Johtaja Matti Okko
Vanhempi ekonomisti Jenni Kellokumpu
Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 22/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021

Asiantuntijapyyntö 22.2.2022

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: K 22/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa eduskunnalle annetusta finanssipolitiikan valvonnan raportista 2021. Lausunnon alussa esitetään yhteenveto raportin päähavainnoista, minkä jälkeen joitakin aihealueita käsitellään yksityiskohtaisemmin.

Yhteenveto finanssipolitiikan valvonnan alustavista päähavainnoista

Julkinen talous on nousemassa koronakriisin aiheuttamasta kuopasta hieman aiemmin ennakoitua nopeammin. Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen on kasvanut Suomessa koronapandemian aikana huomattavasti mutta EU-vertailussa kuitenkin maltillisesti. Suuri velanotto vuosina 2020 ja 2021 on toteutunut käytännössä nollakorolla, mikä tukee julkista taloutta lähivuosina. Sitä, kuinka kauan korkotaso pysyy matalalla, ei kuitenkaan tiedetä. Riskinä on, että korkomenot voivat nousta. Finanssipolitiikan valvonnan raportin julkistamisen jälkeen on tullut viitteitä korkomenojen kasvusta alkuvuoden 2022 valtionlainojen liikkeeseenlaskujen perusteella.

Suomen talouden suhdannekuvassa tapahtui romahdus koronapandemian myötä keväällä 2020. Tämänhetkisillä tiedoilla suhdannekuva näyttää kääntyneen positiiviseksi vuoden 2021 toisella neljänneksellä. VTV:n finanssipolitiikan valvonnan suhdanneindikaattorin mukaan vuoden 2021 talouden toipuminen oli melkein yhtä voimakas kuin vuoden 2020 romahdus. Suhdanneindikaattorin ennusteen perusteella korkein suhdannehuippu näyttää olevan jo takana, mutta talous toimii selvästi keskitasoa korkeammalla tasolla sekä vuonna 2021 että vuonna 2022.

Hallituksen harjoittama finanssipolitiikka elvytti kansantaloutta tarkoituksenmukaisesti koronavuonna 2020. Julkisia menoja käytettiin talouden tukemiseksi taantumassa ja suhdanteen tasaamiseksi. Vuoden 2021 osalta talous näyttää kasvavan vahvasti koko vuoden ja finanssipolitiikka on väljää. Tämän takia koko vuoden 2021 finanssipolitiika voi osoittautua suhdannetilannetta jyrkentäväksi. On syytä varmistaa talouden elpyminen kriisin jälkeen, minkä takia suhdannetta tukevat elvyttävät toimet vielä vuonna 2021 ovat kuitenkin perusteltuja. Suhdannetta tukevia elvyttäviä toimia kuluvana vuonna on vaikeampi pitää perusteltuina kuin edeltävänä vuonna. Finanssipolitiikan suunnan olisi kiristyttävä.

Valtiovarainministeriön ennuste on pitkälti linjassa muiden tahojen ennusteiden kanssa, erityisesti vuoden 2022 osalta. Valtion talousarvion perustana oleva talousennuste on siten kokonaisuutena katsoen realistinen.

Vaalikauden työllisyystoimien julkista taloutta vahvistava vaikutus on vaatimaton suhteessa hallituksen kestävyystiekarttaan kirjattuun 1-2 miljardin euron mittaluokkaan. Tähän mennessä hallituksen finanssipoliittisesti merkittävin rakenteellinen työllisyystoimi on päätös poistaa työttömyysturvan lisäpäiväoikeus. Vuoden 2022 talousarvioesitykseen sisältyy vain niukasti nopeavaikutteisia uusia työllisyystoimia, mutta budjetin valmistelun yhteydessä päätettiin ja linjattiin kuitenkin joitakin oikeansuuntaisia, pitkällä aikavälillä vaikuttavia toimia. On tärkeä varmistaa, että hallituksen kestävyystiekarttaan sisältyvä tavoite velkasuhteen kasvun taittamisesta toteutuu. Tavoite on talousnäkymien parantumisen myötä tullut aiempaa lähemmäksi, mutta jatkossa on tarpeen varautua siihen, että julkisen talouden vahvistumistarve voi myös kasvaa.

Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmassa asetetut julkisen talouden tavoitteet ovat väljiä mutta täyttävät lainsäädännön vaatimukset. Niiden finanssipolitiikkaa ohjaavaa vaikutus on tällä hetkellä heikko. Julkisen talouden suunnitelma valmistui vasta 12.5.2021, mikä ei noudata asetuksessa säädettyä määräaikaa. Lisäksi hyvinvointialueiden perustamista ennakoiden suunnitelmassa luovuttiin kuntatalouden menorajoitteen seurannasta, vaikka menorajoitteen tulevaisuudesta ei ole vielä tehty päätöksiä. Näin ollen finanssipoliittista lainsäädäntöä ei ole kaikilta osin noudatettu.

Kotimainen ja EU-lainsäädäntö korostaa julkisen talouden vahvistamista poikkeuksellisten olosuhteiden lakatessa. Valtioneuvoston olisi perusteltua huomioida sääntöperusteinen vahvistumistarve suurella painoarvolla vuotta 2023 koskevassa finanssipoliittisessa suunnittelussa niin, että mahdolliset uudet vero- ja menopäätökset vuodelle 2023 ovat nettomääräisesti linjassa vahvistumistarpeen kanssa. Julkinen talous on tämän hetkisin päätöksin ja näkymin todennäköisesti vahvistumassa finanssipoliittisen sääntelyn tarkoittamalla tavalla.

Valtion kehysmenot ovat kasvaneet selvästi vaalikauden aikana, minkä ovat mahdollistaneet kehyksistä luopuminen vuonna 2020 ja kehystasoon vuodesta 2021 eteenpäin tehdyt poikkeukset ja korotukset. Suuri osa muutoksista on liittynyt koronapandemiaan. Kehysmenojen kasvun taustalla on osittain jo hallitusohjelmassa ja alkuperäisessä kehyspäätöksessä määritelty joustavuus, kuten uuden poikkeusolojen mekanismin hyödyntäminen. Kevään 2021 päätökset korottaa kehystä vuosina 2022 ja 2023 sen sijaan rikkoivat selvästi kehysjärjestelmän periaatteita. On tärkeää, että kehysjärjestelmä toimii tulevaisuudessakin uskottavana valtion menojen pitkäjänteisen suunnittelun välineenä.

EU:n finanssipoliittisessa sääntelyssä keväällä 2020 käyttöön otettu poikkeuslauseke, joka sallii poikkeaman julkista taloutta koskevista tavoitteista, on voimassa vuoden 2022 loppuun. Ennen poikkeuslausekkeen voimassaolon päättymistä EU:ssa käsitellään finanssipoliittisten sääntöjen mahdollista muuttamista.

Sääntöjen uudistamiseksi on esitetty useita vaihtoehtoja. Yhteistä ehdotuksissa on, että niillä pyritään korjaamaan nykyisissä säännöissä havaittuja ongelmia tai puutteita. Ongelmiksi on katsottu muun muassa sääntöjen heikko noudattaminen, sääntöjen osittainen myötäsyklisyys eli niiden suhdanteita voimistavat piirteet, ja monimutkaisuus.

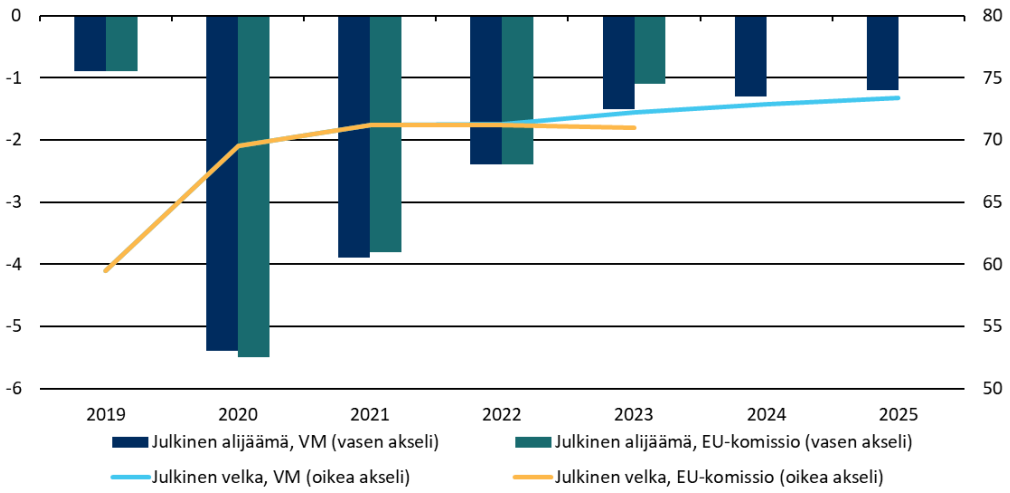
Nykyisten sääntöjen ongelmia kuvaa erityisesti julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän laskentaan liittyvä epävarmuus. Rakenteellinen jäämä kuvaa julkisen talouden rahoitusasemaa siten, että suhdannetilanne ja kertaluonteiset tekijät eivät vaikuta arvioon. Kun verrataan kahdella eri suhdannekorjausmenetelmällä laskettuja rakenteellisen jäämän tietoja, päädytään välillä hyvin erilaisiin johtopäätöksiin julkisen talouden kehityksestä ja jopa finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisesta. VTV:n suhdanneindikaattorin perusteella laskettu suhdannekorjaus reagoi suhdannekäänteisiin nopeammin kuin jäsenmaiden ja komission yhteinen suhdannekorjausmenetelmä. Tämä korostaa tarvetta arvioida suhdannetilannetta monipuolisesti, toisiaan täydentävillä menetelmillä.

Yksityiskohtaisempia havaintoja eri aihealueilta syksyltä 2021

Suomen julkisen velan kasvu on ollut maltillista EU-vertailussa, mutta velan kasvu tuo riskejä edelleen jatkuvasta matalasta korkotasosta huolimatta

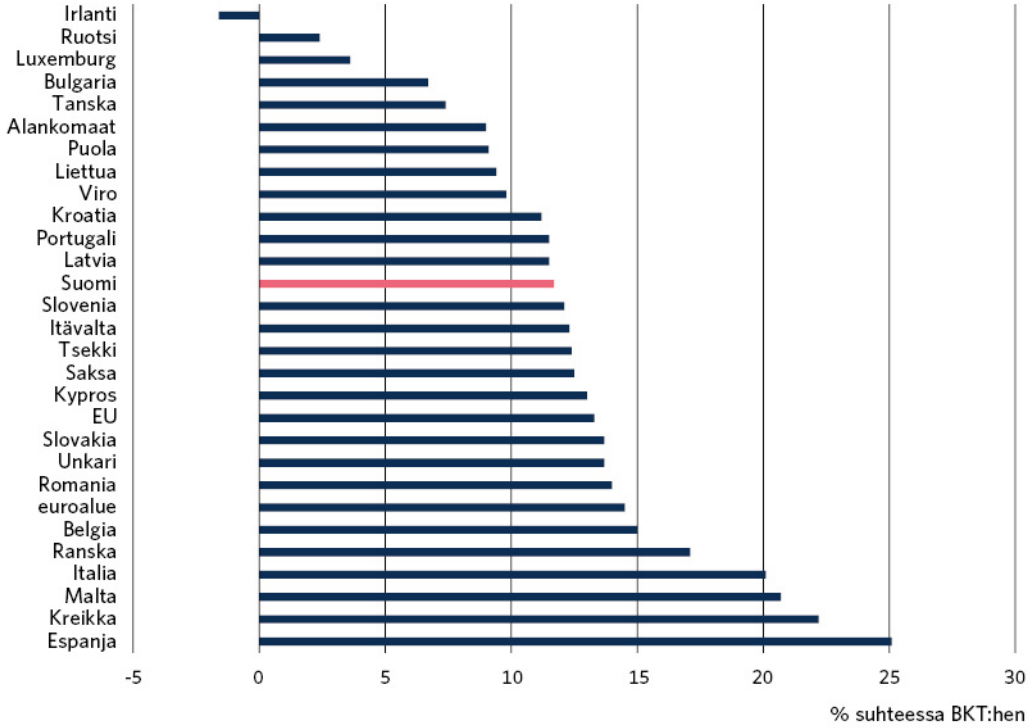
Koronapandemia on vaikuttanut merkittävästi julkiseen velkaan ja alijäämään suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT). Julkisen alijäämän ennustetaan pienenevän voimakkaasti vuoden 2020 sukelluksen jälkeen (kuvio 1). Alijäämän ennustetaan jäävän tarkasteluajanjakson 2019–2025 lopussa edelleen vuotta 2019 heikommaksi, mutta vain lievästi. Julkisen velan BKT-suhteen odotetaan valtiovarainministeriön ennusteessa tasaantuvan vuosien 2020 jyrkän nousun jälkeen mutta jäävän edelleen lievälle nousu-uralle. EU-komission ennusteessa sen odotetaan käytännössä vakautuvan.

Vaikka koronakriisin vaikutus julkiseen talouteen ja kansantalouteen on ollut erittäin suuri, tilannekuva ja näkymät ovat muuttuneet jonkin verran paremmiksi sekä EU-komission että valtiovarainministeriön ennusteessa syksyn 2020 jälkeen. Syksyllä 2020 julkisen alijäämän odotettiin rikkovan 3 prosentin viitearvon edellen vuonna 2022, mutta syksyllä 2021 alijäämän odotetaan jäävän selvästi pienemmäksi. Näin kriisistä palautuminen on etenemässä aiemmin ennakoitua nopeammin.



Kuvio 1: Julkisen alijäämän ja velan ennusteita 2021-2025, syksy 2021. Lähteet: VM ja EU-komissio.

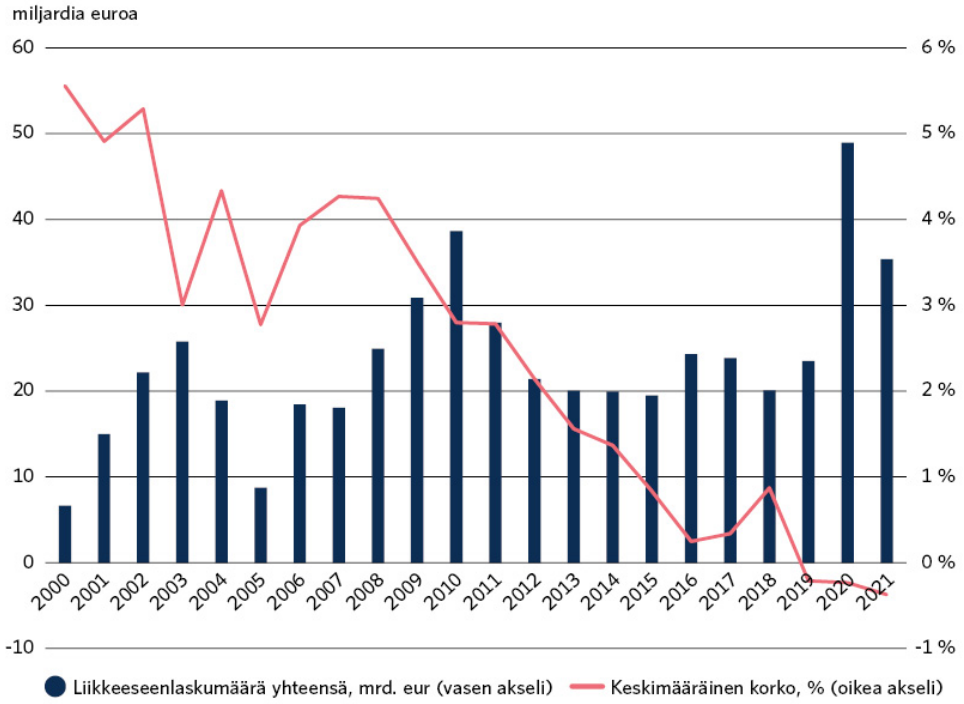
Suomen julkinen talous on kokonaiskuvassa selvinnyt koronapandemiasta keskimääräistä paremmin muihin EU-jäsenmaihin verrattuna. Tarkasteltaessa vuosien 2020–2021 kehitystä komission kevään 2021 ennusteen perusteella Suomen velkasuhteen kasvu on ollut maltillista (kuvio 2). Julkisen velan BKT-suhteen kehitykseen ovat vaikuttaneet tavoin muun muassa koronapandemian kehitys Suomessa ja Suomen vientimaissa, rajoitustoimet ja niihin reagointi sekä finanssipoliittiset toimet. Finanssipolitiikan täsmällistä vaikutusta tässä kokonaisuudessa on erittäin vaikeaa arvioida. Kriisin hoidossa valittu finanssipoliittinen yleislinja on kuitenkin osaltaan tukenut sitä, että taloudellisia vaurioita on voitu pienentää.



Kuvio 2:
Julkisen velan BKT-suhteen nousu vuosina 2020–2021 EU-maissa. Lähde: EU-komission ennuste 11.11.2021.

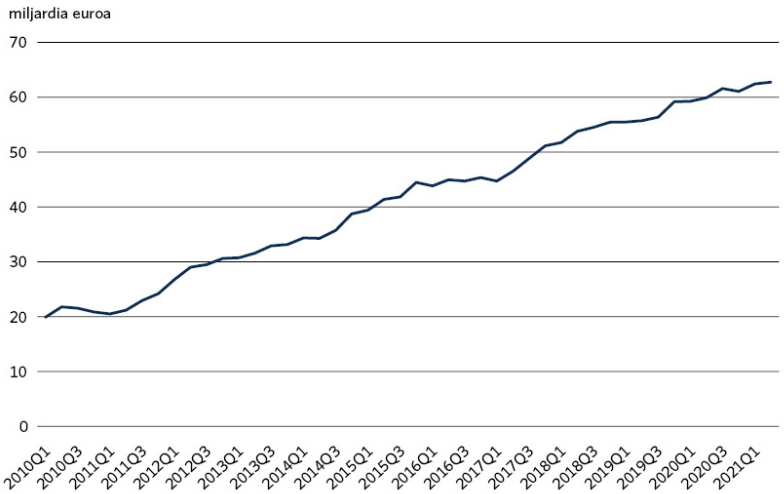
Julkisen velan kasvu ei ole heijastunut velan korkokustannuksiin, vaan korkomenot ovat pienentyneet. Tämä johtuu siitä, että nyt erääntyvät velat ovat viime ajat olleet kustannuksiltaan keskimäärin kalliimpia kuin niiden jälkeen otettu uusi velka. Valtion uuden velan keskimääräinen korko on ollut pitkään laskusuunnassa. Vuoden 2020 erittäin suuri bruttovelanotto pystyttiin toteuttamaan keskimäärin hieman negatiivisella, käytännössä nollakorolla (kuvio 3).

Korkotilanne on jatkunut samanlaisena vuonna 2021, jolloin uuden velan keskimääräinen korko on ollut edelleen negatiivinen. Tämä johtuu erityisesti lyhytaikaisen velan erittäin matalasta korkotasosta, mutta myös pitkäaikaisen velanoton korot ovat edelleen matalia. Tilanne vaikuttaa lähivuosina julkisen velan korkokustannuksiin ja antaa osaltaan liikkumatilaa finanssipolitiikkaan. Tilanteen kestoa ei kuitenkaan tiedetä. Tämä aiheuttaa riskin korkokustannusten olennaisesta noususta aiempaa korkeammalla velkatasolla. Vuoden 2021 aikana valtion 10-vuotisten lainojen markkinakorko on noussut hieman. Vuoden alussa korko oli noin 0,5 prosenttia negatiivinen, ja lokakuun puolivälissä korko oli lähes tasan nollassa.



Kuvio 3: Valtionvelan liikkeeseenlaskut 2000–2021 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. Vuoden 2021 tiedot ovat mukana 25.10. saakka. Lähde: Valtiokonttori ja VTV.

Valtiontakaukset ja muut ehdolliset vastuut eivät suoraan näy julkisessa velassa ja alijäämässä, mutta niiden tarkastelu on tärkeää, koska ne muodostavat julkiselle taloudelle riskin, joka voi realisoitua. Valtiontakausten määrä on ollut Suomessa kasvussa jo pitkään (kuvio 6). Tarkastelujakson aikana ovat lisääntyneet erityisesti vientitakuut. Takausten määrälle tai niiden sisältämälle kokonaisriskille ei ole asetettu finanssipoliittisia rajoitteita, vaikkakin takausvaltuuksien kasvattaminen edellyttää hallituksen esitystä ja eduskunnan päätöstä[i].



Kuvio 4: Tilastoitujen valtiontakausten kehitys 2010–2021. Lähde: Tilastokeskus.

Talouden suhdanneindikaattori viittaa talouden vahvaan kehitykseen keväästä lähtien

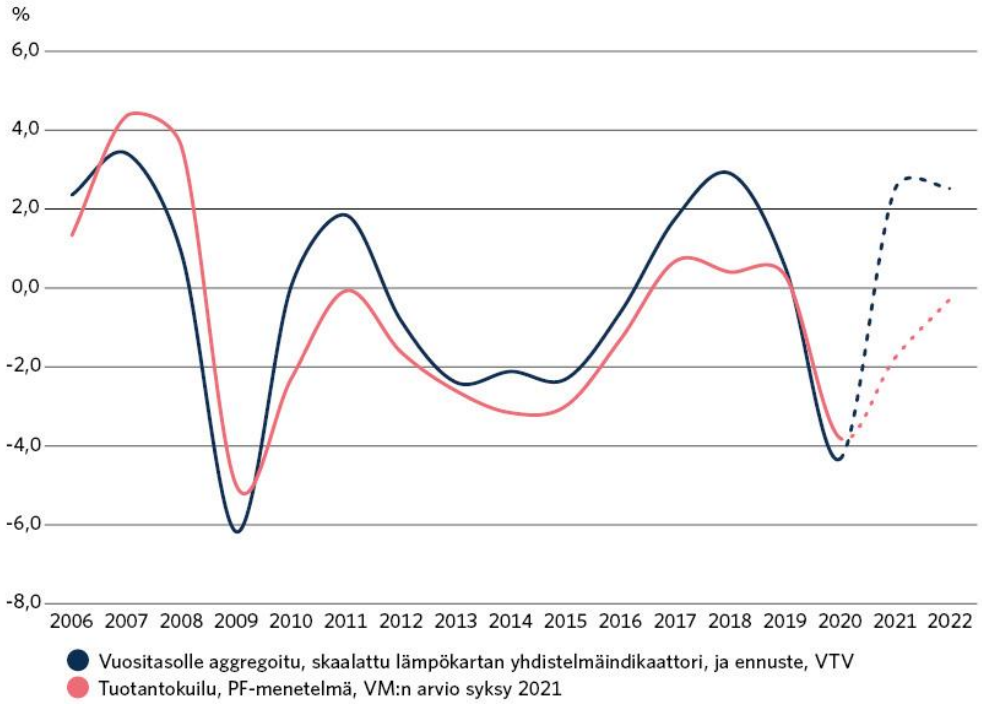
VTV:n finanssipolitiikan valvonnan tuottaman suhdannetilan lämpökartan värikoodi on punaisella, eli se osoittaa vahvaa talouskehitystä kuluvan vuoden keväästä lähtien (ks. kuvio 5). Kuluvan vuoden kesäkuun yhdistelmäindikaattorin arvo on jopa historiallisen korkea. Talouden vahva kehitys on lämpökartan mukaan vakiintunut.

Värikoodi muuttui punaiseksi ensimmäistä kertaa koronapandemian puhkeamisen jälkeen huhtikuussa 2021. Korona supisti taloutta vuonna 2020 merkittävästi, mikä näkyi lämpökartassa ja siihen kuuluvassa yhdistelmäindikaattorissa historiallisen voimakkaana romahduksena. Lämpökartan mukaan kuluvan vuoden talouden toipuminen oli melkein yhtä voimakas kuin edellisen vuoden romahdus.

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)
2021												
9		0,97		2,05		0,42	0,75	1,75			0,33	0,61
8	2,95	1,21	0,60	1,58		0,25	0,63	1,83	2,16	1,01	0,47	1,27
7	2,92	0,85	0,36	1,38	1,24	0,77	0,43	1,41	1,40	1,13	0,03	1,23
6	3,09	0,95	0,44	1,54	2,38	0,54	0,02	1,64	1,87	1,55	0,71	1,49
5	2,49	0,63	0,60	1,18	2,25	0,34	-0,15	1,21	2,63	1,86	0,69	1,39
4	2,06	0,48	0,52	1,63	0,98	-0,15	0,02	0,84	0,18	1,60	0,82	0,85
3	0,87	0,29	-0,11	0,06	-0,56	-1,40	-0,49	0,15	0,18	-0,11	-0,01	-0,09
2	-0,65	-0,03	-0,42	0,32	-0,43	-1,46	-0,94	-0,26	-0,17	-1,35	0,30	-0,51
1	-0,79	0,31	-0,42	0,26	-1,63	-1,28	-0,75	-0,12	-1,71	-1,53	0,04	-0,74
2020												
12	-1,10	-0,26	-0,97	-0,51	-0,40	-1,70	-0,72	-0,40	-1,69	-1,87	0,02	-0,95
11	-1,13	-0,39	-0,97	-0,30	-1,40	-1,74	-0,64	-0,97	-0,24	-1,71	-0,31	-0,99
10	-1,48	-0,65	-0,97	-0,80	-0,43	-1,74	-0,46	-1,09	-0,45	-1,80	-0,64	-1,05
9	-1,42	-0,57	-0,97	-0,68	-0,76	-1,83	-0,46	-1,46	-0,38	-1,80	-0,54	-1,12
8	-1,52	-0,80	-0,97	-0,60	-1,87	-1,71	-0,45	-1,37	-1,55	-2,00	0,15	-1,35
7	-1,20	-0,49	-0,66	-0,08	-0,56	-2,01	-0,22	-1,09	-1,18	-2,12	-0,57	-1,06
6	-1,55	-0,56	-1,13	-0,46	-1,94	-3,30	-0,87	-1,62	-1,31	-3,19	-0,88	-1,70
5	-1,43	-0,62	-1,29	-1,60	-3,44	-3,59	-0,71	-1,62	-2,04	-4,62	-0,70	-2,19
4	-1,45	-0,46	-1,37	-2,30	-1,33	-3,44	-0,78	-1,54	-0,74	-4,49	-2,11	-1,89
3	-1,47	-0,14	-0,66	-0,98	-0,26	-1,06	0,43	-0,49	-0,67	-1,40	-1,22	-0,76
2	-0,51	0,02	-0,50	-0,46	-0,30	-0,38	0,58	-0,33	-0,03	0,10	-0,69	-0,26
1	0,11	-0,03	-0,35	-0,51	0,51	0,01	0,52	-0,60	0,68	0,24	-0,35	-0,02

Kuvio 5: VTV:n finanssipolitiikan valvonnan lämpökartta (20.10.2021). Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto, ja VTV:n finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.[ii]

Kuviossa 6 on esitetty lämpökartan vuositason yhdistelmäindikaattori ja tuotantokuilun arvio, sekä niiden ennusteet vuosille 2021 ja 2022. Kuviosta nähdään, että lämpökartan yhdistelmäindikaattorin ennuste poikkeaa merkittävästi tuotantokuilun arviosta. Kun yhdistelmäindikaattorin ennusteen mukaan talous olisi 2021-2022vuonna jo selkeästi keskitasoa korkeammalla tasolla, tuotantokuilun arvion mukaan talous olisi kuluvana vuonna vielä keskitasoa matalammalla tasolla ja pääsisi lähelle keskitasoa tulevana vuonna.



Kuvio 6: Lämpökartan yhdistelmäindikaattori ja ennuste (Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b), sekä VM:n arvio tuotantokuilusta. Ennuste vuosille 2021 ja 2022 (katkoviiva). Lämpökartan suhdanneindikaattorin vaihtelu (keskihajonta) on skaalattu tuotantokuilun vaihtelun (keskihajonnan) kanssa verrannolliseksi. Lähde: Tuotantokuilu: VM; Lämpökartan yhdistelmäindikaattori: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto, VTV:n finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.[iii]

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

Vuoden 2021 finanssipolitiikan linjan osuvuus suhteessa suhdanteeseen on epävarma, finanssipolitiikkaa olisi siirrettävää enemmän kiristävään suuntaan vuonna 2022

Hallituksen harjoittama finanssipolitiikka elvytti kansantaloutta koronavuonna 2020 vastasyklisesti. Julkisia menoja käytettiin talouden tukemiseksi taantumassa ja suhdanteen tasaamiseksi vuonna 2020. Vuonna 2021 VTV:n finanssipolitiikan valvonnan lämpökartan mukaan suhdanne kääntyi positiiviseksi jo toisella neljänneksellä. Kehitys on jatkunut vahvana läpi vuoden.

Lämpökartan mukaan, vuoden 2021 osalta on mahdollista, että hallituksen päätösperäiset elvyttävät toimet siirryttäessä noususuhdanteeseen ovat kiihdyttäneet talouskehitystä myötäsyklisesti. Myötäsyklinen finanssipolitiikka voi jyrkentää koko talouden suhdannevaihteluita, aiheuttaen talouden ylikuumenemisen riskin.

Toisaalta pandemiasta kehittyi neljäs aalto vuonna 2021 uuden, entistä tarttuvamman virusmuunnoksen myötä. Tästä ja vakavan tartuntataudin sulkutoimista aiheutuneesta vuoden 2020 syvästä taantumasta johtuen voidaan katsoa järkeväksi varmistaa, ettei elvyttävää talouspolitiikkaa lopeteta liian aikaisin. Lisäksi finanssipolitiikkaa on pyritty koordinoimaan EU-tasolla koko Euroopan talouden elpymiseksi. Tässä mielessä suhdannetta tukevia elvyttäviä toimia vielä vuonna 2021 voi pitää perusteltuna.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan tuotantokuilu umpeutuisi kuluvana vuonna, mutta suhdanne olisi vielä hiukan negatiivinen ja finanssipolitiikan mitoitus tästä johtuen lievästi vastasyklistä. Lämpökartan yhdistelmäindikaattorin ennusteen mukaan suhdanne kuitenkin on jo vuonna 2022 positiivinen ja finanssipolitiikan mitoitus sen myötä myötäsyklinen. Tämän perusteella suhdannetta tukevia elvyttäviä toimia kuluvana vuonna on vaikeampi pitää perusteltuina kuin edeltävänä vuonna. Finanssipolitiikan suunnan olisi kiristyttävä.

Vuoden 2022 talousarvioesitys sisältää niukasti nopeavaikutteisia työllisyystoimia – esitykseen sisältyy kuitenkin oikeansuuntaisia pitkän aikavälin toimia talouden vahvistamiseksi

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. Hallitus päätti vuoden 2022 talousarvioesityksen yhteydessä vain niukasti uusista työllisyyttä pysyvästi parantavista uudistuksista.

Taulukko 1: 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)	Nettovaikutus julkiseen talouteen, milj. € (perustuu vaikutusarvioon lisätyöllisten määrästä (sarake A) , VM)	Nettovaikutus julkiseen talouteen, milj. € (perustuu VM:n vaikutusarvioon lisätyöllisten määrästä, VTV)
Budjettiriihen 2021 päätökset	150–650		–15– – 66	–15– –66[iv]
Kehysriihen 2021 päätökset	11 000	40 000–44 500	150	119–165
Vuoden 2020 päätökset (budjettiriihen ja muut)[v]	30 500–32 500	30 500–32 500	325	189–518
Muut työllisyyttä koskevat päätökset (ei mukana hallituksen kirjauksessa)	−17 000– −7 500	-	-	−464– −166
Loppusumma: Ilman kielteisiä päätöksiä	42 000–45 000	71 000–77 500	+409– +460	+242– +668
Loppusumma: Sisältää kielteiset päätökset, suora	24 500–36 500	-	-	−222– +502
Loppusumma: Kestävyysvajeen painelaskelma vertailukohtana	**27 300–32 200**	**-**	**-**	**−68– +388**

Työtulovähennyksen korotus on ainoa pysyvä budjettiriihen 2021 työllisyystoimi. Tästä syystä taulukossa 1 on huomioitu vain kyseinen toimi vuoden 2021 budjettiriihen osalta. Työtulovähennyksen

korotuksesta päätettiin alustavasti jo yli 55-vuotiaiden työllisyyspaketin yhteydessä. Uusien toimien niukkuuden takia kokonaiskuva hallituksen työllisyystoimista ei juurikaan muutu verrattuna kevääseen 2021. Jotta työllisyystoimien vaikutuksista julkiseen talouteen saataisiin kokonaiskuva, arvioissa on huomioitu myös hallituskauden aikana tehtyjen työllisyyttä heikentävien päätösten vaikutus.[vi]

Kun huomioidaan aktiivimallin purkamisen ja vuoden 2020 talousarvion sisältämien toimien työllisyyttä heikentävät vaikutukset, tehtyjen työllisyyspäätösten kokonaisvaikutus julkiseen talouteen on finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan noin −222– +502 miljoonaa euroa. Tähän mennessä hallituksen finanssipoliittisesti merkittävin rakenteellinen työllisyystoimi on joulukuussa 2020 tehty päätös asteittain poistaa työttömyysturvan lisäpäiväoikeus.

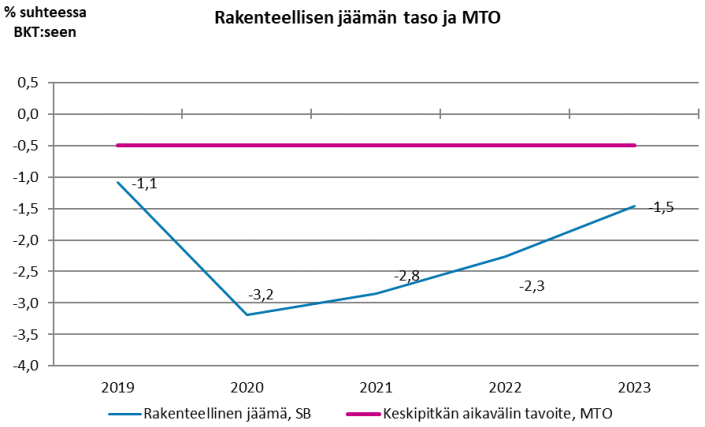
Kun päätettyjä työllisyystoimia arvioidaan suhteessa keväällä 2021 kestävyystiekartassa esitettyyn velkauraan, tulee huomioida, että päätetyistä toimista ansiosidonnaisen lisäpäivien alaikärajan nosto ja viidesosa aktiivimallista on huomioitu jo aiemmin julkisen talouden kestävyysvajearviossa. Siksi päätettyjen työllisyystoimien osuus kestävyystiekartassa eri toimilla tavoitellusta 2–2,5 miljardin euron julkisen talouden kokonaisvahvistamisesta velkasuhteen vakauttamiseksi jää noin −68 – +388 miljoonaan euroon. Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mittaluokaksi on kevään kestävyystiekartassa arvioitu 1–2 miljardia euroa. Hallitus linjasi syksyllä 2021, että hallituksen puoliväliriihessä sopimasta julkista taloutta 110 miljoonalla eurolla vahvistavasta työllisyyskokonaisuudesta päätetään 15.2.2022 mennessä. Näitä toimia eivät ole taulukossa huomioitu.

Sen sijaan budjettiriihen päätökset ja linjaukset pitävät sisällään useita toimenpide-esityksiä, jotka ovat oikeansuuntaisia talouden pitkän aikavälin kasvupotentiaalin vahvistamisen kannalta. Esimerkiksi kone- ja laiteinvestointien poisto-oikeuden jatkaminen vuosille 2024–2025 sekä yritysten lisävähennysoikeus vuosille 2022–2027 eräisiin tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoihin voivat auttaa investointien kasvattamisessa. Investointien riittävästä tasosta huolehtiminen on kriittinen tekijä kansantalouden menestykselle tulevaisuudessa. Osaajien maahanmuuton vauhditus esitetyin toimin voi auttaa työvoiman määrän ja Suomen kansantalouden inhimillisen pääoman laskun estämisessä. Esitetty pikakaista työluville sekä maahanmuuttoprosessin resurssien vahvistaminen saattaa edistää tätä tavoitetta. Lisäksi aiemmin päätetty oppivelvollisuusuudistus voi pitkällä aikavälillä auttaa inhimillisen pääoman laskun estämisessä.

EU-sääntöjen poikkeuslauseke on edelleen voimassa vuonna 2021 ja 2022

Komissio antoi 20 päivänä maaliskuuta 2020 tiedonannon[vii] vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimisesta, sillä koronapandemian seurauksena oli odotettavissa vakava talouden taantuma. Jäsenvaltioiden valtiovarainministerit tukivat komission arviota poikkeuslausekkeen aktivoinnista. Yleisen poikkeuslausekkeen aktivoiminen mahdollistaa tilapäisen poikkeamisen kunkin jäsenvaltion julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Poikkeuslauseke pysyy aktivoituna vielä vuoden 2022 ja aktivoinnista luovutaan vuoden 2023 alusta.[viii]

Mikäli poikkeuslausekkeen aktivoinnista luopumisen jälkeen palataan nykyisen säännöstön mukaisiin vaatimuksiin, vakaus- ja kasvusopimuksen sekä kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön pohjalta voidaan olettaa, että suhdanteiden vaikutuksesta puhdistetun niin kutsutun rakenteellisen jäämän tulisi tällöin parantua 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen perusteella rakenteellisen jäämän parantuminen olisi vaaditun sopeutuksen mukaista (kuvio 15). Rakenteellisen jäämän arviointiin liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta – erityisesti talouden suhdannekäänteissä.



Kuvio 7: Rakenteellinen rahoitusasema ja Suomen keskipitkän aikavälin tavoite (MTO). Lähde: VM, Taloudellinen katsaus, syksy 2021

Valtiovarainministeriön ennuste nimellisestä rahoitusasemasta on –1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023, eli ennusteen mukaan alijäämän 3 prosentin viitearvo alitettaisiin. Sen sijaan ennuste velkasuhteesta, 72,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023, ylittää EU:n perussopimuksen mukaisen velan viitearvon, joka on 60 prosenttia suhteessa BKT:hen. Velan viitearvon ylittäminen ei yksiselitteisesti tarkoita, että jäsenmaa olisi rikkonut velkakriteeriä. EU-lainsäädännön mukaan velan kehitystä tarkastellaan niin sanotun taaksepäin katsovan kriteerin avulla, joka tarkastelee sitä, onko velka laskenut vaaditulla vauhdilla – keskimäärin 1/20 vuodessa kolmen vuoden aikana. Koronapandemian vuoksi valtion velka on kasvanut vuodesta 2020, mistä syystä velkasuhteen kehitys ei täyttäisi tätä kriteeriä.

Jos velkasuhteen kehitys ei täytä taaksepäin katsovaa kriteeriä, velkakriteerin noudattamista arvioidaan tarkastelemalla velan ennustetta kahden vuoden päähän niin sanotun eteenpäin katsovan kriteerin avulla. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan velkasuhteen kasvu jatkuu myös vuosina 2024 ja 2025, joten Suomi rikkoisi velkakriteeriä myös eteenpäin katsovan kriteerin mukaan. Velan kääntäminen laskuun vaaditulla 1/20 vuodessa edellyttäisi yhteensä noin 5 mrd. euron sopeutusta (menojen vähennyksellä ja/tai verojen korotuksilla) vuoteen 2025 mennessä.

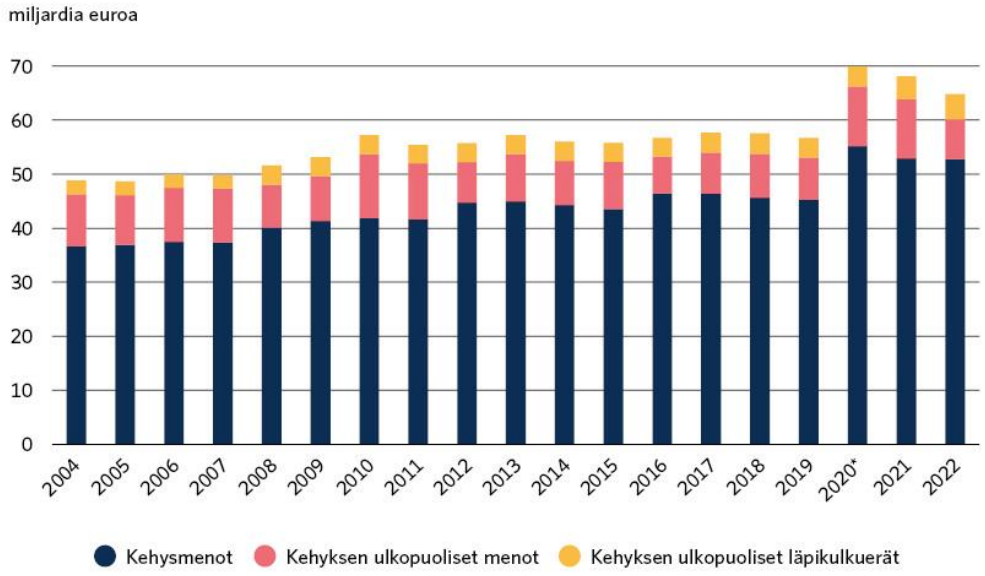
Lisäksi velkakriteerin noudattamisessa arvioidaan, johtuuko sen ylittäminen suhdanteista. Tämä tapahtuu laskemalla niin kutsuttu suhdannekorjattu velka. Tämänhetkinen arvio suhdannekorjatusta velasta on 74,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023, ja siten Suomi rikkoisi velkakriteeriä myös suhdannekorjattuna tarkasteltuna – jos velkasuhteen näkymät säilyvät nykyisinä. Tähän mennessä pelkkä velkakriteerin rikkoutuminen ei kuitenkaan ole käytännössä johtanut EDP-menettelyn käynnistymiseen. EU-lainsäädännön mukaan menettelyä koskevassa päätöksenteossa huomioidaan pelkän velkakriteerin rikkoutuessa useita seikkoja, muun muassa se, onko jäsenmaa noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa.

Koronapandemia ja sen myötä jäsenmaiden voimakkaasti kasvanut velka on uudelleen voimistanut jo ennen pandemiaa käynnistynyttä keskustelua EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistamisesta. Komission arvio sääntökehikon kipukohdista ja toimeenpanon haasteista julkaistiin helmikuussa 2020. Koronapandemian vuoksi konsultaatio sääntöjen uudistamiseksi on ollut tauolla. Euroopan komission on 19.10.2021 antanut tiedonannon[ix] talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelua koskevan keskustelun uudelleen käynnistämisestä. Tavoitteena on saavuttaa yhteisymmärrys etenemistavasta hyvissä ajoin ennen vuotta 2023. Euroopan finanssipoliittinen komitea[x], joka toimii Euroopan komission riippumattomana neuvoa-antavana elimenä, on pitänyt jopa haitallisena, jos sääntöihin palataan ilman suoranaisia uudistuksia siinä vaiheessa, kun poikkeuslausekkeen aktivoinnista luovutaan.

Kehysjärjestelmää tarvitaan jatkossakin menojen uskottavan suunnittelun välineeksi

Hallitus asettaa vaalikauden alussa nelivuotisen kehyksen budjettimenoille. Kehysrajoitteen piiriin kuuluu noin 80 prosenttia valtion budjetin menoista. Kehyssäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Kun talousarviossa tehdään tämän näkökulman kannalta neutraaleja muutoksia, vaalikauden kehykseen voidaan tehdä niitä vastaavat tarkistukset.

Valtiontalouden kehysjärjestelmän piirissä olevat menot ovat kasvaneet kuluvalla vaalikaudella. Kuviossa 24 on esitetty kehysjärjestelmän piiriin kuuluvien menojen budjetointi talousarvioissa vuodesta 2004 eteenpäin vuoden 2020 hintatasossa. Kehysmenot ovat asettuneet kuluvalla vaalikaudella aiempia vaalikausia korkeammalle tasolle.



Kuvio 8: Kehysmenot ja kehyksen ulkopuoliset menot talousarviossa budjetoidun mukaisesti vuosina 2004–2022, vuoden 2020 hintatasossa pl. vuodet 2021 ja 2022. *Vuonna 2020 kehys ei ollut voimassa, menot laskettu VTV:n arvion mukaan. Lähde: VM talousarviotiedot.

Kehysmenojen kasvun vaalikauden aikana ovat mahdollistaneet vuonna 2020 luopuminen kehyksestä, ja vuodesta 2021 eteenpäin kehystasoon tehdyt poikkeukset ja korotukset. Kehykseen poikkeuksien ja varausten kautta tuotu liikkumavara on suurelta osin otettu budjetoinnissa käyttöön. Alla olevaan taulukkoon 3 on koottu koronapandemiasta seuranneet muutokset ja poikkeukset vaalikauden kehykseen.

Taulukko 2: Koronapandemiasta seuranneet muutokset ja poikkeukset vaalikauden kehykseen.

Kehystason muutokset	2020	2021	2022	2023
Poikkeusolojen mekanismi	-	500	500	-
Varaus kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin	-	1 850	-	-
Kehystason nousu tai korotus	8 437	-	900	500
Poikkeukset kehyssääntöön				
Poikkeusolojen vaikutukset	-	424	176	155
Koronavirustilanteen terveysturvallisuus	-	1967	6	35

Kehyksen seurantaa vaalikauden aikana ovat monimutkaistaneet erilaiset varaukset, joita vuonna 2021 on käytössä poikkeuksellisen paljon. Hallitusohjelmassa päätetyn tulevaisuusinvestointivarauksen lisäksi pandemian takia vuodelle 2021 tuli käyttöön varaus koronavirustilanteesta aiheutuviin menoihin sekä poikkeusolojen mekanismin puolen miljardin elvytysvara. Varausten käyttötarkoitus on määritelty varsin laajasti, joten eri varauksia olisi mahdollista käyttää myös samoihin käyttötarkoituksiin. On silti tärkeää, että jokaisen varauksen käyttöä seurataan omana kokonaisuutenaan.

Poikkeusolojen mekanismi aktivoitiin vuonna 2020, mutta määrärahalisäykset siirrettiin vasta seuraaville vuosille, sillä kehys ei ollut voimassa vuonna 2020. Siten poikkeusolojen mekanismin mahdollistama elvytys ei suoraan kohdentunut talouden vakavan häiriötilan alkuun, vaan vasta seuraaville vuosille. Elvytys on ollut perusteltua myös vuonna 2021 ja mahdollisesti myös vuonna 2022. Poikkeusolojen mekanismin määritelmässä voisi olla hyödyllistä tarkentaa sitä, tulisiko talouden olla vakavassa häiriötilassa myös niinä vuosina, kun mekanismin mahdollistamia määrärahalisäyksiä käytetään.

Kehysvarauksen käyttöä kertaluonteisiin ja finanssipolittiisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menoihin on seurattu valtiovarainministeriössä ja se vaikuttaa suurelta osin myös kohdentuneen koronavirustilanteen aiheuttamiin menolisäyksiin. Koronavirustilanne on tulkittu varsin laajasti tarkoittamaan pandemian ajanjaksolla ilmentynyttä uutta määrärahantarvetta, muiden tulonlähteiden vähenemisen kompensointia tai elvytyspanostusta. Suurimmat yksittäiset menoerät ovat olleet siirto valtiontakuurahastoon (650 milj. e), ulkovartiolaivojen hankinta (120 milj. e.) ja tapahtumatakuu (80 milj. e.).

Hallitusohjelmassa tehtiin 1,7 miljardin varaus kertaluonteisia tulevaisuusinvestointeja varten vuosille 2020 ja 2021. Vuoden 2021 talousarvioesityksen yhteydessä varauksen käyttötarkoitusta laajennettiin varaukseksi tulevaisuusinvestointeihin ja muihin rakenne- ja suhdannepoliittisesti vaikuttaviin kokonaisuuksiin. Varausta on purettu vuosien 2021 ja 2022 talousarvioissa, ja osa tulevaisuusinvestoivarauksesta on siirretty käytettäväksi myös vuodelle 2023. Näyttää siltä, että varaus tullaan käyttämään kokonaisuudessaan. Varauksen käytöstä ja tulevaisuusinvestoinnin tulkinnasta sekä menoerien kertaluonteisuudesta on ollut JTS- ja talousarvioraportoinnin perusteella vaikea saada yhtenäistä kokonaiskuvaa.

Vuoden 2023 kehystasoon vaikuttaa merkittävästi hyvinvointialueiden toiminnan aloitus. Vuodesta 2023 eteenpäin kehystasoa nostaa 13,4 miljardilla rahoituksen siirto kuntien verotuloista hyvinvointialueille. Muutoksen jälkeen kehyksen kattavuus suhteessa julkisiin kokonaismenoihin kasvaa noin 46 prosenttiin aiemmasta 35-40 prosentista. Muutos vaikuttaa monella tavalla myös menojen kohdentumiseen kehyksen sisällä. Esimerkiksi kunnille maksettuja valtionosuuksia siirretään hyvinvointialueiden menoihin. Sote-siirtolaskelmassa tehtiin laskentatekninen virhe, jonka takia kunnille vuonna 2023 arvioidut valtionosuusmenot kasvavat aiemmin arvioituun verrattuna noin 340 miljoonaa euroa. Virheen ei tulisi vaikuttaa kehystasoon, mutta vähentää liikkumavaraa vuoden 2023 kehyksessä.

Kehystä voi muuttaa vaalikauden aikana hinta- ja rakennetarkistuksilla. Rakennetarkistuksiin sisältyy jonkin verran tulkintaa. Esimerkiksi silloin kun hallitus päättää korottaa työttömyysturvaa, asumistukea tai toimeentulotukea korotuksen arvioitu vaikutus menoihin on rahoitettava kehyksen sisältä, vaikka muutoin nämä menot ovat kehyksen ulkopuolisia määrärahoja.Tarkastusvirasto on raportissaan Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus 8/2021 kritisoinut sitä, että valtiovarainministeriö on tulkinnut myös leikkaukset työttömyysturvan, asumistuen ja toimeentulotuen tasoon perustemuutoksiksi, joilla korjataan kehystä ylöspäin. Tulkinnan mukaan kehyksen ulkopuolisiin menoihin kohdistunut säästö voidaan käyttää muihin menoihin kehyksessä. Tätä käytäntöä ei voida suoraan johtaa kehyssäännön periaatteista. Käytännön lopettamista puoltaisi se, että työttömyysturvan, asumistuen ja toimeentulotuen leikkaukset ovat olleet osa työllisyystoimia, joiden tavoitteena on ollut vahvistaa julkista taloutta kasvaneesta työllisyydestä saatavien verotulojen ja vähentyneiden työttömyysmenojen myötä. Julkiselle talouden vahvistaminen jää vajaaksi, jos näillä etuusleikkauksilla rahoitetaan uusia menoja.

Vuosille 2022 ja 2023 tehdyille kehystason korotuksille ei ole minkäänlaista kehyssäännön tai niiden poikkeusten mahdollistamaa perustetta. Puoliväliriihen ratkaisua perusteltiin sillä, että ilman korotusta kehyksen liikkumatila ei mahdollista ennakoimattomien menomuutosten huomioon ottamista sekä kaikkien hallituksen tarpeelliseksi katsomien uudistusten toteuttamista. Tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta katsoo, että päätökset korottaa kehystä vuosina 2022 ja 2023 ovat selkeästi rikkoneet kehysjärjestelmän periaatteita.Kehysjärjestelmän tärkein tehtävä on rajoittaa veronmaksajan maksettaviksi koituvien menojen määrää. Kehysjärjestelmä lisää hallituksen tilivelvollisuutta menopäätöksistä, sillä järjestelmä kertoo, onko hallitusohjelmassa asetetussa menotavoitteessa pysytty koko hallituskauden ajan.

Kehysjärjestelmä itsessään ei estä investointien tekemistä, koska hallitus voi asettaa hallitusohjelmassaan asettaa menotason haluamalleen tasolle. Tämä edellyttää riittävä tietopohjaa tarvittavista investoinneista hallitusohjelmavaiheessa. Esimerkiksi valtakunnallisessa 12-vuotisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on pyritty aiempaa pitkäjänteisempään liikennejärjestelmän kehittämiseen ja arvioimaan rahoitustarpeita yli hallituskausien. Myös muissa investoinneissa, esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvissä investoinneissa, tällainen pitkäjänteinen suunnitelma helpottaisi rahoitustarpeiden huomioimista hallitusohjelman kehystasoa päätettäessä.

Kehysjärjestelmää kehitettäessä tulee välttää sellaisia muutoksia, jotka tekisivät mahdolliseksi menotason yllättävät muutokset vaalikauden aikana. Tämänkaltaiset muutokset veisivät pohjan menojen priorisoinnilta ja menotason ennustettavuudelta, jolla on ylläpidetty luottamusta ja tilivelvollisuutta hallituksen menojen käyttöön jo vuodesta 2004 eteenpäin.

Lisätietoja:

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

Vanhempi ekonomisti Jenni Kellokumpu, jenni.kellokumpu@vtv.fi; 09 432 5723

Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler, matthias.strifler@vtv.fi; 040 736 0642

[i] Ks. tarkastusviraston havainnot ja suositukset julkisyhteisöjen ehdollisista vastuista, *Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut*, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2018, sekä *Jälkiseurantaraportti: Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut* 4/2018.
[ii] Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021a.
[iii] Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b.
[iv] Perustuu valtiovarainministeriöön vaikutusarvioon. Tätä kirjoitettaessa ei vielä ole tarkka tietoa uudistuksen yksityiskohdista.
[v] Ei sisällä alustavaa arviota yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen korottamisen seurauksista yli 55-vuotiaiden työllisyyspaketissa. Arvio tarkentui ja on huomioitu budjettiriihen 2021 päätöksen kohdalla.
[vi] Kuvaus työllisyystoimien julkistaloudellisten vaikutusten laatimisesta löytyy finanssipolitiikan valvonnan raporteista: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020, joulukuu 2020; Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, toukokuu 2020.
[vii] Komission tiedonanto neuvostolle vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimisesta, 20.3.2020, COM(2020) 123 final
[viii] Komission tiedonanto Talouspolitiikan koordinointi vuonna 2021: voitetaan covid-19, tuetaan elpymistä ja ajanmukaistetaan taloutemme, 2.6.2021, COM(2021) 500 final.
[ix] Euroopan komission tiedonanto EU:n talous covid-19-pandemian jälkeen – vaikutukset talouden ohjausjärjestelmään, 19.10.2021 COM(2021) 662 final
[x] Euroopan finanssipoliittinen komitea perustettiin viiden puheenjohtajan kertomuksen ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely” pohjalta. Tavoitteena on vahvistaa talouden ohjausjärjestelmää. Komitean päätehtäviä ovat mm. arvioida unionin finanssipoliittisen kehyksen täytäntöönpanoa ja tosiasiallisen finanssipolitiikan virityksen asianmukaisuutta euroalueella ja kansallisella tasolla tehdä ehdotuksia unionin finanssipoliittisen kehyksen tulevaa kehittämistä varten.