan hyvinvointialueiden kustannuksia.

Poikkeukselliset olosuhteet antavat edelleen joustoa lakisääteisten julkisen talouden tavoitteiden asettamiseen.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026 hyväksyttiin valtioneuvostossa ja annettiin eduskunnalle 13.4.2022. Uusimpaan suunnitelmaan on sisällytetty muutetut julkisen talouden kehitystä koskevat monivuotiset tavoitteet vuosille 2022–2025. Tavoitteet seuraavat valtiovarainministeriön ennustetta ja ovat hieman kevään 2021 tavoitteita kireämmät. Sen sijaan valtion, kuntien, hyvinvointialueiden, työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen nimellistä jäämää koskevat alasektorikohtaiset tavoitteet vuodelle 2023 pidettiin suunnitelmassa ennallaan.

Tarkastusvirasto yhtyy valtioneuvoston tulkintaan, että nykyisessä tilanteessa, jossa EU-lainsäädännön mukaiset poikkeukselliset olosuhteet ovat yhä voimassa, monivuotisten ja sektorikohtaisten tavoitteiden ei tarvitse johtaa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen. Keskipitkän aikavälin tavoite on, että julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema on –0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Poikkeussäännös tuo siten väljyyttä tavoitteisiin. Esitetyt tavoitteet täyttävät asetuksen vaatimuksen, koska asetuksessa ei säädetä tavoitteiden kireydestä sellaisessa tilanteessa, jossa poikkeuslauseketta sovelletaan.

Keväällä 2021 asetettu julkisen talouden tavoiteura oli hyvin väljä verrattuna ennen koronapandemiaa asetettuun tavoiteuraan (kuvio 9). Keväällä 2021 asetettu tavoiteura vastasi hyvin pitkälti valtiovarainministeriön silloisen riippumattoman ennusteen mukaista kehityskulkua. Tavoiteuran väljyys tarkoitti, että sen saavuttamiseksi ei käytännössä tarvittu uusia talouspoliittisia toimenpiteitä. Valtiovarainministeriön syksyn 2021 ennusteen perusteella keväällä asetettu tavoiteura oltaisiin saavutettu vielä selvemmin. Keväällä 2022 tavoitteita kiristettiin, ja niiden yhtenevyys riippumattoman ennusteen kanssa merkitsee sitä, että tavoitteiden saavuttamiseksi ei edelleenkään tarvita uusia toimenpiteitä riippumattoman ennusteen valossa.



Kuvio 9: Vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman (JTS), kevään 2021 julkisen talouden suunnitelman, syksyn 2021 talousarvioesityksen sekä kevään 2022 julkisen talouden suunnitelman mukaiset tavoite- ja ennusteurat julkisyhteisöjen nimellisen rahoitusaseman kehityksestä. Kevään 2022 tavoiteura on määritelty vuoteen 2025 asti. Lähde: Julkisen talouden suunnitelmat syksy 2019, kevät 2021 ja kevät 2022 sekä VM:n Taloudellinen katsaus, syksy 2021.

Julkisen talouden suunnitelmaa 2023–2026 annettaessa (13.4.) voimassa olleessa asetuksessa säädettiin, että hallituksen tulee asettaa euromääräinen rajoite sille, miten paljon valtion toimenpiteet lisäävät paikallishallinnon menoja. Tätä rajoitetta kutsutaan kuntatalouden menorajoitteeksi. Keväällä 2020 laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021–2024 todettiin, että syksyllä 2019 asetettu menorajoite on ylittynyt. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022–2025 kuntatalouden menorajoitetta ei enää seurattu, vaan siinä todettiin, että ”Hyvinvointialueiden perustamisesta johtuen menorajoitteen seuranta ei enää v. 2023 ole mielekästä”. Hyvinvointialueiden perustamisen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirtyvät kunnilta hyvinvointialueiden järjestettäväksi ja valtion rahoitettavaksi. Tästä huolimatta voimassa oleva asetus olisi edellyttänyt, että kuntatalouden menorajoitetta seurataan. Kuntatalouden menorajoitteesta on luovuttu JTS-asetuksessa 28.4.2022 annetun asetusmuutoksen myötä. Asetusmuutosta sovelletaan jo kevään 2022 julkisen talouden suunnitelmaan, joten suunnitelman sisältö vastaa tältä osin asetuspohjaa.

EU:n finanssipoliittisen sopimuksen Suomessa toimeenpaneva finanssipoliittinen laki (869/2012) sisältää säännökset korjausmekanismista. Mekanismi käynnistyy, jos EU-päätöksenteossa on todettu merkittävä poikkeama Suomen julkisyhteisöjen rakenteellisen rahoitusaseman kehityksessä suhteessa sille asetettuun tavoitteeseen ja jos Suomi on saanut EU:n neuvostolta suosituksen ryhtyä korjaaviin toimiin. Korjausmekanismin käynnistymisen jälkeen valtioneuvoston on annettava eduskunnalle selonteko ja mahdollisessa jatkovaiheessa tiedonanto julkista taloutta korjaavista toimista. Valtioneuvoston ei tarvitse antaa selontekoa eikä tiedonantoa, jos Suomi on EU-lainsäädännön mukaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Poikkeuksellisten olosuhteiden lakkaamisen jälkeen valtioneuvoston tulee vahvistaa julkista taloutta vähintään 0,5 prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen (rakenteellisin termein mitattuna) viimeistään seuraavana kalenterivuonna, ja Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa lausunnon toimenpiteiden riittävyydestä. Lisäksi poikkeuksellisten olosuhteiden lakkaamisen jälkeen valtioneuvoston tulee laatia julkisen talouden suunnitelma siten, että edellä mainittu 0,5 prosenttiyksikön vahvistamistavoite toteutuu.

Tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta on käsitellyt poikkeuksellisten olosuhteiden lakkaamista ja tähän liittyvää finanssipoliittisen lain tulkintaa finanssipolitiikan valvonnan eduskuntakertomuksessa joulukuussa 2021. Valtioneuvostolle asetetut velvoitteet poikkeuksellisten olosuhteiden lakattua ovat jossain määrin epäselviä verrattuna niihin finanssipoliittisen lain pykäliin, jotka koskevat valtioneuvostolta vaadittavia toimia tilanteessa, jossa EU:n neuvosto olisi todennut Suomen julkiseen talouteen muodostuneen merkittävän poikkeama ja Suomi olisi saanut neuvostolta suosituksen korjaaviksi toimiksi. Tilanne on keväällä 2022 muuttunut vielä siten, että EU-tasolla määritellyt poikkeukselliset olosuhteet eivät välttämättä lakkaa vielä vuoden 2022 lopussa. EU-komission mukaan yleistä poikkeuslauseketta saatetaan soveltaa vielä vuonna 2023. Lisäksi poikkeukselliset olosuhteet saattavat olla voimassa, vaikka yleisestä poikkeuslausekkeesta EU-tasolla luovuttaisiin. Tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta jatkaa asian seuraamista tulevissa raporteissaan.

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

Osana velkasuhteen vakauttamistavoitetta hallitus pyrkii nostamaan työllisyysasteen 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattamaan työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä. Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mittaluokka on vuoden 2021 keväällä päivitetyn kestävyystiekartan mukaan 1–2 miljardia euroa.

Hallitusohjelman tavoite 75 prosentin työllisyysasteesta käytännössä saavutettiin helmikuussa 2022, 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. Tavoitteeseen suurin piirtein päästiin Tilastokeskuksen 22.3.2022 julkaiseman helmikuun 2022 Työvoimatutkimuksen mukaan, jossa työllisyysasteen trendi nousi 74 prosenttiin.

Suotuisan kehityksen taustalla on oletettavasti talouden nopea toipuminen koronakriisistä sekä ennen kriisiä alkanut suotuisa rakenteellisten tekijöiden kehityksen jatkuminen esimerkiksi ikääntyvien työllisten osalta. Nopeaan toipumiseen koronakriisistä ovat vaikuttaneet muun muassa maailmantalouden kehitys, laajat automaattiset vakauttajat ja suhdannetta tasaava elvyttävä finanssipolitiikka vuonna 2020.[15] Työllisyysasteen positiivinen kehitys koronakriisin jälkeen on todennäköisesti pienentänyt vuoden 2021 kestävyystiekartassa mainittua julkisen talouden vahvistamistarvetta.[16] Myönteinen työllisyysasteen kehitys vaikuttaa kestävyysvajelaskelman perusuraan ja pienentää kestävyysvajetta. Päätösperäiset rakenteelliset työllisyystoimet sen sijaan eivät pääsääntöisesti vaikuta kestävyysvajelaskelman perusuraan[17] ja näin ollen, niiden vaikutusta voi edelleen suoraan peilata mainittuun 1–2 miljardin euron tavoitteeseen.

Taulukko 3: Helmikuun 2022 työllisyyspäätökset

Toimenpide	(A) Vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä (toimenpiteen valmistelusta vastaava ministeriö)	(C) Nettovaikutus julkiseen talouteen (perustuu lisätyöllisten vaikutusarvioon (A), VM), milj. euroa	(D) Nettovaikutus julkiseen talouteen (perustuu VM:n lisätyöllisten vaikutusarvioon, VTV), milj. euroa
Välisumma	**5 300–6 300**	ei poikkea sarakkeesta A	**110 (ei sisällä TE-digihanketta)[18]**	**97–126**
Työttömyysturvan työssäoloehdon uudistaminen	1 500[19]	ei poikkea sarakkeesta A	54	54
Omaehtoisen opiskelun työhakuvelvoite	1 100	ei poikkea sarakkeesta A	41	36–44
Opintotuen tulorajojen pysyvä korotus	2 500	ei poikkea sarakkeesta A	12,2	12,2

[15] Elvyttävällä finanssipolitiikalla voi olla pysyviä myönteisiä vaikutuksia talouteen ja työllisyyteen. Ks. Lainà, P. 2021. Koronaelvytyksen hystereesisvaikutus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 117, 2/2021.
[16] On otettava huomioon, että kestävyystiekartan tavoite on taittaa julkisyhteisöjen velkasuhteen kasvu 2020-luvun puolivälissä. Tavoite ei koske julkisyhteisöjen velkasuhteen tasoa, joka nousi koronakriisin takia.
[17] Tähän on poikkeuksia, jotka ovat erikseen otettu huomioon laskelmissa.
[18] Ks. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:27.
[19] VM ja Työttömyysturvan kehittämisen työryhmän raportti.

Toimenpide	(A) Vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä (toimenpiteen valmistelusta vastaava ministeriö)	(C) Nettovaikutus julkiseen talouteen (perustuu lisätyöllisten vaikutusarvioon (A), VM), milj. euroa	(D) Nettovaikutus julkiseen talouteen (perustuu VM:n lisätyöllisten vaikutusarvioon, VTV), milj. euroa
TE-hallinon digi hankkeen jatkoa	200–1 200[20] (700)	ei poikkea sarakkeesta A	3–21 (16,1) (brutto)	−14– +7
100 %:sen palkkatuen käytön rajoittaminen	vähäinen	ei poikkea sarakkeesta A	10,3	10,3
Muita toimia	vähäiset/ei arvioitu	ei poikkea sarakkeesta A	−2 / ei arvioitu	−2 / ei arvioitu

Hallitus linjasi syksyllä 2021, että hallituksen puoliväliriihessä sopimasta, julkista taloutta 110 miljoonalla eurolla vahvistavasta työllisyyskokonaisuudesta päätetään 15.2.2022 mennessä. Linjauksen mukaisesti hallitus päätti 11.2.2022 uusista työllisyystoimista, joiden yhteenlaskettu työllisyysvaikutus on valtiovarainministeriön alustavien laskelmien mukaan 5 300–6 300 henkilöä 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-prosenttisen palkkatuen käytön rajoittaminen.[21]

Toimien arvioidut vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen on listattu taulukossa 3. Sarakkeessa A esitetään toimien työllisyysvaikutukset, jotka suurelta osin perustuvat valtiovarainministeriön julkaisemiin tietoihin. ”TE-hallinon digihankkeen jatko”-toimen vaikutus työllisyyteen on otettu asiaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 225/2021 vp), ja valtiovarainministeriön julkaisema luku on suluissa. Opintotuen tulorajojen korotus on toimenpide, jonka hallitus päätti tilapäiseksi toimeksi jo syksyllä 2021 ja joka muutettiin helmikuussa pysyväksi toimeksi. Pysyvänä toimena se edesauttaa hallituksen tavoitetta vakauttaa julkisyhteisöjen velkasuhde. On kuitenkin huomioitava, että valtiovarainministeriön laskelmassa on oletettu, että tulorajojen korotus ei vaikuttaisi opintojen etenemiseen. Koska tutkimustietoa siitä, miten tulorajat vaikuttavat opintojen etenemiseen ei ole, voi tätä valtiovarainministeriön oletusta pitää perusteltuna. Siihen liittyy kuitenkin riski, kuten valtiovarainministeriö aiheellisesti kirjoittaa taustamuistossa. Jatkoanalyysi siitä, kuinka herkästi laskelman tulokset riippuvat oletuksesta, olisi ollut toivottavaa riskin suuruuden hahmottamiseksi.

Taulukon toiseksi viimeisessä sarakkeessa C esitetään valtiovarainministeriön haarukoimia (netto)vaikutuksia julkiseen talouteen. Valtiovarainministeriö julkaisi nettovaikutuksia kaikkien muiden toimenpiteiden, paitsi TE-hallinon digihankkeen jatkon osalta. Valtiovarainministeriön mukaan toimenpiteen vaikutus on 16,1 miljoonaa euroa (700 lisätyöllisetkertaa 23 000 euroa per henkilö), kun ei oteta huomioon toimenpiteen kustannuksia. Ministeriö kuitenkin muistuttaa taustamuistossaan, että toimelle on osoitettu määrärahoja vuosina 2016–2021 yhteensä 50,9 miljoonaa euroa. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä toimen bruttovaikutukseksi julkiseen talouteen esitetään 3–21 miljoonaa euroa ja TE-hallinnon digihankkeen kehittämis- ja käyttöönottokustannusten arvioidaan olevan yhteensä noin 98,7 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi ylläpitokustannusten arvioidaan olevan 5–7 miljoonaa euroa vuodessa. Hankkeen bruttovaikutusta ei ole otettu huomioon taulukon 3 julkisen talouden vaikutusten kokonaissummassa. Taulukkoon listattujen toimien nettovaikutusten summa on 115,5 miljoonaa euroa. Muiden pienempien toimien osalta, joiden vaikutuksia ei ole arvioitu, on sitten jätetty 5 miljoonaa euroa liikkumavaraa. Näin kokonaissummaksi muodostuu lopulta 110 miljoonaa euroa.

Taulukon viimeisessä sarakkeessa D esitetään VTV:n finanssipolitiikan valvonnan haarukoima arvio nettovaikutuksesta julkiseen talouteen. Arviot perustuvat valtiovarainministeriön 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.[22] Samalla on huomioitu

[20] (HE 225/2021 vp)

[21] Muiden toimien vaikutukset ovat hyvin rajalliset tai toimista on vain alustava tietoa ja niitä ei ole arvioitu.

[22] Katso myös aiemmat fipo-valvonnan raportit, Seuri (2020) ja VM:n kestävyysvajelaskelma.

lisätyöllisiä koskevissa tiedoissa esiintyvät vaihteluvälit. TE-hallinnon digihankkeen osalta bruttovaikutuksesta tulee vähentää kustannukset. Jos oletetaan hallituksen esityksessä arvioiduille kustannuksille (98,7 miljoonaa euroa) lineaarinen poisto ja vaikutusajaksi kymmenen vuotta[23] (vuosipoistoksi muodostuu 10 miljoonaa euroa) ja lisätään siihen arvioidut vuosittaiset ylläpitokustannukset (5–7 miljoonaa euroa) tulisi bruttovaikutuksesta vähentää yhteensä 15–17 miljoonaa euroa. Nettovaikutukseksi jää näin ollen −14– +7 miljoonaa euroa. Kun lasketaan kaikkien toimien nettovaikutukset yhteen, ja jätetään yllä mainittu liikkumavara muiden toimien osalta huomioimatta, saadaan kokonaisnettovaikutukseksi 97–126 miljoonaa euroa. Tätä voi pitää yhtenä lisäaskeleena julkista taloutta parantavien työllisyystoimien etenemisessä.

Jotta saadaan kokonaiskuva 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, jossa päätettiin ikääntyneitä koskevasta työllisyyspaketista. Helmikuuhun 2022 mennessä päätetyistä toimista vaikutuksiltaan merkittävimmät ovat ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden poisto, pohjoismainen työvoimapalveluiden malli ja kuntien kannustinmalli. Taulukossa 4 esitetään hallituksen toimien vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen toimenpidekokonaisuuksittain.[24]

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 valtiovarainministeriön tekemiin analyyseihin. Sarakkeessa B sen sijaan esitetään arvio työllisyysvaikutuksista työllisyyspotentiaaliin tai skenaarioon perustuen. Hallitus on julkaissut työllisyyspotentiaaleja tai skenaarioita erityisesti vuoden 2021 kehysriihen päätöksistä. Skenaarioita ja potentiaaleja ei voi pitää varsinaisina työllisyysvaikutusarvioina, koska laskelmien oletukset tai laskentamenetelmät ei ole riittävän perusteltuja, tai laskelmien tarkoituksena on tosiasiassa hahmottaa jonkin toimenpiteen kohderyhmän koko.[25] Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä perustuu toimenpiteen valmistelusta vastaavan ministeriön tai ministeriöiden yhteistyössä tekemään arvioon.

Taulukko 4: Hallituksen työllisyystoimien vaikutus julkiseen talouteen.

Toimenpide-kokonaisuuksia	(A) Vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä, henkilöä (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä, henkilöä (toimenpiteen valmistelusta vastaava ministeriö)	(C) Nettovaikutus julkiseen talouteen, milj. € (perustuu vaikutusarvioon lisätyöllisten määrästä (sarake A) , VM)	(D) Nettovaikutus julkiseen talouteen, milj. € (perustuu VM:n vaikutusarvioon lisätyöllisten määrästä, VTV)[26]
Helmikuun 2022 päätökset	5 300–6 300	ei poikkea sarakkeesta A	110 (ei sisällä TE-digihanketta)[27]	97–126

[23] 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.

[24] Vaikutukset toimenpiteittäin esitetään liitteessä sekä helmikuun päätösten osalta taulukossa 5.

[25] Esimerkiksi jatkuvan oppimisen uudistuksen osalta hallituksen esityksessä (76/2021 vp) ei esitetä arviota lisätyöllisten määrästä. Toimen työllisyysluku kuvataan muissa kohdissa kuitenkin olevan 10 000, vaikka kyse on skenaariosta.

[26] Lisätietoja työllisyystoimien julkistaloudellisten vaikutusten laatimisesta on saatavilla finanssipolitiikan valvonnan raporteista: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020, joulukuu 2020; Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, toukokuu 2020.

[27] Ks. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:27.

Budjettiriihen 2021 päätökset	150–650	ei poikkea sarakkeesta A	−15– −66	−15– −66[28]
Kehysriihen 2021 päätökset	11 000	40 000–44 500	150	119–165
Vuoden 2020 päätökset (budjettiriihen ja muut)[29]	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[30] 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 4 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 kestävyysvajearvio, joka on velkasuhteen vakauttamiseksi laaditun kestävyystiekartan pohjana. Tämä kolmas laskentatapa on yhteensopiva kestävyysvajearvion ja kestävyystiekartan kanssa.

Kun huomioidaan aktiivimallin purkamisen ja vuoden 2020 talousarvion sisältämien toimien työllisyyttä heikentävät vaikutukset, tehtyjen työllisyyspäätösten kokonaisvaikutus julkiseen talouteen on VTV:n 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 jää noin +29 – +514 miljoonaan euroon kestävyystiekartassa eri toimilla tavoitellusta

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

[29] 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.

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

+2– +2,5 miljardin euron julkisen talouden kokonaisvahvistamisesta velkasuhteen vakauttamiseksi. Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mittaluokaksi oli kevään 2021 kestävyystiekartassa arvioitu 1–2 miljardia euroa.

Lisätietoja:

Johtaja Matti Okko, matti.okko@vtv.fi; 09 432 5875

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, mika.sainio@vtv.fi; 09 432 5813

Ylitarkastaja Sini Salmi, sini.salmi@vtv.fi; 09 432 5877

Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler, matthias.strifler@vtv.fi; 09 432 5796