

Johtaja Matti Okko

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

VNS 1/2020 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024

Asiantuntijapyyntö 24.4.2020

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024

Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään julkisen talouden suunnitelmaa ja laajemmin julkista taloutta pohjautuen valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan alustaviin havaintoihin keväältä 2020. Tarkastusvirasto julkaisee finanssipolitiikan valvonnan arvion 20.5.2020.

Valtiontalouden tarkastusviraston lakisääteisenä tehtävänä on valvoa, että valtiontalouden hoidossa noudatetaan finanssipoliittista lakia (869/2012) ja sen nojalla annettuja säännöksiä, erityisesti asetusta julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014). Valvontatehtävän suorittamiseksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut edellä mainittujen säädösten perusteella julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2021–2024 sekä sen pohjana käytettyä valtiovarainministeriön talousennustetta. Hallituksen julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024 annettiin eduskunnalle 16.4.2020. Suomi toimitti vakausohjelman Euroopan komissiolle 30.4.2020.

Tiivistelmä lausunnosta

Tämänhetkistä finanssipolitiikkaa hallitsee alkuvuonna 2020 alkanut koronaviruksen kriisi. Euroopan komissio jäsenmaiden tukemana on ottanut käyttöön yleisen poikkeuslausekkeen EU:n finanssipoliittisiin sääntöihin, jotta säännöt eivät rajoitaisi jäsenmaiden mahdollisuuksia vastata finanssipoliittisiin toimin kriisiin ja sen seurauksiin. EU-säännösten ja kotimaisen säännösten yhteyden takia myös kotimaiset finanssipolitiikan ohjausvälineet ovat osittain lepotilassa. Julkisen talouden monivuotista suunnittelua ei tällä hetkellä toteuteta vakiintuneella tavalla.

Koronakriisin luonne on erilainen kuin aiemmissa taantumissa, esimerkiksi finanssikriisissä. Tämän takia kriisiin hoitaminen vaatii juuri siihen sopivia talouspoliittisia reaktioita. Viruksen leviämiseksi käyttöön otetut rajoitustoimet kuuluvat kansanterveyden turvaamisen keinovalikoimaan, mutta ne ovat nykytilanteessa myös talouspolitiikan välineitä: vaikka ne lyhyellä aikavälillä voimistavat taloudellista shokkia, pidemmällä aikavälillä ne parhaimmillaan vähentävät koronan vaikutuksia niin kansanterveyteen kuin talouteenkin.

Jotta talous toipuisi mahdollisimman nopeasti, finanssipolitiikan on oltava oikea-aikaista ja oikein kohdistettua, minkä lisäksi kriisin vaikutusten lieventämiseen tähtäävien toimien on oltava mittavia mutta ajallisesti rajattuja. Kriisin ydinvaiheessa finanssipolitiikan on keskityttävä turvaamaan yritysten maksuvalmius ja estämään massatyöttömyys ja konkurssit; vasta myöhemmin on tavanomaisen elvytyksen aika. Suomen talouspolitiikka on reagoinut kohtuullisen nopeasti rajoitustoimenpiteisiin ja pandemiaan näiden periaatteiden mukaisesti. Talouspoliittisten toimien vertailu maiden välillä on vaikeaa. Tällä hetkellä näyttää siltä, että pohjoismaisessa vertailussa Suomen tämänhetkinen tukipaketti on hieman pienempi kuin muualla, mutta kuitenkin linjassa muiden Pohjoismaiden, erityisesti Tanskan ja Ruotsin kanssa.

Kotimaiseen menokehyssääntöön on kriisin takia tehty useita poikkeuksia: valtion menokehysjärjestelmä ei ole voimassa vuonna 2020, kehysten kattavuuteen on tehty kriisin takia muutoksia, ja kehysjärjestelmään tälle vaalikaudelle lisätyn poikkeusolojen mekanismin käyttöönottoa valmistellaan. Vuonna 2019 kehystä noudatettiin tarkastusviraston arvion mukaan. On perusteltua, että menokehys ei rajoita koronakriisin hoitoa. Julkisen talouden hoidon suunnitelmallisuuden takia on kuitenkin erittäin tärkeää, että kehysmenettelystä keskeisenä finanssipolitiikan ohjausvälineenä pidetään kiinni tilanteen normalisoituessa.

Julkisen talouden suunnitelman tietosisältö on normaalia suppeampi. Siinä ei aseteta tavoitteita julkisen talouden kehitykselle, eikä se siten vastaa tarkoitustaan keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmana. Poikkeuskäytäntöä voi kuitenkin pitää perusteltuna kriisioloihin liittyvän epävarmuuden vallitessa. Valtioneuvoston on syytä pyrkiä palaamaan normaalin laajuiseen, tavoitteet ja niiden saavuttamiseen tarvittavat keinot sisältävään julkisen talouden suunnitelmaan mahdollisimman pikaisesti, kriisitilanteen ja finanssipolitiikan EU-sääntelyn kehitys huomioiden. Tätä tarvetta korostaa se, että julkisen talouden kestävyys näkymät olivat melko heikot jo ennen kriisiä. Lisäksi jatkossa valtioneuvoston tulisi harvita finanssipoliittisen lainsäädännön päivittämistä siten, että se huomioisi paremmin koronakriisin kaltaiset tilanteet.

Koska julkisen velan korkotaso on hyvin matala, Suomen julkisen velan nopea kasvu koronakriisin johdosta ei tule tämänhetkisen markkinatilanteen mukaan aiheuttamaan merkittävää rahoitusrasitetta julkiselle taloudelle. Julkisen velan BKT-suhteen voimakkaan kasvu ei siis automaattisesti merkitse velan tason nousua kestävämmäksi. Olisi kuitenkin tärkeää, että kriisin vaikutusten vaimennuttua päästään siirtymään tilanteeseen, jossa velkasuhdetta pystytään pienentämään korkeasuhdanteessa ja velkasuhteen annetaan heikentyä ainoastaan matalasuhdanteessa elvytyistä varten. Väestön ikääntyminen korostaa tarvetta viedä eteenpäin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta sekä työllisyystoimia kuluva vaalikauden aikana, vaikka lähiajat kriisin hoitamisen priorisointi onkin tarkoituksenmukaista.

Kriisin takia talousennusteiden laatiminen on tällä hetkellä erittäin vaikeaa. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvä valtiovarainministeriön talousennuste on kokonaisuutena arvioituna realistinen. Ministeriön ennusteen mukainen bruttokansantuotteen kehitys vuonna 2020 vastaa muiden ennustajien arvioita. Palautumisen vuonna 2021 ministeriö ennustaa vaimeaksi. Ministeriön ennustetta Suomen viennin kehityksestä voidaan pitää optimistisena. Valtiontakausten riskien toteutumisen todennäköisyys on kriisin takia kasvanut, minkä johdosta on mahdollista, että takausten vaikutukset julkiseen talouteen ovat ennustetta suuremmat.

Viime vaalikauden 2015–2019 talouspoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta voidaan esittää lopullinen arvio nyt, kun vuotta 2019 koskevat ennakkotiedot ovat saatavilla tilastoista. Julkisen talouden rakenteellista ja nimellistä rahoitusasemaa koskevia tavoitteita ei saavutettu, mutta julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen aleni tavoitteen mukaisesti. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä ei onnistuttu parantamaan tavoitellusti, mutta työllisyys parani kuitenkin vaalikauden aikana hieman tavoitteita enemmän.

Tarkastusvirasto toteuttaa syksyllä 2020 tarkastuksen koronaepidemian johdosta myönnettäviin yritystukiin. Tukimuotoja ja tukea myöntäviä viranomaisia on useita. Yritystukiin kokonaisuudesta tullaan tekemään uusia talousarviopäätöksiä ja nämä on tarpeen huomioida tarkastuksen suunnittelussa ja kohdentamisessa. Tarkastuksen yleisenä tavoitteena on tuottaa kokonaiskuvaa koronaepidemian aikana myönnettyistä yritystuista ja niiden kohdentumisesta tuensajille. Tarkastusta tullaan alkuvaiheessa kohdistamaan erityisesti suoriin yritystukiin, mutta myöhemmässä vaiheessa tarkastuksella katetaan myös erilaiset epäsuorat tukimuodot.

Suomen tukitoimet koronakriisin hoitamiseksi linjassa Ruotsin ja Tanskan kanssa

Koronaviruspandemia on aiheuttanut voimakkaan ja yhtäaikaisen kysyntä- ja tarjontashokin Suomeen ja globaaliin talouteen. Poliitiikka taistelee kahdella rintamalla: tautia vastaan ja talouden puolesta. Ainakin lyhyellä aikavälillä nämä kaksi tavoitetta ovat keskenään ristiriidassa, sillä taudin leviämistä tehokkaasti rajanneet toimenpiteet ovat jarruttaneet taloudellista aktiviteettia äkillisesti monilla aloilla. Useita kriisejä tasoittanut palveluala on pudonnut syvään kuoppaan, ja tähän asti tuntematon virus luo kokonaisvaltaisesti taloutta rasittavaa epävarmuutta. Nykyisen talouskriisin luonne

on siis hyvin erilainen kuin aiemmissa taantumissa, esimerkiksi finanssikriisissä. Tämän takia kriisin hoitaminen vaatii juuri siihen sopivia talouspoliittisia reaktioita.

Viruksen leviämisen hillitsemiseksi Suomessa ja muualla maailmassa on otettu käyttöön monenlaisia rajoitustoimenpiteitä. Sen lisäksi, että tällaiset rajoitustoimet kuuluvat kansanterveyden turvaamisen keinovalikoimaan, ne ovat nykytilanteessa myös talouspolitiikan välineitä: vaikka ne lyhyellä aikavälillä voimistavat taloudellista shokkia, pidemmällä aikavälillä ne parhaimmillaan vähentävät koronan vaikutuksia niin kansanterveyteen kuin talouteenkin.

Jotta talous saadaan toipumaan mahdollisimman nopeasti, finanssipolitiikalta vaaditaan paljon. Sen on oltava oikea-aikaista ja oikein kohdistettua, minkä lisäksi sen toimien on oltava mittavia mutta ajallisesti rajattuja. Kriisin ydinvaiheessa finanssipolitiikan on keskityttävä turvaamaan yritysten maksuvalmius ja estämään massatyöttömyys ja konkurssit; vasta myöhemmin on tavanomaisen elvytyksen aika. Suomen talouspolitiikka on reagoinut kohtuullisen nopeasti rajoitustoimenpiteisiin ja pandemiaan näiden periaatteiden mukaisesti. Koronatoimet ovat toistaiseksi keskittyneet yritysten maksukykyyn säilymiseen ja työmarkkinashokin pehmentämiseen sekä terveydenhuollon toimivuuden varmistamiseen. Toimet ovat määräaikaisia tai kertaluonteisia.

Suomen hallituksen tähän mennessä ilmoittamat suorat menoihin ja tuloihin vaikuttavat finanssipoliittiset toimet koronapandemian taloudellisten vaikutusten lieventämiseksi ovat suuruudeltaan noin 3,8 miljardia euroa vuonna 2020. Tämä on noin 1,6 prosenttia suhteutettuna vuoden 2019 bruttokansantuotteeseen. Kansainvälisessä vertailussa nämä toimet ovat talouden kokoon suhteutettuna pienempiä kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa (9,6 %), Isossa-Britanniassa (4,9 %) ja Saksassa (6, 9%) (taulukko X).

Suora vertailu maiden välillä on kuitenkin vaikeaa, koska Suomen työttömyysturva- ja terveydenhuoltojärjestelmä poikkeaa edellä mainittujen maiden järjestelmistä. Suomessa nk. automaattisten vakauttajien (mm. työttömyysturva-, toimeentulotuki- ja asumistukimenot) rooli on suurempi kuin näissä vertailumaissa. Lisäksi toimia tehdään sitä mukaa lisää, kun tilannekuva epidemian ja talouden kehityksestä tarkentuu ja tämä tapahtuu eri maissa eri aikaan.

Sen sijaan pohjoismaisessa vertailussa Suomen tämänhetkinen tukipaketti on hieman pienempi kuin muualla mutta pitkälti linjassa muiden Pohjoismaiden, erityisesti Tanskan ja Ruotsin kanssa. Pohjoismaisessa vertailussa on kuitenkin huomioitava, että Ruotsin rajoitustoimet ovat lievemmät kuin muissa Pohjoismaissa. Muun muassa ravintolat saavat Ruotsissa olla auki, eikä kokoontumisia ole rajoitettu yhtä voimakkaasti kuin Suomessa, minkä vuoksi palvelualat ja niiden työllisyys eivät kärsi siellä samoin tavoin kuin muissa Pohjoismaissa. Siten suorien tukitoimien tarve yrityksille on Ruotsissa pienempi.

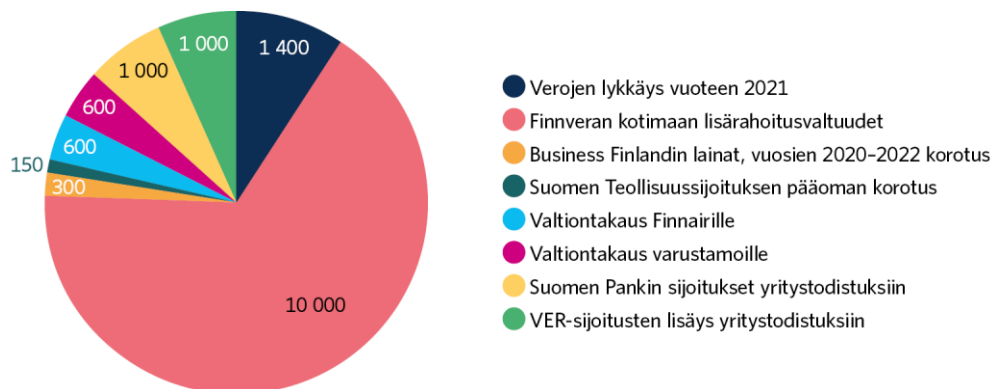
Taulukko 1: Päätösperäiset toimet koronapandemian vuoksi vuonna 2020, suhteessa vuoden 2019 BKT:hen

	Suorat fipo-toimet	Maksujen lykkäykset	Takaukset, takuut, lainat*
Suomi	1,6 %	1,9 %	5,7 %
Ruotsi	2,1 %	6,7 %	4,6 %
Tanska	2,1 %	7,2 %	2,9 %
Saksa	6,9 %	14,6 %	38,6 %
Iso-Britannia	4,5 %	1,4 %	14,9 %
Yhdysvallat	9,1 %	2,6 %	2,6 %

* Ei sisällä pankkien pääomavaatimusten alentamista 30 miljardilla eurolla.

Lähde: Bruegel, Government Offices of Sweden, VM ja VTV:n laskelmat

Kuten Tanskassa ja Ruotsissa, Suomessa tukitoimien painotus on muissa kuin suorissa finanssipoliittisissa toiminnaissa. Näiden muiden toimien eli erilaisten verojen lykkäysten (ml. työnantajamaksut), lainarahoituksen, takuiden ja takausvastuiden kasvattamisen suuruus on yhteensä noin 15–18 miljardia euroa vuosien 2020–2024 aikana riippuen siitä, miten paljon TyEL-maksuja lykkääntyy. Tämä on noin 6–7,5 prosenttia suhteessa vuoden 2019 BKT:hen.



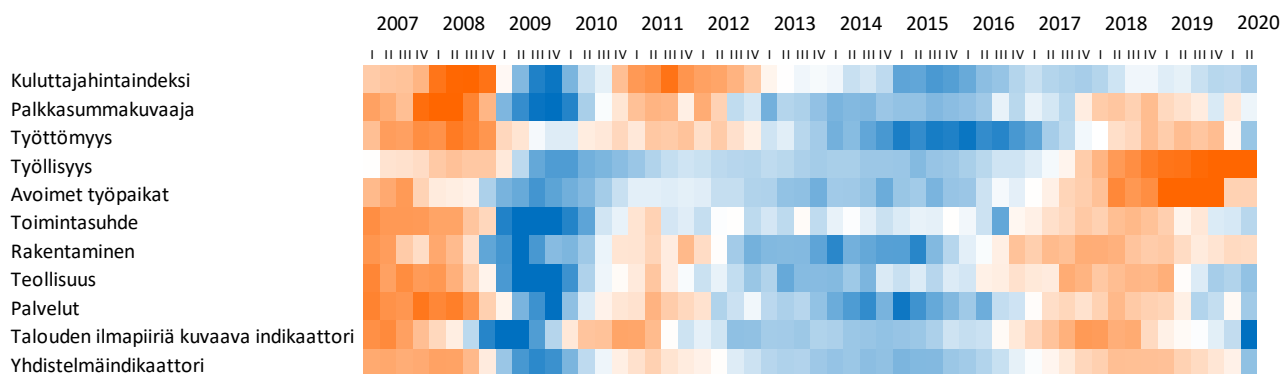
Kuvio 1: Suomessa päätettyjä muita kuin suoria finanssipoliittisia toimia. Kuviossa näkyvien toimenpiteiden lisäksi on päätetty työeläkemaksujen lykkäysmahdollisuudesta, TEL-takaisinlainauksen helpottamisesta sekä pankkien pääomavaatimusten alentamisesta. Lähde: VM.

Finanssipoliittisen elvytyksen lisäksi maat elvyttävät talouksiaan rahapoliittisella elvytyksellä. Euroopan keskuspankki (EKP) tukee euroalueen taloutta 750 miljardin euron rahapoliittisella elvytyksellä. EKP on myös päättänyt vakuuspolitiikkansa keventämisestä, mikä helpottaa pankkien rahoitushuoltoa. Samoin pankkien pääomavaatimuksia on kevennetty, mikä tukee kansantalouksissa uutta luotonantoa. Yhdysvaltain keskuspankki (FED) oli ensimmäisten joukossa alentamassa peruskorkoa. FED:n ilmoittama lainaohjelma on 2,3 biljoonan dollarin suuruinen ja kattaa mm. liittovaltion, paikallishallinnon ja yrityslainojen ostamista. Näiden toimien lisäksi Yhdysvaltain keskuspankki on tehnyt rahoitussäädöksiin monenlaisia kevennyksiä.

Suomen kauppakumppanimaiden fiskaaliset sekä rahapoliittiset toimet ovat Suomelle hyvin tärkeitä, sillä pienenä avotalousena Suomen taloudellinen kehitys on hyvin riippuvainen maailmantaloudesta. Omilla finanssipoliittisilla toimillaan Suomi voi kyllä vaikuttaa kotimaiseen tuotantoon ja kysyntään, mutta hyvin rajallisesti vientiin. Myöskään kansainvälisten tuotantoketjujen häiriöihin Suomen talouspolitiikka ei pysty vaikuttamaan, vaan maa on riippuvainen muiden maiden rajoitustoimenpiteistä. Tiivis yhteistyö sekä rajoitustoimien ja finanssipoliittisten toimien koordinaatio niin kansainvälisesti kuin EU:n tasolla ovat avainasemassa Suomen talouden palautumisessa.

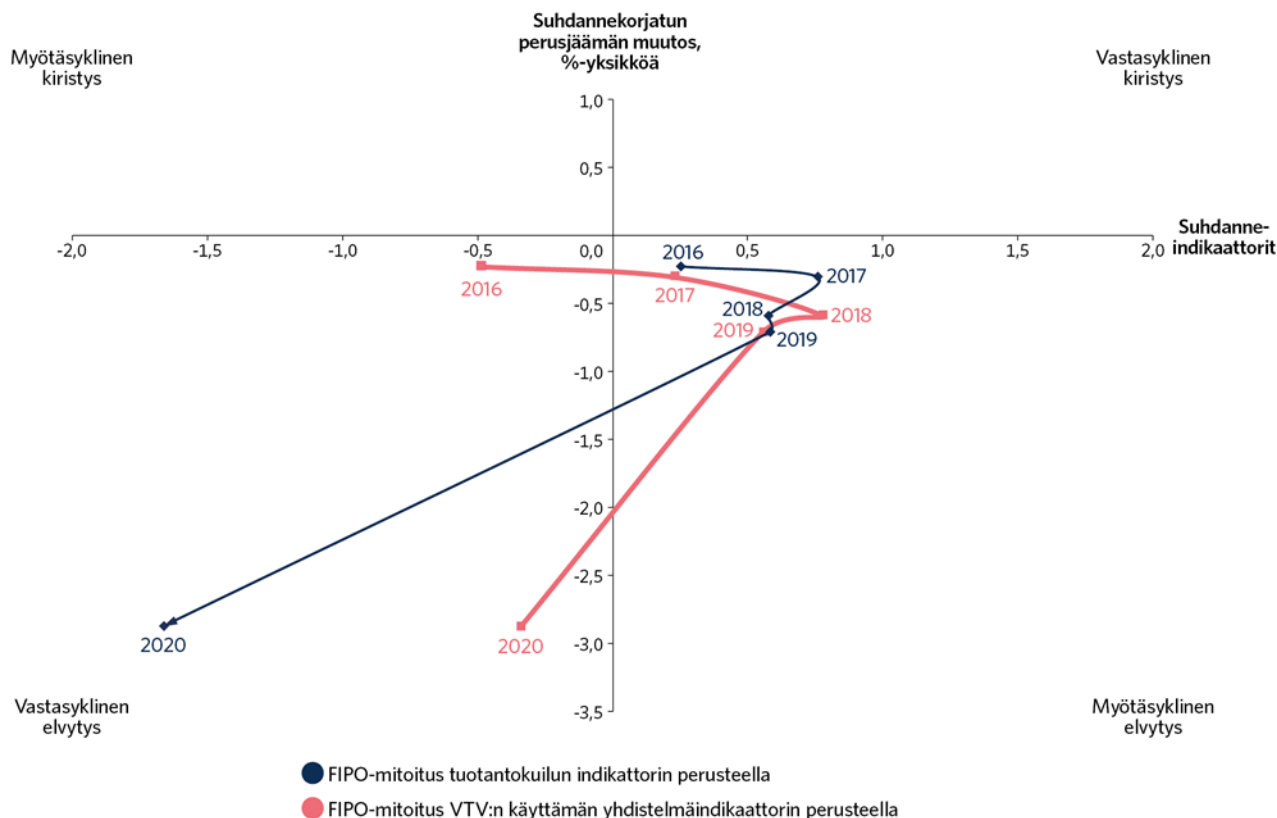
Rakenteellisten toimien eteneminen on tärkeää

Koronakriisi muutti suhdannekuvaa nopeasti. Talouden näkymät olivat synkentyneet hitaasti jo vuoden 2019 aikana, mutta korona aiheutti maaliskuun aikana, eli vuoden 2020 ensimmäisellä ja toisella vuosineljänneksellä, jyrkän pudotuksen alaspäin. VTV:n hyödyntämän talouden lämpökartan ja siitä johdetun suhdannetilaindikaattorin perusteella (kuviot 2) koronakriisi siis voimisti vuonna 2019 alkanutta suhdannekäännettä voimakkaasti. Ennakoiviin indikaattoreihin perustuva vuoden 2020 toisen neljänneksen indikaattori painui jo reilusti pakkaselle.



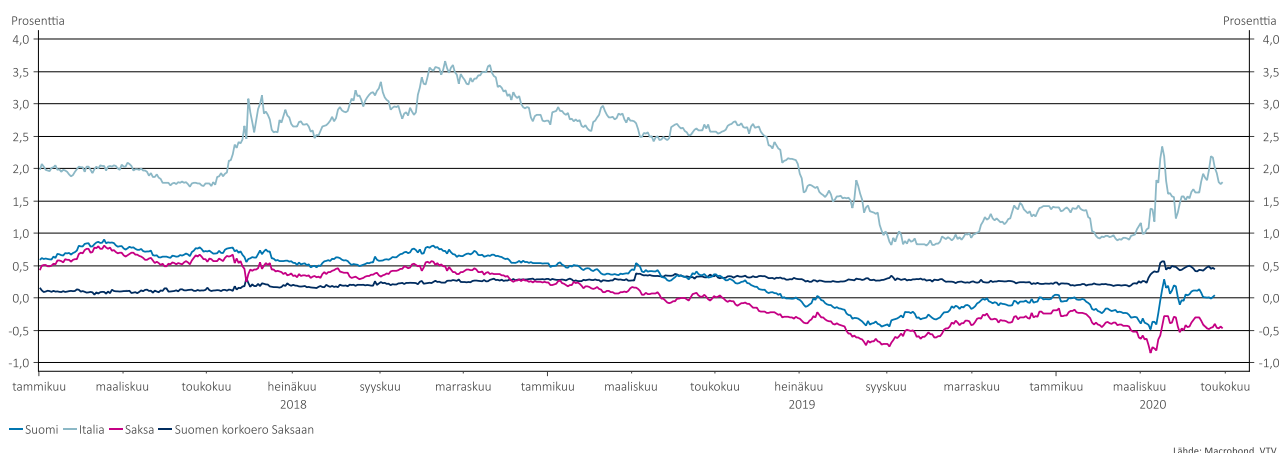
Kuvio 2: Talouden lämpökartta. Lämpökartta koostuu kymmenestä eri suhdanneindikaattorista, ja kartan värit muuttuvat indikaattorien arvojen muutoksen mukaisesti. Oranssi väri kuvaa tilannetta, jossa kyseisen indikaattorin perusteella talous operoi keskitasoa korkeammalla tasolla: esimerkiksi työllisyys paranee ja palkat nousevat. Vastaavasti talouskehityksen hidastumista kuvataan sinisellä sävyllä. Mitä suurempi osuus indikaattoreista on oranssi tai sininen samaan aikaan, sitä todennäköisempää on, että taloudessa koetaan hyviä tai huonoja aikoja. Yksittäisistä indikaattoreista on myös koottu yhdistelmäindikaattori, jonka arvo lasketaan suhdanneindikaattorien keskiarvona. Lähteet: VTV, Macrobond, alkuperäisten tilastojen tuottajat, Eelarvenöukogu.

Finanssipolitiikka muuttuu koronakriisin ja sen hillitsemiseksi toteutettavien toimien myötä vuonna 2020 voimakkaasti elvyttäväksi ja suhdannetta tasaavaksi (kuvio 3). Vuosina 2016–2019 finanssipolitiikka on ollut elvyttävää. Koska suhdannetilanne on ollut positiivinen, elvyttävä finanssipolitiikka on johtanut vuosina 2016–2019 jossain määrin myötäsykliseen finanssipolitiikkaan. Tuotantokuilumenetelmää käyttäen arviot suhdannetilanteesta voivat kuitenkin muuttua myöhemmin voimakkaastikin, mikä voi myöhemmin muuttaa myös johtopäätöksiä finanssipolitiikan mitoituksista suhteessa suhdanteeseen.



Kuvio 3: Finanssipolitiikan mitoitus suhteessa suhdanteeseen: rakenteellisen perusjäämän muutos peilattuna kahden eri suhdannetilaindikaattorin kehitykseen vuosina 2016–2020. VTV:n yhdistelmäindikaattori vuodelle 2020 perustuu tietoihin, jotka ovat pääosin vuoden ensimmäiseltä neljännekseltä ja osittain toiselta neljännekseltä. Osa tiedoista on vielä puutteellista. Yhdistelmäindikaattori tulee siis muuttumaan, kun uutta tietoa on saatavilla, oletettavasti synkempään päin. Keskeinen ero tuotantokuiluun perustuvaan indikaattoriin on se, ettei indikaattorin arvo tule merkittävästi muuttumaan enää sen jälkeen, kun kaikki tiettyä ajankohtaa koskeva tieto on valmistunut.

Suomen julkisen velan nopea kasvu ei tule tämän hetkisen markkinatilanteen mukaan aiheuttamaan merkittävää rahoitusrasitetta julkiselle taloudelle. Suomen valtion kymmenvuotisen lainan korko on nollan tuntumassa (kuvio 4). Koronakriisin käynnistyminen nosti korkoa aluksi, mutta EKP:n toimien ansiosta koron nousupaine helpotti. Valtionvelan korkoero suhteessa Saksaan on kriisin aikana noussut hieman, mutta Suomi ei edelleenkään maksa velastaan merkittävää riskilisää toisin kuin esimerkiksi Italia, jonka valtionvelan korko irtaantui riskittömimmistä euromaista finanssi-kriisin yhteydessä. Samalla Suomen valtion 2040-luvulla erääntyvien velkakirjojen korot ovat nekin matalalla, alle 0,5 prosentissa.



Kuvio 4: Suomen, Saksan ja Italian 10-vuotisen valtionlainan korko, sekä Suomen ja Saksan välinen korkoero.

Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen velan BKT-suhteen voimakaskaan kasvu ei automaattisesti merkitse velan tason nousua kestävämmäksi. Nykyistä suurempaakin julkista velkaa pystytään ylläpitämään ja uudelleenrahoittamaan kohtuullisin kustannuksin, mikäli korkotaso pysyy vakaana. Velkaa ei siis lähitulevaisuudessa tarvitse ryhtyä ripeästi "maksamaan pois", koska tällä saattaisi ensinnäkin olla suuria yhteiskunnallisia kustannuksia ja talouskasvua heikentäviä vaikutuksia, ja toisaalta se saattaa olla nykyisten näkymien mukaisessa korkoympäristössä velkakestävyysnäkökulmasta tarpeeton. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että Suomessa voitaisiin julkisen talouden hoidossa nojautua pysyvästi matalien korkojen varaan. Matalat korot vaikuttavat silti velkakestävyyteen siten, että julkinen talous pystyy ylläpitämään aiempaa korkeampia velkatasoja.

Kriisin jälkeen julkinen velka tulee olemaan joka tapauksessa nykyistä korkeammalla tasolla. Valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin kehitysarvion mukaan velan suhde BKT:hen hipoo 80:tä prosenttia vuonna 2024. Tuon jälkeen velan täsmällistä tasoa olennaisempaa on, että mahdollisimman pian päästään siirtymään tilanteeseen, jossa velkasuhdetta pystytään selvästi pienentämään korkeasuhdanteessa ja velkasuhteen annetaan heikentyä ainoastaan matalasuhdanteessa elvytystä varten. Lisäksi on tärkeää, että velkataso muodostuu sellaiseksi, että se jättää pusikureita huonojen aikojen varalle. Tilannetta vaikeuttaa se, että ikääntyvä väestö aiheuttaa pitkäaikaisen lisämenopaineen. Hallitus on lisäksi pitänyt ennallaan suunnitelmat hallitusohjelmassa päätetyistä uudistuksista, jotka aiheuttavat lisämenoja. Jotta edellä selostettuun julkisen velan kehitykseen päästään kriisin vaikutusten vaimennuttua, Suomessa on tarve toteuttaa sekä rakenteellisia toimia että tulevaisuudessa myös mahdollisesti suoraan julkisiin tuloihin ja menoihin vaikuttavia toimia. Tämän takia on tärkeää, että hallitus pystyy vaalikauden aikana koronakriisistä huolimatta viemään eteenpäin erityisesti työllisyystoimia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan hallitus suunnittelee laativansa kestävyystiekartan, jossa määritellään eri toimenpiteiden potentiaali pienentää kestävyysvajetta. On hyvä, että julkisen talouden kestävyyttä parantavia toimia valmistellaan suunnitelmallisesti. Samalla on hyvä huomata, että kestävyyttä tukevat toimet, kuten julkisen palvelujen tuottavuuden parantaminen esimerkiksi sote-palveluissa sekä suuri osa työllisyystoimista, ovat yleisellä tasolla jo melko hyvin tiedossa. Hyvin yksityiskohtaisten toimenpiteiden kestävyysvajepotentiaalien määrittely on todennäköisesti melko vaikeaa ja epävarmaa¹, huomioiden jo kestävyysvajelaskelman epävarmuus. Tiekartta voisi kuitenkin olla hyödyllinen välineenä, jolla kestävyuden parantamista voitaisiin suunnitella yli vaalikausien.

Hallitusohjelman taloustavoitteet joustavat, ja poikkeusolojen julkisen talouden suunnitelma ei toimi monivuotisen suunnittelun välineenä

Hallitus esitti hallitusohjelmassaan talouspoliittiset tavoitteet, joiden mukaan työllisyysaste nostettaisiin 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuisi vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä ja julkinen talous olisi tasapainossa vuonna 2023. Nämä tavoitteet määriteltiin olemaan voimassa normaalissa kansainvälisessä taloustilanteessa. Näiden tavoitteiden kytkeminen kansainvälisen talouden tilanteeseen on katsottu hyödylliseksi tarkastusviraston aiemmissa arvioissa², ja kytkeä osoittautui tarpeelliseksi koronakriisin takia. Valtioneuvoston arvio julkisen talouden suunnitelmassa siitä, että kansainvälinen talous ei ole normaalissa tilanteessa, on perusteltu. Vaikka koronakriisin kes- toa ei vielä tiedetä, kriisi aiheuttaa joka tapauksessa kansainväliseen talouteen niin suuren shokin, että vuosina 2019–2023 kansainvälinen taloustilanne on nykyisillä tiedoilla kokonaisuutena katsoen epänormaali.

Hallitus antoi eduskunnalle uusimman julkisen talouden suunnitelman 16.4. Poikkeusolojen vallitessa annettu julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024 ei sisällä suurta osaa siitä tietosisällöstä, josta säädetään julkisen talouden suunnitelmasta annetussa asetuksessa. Suunnitelma ei sisällä hallituksen tavoitteita julkisen talouden rahoitusasemaa (nettoluotonanto, eli yli- tai alijäämä), julkisia menoja ja julkista velkaa koskien. Siinä ei tämän vuoksi myöskään kuvata hallituksen suunnitelmia tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelma kuitenkin sisältää asetuksen mukaisesti muun muassa arviot julkisen talouden eri alasektoreiden (valtionhallinnon, paikallishallinnon, työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen) tuloista ja menoista seuraavan neljän vuoden aikana valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan. Lisäksi suunnitelmassa on asetuksen mukaisesti valtiovarainministeriön ennusteen herkkyystarkaste- luja sekä vertailu komission ennusteeseen.

Komissio antoi 20.3.2020 tiedonannon yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönotosta koskien vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa (rakenteellisen jäämän tavoite, Suomessa tällä hetkellä -0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen) ja korjaavaa osaa (julkista alijäämää koskeva viitearvo 3 prosenttia suhteessa BKT:hen; julkista velkaa koskeva viitearvo 60 prosenttia suhteessa BKT:hen). Poikkeuslausekkeen käyttöönoton myötä sallitaan poikkeamat julkista taloutta koskevista tavoitteista ja viitearvoista. Käyttöönoton tarkoituksena on, että julkista taloutta ohjaavat EU-säännöt eivät muodosta rajoitteita koronakriisin hoidolle ja talouden elvyttämiselle. EU:n valtiovarainministerit julkis- tivat 23.3.2020 kannanoton, jossa he antavat tukensa poikkeuslausekkeen käyttöönotolle.

Julkisen talouden suunnitelman laadintaa ei ohjaa suoraan EU-lainsäädäntö, vaan kotimainen nk. finanssipoliittinen laki (869/2012) ja sen pohjalta annettu asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014). Tarkastusvirasto valvoo lakisääteisesti finanssipoliittisen lainsäädännön noudattamista. Julkisen talouden suunnitelmassa esitettävät tavoit- teet eivät suoraan lakkaa olemasta voimassa, vaikka hallitusohjelman tavoitteet joustavat poikkeuksellisessa tilan- teessa. Tämä johtuu siitä, että julkisen talouden suunnitelman tavoitteet perustuvat lainsäädännön vaatimuksiin.

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus sisältää yhden poikkeusolosuhteita koskevan säädöksen. Sen mukaan nimellistä rahoitusasemaa koskevien tavoitteiden asettamista koskevat vaatimukset ovat lievemmat silloin, kun EU:n

¹ Ks. myös havainnot vuonna 2013 sovitun hallituksen rakennepoliittisen ohjelman valmistelusta: Ra- kennepoliittisten päätösten tietoperusta, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 13/2015.

² Finanssipoliitiikan valvonnan erilliskertomus eduskunnalle, 12.12.2019

neuvosto on todennut Suomessa vallitsevan poikkeusolosuhteet. Säädös on kuitenkin tulkinnanvarainen siltä osin, että salliiko se jättää rahoitusasemataavoitteet kokonaan asettamatta, vai antaako se ainoastaan antaa joustoa tavoitteiden kireyteen.³ Lisäksi asetuksessa viitataan finanssipoliittisen lain mukaiseen, EU:n neuvoston nimenomaiseen arvioon Suomessa vallitsevista poikkeusolosuhteista. Tässä tilanteessa neuvosto ei ole todennut tilannetta täsmälleen ko. lain viittaamalla tavalla, vaan EU:n poikkeusolosuhteista on tehty valtiovarainministeriöiden yhteinen kannanotto, jossa tuetaan poikkeuslausekkeen käyttöönottoa. Näiden syiden takia on tulkinnanvaraista, antaako lainsäädäntö mahdollisuuden jättää rahoitusasemataavoitteet asettamatta.

Valtioneuvosto toteaa julkisen talouden suunnitelmassa, että rakenteellisen rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) asetettiin syksyllä 2019 -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Valtioneuvosto katsoo perustellusti julkisen talouden suunnitelmassa 2021–2024, että myös Suomessa vallitsevat vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset poikkeusolot. Valtioneuvosto tuo myös esiin, että kotimaisessa lainsäädännössä tarkoitetut poikkeukselliset olosuhteet vastaavat määritelmältään vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista määritelmää. Julkisen talouden näkymien arvioiminen on valtioneuvoston mukaan tällä hetkellä siinä määrin vaikeaa, että julkisyhteisöjen rahoitusasemataavoitteita ei voida asettaa eikä niiden saavuttamista arvioida luotettavalta pohjalta. Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että ”Poikkeustilanne ja siihen liittyvä merkittävä epävarmuus on komission ja jäsenvaltioiden kesken sovittu otettavaksi huomioon huhtikuussa toimitettavissa vakausohjelmissa. Vastaavasti voidaan tulkita finanssipoliittikan tavoitteenasettelua koskevaa kotimaista lainsäädäntöä.”

Kotimaisen lainsäädännön noudattamisen arvioinnin kannalta olennaista on, että finanssipoliittinen laki ja julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus panevat Suomessa toimeen jäsenvaltioiden välisen finanssipoliittisen sopimuksen ja EU:n neuvoston antaman budjettikehysdirektiivin. Näiden instrumenttien sisältämiä sääntöjä pyritään tukemaan kansallisella tasolla erityisesti monivuotisella suunnittelulla. Keväällä 2020 EU-sääntelyssä on perustelluista syistä päädytty väliaikaisesti sallimaan poikkeamat vakaus- ja kasvusopimuksen raja-arvoista sekä vähentämään EU:lle toimitettavan vakausohjelman sisältövaatimuksia. Koronakriisin aiheuttamassa poikkeustilanteessa onkin johdonmukaista, että EU-sääntöjen noudattamisen vahvistamiseksi luodun kansallisen lainsäädännön tarkoitusta arvioidaan myös sen perusteella, miten sen taustalla olevaa EU-säännöstöä tulkitaan. Tämä vahvistaa tulkintaa siitä, että EU-mennettelyihin luotu jousto sisältyy myös kansallisiin vaatimuksiin.

Lisäksi on huomioitava se, että keskeisenä finanssipoliittisen lain osana on korjausmekanismi niitä tilanteita varten, jossa rakenteellisen jäämän tavoitteesta poiketaan merkittävästi. Tällä hetkellä rakenteellista jäämää koskevan tavoitteen noudattamatta jättäminen ei voisi johtaa korjausmekanismin käynnistymiseen. Julkisen talouden suunnitelmassa annettussa asetuksessa nimellistä rahoitusasemaa koskevien tavoitteiden taso on puolestaan kytketty rakenteellista jäämää koskevaan tavoitteeseen siten, että niiden tulee johtaa rakenteellista jäämää koskevan tavoitteen saavuttamiseen. Tästä seuraa se, että nimellistä rahoitusasemaa koskevat tavoitteet ovat tällä hetkellä tarpeettomia siltä kanalta, että niiden asettamisella tai saavuttamisella olisi merkitystä korjausmekanismin käynnistymiseen.

Edellä esitetyillä perusteilla tarkastusvirasto arvioi, että valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024 vastaa finanssipoliittisen lainsäädännön sisältöä, kun huomioidaan käsillä olevat poikkeukselliset olosuhteet. Tulevaisuudessa valtioneuvoston tulisi harkita sääntelyn tarkentamista siten, että lainsäädäntö sisältäisi nykyistä selkeämmät säännökset myös nykyisenkaltaisia poikkeustilanteita varten. Lisäksi valtioneuvoston on syytä pyrkiä palauttamaan normaalin laajuiseen julkisen talouden suunnitteluun mahdollisimman pikaisesti, kriisitilanteen ja finanssipoliittikan EU-sääntelyn kehitys huomioiden.

Valtiovarainministeriön BKT-ennuste vuodelle 2020 on realistinen

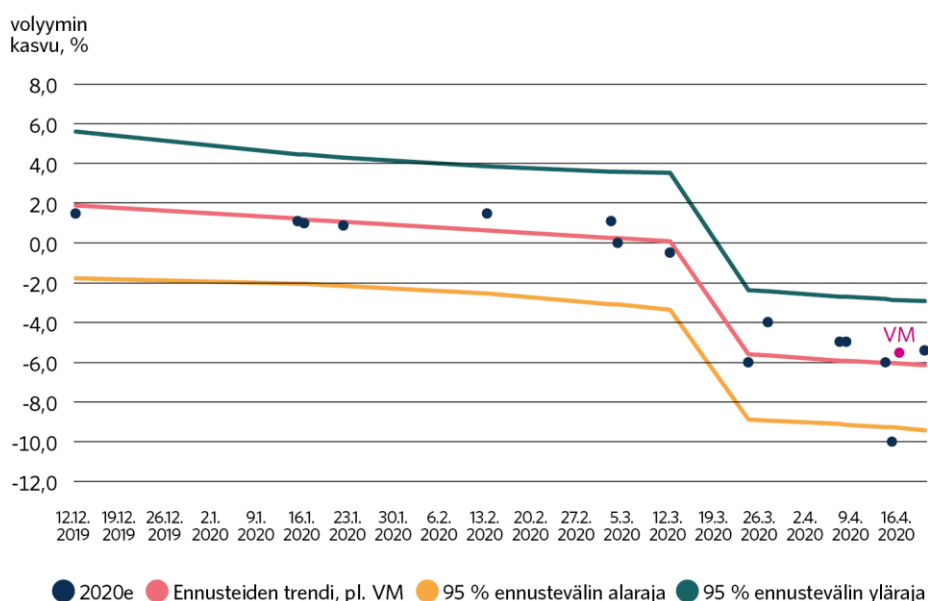
³ Asetuksen mukaan: ”Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä näiden lisäksi tavoite kullekin 1 momentissa mainitulle julkisen talouden osa-alueelle. Rahoitusasemataavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Tästä voidaan poiketa, jos Euroopan unionin neuvosto on todennut 1 §:ssä mainitun lain 4 §:n mukaisesti, että Suomessa vallitsevat poikkeukselliset olosuhteet.” (Korostus lisätty.)

Julkisen talouden suunnitelma perustuu valtiovarainministeriön laatimaan suhdanne-ennusteeseen ja arvioon keskipitkän aikavälin kasvusta. Osa talouden ennustajista on koronakriisin takia peruuttanut oman ennusteensa tai esittänyt hyvin suppean ennusteen, joka usein sisältää pelkän arvion bruttokansantuotteen muutoksesta. Ministeriön talousennusteita esittelevä katsaus on tiiviimpi kuin normaaliolojen katsaukset, mutta se kuitenkin sisältää julkisen talouden suunnitteluun tarvittavat ennusteet. Ministeriö myös esittää perusennusteen lisäksi vaihtoehdoisen skenaarion, jossa oletetaan, että rajoitustoimenpiteet ovat voimassa kuuden kuukauden ajan.

Vuodelle 2020 valtiovarainministeriö ennustaa 5,5 prosentin bruttokansantuotteen (BKT) laskua, ja vuodelle 2021 se ennustaa 1,3 prosentin kasvua. Viimeisimmässä talvikatsauksessa joulukuussa 2019 ennusteissa povattiin 1,0 prosentin ja 1,1 prosentin talouskasvua samoille vuosille. Kuviossa 5 esitetään Suomen talouden ennustajien tuoreimmat BKT-ennusteet vuodelle 2020 julkaisupäivämäärän mukaan. Kuvassa on myös otettu huomioon skenaariolaskelmia siltä osin kuin niiden oletukset suurin piirtein vastaavat ministeriön perusennusteen lähtökohtia. Kuvio havainnollistaa ennusteiden kehitystä ajan kuluessa. Trendiä laskettaessa on huomioitu, julkaistiinko ennuste ennen hallituksen pitämää tiedotustilaisuutta koronatilanteesta ja laajasta rajoitustoimenpidepaketesta (16.3.2020) vai sen jälkeen. Oleellista on myös, että monissa muissa eurooppalaisissa maissa vastaavia toimenpiteitä asetettiin samoihin aikoihin. Ennusteiden trendi putoaa näinä aikoina yli viisi prosenttiyksikköä. Kuviosta käy myös ilmi, että ennusteet olivat synkkene-
mässä ja Suomen talous oli vastatuulella jo ennen kuin koronavirus iski talouteen.

Näin tarkasteltuna VM:n BKT-ennustetta vuodelle 2020 voi pitää realistisena, sillä se on suunnilleen samansuuruinen kuin sen julkaisuhetken ennusteiden trendi. Verrattuna muihin 16.3. jälkeen julkaistuihin BKT:n kasvun ennusteisiin ja skenaarioihin VM:n ennuste on mediaaniennusteen (-5,4) ja keskiarvon (-5,9) välissä. Tarkasteltaessa BKT:n osatekijöitä, Suomen viennin kehitys on ministeriön ennusteessa melko optimistinen. Tämän taustalla ovat esimerkiksi IMF:ää optimistisemmat oletukset maailmankaupan ja Yhdysvaltojen talouden kehityksestä.

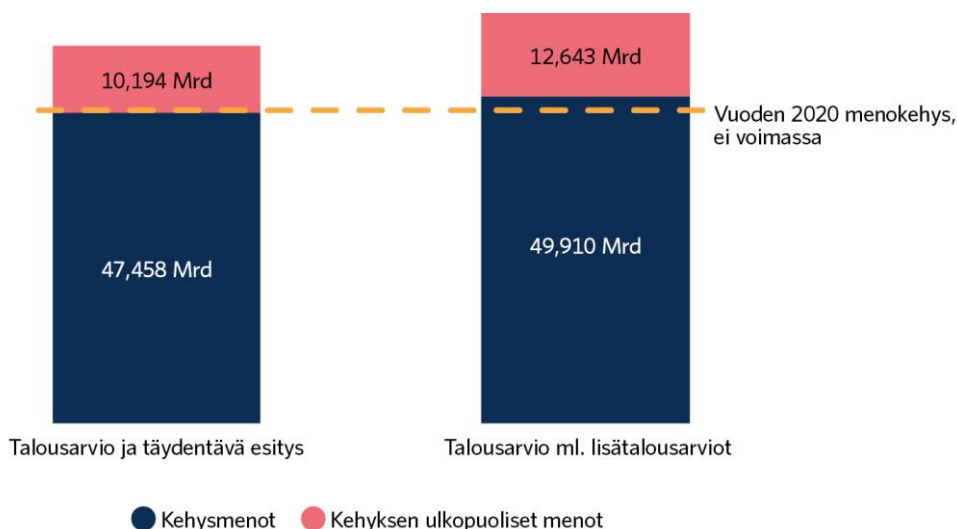
Vuodelle 2021 ministeriö ennustaa BKT:n kasvuun vain hyvin vaikeaa palautumista. Julkisen talouden ennusteessa vuoteen 2024 asti huomiota kiinnittää arvioitujen takaustappiokorvausten melko maltillinen taso. Hallituksen yrityksille suuntaamat koronatoimet sisältävät 10 miljardin euron lisäyksen Finnveran kotimaan rahoitusvaltuuksiin. Jo ennen koronakriisiä takauksien määrä Suomessa on ollut korkea ja samalla kohdistunut muun muassa kriisin myötä entistä riskisemmäksi muuttuneeseen risteilyalaan.



Kuvio 5: BKT-ennusteita vuodelle 2020, ennusteiden trendi sekä 95 %:n ennustevälin ylä- ja alarajat. Lähde: ennusteiden tekijät, VTV.

Kuluvan vaalikauden menokehykseen jouduttiin tekemään poikkeuksia kriisin takia

Hallitus päätti ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä luopua valtiontalouden menokehyksestä vuoden 2020 osalta. Kehyksestä kiinnipitämistä ei vuoden 2020 osalta pidetty perusteltuna, koska Suomi on valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toteamissa poikkeusoloissa. Vuodesta 2021 menokehys on jälleen voimassa Julkisen talouden suunnitelmassa 2020–2023 päätetyn mukaisesti. Vuodelle 2020 asetettu kehys olisi rikkoutunut ensimmäisen lisätalousarviopäätöksen yhteydessä, ja toisessa lisätalousarviossa kehysmenot ovat noin 2 miljardia suuremmat kuin menokehyspäätöksessä (kuvio 6). Lisäksi kehysmenojen ulkopuolella menot ovat noin 2,4 miljardia aiemmin arvioitua suuremmat, mikä johtuu pääosin automaattisten vakauttajien eli työttömyysturvamenojen ja sosiaaliturvamenojen kasvusta sekä kunnille ja yrityksille suunnatuista tuista. Vuoden 2020 kaikki menolisäykset eivät ole vielä tiedossa, joten kehykseen kuuluvat ja muut menot vuodelle 2020 voivat edelleen nousta. Menolisäykset ovat kohdentuneet suoriin panostuksiin, jotka on osoitettu covid-19-epidemian vuoksi terveydenhuoltoon, sosiaalityöhön, yhteiskunnan toimintavarmuuteen ja turvallisuuteen, sekä tukiin, jotka on maksettu talouskriisin ja liikkumisrajoitusten vuoksi yrityksille, kunnille ja maatalouteen.



Kuvio 6: Vuoden 2020 talousarvion suhde I ja II lisätalousarvion jälkeiseen budjettiin ja aiemmin voimassa olleeseen menokehykseen. Lähde: VM, talousarviotiedot.

Menokehyksestä luopuminen vuoden 2020 osalta vaikuttaa perustellulta covid-19-epidemian edellyttämien toimien rahoittamiseksi, ja vuoden 2020 menolisäysten kohdennukset vaikuttavat tilanteeseen nähden oikeasuuntaisilta. Kehysmenettelyn uskottavuuden näkökulmasta on tärkeää, että kehysrajoite palaa kuitenkin voimaan heti poikkeusolojen päätyttyä. Vuosille 2021 ja 2022 on suunniteltu kehysääntöön kuuluvan poikkeusolojen mekanismin mahdollistamia elvytystoimia, ja mekanismin aktivoiminen on käynnistetty. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päättää poikkeusoloista perustuen tilannearvioihin, joita on pyydetty Suomen Pankilta, taloudellisilta tutkimuslaitoksilta (Etla, PT, PTT) ja valtiovarainministeriön kansantalousosastolta, ja sen jälkeen voi antaa valtioneuvostolle suosituksen poikkeusolojen mekanismin käytöstä. Vaikuttaa todennäköiseltä, että kriteerit mekanismin aktivointiin täyttyvät. Mekanismin käyttöönotto mahdollistaa yhteensä miljardin euron menolisäykset elvytystoimiin siten, että yhden vuoden menolisäys ei saa kuitenkaan ylittää 500 miljoonaa. Mekanismin mahdollistama elvytys on perusteltua toteuttaa vuosina 2021 ja 2022, kun covid-19-epidemiaan liittyvät rajoitustoimet eivät nykyisellä tavalla enää rajoita talouden toimintaa ja siten menovelvytyksen toimivuutta.

Vuosien 2021 ja 2022 menokehystasossa on myös huomioitu hallituskaudelle suunnitellut lisäpanostukset tulevaisuusinvestointeihin, joista ehdollisten panostusten osuus olisi yhteensä 1,7 miljardia. Kriisin pitkittyessäkin kehystaso vuosina 2021 ja 2022 vaikuttaa mahdollistavan vuotta 2020 enemmän liikkumavaraa toimia myös kehysäännön puitteissa.

Edellisen vaalikauden 2016–2019 kehysten valmistelussa noudatettiin hallitusten linjauksia

Tarkastusvirastossa on käyty läpi (taulukko 3) vaalikauden 2016–2019 kehysten numeraalinen johtaminen kokonaisuutena vaalikauden teknisestä kehuksesta vuoden 2019 lopulliseen, lisätalousarviot sisältävään talousarvioon. Arvion mukaan kehystä noudatettiin vaalikaudella 2016–2019.

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen aloitti toimintansa vuoden 2019 täydentävän lisätalousarvioesityksen jälkeen. Vuoden 2019 kehyksessä oli tuolloin jäljellä noin 260 miljoonan euron jakamaton varaus, joka korvattiin uudella 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksella. Samalla vuoden 2019 kehystasoa nostettiin noin 40 miljoonalla eurolla. Toisin kuin kehystason harkinnanvarainen laskeminen, kehystason nostaminen ei ole kehysperiaatteiden mukaan sallittua vaalikaudella. Koska kehysmenettely perustuu poliittiseen sitoumukseen, uusi hallitus voi kuitenkin myös nostaa kehysseen sisältyvää liikkumavaraa kesken vaalivuoden.

Vuoden 2019 viimeinen, neljäs lisätalousarvio annettiin pääministeri Sanna Marinin hallituksen aloitettua toimintansa. Marinin hallitus jatkoi suoraan Rinteen hallituksen kehysäännön noudattamista, joten vuoden 2019 kehystasoon ei tehty muita muutoksia kuin tavanomaisia rakenteellisia kehystarkistuksia.

Taulukossa 3 on lopullisesta vaalikauden kehuksesta vähennetty kunkin vuoden kehukseen vaalikaudella tehtyt kehystarkistukset ja päädytty vaalikauden ensimmäiseen kehukseen. Ensimmäisestä vaalikauden kehuksesta on edetty vielä valmistelun lähtökohtana olleeseen tekniseen kehukseen vähentämällä siitä kehysmenoihin vaalikauden alussa tehtyt menomuutokset. Pieniä pyöristyseroja lukuun ottamatta vaalikauden lopullisen kehysten luvut oli mahdollista johtaa takaisin vaalikauden alun teknisen kehysten lukuihin.

Taulukko 2: Vaalikauden 2016–2019 kehyslukujen numeraalinen seuranta teknisestä kehuksesta vaalikauden loppuun

Vaalikauden 2016–2019 vuosi	2016	2017	2018	2019
Lopullinen vaalikauden 2016–2019 kehys (VTV laskenta)	45 085	44 891	44 556	44 807
Vaalikaudella 2016–2019 tehtyt kehystarkistukset	269	445	158	1 057
Hintatarkistukset	-167	-80	220	635
Rakennetarkistukset	437	605	19	502
Harkinnanvaraiset kehystason laskupäätökset	0	-80	-80	-120
Kehystason nosto hallituksen vaihtuessa	0	0	0	40
VTV: Hallitusohjelman mukainen vaalikauden kehys	44 816	44 446	44 398	43 750
VM: Hallitusohjelman mukainen vaalikauden kehys	44 815	44 446	44 397	43 750
EROTUS	0	0	0	0
VM: Kehystaso teknisessä kehyksessä 2.4.2015, milj. euroa	43 090	42 743	42 972	43 040
EROTUS VTV HALLITUSOHJELMAN KEHYS-TEKNINEN KEHYS	1 725	1 703	1 425	710
VM: Kehysmenojen muutokset 2016–2019 kehysten valmistelussa	1 725	1 703	1 425	709
EROTUS	0	0	0	0

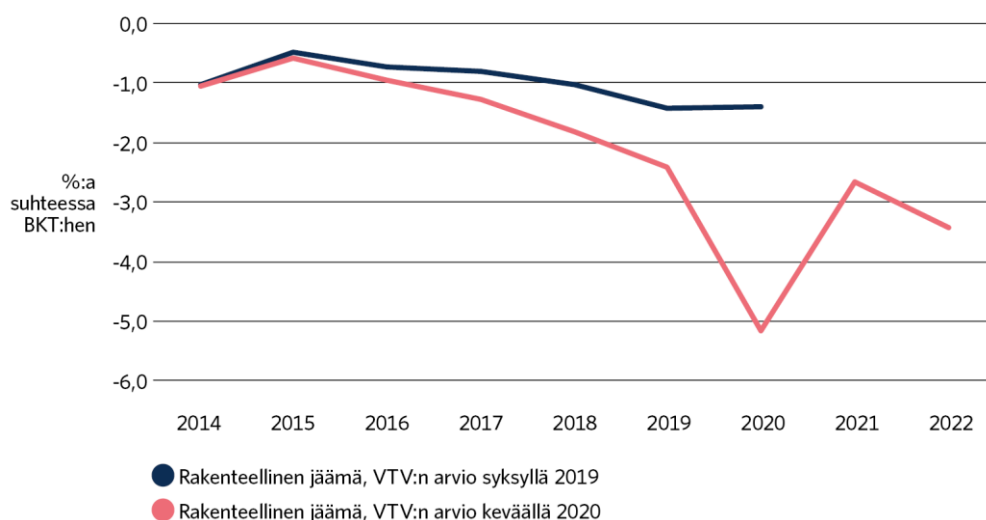
Talousarvion menot on jaettu kehykseen kuuluviin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin vuodesta 2004 alkaen. Kehyksen ulkopuolella ovat suhdanneluonteiset menot, kuten työttömyystilanteeseen ja toimeentuloturvan tarpeeseen liittyvät tuet. Lisäksi kehyksen ulkopuolella ovat valtionvelan korkomenot, veromuutosten kompensaatiot kunnille sekä finanssisijoitusmenot. Osa kehyksen ulkopuolella olevista menoista on erityyppisiä läpikulkueriä, jolloin kyseiselle menolle on budjetissa osoittaa sitä vastaava tulo.

Kehyksen ulkopuolisten menojen kokonaismäärä on pysynyt suhteellisen vakaana: vuonna 2019 ne olivat yhteensä noin 11,2 miljardia euroa. Suhdanneluonteiset työttömyysturva-, asumistuki- ja palkkaturvamenot laskivat hieman vuonna 2019. Myös valtionvelan korkomenot laskivat edelleen, ja lisäksi finanssisijoitusten määrä oli varsin alhainen. Hallituskauden aikana kunnille maksettavia veroperustemuutosten kompensatioita on kertynyt 1,012 miljardia, ja tämä menoerä siirrettiin kokonaisuudessaan kehykseen hallituskauden vaihteessa. Läpivirtauserien määrä on pysynyt vakaana, noin 3,6 miljardissa eurossa.

Tietopohjan muutokset vaikeuttavat rakenteellisen jäämän kehityksen arviointia

Kuten edellä on todettu, koronakriisin takia EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamisessa on otettu käyttöön yleinen poikkeuslauseke. Lausekkeen käyttöönoton myötä sallitaan poikkeamat julkista taloutta koskevista tavoitteista ja viitearvoista. Tämän takia tarkastusvirasto ei tällä hetkellä arvioi EU-säännösten noudattamista. Seuraavassa esitetään kuitenkin VTV:n arvio vuoden 2019 kehityksestä EU-kriteerien mukaan.

VTV:n arvion mukaan rakenteellinen jäämä heikkeni vuonna 2019 vuoden 2018 $-1,8$ prosentista $-2,4$ prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen, ja sen arvioidaan heikkenevän edelleen $-5,2$ prosenttiin vuonna 2020 (kuvio 7). Mikäli EU-säännöstö olisi vielä ollut voimassa, vuonna 2019 rakenteellisen jäämän muutokseen olisi syntynyt poikkeama, mutta se ei olisi ollut merkittävä. Kumulatiivisesti vuosille 2018–2019 olisi syntynyt kuitenkin merkittävä poikkeama. Myös menosäännön rajoite oli voimassa poikkeuslausekkeen käyttöön ottoon asti. Menosäännön syksyllä 2019 voimassa olleesta raja-arvosta poikettiin merkittävästi vuonna 2019.



Kuvio 7: Julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän kehitys

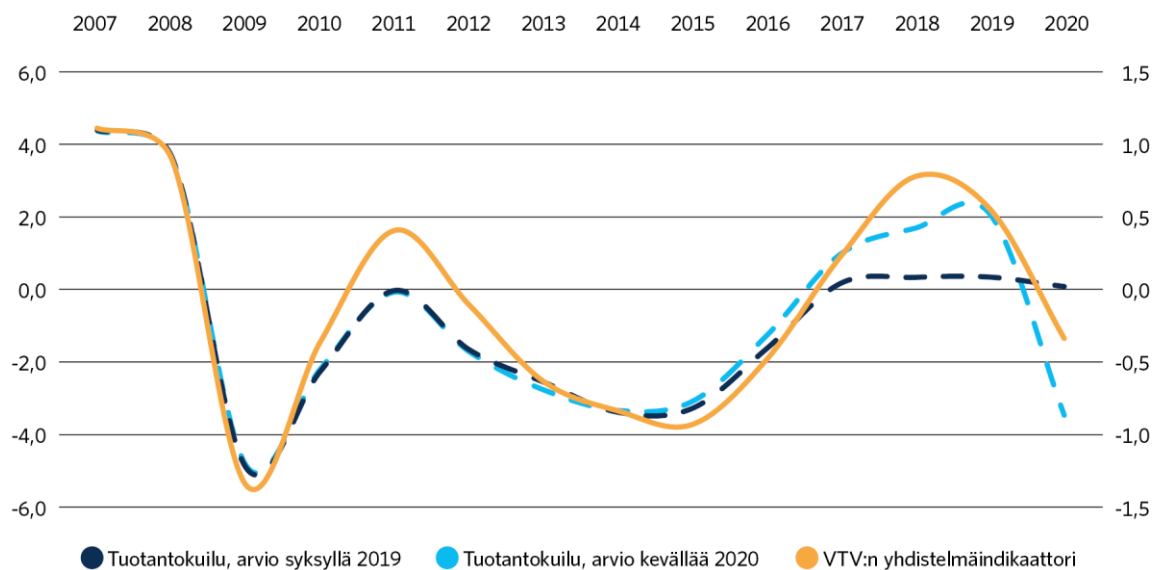
Syksyllä 2019 VTV:n arvio rakenteellisesta jäämästä vuodelle 2019 oli -1,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, kun nyt arvio on -2,4 prosenttia. Myös käsitys rakenteellisen jäämän suuruudesta vuosina 2017 ja 2018 on muuttunut tänä keväänä. Kun vielä syksyllä arvio rakenteellisesta jäämästä vuodelle 2017 oli -0,8 prosenttia ja vuodelle 2018 -1,0 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, nyt vastaavat arviot ovat -1,3 ja -1,8 prosenttia.

Arvio rakenteellisesta jäämästä on muuttunut vuosille 2017–2019, koska arvio tuotantokuilusta eli talouden suhdan-
netilanteesta on muuttunut. Tuotantokuilu on potentiaalisen tuotannon ja toteutuneen tuotannon eli BKT:n erotus.
Jos tuotantokuilu on positiivinen, talouden kapasiteetti on ylikäytössä ja taloudessa on hinnan- sekä
palkannousupaineita. Jos tuotantokuilu on negatiivinen, talouden resurssit ovat puolestaan alikäytössä suhteessa po-
tentiaaliinsa ja talous on laskusuhdanteessa.

Kun vielä syksyllä 2019 tuotantokuilun arvioitiin olevan hyvin lähellä nollaa eli talouden kasvavan kutakuinkin potenti-
aalilla tasollaan vuosien 2017–2019 aikana, nyt tuotantokuilun perusteella nuo vuodet ovat olleet noususuhdan-
netta. Tuotantokuiluarvion näin voimakkaan muutoksen taustalla on muutos potentiaalisen tuotannon tason arviossa.
Tämän kevään arvio potentiaalisesta tuotannosta vuosille 2017–2019 on syksyn 2019 arviota alhaisempi, minkä vuoksi
tuotantohuippu on puolestaan korkeammalla potentiaalisen tuotannon yläpuolella kuin syksyllä arvioitiin. Arvio po-
tentiaalisesta tuotannosta on laskenut erityisesti sen vuoksi, että työpanoksen ja kokonaistuottavuuden trendi on las-
kenut.

Tuotantokuilua ei voida havaita, vaan se arvioidaan komission ja jäsenmaiden yhteisellä tilastollisella tuotantofunk-
tiomenetelmällä. Arvio tuotantokuilusta muuttuu, kun tässä tilastollisessa mallinnuksessa käytettävät aikasarjat (mm.
pääomakannasta ja työpanoksesta) päivittyvät ja täydentyvät. Näin käy erityisesti suhdannekäänteissä, kuten nyt vuo-
sien 2017–2019 kohdalla voidaan huomata. Vakaas- ja kasvusopimuksen säännösten heikkous on se, että arvio sään-
töjen noudattamisesta perustuu keskeisesti arvioon tuotantokuilusta, jota on lähes mahdoton arvioida oikein reaaliai-
kaisesti – erityisesti suhdannekäänteissä.

Reaaliaikaisia suhdanneindikaattoreita hyödyntämällä onkin mahdollista saavuttaa luotettavampi kuva meneillään
olevasta suhdanteesta. Esimerkiksi VTV:n koostama yhdistelmäindikaattori on osoittautunut reaaliajassa tarkemmaksi
kuin tuotantokuiluarvio, mistä kertoo se, että tuotantokuiluarvio on tyypillisesti päivittynyt jälkikäteen lähemmäksi
yhdistelmäindikaattorin antamaa kuvaa. Näin tapahtui myös keväällä 2020 (ks. kuvio 8). Tuotantokuilun arviointi pe-
rustuu kyseisenä ajankohtana käytettävissä oleviin aineistoihin, ja kun tilastotiedot sekä ennusteet tarkentuvat, kuva
talouden suhdannetilanteesta voi joskus muuttua merkittävästi. Lämpökartan (ks. kuvio 4) ja sen perusteella lasketun
yhdistelmäindikaattorin erona ja etuna tuotantokuilusarjaan nähden on se, että lämpökartta perustuu pelkästään ti-
lastotietoihin, jolloin käytetty data päivittyy yleensä vain vähän.



Kuvio 8: Suidannetila kuvaavia tietoja: suidannetilan yhdistelmäindikaattori sekä tuotantokuilu arviot syksyiltä 2019 ja keväältä 2020. Lähde: VTV.

Liite: vaalikauden 2015–2019 talouspoliittisten tavoitteiden saavuttaminen

Taulukko 3: Hallituksen vuonna 2015 asettamat talouspoliittiset tavoitteet ja arvio niiden saavuttamisesta

Tavoite	Lähtötilanne	Arvio tavoitteen toteutumisesta
Julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän tavoite vuodelle 2019, prosenttia suhteessa BKT:hen		
-0,5 %	Vuoden 2015 tiedoin jäämä v. 2015 -1,8 %. Tuoreimpien laskelmien mukaan -0,6 % v. 2015	-2,4 % Tavoitetta ei saavutettu.
Nimellisen jäämän tavoitteet vuodelle 2019, prosenttia suhteessa BKT:hen		
Valtiontalous, enintään -0,5 %	-3,0 % v. 2015	-1,2 % v. 2019. Tavoitetta ei saavutettu. Tavoitteesta jäätin -0,7 prosenttiyksikköä.
Paikallishallinto, enintään -0,5 %	-0,6 % v. 2015	-1,2 % v. 2019. Tavoitetta ei saavutettu. Nimellinen alijäämä ehti laskea -0,2 prosenttiin v. 2017, mutta kasvoi v. 2018–2019.
Työeläkerahastot, +1 %	1,6 % v. 2015	0,9 % v. 2019. Tavoite lähes saavutettiin.
Muut sotu-rahastot, n. 0 %	-0,4 % v. 2015	0,3 % v. 2019. Tavoite saavutettiin.
Julkinen velka		
Velan suhde BKT:hen kääntyy laskuun v. 2019 mennessä	63,6 % v. 2015	59,4 % v. 2019. Tavoite saavutettiin.
Velan määrä ei enää nouse v. 2021	Julkinen velka 134,5 mrd. euroa v. 2015	Tavoite ulottui nykyisen hallituksen kaudelle. Vuonna 2019 velan määrä nousi edelleen 3,2 mrd euroa.
Kokonaisveroaste, suhteessa BKT:hen		
Veroaste ei nouse vaalikaudella	43,5 % v. 2015	42,1 % v. 2019. Tavoite saavutettiin; veroaste suhteessa BKT:hen laski 1,4 prosenttiyksiköllä.
Kestävyyssvaje, suhteessa BKT:hen		
Kestävyyssvajeen poistamiseen johtavat päätökset tehdään vaalikauden aikana	VM:n kestävyysvaje arvio keväällä 2015 n. 5 %	VM:n kestävyysvaje arvio oli n. 4 % keväällä 2019. Vaalikauden aikana kestävyysvaje ei merkittävästi pienentynyt, joskaan tavoitteen toteutumista ei voi suoraan arvioida kestävyysvaje arvioon kehittymisen perusteella.
Työllisyystavoite		
Työllisyysaste nostetaan 72 prosenttiin ja työllisten määrää vahvistetaan 110 000 henkilöllä	68,1 % työllisyysaste v. 2015	Tavoite saavutettiin. Työllisyysaste nousi 72,6 prosenttiin, mikä ylitti tavoitteen. Työllisten määrä kasvoi n. 120 000 henkilöllä.

Toteuma- ja lähtötietojen lähteet: Tilastokeskus, VM, VTV. Vuotta 2015 koskevat lähtötiedot on kuvattu tämänhetkisten aikasarjojen mukaisina, ellei muuta ole mainittu.

Rakenteellisen jäämän tavoitetta ei saavutettu viime hallituskauden aikana. Kevään 2020 laskelmien mukaan rakenteellinen jäämä vuonna 2019 oli -2,4 % suhteessa BKT:hen, mikä alitti tavoitteen 1,9 prosenttiyksiköllä. Kuten taulukon 4 vuoden 2015 arvioista ilmenee, on rakenteellisen jäämän arviointi hyvin epävarmaa. Laskelmat perustuvat muun muassa tuotantokuilulaskelmiin, jotka tarkentuvat vielä vuosia myöhemmin.

Julkisen talouden alasektoreiden yhteenlaskettu nimellinen jäämä suhteessa BKT:hen ei kehittynyt tavoitteensa mukaisesti. Valtiontalouden ja kuntatalouden nimelliset alijäämät suhteutettuna BKT:hen olivat kumpikin 0,7 prosenttiyksikköä tavoitetta suuremmat. Valtiontalouden nimellinen alijäämä kuitenkin pieneni viime vaalikautena, kun taas kuntatalouden nimellinen alijäämä kasvoi. Kasvua tapahtui etenkin vuosina 2018–2019, jolloin kuntatalouden nimellinen alijäämä kasvoi 1 prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen. Työeläkelaitosten ylijäämätavoite lähes täyttyi, kun taas muiden sosiaaliturvarahastojen tasapainotavoite ylittyi 0,3 prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen.

Julkinen velka suhteessa BKT:hen kääntyi laskuun viime hallituskauden aikana, ja näin ollen yksi kahdesta velkaan liittyvästä tavoitteesta saavutettiin. Toinen velkaan liittyvä tavoite, jonka mukaan velan määrä ei enää nouse v. 2021, ulottui nykyiselle hallituskaudelle. Velan määrä nousi edelleen vuonna 2019 noin 3,2 miljardilla eurolla. Kokonaisveroaste suhteessa BKT:hen kutistui viime vaalikauden aikana 1,4 prosenttiyksiköllä. Siten tavoite, jonka mukaan veroaste ei nouse vaalikauden aikana, saavutettiin.

Kestävyysvaje ei pienentynyt merkittävästi vaalikauden aikana. Kestävyysvajetta koskeva tavoite koski kestävyysvajeen poistamista koskevia päätöksiä, eikä sen toteutumista voi ajallisen viiveen takia arvioida suoraan kestävyysvajeidikaattorin perusteella. Alun perin suunniteltiin, että merkittävä osa kestävyysvajeen pienentämistavoitteesta saavutettaisiin sote-uudistuksella. Valmistelun edetessä sote-uudistuksen vaikutukset julkisen talouden kestävyysvajeeseen osoittautuivat erittäin epävarmoiksi, ja lopulta uudistus ei toteutunut. Kokonaisuutena arvioiden viime hallituskaudella ei onnistuttu tekemään tavoiteltuja päätöksiä, jotka olisivat johtaneet kestävyysvajeen pienentämiseen.

Työllisyystavoitteet saavutettiin selvästi, vaikka vaalikauden aikana tavoitteiden saavuttamista pidettiin vaikeana. Vuonna 2019 työllisyysaste kasvoi 72,6 prosenttiin ja viime vaalikauden aikana työllisten määrä kasvoi noin 120 000 henkilöllä.

Lisätiedot:

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

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