

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET

K 21/2020 VP



Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle:
Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020

K 21/2020 vp

Eduskunnalle



Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ja arvioi finanssipolitiikkaa Euroopan unionin vakaussopimuksessa (finanssipoliittinen sopimus) ja lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä. Valvontatehtävästä säädetään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) ja finanssipoliittisessa laissa (869/2012).

Valvontaan sisältyy finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen ja sitovien tavoitteiden asettamisen sekä niiden toteutumisen arviointi. Valvonta käsittää julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen (medium-term objective, MTO) noudattamisen sekä siihen liittyvän korjausmekanismin valvonnan, julkisen talouden suunnitelman laadinnan ja toteuttamisen valvonnan sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen valvonnan. Se sisältää myös finanssipolitiikan pohjana käytettävien makrotaloudellisten ennusteiden realistisuuden arvioinnin sekä ennusteiden luotettavuuden jälkikäteisarvioinnin julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti (120/2014; muutettu asetuksella 601/2017). Valvonnallaan tarkastusvirasto edistää sääntöjen läpinäkyvyyttä, ymmärrettävyyttä sekä julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6. pykälän perusteella tämän finanssipolitiikan valvonnan kertomuksen vuoden 2020 valtiopäiville.

Helsingissä 7. joulukuuta 2020

Matti Okko
johtaja

Mika Sainio
johtava finanssipolitiikan tarkastaja

Julkaisutiedot

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (nid.)

ISSN 1796-9646 (pdf)

urn:nbn:vtv-K212020vp

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K212020vp>

Grano Oy

Helsinki 2020

Sisällys

Pääasiallinen sisältö	7
1 Koronakriisi on hallinnut talouspoliittista päätöksentekoa	11
1.1 Koronakriisin myötä finanssipolitiikkaa toteutetaan syvän suhdannekuopan ja notkahtavan julkisen talouden oloissa	11
1.2 Hallitus on reagoinut talouspolitiikallaan kriisiin oikea-aikaisesti	16
1.3 Valtion menokehysten poikkeusten jälkeen korostuu tarve palata sitoviin kehyksiin	22
1.4 Lakisäätöiset ja poliittiset taloustavoitteet ovat perustellusti joustaneet koronakriisin aikana	28
2 Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen tulee vakauttaa	31
2.1 Matala korkotaso tukee velkakestävyyttä, mutta ehdolliset vastuut muodostavat kasvavan riskin	31
2.2 Kestävyystiekarttaa tulee täydentää, jotta siitä tulee toimiva väline velkasuhteen vakauttamiseen	40
3 Työllisyystoimien vaikutus on vielä kaukana niiden julkistaloudellisesta tavoitteesta	45
3.1 Työllisyystavoitteet muuttuivat koronakriisin myötä	45
3.2 Vuoden 2020 budjettiriihessä asetettua työllisyystavoitetta ei ole selkeästi kytketty kestävyystiekarttaan	48
3.3 Päätettyjen työllisyystoimien vaikutus julkiseen talouteen on vähäinen suhteessa tavoitteeseen	50
4 Koronakriisi tekee talousennusteista poikkeuksellisen epävarmoja	55
4.1 Oletukset epidemian kestosta ja rokotteen valmistumisesta vaikuttavat ennusteisiin	55
4.2 Talousarvion perustana oleva valtiovarainministeriön ennuste ei poikkea merkittävästi muiden tahojen ennusteista	56
Liite 1: Työllisyystoimien fiskaalisten vaikutusten laskentatavoista	63
Viitteet	67

Pääasiallinen sisältö

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

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

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

Normaaliin julkisen talouden monivuotiseen suunnitteluun, johon kuuluvat julkista taloutta koskevat tavoitteet, tulee myös palata mahdollisimman nopeasti sen mukaan, mikä on kriisitilanteen kehityksen nojalla mahdollista. On tärkeää, että julkinen talous saadaan ohjattua julkisen talouden vakautustavoitteen mukaiselle kehitysuralle kriisin jälkeen, ja tämä edellyttää suunnitelmallisuutta ja sitoutumista keskipitkän aikavälin taloussuunnitteluun. Tavoitteita asetettaessa on mahdollista hyödyntää finanssipoliittisen lainsäädännön sisältämää liikkumavaraa asettaa tavoitteet normaalia väljemmiksi, mikäli taloustilanne jatkuu poikkeuksellisena.

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

Hallituksen vuonna 2020 käyttöön ottama kestävyystiekartta tarjoaa lähtökohtia julkisen talouden vakauttamiselle ja pitkän aikavälin kestävyysparantamiselle. Tiekartta tulee kuitenkin tarkentaa. Siinä tulisi myös varautua velkaskenaarioiden sisältämään epävarmuuteen. Käytännössä tiekartan yhteydessä tulisi esittää herkkyysslaskelmia siitä,

kuinka paljon julkista taloutta tulisi vahvistaa, jotta velkasuhde vakautuu. Lisäksi siinä tulisi määritellä etukäteen toimintatavat sellaisia tilanteita varten, joissa tarvittavan sopeutuksen määrä muuttuu.

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

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

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

Tarkastusviraston arvion mukaan vuoden 2021 talousarvion perustana oleva valtiovarainministeriön taloudellinen ennuste on realistinen, kun otetaan huomioon, milloin se on laadittu. Koronakriisi on kuitenkin tehnyt talouskehityksen ennustamisesta hankalaa, sillä epidemian leviäminen on arvaamatonta ja epidemialla on mittavia talousvaikutuksia. Valtiovarainministeriö oletti ennusteessaan, että epidemia ei ryöpsähdä uudelleen, mikä vastasi muidenkin ennustajien käytäntöjä. Sittenmin epidemian ja rajoitustoimien kehitys Suomessa ja kansainvälisesti on kuitenkin nostanut riskiä siitä, että talouskehitys toteutuu ennustettua heikompana, mutta toisaalta myönteiset rokoteuutiset ja rokotteiden tulo saataville voivat johtaa ennustettua positiivisempaan talouskehitykseen.

1 Koronakriisi on hallinnut talouspoliittista päätöksentekoa

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

Hallituksen päätös luopua menokehyksen noudattamisesta vuodeksi 2020 oli perusteltu ratkaisu poikkeuksellisessa tilanteessa. Talousarvioesityksessä 2021 menotasoon on tehty muutoksia, joissa on hyödynnetty kehysääntöön kuuluvaa joustavuutta, mutta kehukseen on haettu joustavuutta myös poikkeuksilla kehysäännöstä. Onnistunut paluu kehysäännön noudattamiseen vuodesta 2021 eteenpäin on tärkeää, jotta kehysäännön uskottavuus säilyy.

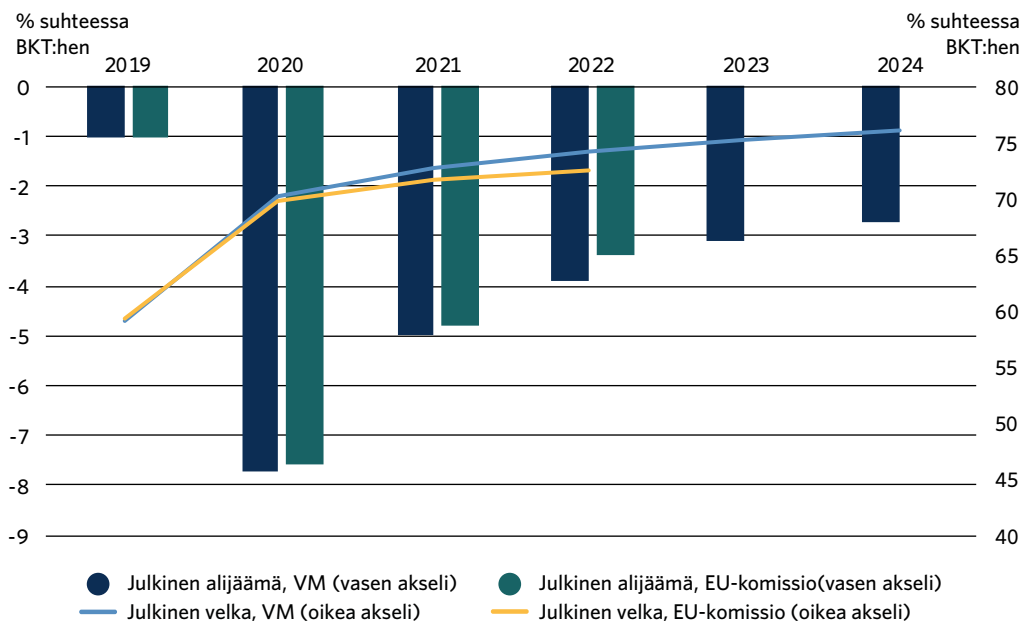
Valtioneuvoston keväällä 2020 esittämä julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024 ei sisältänyt julkisen talouden monivuotisia tavoitteita. Se kuitenkin vastasi finanssipoliittisen lainsäädännön vaatimuksia käsillä olevissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tulevaisuudessa finanssipoliittista lainsäädäntöä tulisi kuitenkin tarkentaa siten, että se sisältäisi nykyistä selkeämmät säännökset myös nykyisenkaltaisia poikkeustilanteita varten. Normaaliin julkisen talouden monivuotiseen suunnitteluun tulee myös palata mahdollisimman nopeasti sen mukaan, mikä on kriisitilanteen kehityksen nojalla mahdollista.

1.1 Koronakriisin myötä finanssipolitiikkaa toteutetaan syvän suhdannekuopan ja notkahtavan julkisen talouden oloissa

Julkisen talouden ennakoidaan heikentyvän koronakriisin takia voimakkaasti (kuvio 1). Julkisen talouden ennakoidaan painuvan syvästi alijäämäiseksi vuonna 2020, ja alijäämän odotetaan pysyvän suurena myös lähivuosina. Vastaavasti julkinen velka on nousemassa 70 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2020, ja velkasuhteen kasvun ennustetaan jatkuvan myös tulevina vuosina, joskin huomattavasti hitaampana. Talousennusteita ja valtion talousarvion perustana olevan valtiovarainministeriön ennusteen realistisuutta käsitellään tarkemmin raportin luvussa 4.

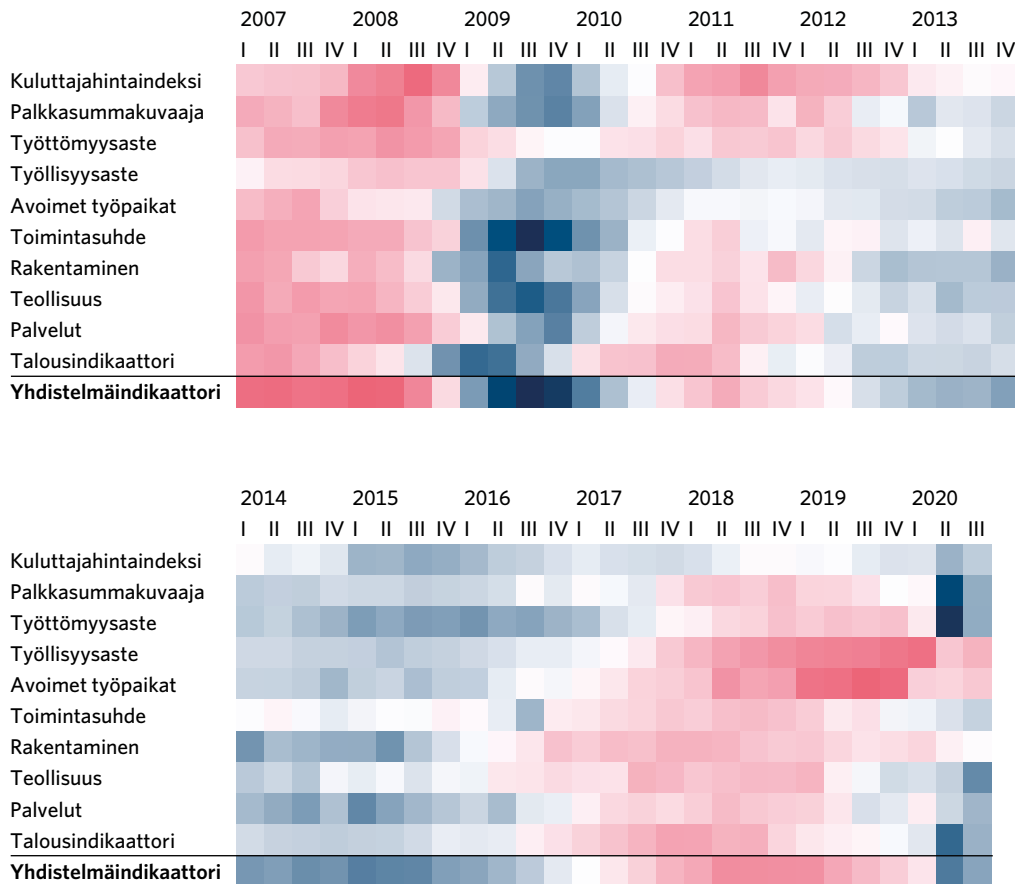


Koronakriisi vahvisti jo alkanutta suhdannekäännettä.



Kuvio 1: Julkisen alijäämän ja velan kehitys (% suhteessa BKT:hen) valtiovarainministeriön ja EU-komission ennusteiden mukaan.

Koronakriisi muutti suhdannekuvaa voimakkaasti. Tarkastusviraston hyödyntämä talouden lämpökartta (kuvio 2) osoittaa, että suhdannekäännne alkoi jo vuonna 2019, min-kä jälkeen se sai lisävauhtia koronakriisistä ja siirtyi vuoden 2020 toisella vuosineljännek-sellä jo selvästi matalasuhdanteen puolelle. Lämpökartan mukaan suhdannetilanne pysyi vuoden 2020 kolmannella vuosineljänneksellä melko ennallaan toiseen neljännekseen verrattuna.

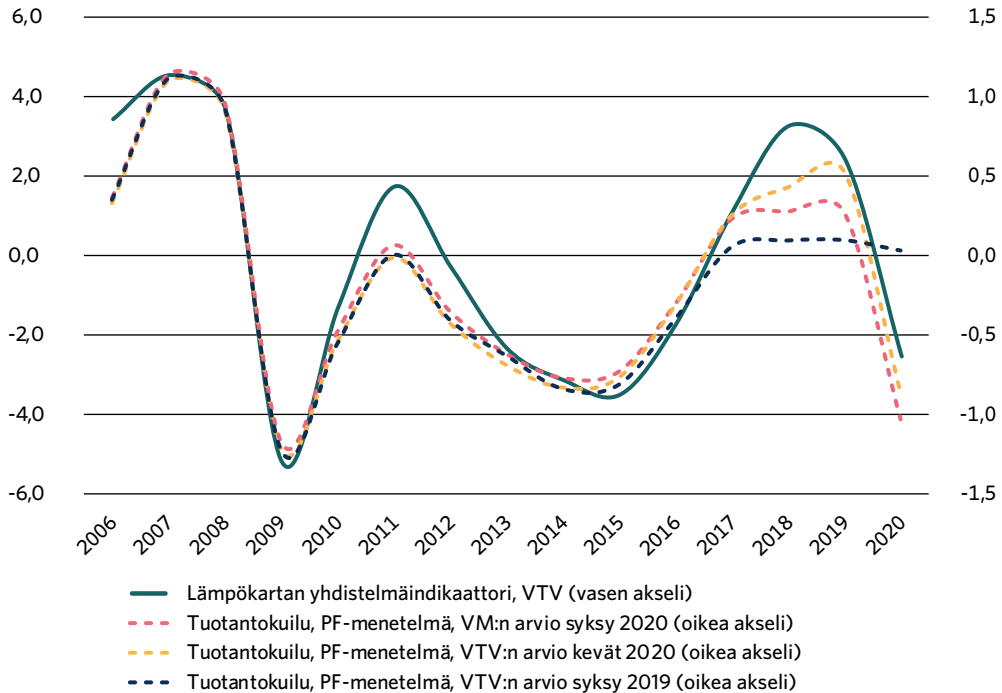


Kuvio 2: Talouden lämpökartta. Lämpökartta koostuu kymmenestä eri suhdanneindikaattorista, ja kartan värit muuttuvat indikaattorien arvojen muutoksen mukaisesti. Punainen väri kuvaa tilannetta, jossa kyseisen indikaattorin perusteella talous operoi keskitasoa korkeammalla tasolla: esimerkiksi työllisyys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

Lämpökartan muuttujista koostuva yhdistelmäindikaattori ja valtiovarainministeriön tuotantokuiluvarvio antavat tällä hetkellä samansuuntaisen kuvan siitä, miten suhdanne on kehittynyt viime vuosina. Tuotantokuiluvarvion mukaan edellinen suhdannehuippu ajoittui hieman myöhemmäksi kuin tarkastusviraston lämpökartan yhdistelmäindikaattorin arvion mukaan. Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna tuotantokuiluvarvio vuodelle 2020 lähenee jo finanssikriisin jälkeisiä pohjalukemia.

Lämpökartan
yhdistelmäindikaattori, %

Tuotantokuilu, %



Kuvio 3: VTV:n yhdistelmäindikaattori, VM:n tuotantokuiluarvio syksyeltä 2020 ja VTV:n tuotantokuiluarviot keväältä 2020 ja syksyeltä 2019. Positiivinen tuotantokuiluarvio tai lämpökartan yhdistelmäindikaattori kuvaa suotuisaa suhdannetilannetta ja negatiivinen puolestaan sitä, että talous on matalasuhdanteessa.

Tuotantokuiluun ja lämpökarttaan perustuvat suhdanneindikaattorit täydentävät toisiaan

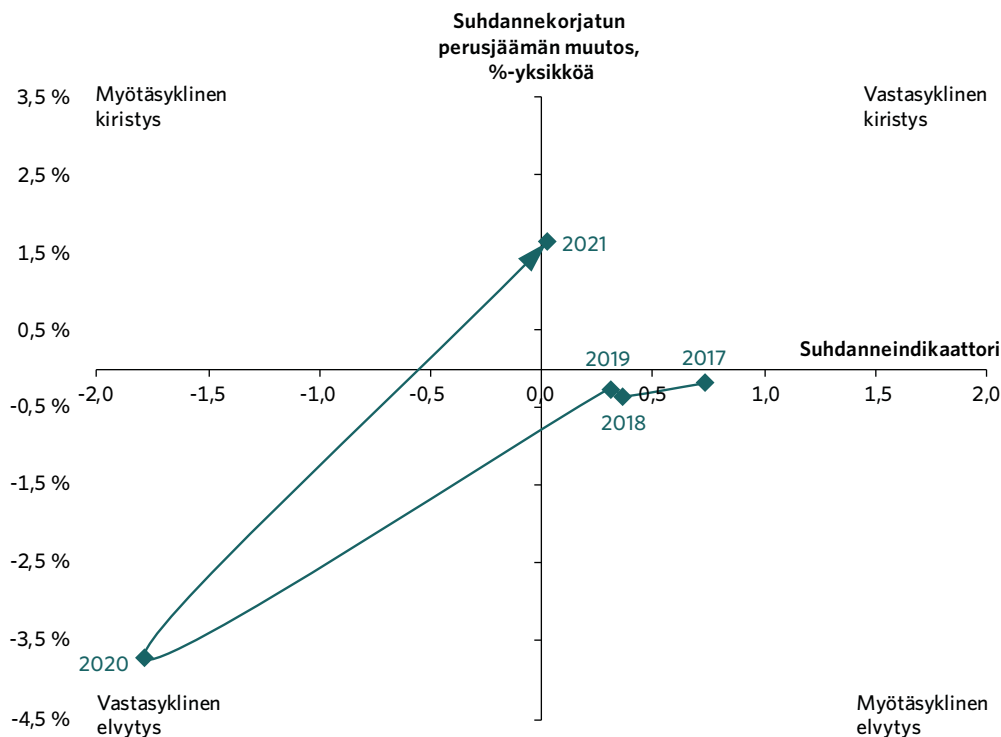
EU:ssa suhdannevaihtelua seurataan usein hyödyntämällä tuotantokuiluarviota. Tuotantokuilu on potentiaalisen tuotannon ja tietyn ajanhetken tuotannon eli BKT:n erotus. Tuotantokuilua ei voida havaita, vaan se arvioidaan EU:n yhteisellä tilastollisella tuotantofunktiomenetelmällä. Kun laskelmissa hyödynnetyt tilastot päivittyvät ja täydentyvät, tulos voi muuttua merkittävästi (ks. kuvio 3). Näin ollen tuotantokuiluarviota on hyvä verrata myös muihin suhdannevaihtelua kuvaaviin indikaattoreihin, kuten esimerkiksi lämpökartan yhdistelmäindikaattoriin.

On osoittautunut, että lämpökartan yhdistelmäindikaattori on reaaliajassa tarkempi kuin tuotantokuiluarvio; kun tuotantokuiluarviota on jälkikäteen päivitetty, se on tyypillisesti päivittynyt lähemmäksi yhdistelmäindikaattorin antamaa kuvaa. Lämpökartan ja sen perusteella lasketun yhdistelmäindikaattorin erona ja etuna tuotantokuiluarvioon nähden on se, että lämpökartta perustuu tilastotietoihin, jotka yleensä päivittyvät vain vähän.

Finanssipolitiikka on ollut voimakkaasti elvyttävää

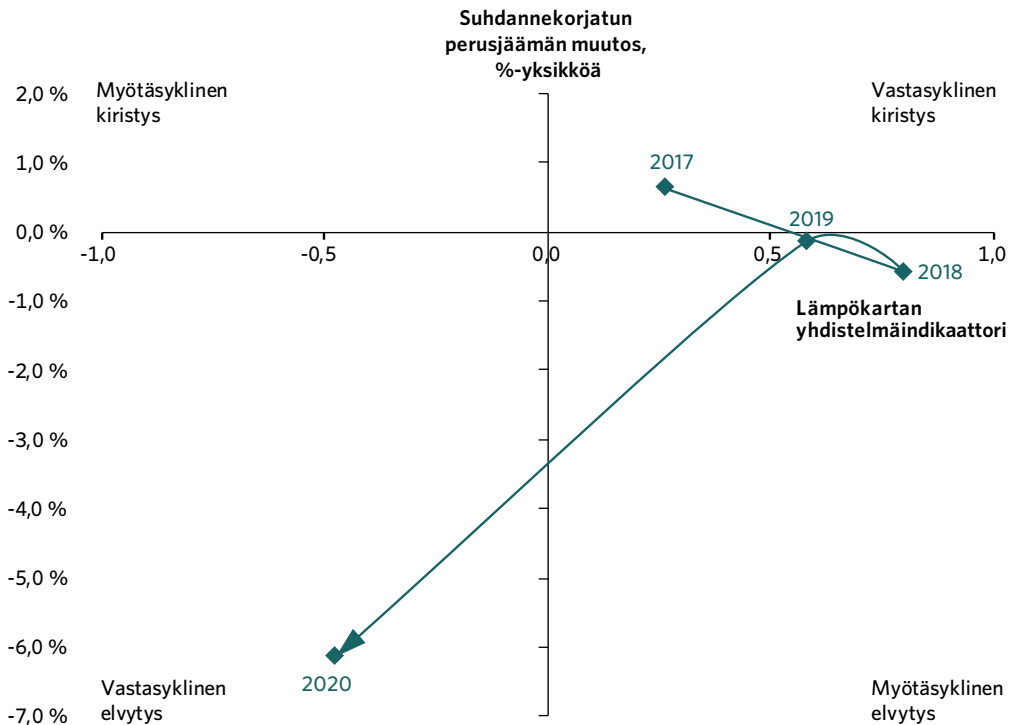
Hallituksen harjoittama finanssipolitiikka on kuluvana vuonna ollut voimakkaasti elvyttävää. Kuviossa 4 on esitetty julkisyhteisöjen suhdannekorjatun perusjäämän muutos sekä suhdanneindikaattori tuotantokuiluvarion perusteella laskettuna. Suhdannekorjatun perusjäämän muutos on suhdanteista puhdistettu julkisen talouden rahoitusaseman muutos edellisestä vuodesta, ja se kuvaa hallituksen harjoittamaa päätösperäistä finanssipolitiikkaa. Näin ollen kuviossa suhteutetaan tuotantokuiluvarion mukaista suhdannetilannekuvaa hallituksen harjoittamaan päätösperäiseen finanssipolitiikkaan. Kuluvan vuoden finanssipolitiikan elvyttävyys johtuu suurelta osin koronakriisistä johtuvista päätösperäisistä tuki- ja elvytystoimista. Negatiivisen suhdannetilanteen myötä finanssipolitiikka on ollut myös vastasyklisiä ja näin ollen suhdannetta tasaavaa.

Tämän hetken tiedon mukaan monet elvytystoimet loppuvat ensi vuonna, ja sen takia finanssipolitiikka on tämän arvion mukaan kiristävää vuonna 2021. Verrattuna vuoteen 2019 se on ensi vuonna kuitenkin edelleen vahvasti elvyttävää. Arviot ovat varsinkin suhdannekäänteissä hyvin epävarmoja, joten tuotantokuilu- ja perusjäämäarviot voivat muuttua vielä voimakkaasti.



Kuvio 4: Finanssipolitiikan mitoitusta suhteessa suhdanteeseen: rakenteellisen perusjäämän muutos peilattuna tuotantokuilusta lasketun suhdanneindikaattorin kehitykseen vuosina 2017–2021. Tuotantokuilumenetelmällä lasketut arviot suhdannetilanteesta voivat muuttua myöhemmin voimakkaastikin, mikä voi muuttaa myös johtopäätöksiä finanssipolitiikan mitoituksesta.

Samankaltainen johtopäätös saadaan, kun suhdannekorjatun perusjäämän muutoksen laskelmassa sekä suhdanneindikaattorina käytetään lämpökartan yhdistelmäindikaattoria (kuvio 5). Yhdistelmäindikaattoriin perustuva arvio finanssipolitiikan mitoituksesta vastaa tuotantokuluiin perustuvaa arviota etenkin kuluvalle vuodelle 2020.



Kuvio 5: Finanssipolitiikan mitoitus suhteessa suhdanteeseen: rakenteellisen perusjäämän muutos peilattuna VTV:n yhdistelmäindikaattorin kehitykseen vuosina 2017–2020. Yhdistelmäindikaattori vuodelle 2020 perustuu tietoihin, jotka ovat pääosin vuoden kolmelta ensimmäiseltä neljännekseltä. Lämpökartta ei ennusta tulevaa kehitystä, joten vuodelle 2021 ei ole arviota.

1.2 Hallitus on reagoinut talouspolitiikallaan kriisiin oikea-aikaisesti

Kevään 2020 kolme kuukautta kestäneiden poikkeusolojen aikana hallitus antoi eduskunnalle neljä lisätalousarvioesitystä. Niissä lisättiin määrärahoja koronaviruksesta aiheutuviin menoihin sairaanhoitopiireille ja THL:lle sekä rajoitustoimenpiteiden toimeenpanoon muun muassa poliisille ja rajavartiolaitokselle. Samalla tuettiin yrityksiä ja kotitalouksia, jotta ne selviäisivät poikkeusolojen yli. Yhteiskunnan lähes täydellinen sulkeutuminen ajoi erityisesti työvoimavaltaiset palvelualat ahtaalle ja lomautusten määrä kasvoi voimakkaasti. Hallitus reagoi yritysten ahdinkoon muun muassa Business Finlandin ja ELY-keskusten kautta jaettavilla avustuksilla ja lainoilla sekä kuntien kautta jaettavalla yksinyrittäjien avustuksella. Lisäksi työttömyysturvaa laajennettiin poistamalla omavastuu-aika, nopeuttamalla lomautusmenettelyä ja laajentamalla pienyrittäjille oikeus työttömyysturvaan. Myös starttirahan maksuaikaa

pidennettiin. Näiden työttömyysturvan päätösperäisten muutosten lisäksi lisätalousarvioissa budjetoitiin lisää työttömyysturvamenoihin työttömien ja lomautettujen määrän kasvun takia. Lisäksi Finnairin rahoitusasemaa vahvistettiin 700 miljoonalla eurolla.

Hieman ennen poikkeusolojen päättymistä hallitus antoi 4. lisätalousarvioesityksen sisältämän talouden elvytyspaketin. Elvytyskokonaisuuteen laskettavat määrärahat ovat noin 3,6 mrd. euroa¹. Tarkastusviraston arvion mukaan noin miljardi euroa tästä elvytyksestä (27 %) kohdistuu kunnille ja sairaanhoitopiireille. Noin 840 miljoonaa euroa (23 %) kohdistuu työmarkkinaetuihin ja lomautettujen työttömyysetuuksiin, ja tukee sitä kautta kotimaista kysyntää.

Noin 720 miljoonaa euroa (20 %) on tarkoitettu yritysten tukemiseen ja uuden liiketoiminnan kehittämiseen. Tämä osa-alue sisältää yritysten kustannustukea (300 miljoonaa euroa), pääomasijoitukset Suomen Malmijalostus Oy:lle (150 miljoonaa euroa) ja Suomen Teollisuussijoitus Oy:lle (250 miljoonaa euroa). Koulutukseen, tutkimukseen ja nuoriin on puolestaan varattu lähes 500 miljoonaa euroa (14 %).

Syksyn lisätalousarvioesityksissä on tarkistettu alaspäin määrärahojen tarvearvioita (mm. kuntien verotulomenetysten kompensatioiden ja työttömyysturvan, asumistuen ja toimeentulotuen osalta) ja lisätty määrärahoja muun muassa testauskapasiteettiin ja rokotuksen suunnitteluun ja toteutukseen. Viides lisätalousarvio paransi budjettitalouden tasapainoa, kun kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvia verotulojen menetysten kompensatiota vähennettiin. Vähennys johtui siitä, että keväällä tehdyt yritysverotuksen maksujärjestelyjen muutokset (viivästyskoron alennus ja alkuvuonna maksettujen arvonlisäverojen palautus sekä niiden sisällyttäminen verojen maksujärjestelyyn) ovat toteutuneet arvioitua vähäisempänä ja laskeneet kuntien verotuloja keväällä arvioitua vähemmän.

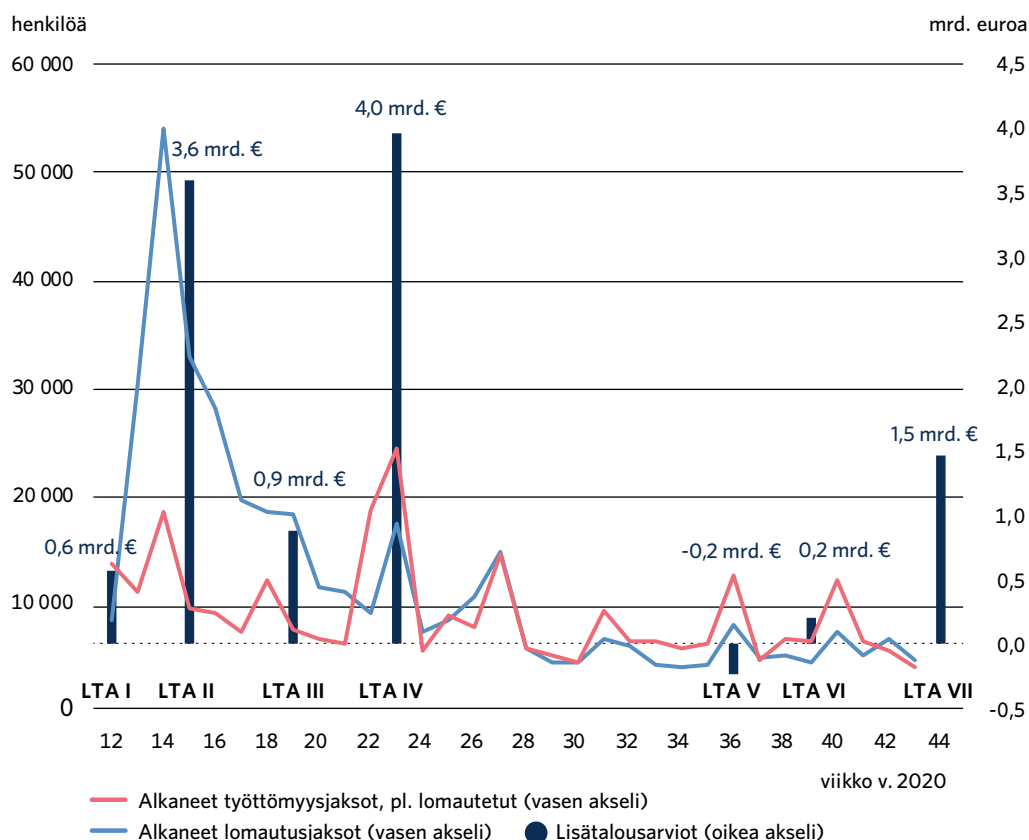
Kuudennessa lisätalousarviossa lisättiin valtionavustusta julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköille testauskapasiteetin lisäämiseksi. Seitsemännessä lisätalousarvioesityksessä ehdotetaan muun muassa 200 miljoonan euron valtionavustusta sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköille covid-19 kustannuksiin ja THL:lle rokotuksen suunnitteluun ja toteutukseen ja testauskapasiteettiin. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin ehdotetaan 350 miljoonaa euroa testauksen ja jäljittämisen kustannuksiin ja 400 miljoonaa euroa koronaviruspandemiasta aiheutuvien muiden kustannusten ja tulojen menetysten kompensoimiseksi. Lisäksi koronavirustilanteeseen liittyen rahapelitoiminnan tuottojen laskua kompensoidaan eri hallinnonaloille yhteensä 330 miljoonaa euroa. Julkisen henkilöliikenteen palvelutason turvaamiseen koronavirustilanteen pitkittyessä ehdotetaan yhteensä 111 miljoonaa euroa. Seitsemännessä lisätalousarviossa yritysten määräaikaisen kustannustuen toisen hakukierroksen toteuttamiseen ehdotetaan 410 milj. euron lisämäärärahaa ensimmäisessä haussa käyttämättä jääneen 140 miljoonan euron lisäksi. Toisaalta ravitsemisyrittäjien tukemiseen varattua määrärahaa vähennetään 41 miljoonalla eurolla ja yritysten kehittämishankkeiden tukemiseen myönnettyä valtuutta ehdotetaan vähennettäväksi 60 miljoonalla eurolla johtuen avustusten arvioitua vähäisemmästä myöntämisestä.

Vuoden 2020 lisätalousarvioissa tehdyt määrärahalisäykset lisäävät myös vuoden 2021 talousarvioesityksen määrärahoja esimerkiksi monivuotisten väylähankkeiden ja yritystukien maksatusten vuoksi noin miljardilla eurolla. Lisäksi vuoden 2021 talousarvioesityksessä varaudutaan koronaviruksen aiheuttamiin suoriin kustannuksiin noin 1,7 miljardilla eurolla, joka kohdennetaan muun muassa testaamiseen, jäljittämiseen ja hoitoon. Koska taloudellisen tilanteen ennakoitaan olevan heikko, suhdanneluontoisiin menoihin

eli palkkaturvaan, asumistukeen, toimeentulotukeen ja valtion osuuteen työttömyysturva-menoista ehdotetaan noin 0,8 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa. Kunnan peruspalveluiden valtionosuutta korotetaan 0,3 miljardilla eurol-la, millä kompensoidaan heikon taloustilanteen aiheuttamaa verotulojen alenemista.

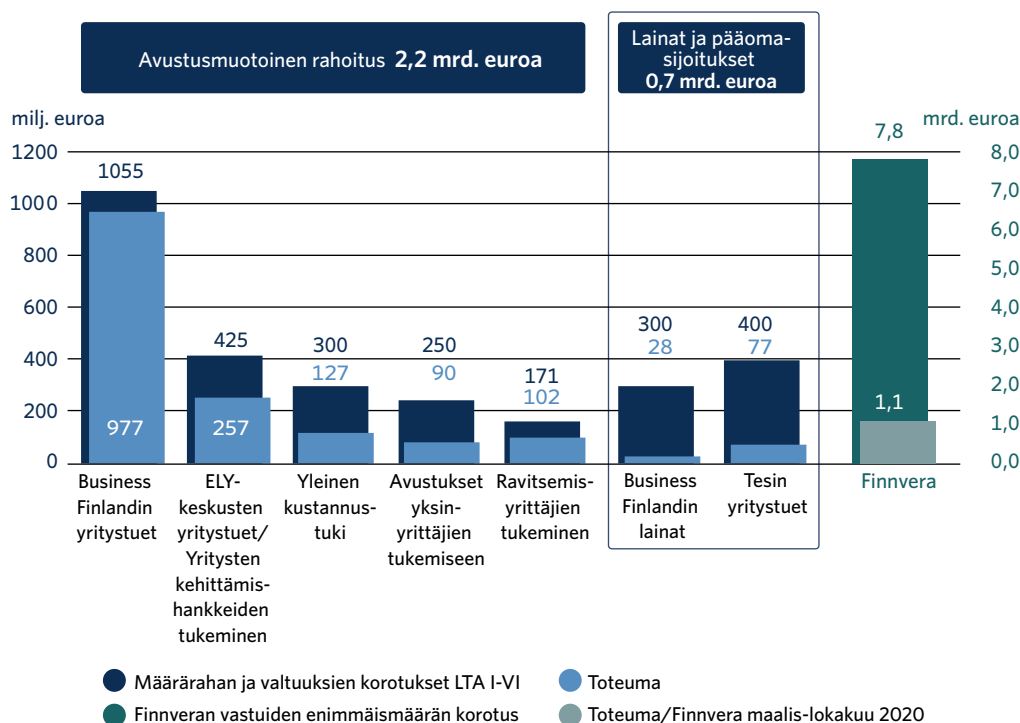
Koronaepidemian ja taloustilanteen epävarmuuden takia vuoden 2021 talousarvioesi-tyksessä on varattu 500 miljoonaa euroa käytettäväksi kertaluonteisiin ja finanssipoliitti-sesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menoihin siten, että rahoja ei voi käyt-tää muihin menoihin. Lisäksi vuodelle 2021 on otettu käyttöön kehysääntöön sisältyvä, kertaluonteisiin menoihin tarkoitettu poikkeusolojen mekanismi, joka korottaa vuoden 2021 menokehystä 500 miljoonalla eurolla.

Kokonaisuutena talouspolitiikka on reagoinut koronakriisin taloudellisiin vaikutuksiin oikea-aikaisesti suhteessa työmarkkinoiden kehitykseen (kuvio 6). Päätösperäisellä finanssipolitiikalla tuettiin sekä yrityksiä että kotitalouksia heti keväällä, kun rajoitus-toimet ja suositukset sulkiivat yhteiskunnan. Varsinainen elvytys käynnistyi kesällä 2020 järeimpien rajoitustoimien päätyttyä, ja syksyn edetessä määrärahojen tarvearvioita on tarkistettu toteumatiedon pohjalta sekä lisätty testauskapasiteettia yhteiskunnan avoin-na pitämiseksi. Vuoden 2021 talousarvioesityksessä talouden elvytys jatkuu, joskin vai-meampana kuin vuonna 2020. Talouskasvua tukevan finanssipolitiikan jatkaminen vuon-na 2021 on perusteltua, koska epidemia vaikuttaa talouteen vielä vuonna 2021.



Kuvio 6: Lisätalousarvioiden määrärahat ja alkaneet työttömyys- ja lomautusjaksot. Lähde: VM ja Työnvälitystilasto.

Yritystukia on tähän asti käytetty jonkin verran budjetoitua vähemmän (kuvio 7). Yritystukien toistaiseksi ennalta arvioitua vähäisemmälle käytölle on monia mahdollisia syitä. Yritysten tilanne ei muodostunut keväällä niin vaikeaksi kuin pelättiin – osin Suomen talouden jälkisyklisen luonteen vuoksi. Olemassa olleet tilauskirjat työllistivät vientiteollisuudessa vielä keväällä. Lisäksi kotimainen kysyntä toipui nopeasti kevään romahduksesta (esimerkiksi Nordean asiakkaiden korttiosiot kesäkuussa 2020 ylittivät jopa edeltävän vuoden kesäkuun ostojen määrän).



Kuvio 7: Valtion koronatuettuja yrityksiä ja tukien toteuma.² Lähde: Tutkihallinto.fi, Valtiokonttori, Business Finland, TEM, KEHA-keskus, Suomen Teollisuussijoitus Oy (TESI) ja Finnvera.

Yritysten kustannustuen hakijoita on ollut lainvalmisteluvaiheessa arvioitua huomattavasti vähemmän, mikä on vaikuttanut myönnetyn tuen kokonaismäärän jäämiseen arvioitua pienemmäksi.³ Kustannustukeen varatusta 300 miljoonasta eurosta maksettiin yrityksille 127 miljoonaa euroa. Myös yksinyrittäjille kohdistetun harkinnanvaraisen 2 000 euron avustuksen käyttö on jäänyt hieman ennakoitua vähäisemmäksi: 250 miljoonan euron tukimäärästä työ- elinkeinoministeriön arvion mukaan käytetään 95 miljoonaa euroa. Keväällä toteutetun ravitsemisliikkeiden tilapäisen, osittaisen sulkemisen⁴ edellytyksenä eduskunnan mukaan oli toimialan tulonmenetysten kompensointi⁵. Tulonmenetysten kompensointiin ja uudelleentyöllistämisen tukeen varattiin 171 miljoonaa euroa.⁶ KEHA-keskuksen ennusteen mukaan maksettava tukimäärä jää noin 123 miljoonaan euroon.⁷ Tukimäärän jääminen arvioitua alemmaksi johtuu siitä, että rajoitusaikana ravitsemisyrittäjien veronperustainen myynti ei laskenut oletettua 75 % vertailukuukausiin nähden mm. ruoan ulosmyynnin ansiosta. Hakemusmäärät ovat myös olleet hieman pienempiä kuin arvioitiin. Tesi on lisätalousarvioissa myönnettyihin 400 miljoonan euron

lisäyksiin liittyen tehnyt sijoituspäätöksiä yhteensä 76,8 miljoonasta eurosta. Myös huojennettuun maksujärjestelyyn liittyneiden jo maksettujen arvonlisäverojen palautusta on haettu ennakoitua vähemmän. Verohallinto on palauttanut huojennettuihin maksujärjestelyihin liittyneitä arvonlisäveroja yhteensä noin 393 miljoonaa euroa, kun lakiesityksessä arvioitiin palautusten määräksi noin 515 miljoonaa euroa.

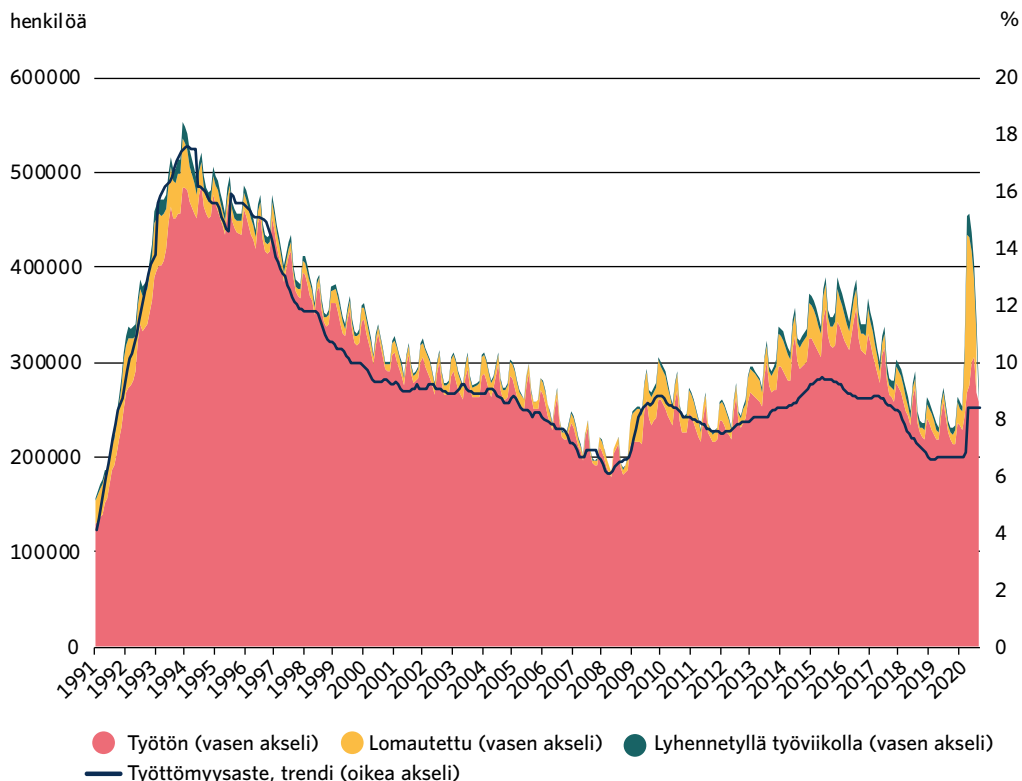
Markkinaehtoisen rahoituksen hyvä saatavuus ja mahdollisuus lyhennysvapaisiin voi selittää erityisesti Finnveran rahoituksen vähäistä kysyntää. Budjettitalouden ulkopuolisena toimenä maaliskuussa 2020 Finnvera Oyj:n kotimaan rahoituksen (takaukset ja lainat) enimmäismäärää korotettiin 4,2 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon – mikä tarkoitettiin pääasiallisesti takauksiin pankkien myöntämille luotoille. Vaikka lisärahoituksen arvioitiin pääosin kohdistuvan pk-yrityksiin, samalla kumottiin määräaikaaisesti vuoden 2020 loppuun Finnveran luotto- ja takaus-tappiositoumuksen rajaus, jonka mukaan Finnvera voi myöntää suurille yrityksille rahoitusta enintään 420 miljoonan euroa. Lisäksi valtion Finnveralle maksamien luotto- ja takaustappiokorvausten määrää korotettiin 50 prosentista 80 prosenttiin. Tappiokorvausten kasvu sekä rahoitusvolyymin lisäyksen ja luotto- ja takaustappiokorvausprosentin noston vaikutukset valtion budjettitalouteen on huomioitu kevään 2020 julkisen talouden suunnitelmassa korottamalla arviota tappiokorvausmenoista yhteensä 613 miljoonalla eurolla vuosille 2021–2024. Finnvera on myöntänyt rahoitusta maaliskokuussa 1,1 miljardia euroa. Vaikka rahoitusta on myönnetty merkittävästi vähemmän kuin tehty enimmäismäärän korotus mahdollistaisi, pk- ja midcap-yritysten rahoitustarpeet ovat kasvaneet vuonna 2020 vuodesta 2019. Finnveran kotimaan rahoitusta on myönnetty tammi-lokakuussa 2020 yli 90 prosenttia vuoden 2019 vastaavaa jaksoa enemmän. Markkinaehtoisen rahoituksen hyvä saatavuus ja mahdollisuus lyhennysvapaisiin on kuitenkin osaltaan rajannut tarvetta Finnveran myöntämälle uudelle rahoitukselle.

Koska Suomen talous on luonteeltaan jälkisyklinen, syksyllä 2020 tukien tarve voi kasvaa kevästä. Teollisuuden uusien tilausten arvo oli Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2020 elokuussa 17,3 prosenttia pienempi kuin vuotta aikaisemmin ja Tullin ennakkotilaston mukaan tavaraviennin arvo laski 14,8 prosenttia elokuussa vuoden takaisesta. Tästä syystä teollisuuden, rakentamisen, tukipalveluiden ja logistiikan toimialojen palkkasummat ovat elokuussa 2020 pudonneet alemmaksi kuin vastaavana ajankohtana vuotta aikaisemmin.⁸

Vuoden 2020 aikana konkurssien määrä on jopa laskenut vuoden takaisesta, mutta laskua selittää toukokuussa konkurssilakiin (291/2020) väliaikaisesti tehty muutos, joka rajoitti merkittävästi velkojan oikeutta hakea yritys konkurssiin. Väliaikainen muutos on voimassa vuoden 2020 loppuun. Konkurssien määrän kehitys vuodesta 2021 alkaen näyttää, kuinka hyvin yritykset ovat selviytyneet kysynnän laskusta.

Työttömyysaste on kaukana 1990-luvun laman tasosta – talousvaikutukset toistaiseksi pienempiä kuin Ruotsissa

Koronakriisi on lisännyt erityisesti lomautettujen ihmisten määrää enemmän kuin finanssikriisi (kuvio 8). Työttömyysaste on kuitenkin vielä kaukana 1990-luvun laman työttömyysasteesta. Syksyn myötä työmarkkinoiden tilanne voi vielä heikentyä uudelleen.

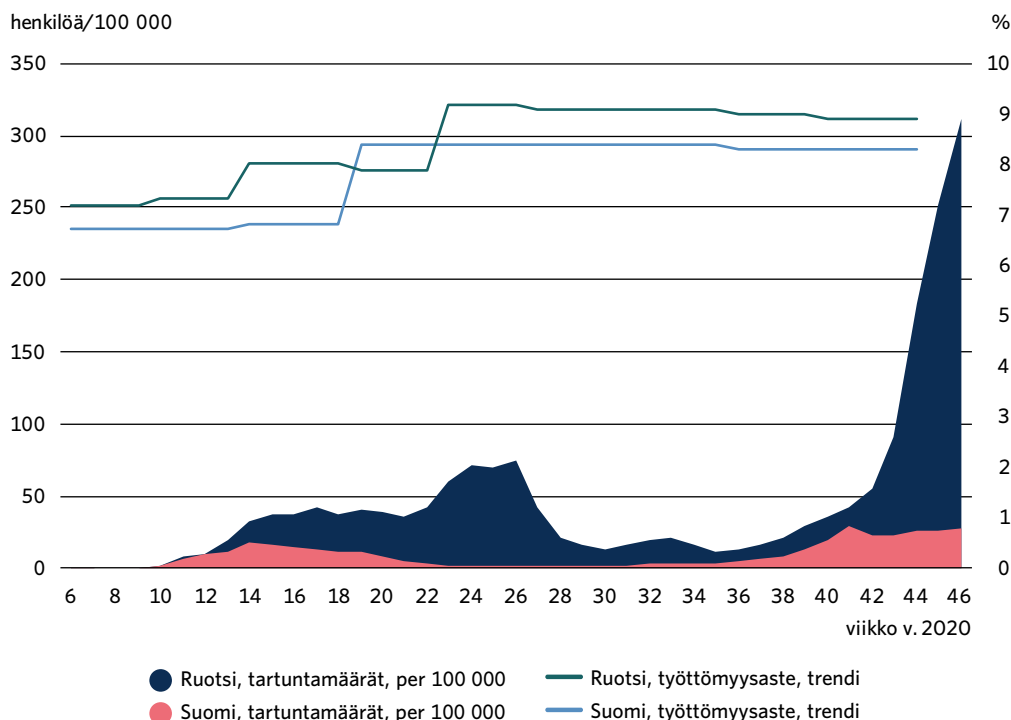


Kuvio 8: Lomautetut, työttömät ja konkurssit 1990-2020⁹. Lähde: Työnvälitystilasto ja Tilastokeskus.

Koronakriisin vaikutukset työmarkkinoilla osuvat erityisesti nuoriin aikuisiin. Viimeksi kuluneen vuoden aikana eniten on pienentynyt alle 25-vuotiaiden palkkasumma. Nuoret aikuiset ovat myös hakeneet eniten Kelan työttömyysetuutta, joskin tämä selittyy sillä, että monet nuoret eivät vielä täytä ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan vaadittavaa työssäoloehtoita tai eivät ole työttömyyskassan jäseniä.¹⁰ Myös 1990-luvun lamassa ja finanssikriisissä nuorten työllisyys ja tulot heikentyivät muita ikäryhmiä enemmän, ja heidän käytettävissään olevat tulot ovat kehittyneet hieman hitaammin kuin vanhemmissa ikäryhmissä myös laman päättymisen jälkeen.¹¹

Kotimaista kysyntää voidaan tukea kriisin aikana finanssipoliittisella elvytyksellä, epidemian hallinnalla ja sillä, että yhteiskunta pidetään avoinna. Näin voidaan lieventää myös kriisin haitallisia ja pitkäkestoisia vaikutuksia Suomen talouteen ja samalla tukea julkisen talouden kestävyyttä pidemmällä aikavälillä. Suomi on vuoden 2020 aikana selviytynyt tautitilanteen hallinnassa Ruotsia paremmin (kuvio 9). Myös työmarkkinoiden ja talouden kehitys on Suomessa ollut Ruotsia jonkin verran suotuisampaa. Ruotsin BKT supistui

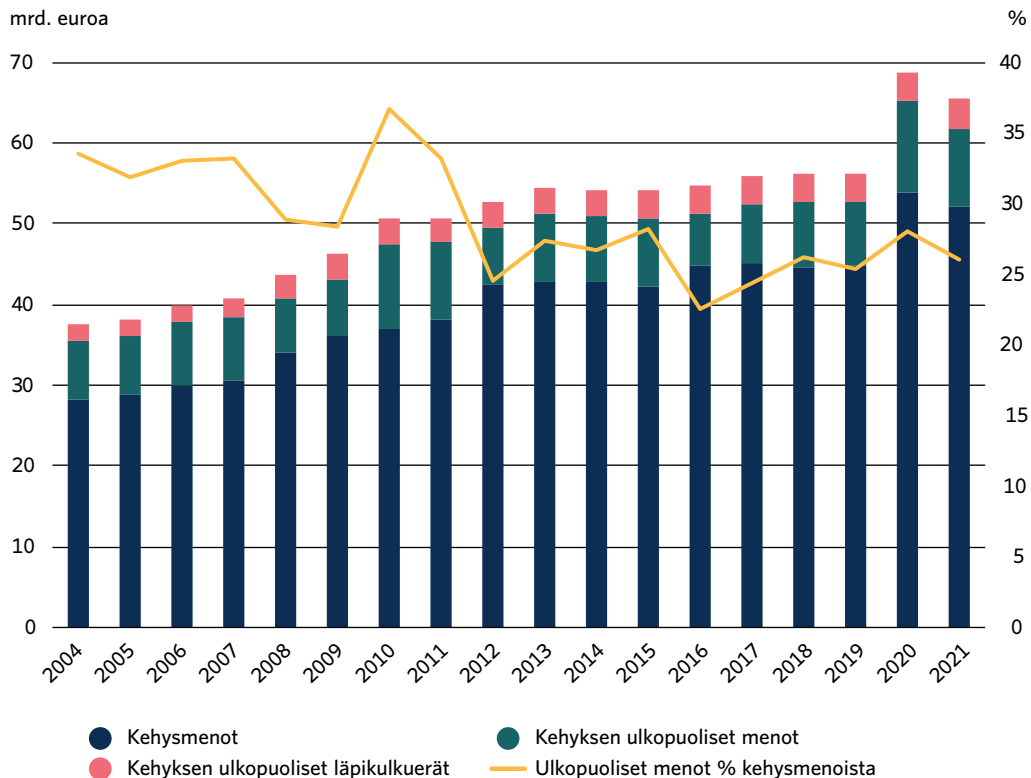
vuoden 2020 toisella neljänneksellä jopa 8,8 %, kun Suomessa BKT:n pudotus oli 4,4 %.¹² Ruotsin BKT:n rajun laskun taustalla on nettoviennin (viennin ja tuonnin erotus) supistuminen. Vaikka Suomessakin vienti väheni toisella neljänneksellä, tuonti väheni vielä enemmän ja nettovienti kääntyi negatiiviseksi. Molemmissa maissa yksityinen kulutus väheni yhtä paljon. Käytettävissä olevan tiedon perusteella Ruotsin päätöseräinen elvytys on ollut 11,8 % suhteessa BKT:hen ja Suomen 7 % suhteessa BKT:hen.¹³ Takausten ja lainojen volyymi on ollut samaa mittaluokkaa molemmissa maissa.



Kuvio 9: Tartuntamäärät (/100 000 henkilöä) ja työttömyysaste Suomessa ja Ruotsissa. Lähde: Tilastokeskus, THL, Folkhälsomyndigheten, Statistiska centralbyrån ja ECDC.

1.3 Valtion menokehysten poikkeusten jälkeen korostuu tarve palata sitoviin kehyksiin

Nykyinen kehysjärjestelmä on ollut voimassa vuodesta 2004 eteenpäin (kuvio 10). Hallitus asettaa vaalikauden alussa nelivuotisen kehyksen eli katon budjettimenoille. Kehysrajoitteen piiriin kuuluu noin 75 prosenttia valtion budjetin menoista, mikä vastaa noin 35:tä prosenttia koko julkisen talouden 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.



Kuvio 10: Kehysmenot ja kehyksen ulkopuoliset menot 2004–2021. Lähde: Talousarviotiedot ja VM.

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

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

Kehyssäännöstä on mahdollista luopua myös kokonaan, ja vuonna 2020 näin tehtiin ensimmäistä kertaa. Tämä vaihtoehto voidaan myös huomioda, kun arvioidaan, onko kehyssääntö riittävän joustava toimiakseen erilaisissa tilanteissa. Kehyssäännön ei ole tarkoituskaan toimia aivan kaikissa olosuhteissa. Kehyssäännön on hyvä olla tietyiltä

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

Talousarvioesityksessä 2021 menotasoon on tehty muutoksia, joissa on hyödynnetty kehysääntöön kuuluvaa joustavuutta, mutta kehykseen on haettu joustavuutta myös poikkeuksilla kehysäännöstä. Kehysäännön mukaisesti kehystä korotettiin poikkeusolojen mekanismin mahdollistamalla 500 miljoonalla eurolla, joka kohdistettiin kertaluonteisiin menolisäyksiin. Poikkeusolojen mekanismi on aktivoitu nyt ensimmäistä kertaa, joten seuraavaksi on tärkeää saada tietoa siitä, miten mekanismi toimii osana kehysääntöä. Mekanismin mahdollistaman elvytyksen ajoitus ja valitut menokohteet ovat keskeisiä tekijöitä arvioitaessa sitä, miten mekanismi saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Olisi tärkeää voida seurata, mitkä menolisäykset budjetissa vastaavat poikkeusolojen mekanismin mahdollistamia kertaluonteisia menolisäyksiä.

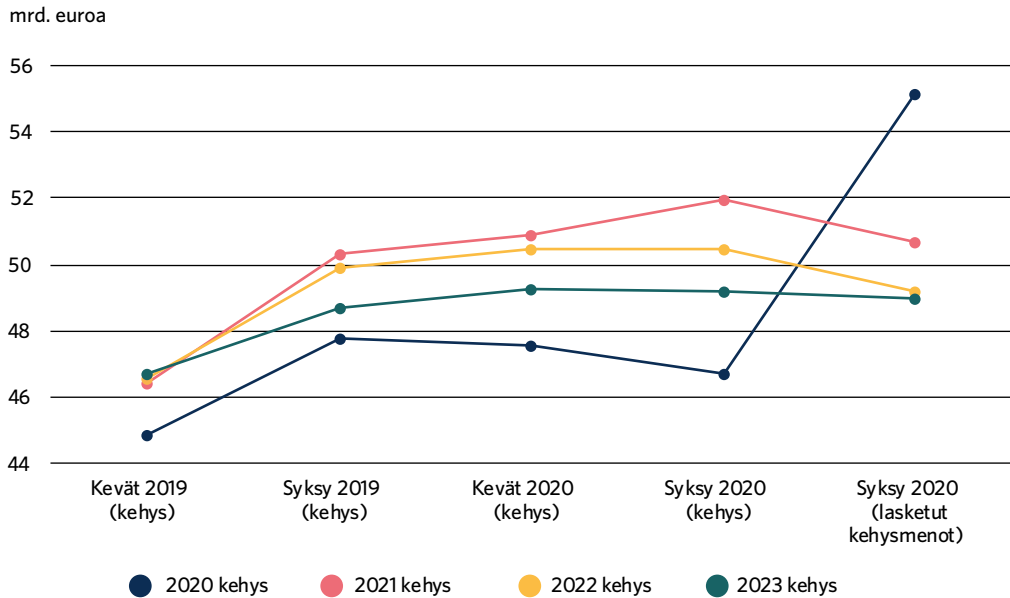
Poikkeuksena kehysperiaatteisiin on vuoden 2021 talousarvioon tehty ylimääräinen 500 miljoonan euron kehysvaraus kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menoihin. Lisäksi kehyksen ulkopuolelle budjetoitiin vuoden 2021 talousarviossa koronaan liittyvät välittömät kustannukset, jolloin menorajoite ei koske niitä. (Välittömiä kustannuksia ovat testauksesta, jäljityksestä, karanteeneista, potilaiden hoidosta, rokotuksesta ja matkustamisen terveysturvallisuudesta aiheutuvat menot.) Arvio näistä kustannuksista oli 1,660 miljardia euroa. Tätä poikkeusta kehysäännöstä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, jotta voidaan taata koronaviruksen hoidon edellyttämät suorat menolisäykset. Vuoden 2020 talousarvioissa siirrettiin joitakin yritysten tukemiseen ja rahoitusvaltuuksien tappiokorvauksiin tarkoitettuja määrärahoja kehyksen ulkopuolelle vuodesta 2021 alkaen tietoisena poikkeuksena kehysääntöön.

Vuoden 2021 poikkeusten määrän ja mittakaavan takia paluu vaalikauden kehykseen ei vaikuta täysin onnistuneelta, mutta yleisesti ottaen kehysmenettelyyn palaaminen rajoittaa menojen kasvua paremmin kuin jos kehystä ei ole lainkaan. Kehysääntöä voidaan muuttaa kesken hallituskauden poliittisella päätöksellä, mutta samalla nousee sen riski, että muutokset vievät uskottavuutta siltä, että hallitus on sitoutunut kehykseen koko hallituskauden ajaksi. Kehysääntö ei toimi rajoittamassa menojen kokonaismäärän kasvua, mikäli kehykseen ja sen ulkopuolelle voidaan lisätä ennakoimattomia menoja hallituskauden aikana. Järjestelmän uskottavuus heikkenee, jos kehysrajoitteen rikkoutumisen voi välttää rikkomalla kehysperiaatteita.

Jos menokehys olisi ollut voimassa vuonna 2020, se olisi ylittynyt 8,4 miljardilla eurolla

Tarkastusvirastossa on käyty läpi, miten vaalikauden 2020-2023 kehyksen laskenta on toteutettu aina vaalikauden teknisestä kehyksestä vuoden 2021 varsinaiseen talousarvioesitykseen saakka. Alla olevassa kuviossa 11 on esitetty vaalikauden nelivuotinen kehys neljässä eri kehysvalmisteluvaiheessa: teknisenä kehyksenä, hallitusohjelman kehyksenä,

julkisen talouden suunnitelman 2021-2024 kehiksenä sekä vuoden 2021 talousarvioesityksen ajankohtana. Viimeisenä esitetään kehikseen sisältyvät kehysmenot, jotka tosin vuoden 2020 osalta ylittävät tarkastusviraston laskelman mukaan kehiksen 8,4 miljardilla eurolla. Vuoden 2020 kehys ei ollut voimassa ensimmäisestä lisätalousarviosta alkaen koronapandemian vuoksi.

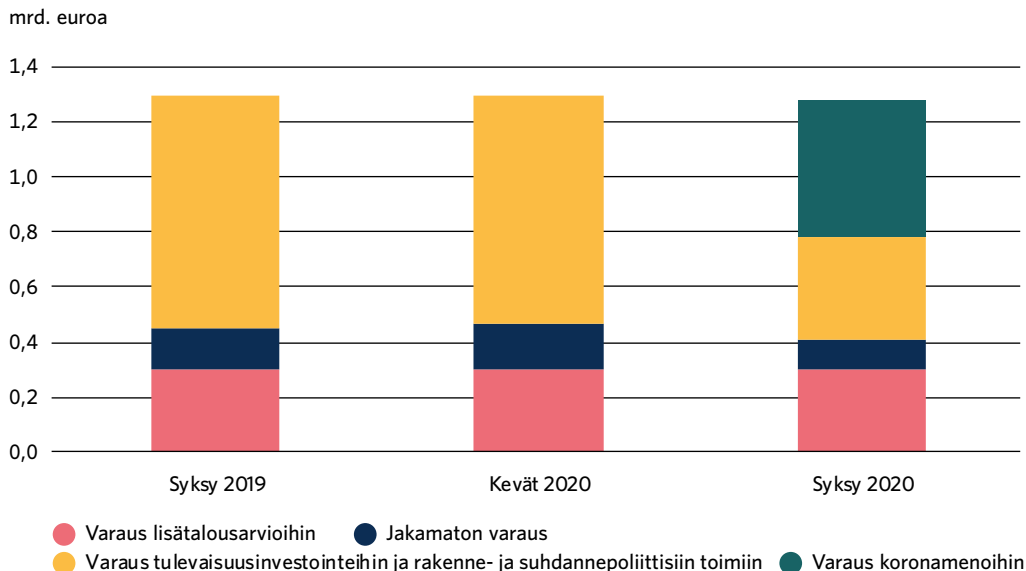


Kuvio 11: Vaalikauden 2020–2023 kehiksen valmisteluvaiheet. Lähde: julkisen talouden suunnitelmat, 2021 varsinainen talousarvioesitys, 2020 seitsemäs lisätalousarvio, JTS 2021–2024:n jälkeiset kehys-tarkistukset ja VTV laskelmat.

Vaikka vuoden 2020 kehys ei ollut voimassa lisätalousarvioiden valmistelun aikana, tehtiin vuoden 2020 kehikseen tuolloin tarkistuksia, jotka kiristivät vuoden 2020 kehystä 1,3 miljardilla eurolla. Suurimmat kehystä kiristäneistä tarkistuksista johtuivat kehiksen ulkopuolisten määrärahojen perusteisiin tehdyistä muutoksista ja talouden elvytyksestä.

Vuoden 2021 kehystä väljennettiin vuoden 2021 talousarvioesityksen valmistelussa 500 miljoonalla eurolla ottamalla käyttöön uusi kehikseen sisältyvä varaus koronamenoihin (kuvio 12). Uuden varauksen käyttöönotosta seurasi se, että vaikka vuoden 2021 kehiksen liikkumavara oli ehtinyt supistua aiemmissa kehysvalmistelun vaiheissa 511 miljoonalla eurolla ja sitä oli jäljellä yhteensä 779 miljoonaa euroa, uusi koronavaraus palautti liikkumavaran lähes alkuperäiselle tasolle eli 1,3 miljardiin euroon.

Kehiksen noudattaminen on aiemmillä vaalikausilla tarkoittanut, että hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä sovitaan kehikseen jätettävästä liikkumavarasta ja vaalikaudella lisättävät menot pysyvät tuon liikkumavaran puitteissa. Kokonaiskehiksen päätösperäinen korottaminen kesken vaalikauden ei ole kehysäännön mukaista. Toisaalta myös valtion taloudellinen tilanne on kuluvalle vaalikaudella ollut poikkeuksellinen. Valtiontalouden kestävyys kannalta on tärkeää, että hallitus kiinnittää huomiota valtion menojen kehittymiseen ja pyrkii hillitsemään niiden kasvua.



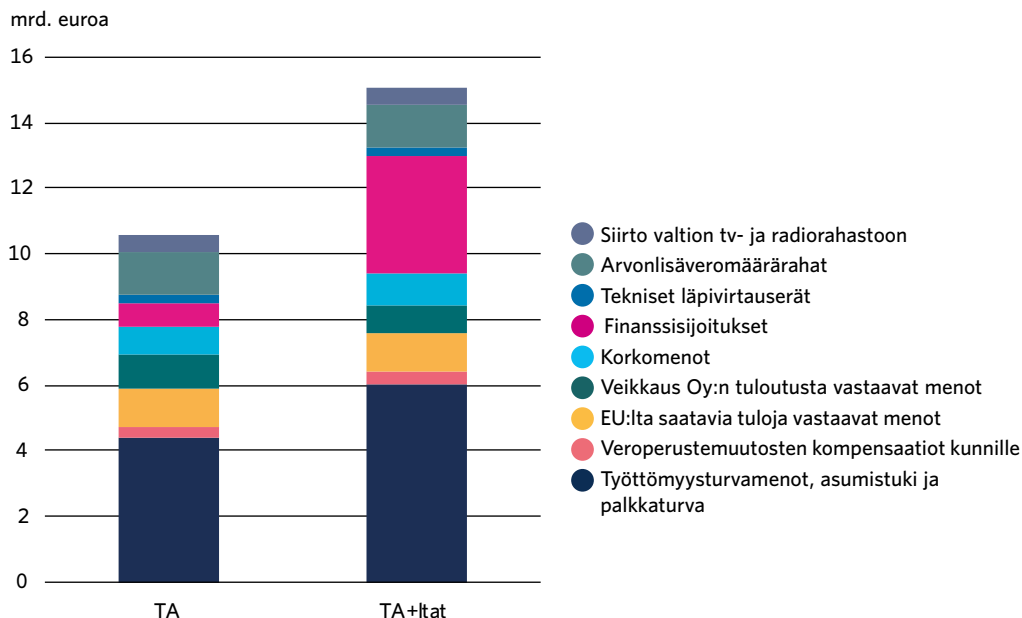
Kuvio 12: Vuoden 2021 kehysten liikkumavara hallitusohjelman kehyksessä, vuosien 2021–2024 julkisen talouden suunnitelmassa sekä vuoden 2021 varsinaisessa talousarvioesityksessä. Lähde: julkisen talouden suunnitelmat, vuoden 2021 talousarvioesitys ja VTV laskelmat.

Uusien yritystukivaltuuksien sitomisesta vuonna 2020 seuraa uusia määrärahatarpeita seuraaville vuosille, mutta nämä lisämäärärahat budjetoidaan aiemmasta menettelystä poiketen kehysten ulkopuolelle.

Koronasta johtuvien menomuutosten huomioonottaminen seuraavien vuosien kehyksissä, samalla kun tavoitteena on pysyä hallitusohjelman mukaisessa vaalikauden kehyksessä, on johtanut kehyslaskennassa sellaisiin ratkaisuihin, jotka eivät ole aiempien kehysperiaatteiden mukaisia. Mukautettuinkin periaatteet voivat kuitenkin toimia menojen kasvua hillitsevästi.

Kehysten ulkopuoliset menot vuodelle 2020 ovat kasvaneet voimakkaasti

Talousarvion menot on jaettu kehykseen kuuluviin ja kehysten ulkopuolisiin menoihin vuodesta 2004 alkaen. Kehysten ulkopuolella ovat suhdanneluonteiset menot, kuten työttömyystilanteeseen ja toimeentuloturvan tarpeeseen liittyvät tuet. Lisäksi kehysten ulkopuolella ovat valtionvelan korkomenot, veromuutosten kompensatiot kunnille sekä finanssisijoitusmenot (kuvio 13). Osa kehysten ulkopuolella olevista menoista on erityyppisiä läpivirtauseriä, jolloin kyseiselle menolle voidaan budjetissa osoittaa sitä vastaava tulo. Vuonna 2020 kehysääntö ei ole voimassa, mutta kehysmenojen ja kehysten ulkopuolisten menojen kehitystä on silti edelleen mahdollista seurata. Vuodesta 2021 voimaan tulevat muutokset kehysäännössä on jo sisällytetty tämän raportin arvioon. Menokehysrajoite ei sido kehysten ulkopuolisia menoja, joten niiden taso olisi voinut muuttua, vaikka kehysäännöstä ei olisi luovuttu.



Kuvio 13: Kehysten ulkopuolisten menoerien muutokset suhteessa vuoden 2020 talousarvioon lisä-talousarvioiden jälkeen. Lähde: Talousarviotiedot ja VM.

Kehyksen ulkopuoliset menot ovat kasvaneet vuoden 2020 aikana 4,3 miljardia siitä, mitä talousarviossa alun perin arvioitiin. Eniten ovat kasvaneet finanssisijoitukset, joita on budjetoitu kehyksen ulkopuolelle 2,8 miljardia talousarviossa arvioitua enemmän. Sijoitukset ja tuet liittyvät pääosin koronaepidemian aiheuttaman talouskriisin hoitoon. Toiseksi eniten ovat nousseet suhdanneluonteiset työttömyysturvamenot, asumistuki ja palkkaturva, yhteensä 1,5 miljardia. Nämä suhdanneluonteiset menot toimivat automaattisina vakauttajina, ja näin ollen niiden nousu kertoo siitä, että ne toimivat tarkoituksensa mukaan. Korkomenojen arvio (38 miljoonaa) on hieman kasvanut nettolainanoton lisääntyessä. Muiden kehysten ulkopuolisten menojen arvio on pysynyt ennallaan.

Veikkaus Oy:n tuloutuksen vähentyessä osa tuloutusta vastaavista menoista on siirretty kehykseen vuodesta 2020 eteenpäin. Veikkaus Oy:n tuottojen edunsaajien rahoitusta päätettiin kompensoida niin, että rahoitus vastaa vuoden 2019 tuloutustasoa myös vuosina 2020 ja 2021. Kompensatio on vuonna 2020 noin 176 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 noin 347 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy:n tuloutuksen pieneneminen johtuu pääasiassa pelihaittojen torjuntaan liittyvistä toimista sekä Veikkaus Oy:n markkinaosuuden supistumisesta, joten tuloutuksen taso tuskin lähitulevaisuudessa palaa vuoden 2019 tasolle. Rahapelien tuottojen budjetointi kehyksen ulkopuolella on ollut perusteltua, sillä kyseessä on ollut niin sanottu läpivirtauserä: menolle on osoitettavissa sitä vastaava tulo. Mikäli hallitus on sitoutunut siihen, että rahapelien tuottojen edunsaajien toiminnan rahoitus säilyy nykyisellä tasollaan riippumatta siitä, mikä on Veikkauksen tuloutuksen määrä, rahoitukseen kohdennettavat määrärahat sopisivat kokonaisuudessaan paremmin kehyksen sisälle.

1.4 Lakisääteiset ja poliittiset taloustavoitteet ovat perustellusti joustaneet koronakriisin aikana

Hallituksella on sekä hallitusohjelmaan sisällytettyjä poliittisia tavoitteita, jotka liittyvät julkiseen talouteen ja kansantalouteen, että julkisen talouden suunnitelmaan sisältyviä lakisääteisiä tavoitteita, jotka koskevat julkista taloutta.¹⁴ Hallitus esitti hallitusohjelmassaan talouspoliittiset tavoitteet, joiden mukaan muun muassa työllisyysaste nostettaisiin 75 prosenttiin ja julkinen talous olisi tasapainossa vuonna 2023. Hallitusohjelmassa määriteltiin, että nämä tavoitteet olisivat voimassa normaalissa kansainvälisessä taloustilanteessa.

Hallitusohjelman tavoitteiden kytkeminen kansainväliseen taloustilanteeseen on katsottu hyödylliseksi tarkastusviraston aiemmissa arvioissa, ja kytkeä osoittautui tarpeelliseksi koronakriisin takia. Valtioneuvoston arvio keväältä 2020 siitä, että kansainvälinen talous ei ole normaalissa tilanteessa, on perusteltu. Vaikka koronakriisin kesto ei vielä tiedetä, kriisi aiheuttaa joka tapauksessa kansainväliseen talouteen niin suuren shokin, että vuosina 2019–2023 kansainvälinen taloustilanne pysyy nykyisillä tiedoilla kokonaisuutena katsoen epänormaalina.

Kotimaiset päätökset ovat linjassa EU:ssa tehdyn päätöksen kanssa – EU päätti sallia poikkeamat finanssipoliittisista tavoitteista

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

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



Kevään 2020 julkisen talouden suunnitelma ei sisältänyt finanssipoliittisia tavoitteita.

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus sisältää yhden poikkeuksellisia olosuhteita koskevan säännöksen. Sen mukaan nimellistä rahoitusasemaa koskevien tavoitteiden asettamista koskevat vaatimukset ovat lievemmät silloin, kun EU:n neuvosto on todennut Suomessa vallitsevan poikkeukselliset olosuhteet. On kuitenkin huomioitava, että säännöksen varsinaisena tarkoituksena on ollut antaa joustoa tavoitteiden kireyteen eikä antaa mahdollisuutta jättää tavoitteita kokonaisuudessaan asettamatta.¹⁵ Säännöksen alkuperäisen tarkoituksen perusteella asetuksessa oleva poikkeussäännös ei suoraan sovellu kevään 2020 poikkeukselliseen tilanteeseen, jossa tavoitteita ei asetettu lainkaan.

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 päädyttiin perustelluista syistä väliaikaisesti sallimaan poikkeamat keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutuspolulta 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. On siis perusteltua tulkita, että EU-menettelyihin luotu jousto sisältyy myös kansallisiin vaatimuksiin.

Lisäksi on huomioitava se, että finanssipoliittisessa laissa on keskeisenä osana korjausmekanismi niitä tilanteita varten, joissa rakenteellisen jäämän tavoitteesta poiketaan merkittävästi. Koska poikkeamat tavoitteesta on yleisen poikkeuslausekkeen takia sallittu, rakenteellista jäämää koskevan tavoitteen noudattamatta jättäminen ei tällä hetkellä käytännössä voisi johtaa korjausmekanismin käynnistymiseen. Julkisen talouden suunnitelmasta annetussa asetuksessa nimellistä rahoitusasemaa koskevien tavoitteiden taso on puolestaan kytketty rakenteellista jäämää koskevaan tavoitteeseen siten, että niiden tulee johtaa rakenteellista jäämää koskevan tavoitteen saavuttamiseen. Nimellistä rahoitusasemaa koskevat tavoitteet ovatkin tällä hetkellä tarpeettomia korjausmekanismin näkökulmasta, koska niiden asettaminen tai saavuttaminen ei vaikuttaisi mekanismin käynnistymiseen.

Edellä esitetyillä perusteilla tarkastusvirasto arvioi, että valtioneuvoston keväällä 2020 esittämä julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024 vastasi finanssipoliittisen lainsäädännön sisältöä, kun huomioidaan käsillä olevat poikkeukselliset olosuhteet. Tulevaisuudessa finanssipoliittista lainsäädäntöä tulisi kuitenkin tarkentaa siten, että se sisältäisi nykyistä selkeämmät säännökset myös nykyisenkaltaisia poikkeustilanteita varten.

Lisäksi valtioneuvoston on syytä palata normaalin laajuiseen julkisen talouden suunnitteluun ja tavoitteenasetteluun mahdollisimman pikaisesti. On tärkeää, että julkinen talous saadaan ohjattua julkisen talouden vakautustavoitteen mukaiselle kehitysuralle kriisin jälkeen, ja tämä edellyttää suunnitelmallisuutta ja sitoutumista keskipitkän aikavälin taloussuunnitteluun. On huomattava, että finanssipoliittinen lainsäädäntö antaa myös mahdollisuuden asettaa julkisen talouden tavoitteet normaalia väljemmiksi poikkeuksellisessa taloustilanteessa. Siinäkin tapauksessa, että nimellistä rahoitusasemaa koskevat tavoitteet asetetaan siten, että ne eivät johtaisi rakenteellista rahoitusasemaa koskevan tavoitteen saavuttamiseen, ne ovat tärkeä kiinnekohta julkisen talouden suunnittelulle ja tukevat julkisen talouden tasapainottamista.

2 Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen tulee vakauttaa

Suomen julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen nousee koronavirukseen takia huomattavasti, mutta muihin EU-maihin suhteutettuna velkasuhde pysyy kuitenkin edelleen lähellä EU:n keskitasoa. Suomen valtion suuri lisälainanotto on vuonna 2020 toteutunut käytännössä nollakorolla, ja matala korkotaso tukee julkisen talouden kykyä huolehtia kasvavasta velasta. Matala korkotaso voi kuitenkin heikentää työeläkejärjestelmän rahoituksen kestävyyttä. Lisäksi valtion ehdolliset vastuut, kuten valtiontakaukset, ovat kasvaneet, samalla kun risteilytoimialan vaikeutuneen tilanteen takia osa valtiontakauksista on muuttunut aiempaa riskipitoisemmiksi kriisin myötä. Myös EU-tason toimet koronavirukseen yhteydessä muodostavat lisävastuita.

Hallituksen tavoite julkisen velkasuhteen vakauttamisesta vuoteen 2030 mennessä on perusteltu: tulevaisuudessa erääntyvien velkojen uudelleenrahoituskustannuksiin liittyy riski, minkä takia julkisen talouden hoidon ei tule nojautua oletukseen pysyvästi matalana pysyvistä korotasoista. Velkasuhteen vakauttaminen on perusteltua myös siksi, että väestön ikääntyminen aiheuttaa Suomessa riskejä menokehitykseen. Nykyisessä epävarmassa tilanteessa on myöskin perusteltua olla asettamatta julkisen velan BKT-suhteelle varsinainen numeerista kattoa tai tavoitetta.

Hallituksen vuonna 2020 sopima kestävyystiekartta tarjoaa lähtökohtia kestävyysparantamiselle. Kestävyystiekarttaan sisältyviä toimenpiteitä ja toimenpiteiden julkis-taloudellisten vaikutusten arviointia tulee kuitenkin tarkentaa. Tiekartassa tulisi myös varautua velkaskenaarioiden sisältämään epävarmuuteen. Tämä tulisi toteuttaa esittämällä tiekartan yhteydessä herkkyysslaskelmia siitä, kuinka paljon julkisen talouden tulisi vahvistua, jotta velkasuhde voitaisiin vakauttaa. Lisäksi tulisi määritellä etukäteen toimitettavat sellaisia tilanteita varten, joissa tarvittavan sopeutuksen määrä muuttuu.

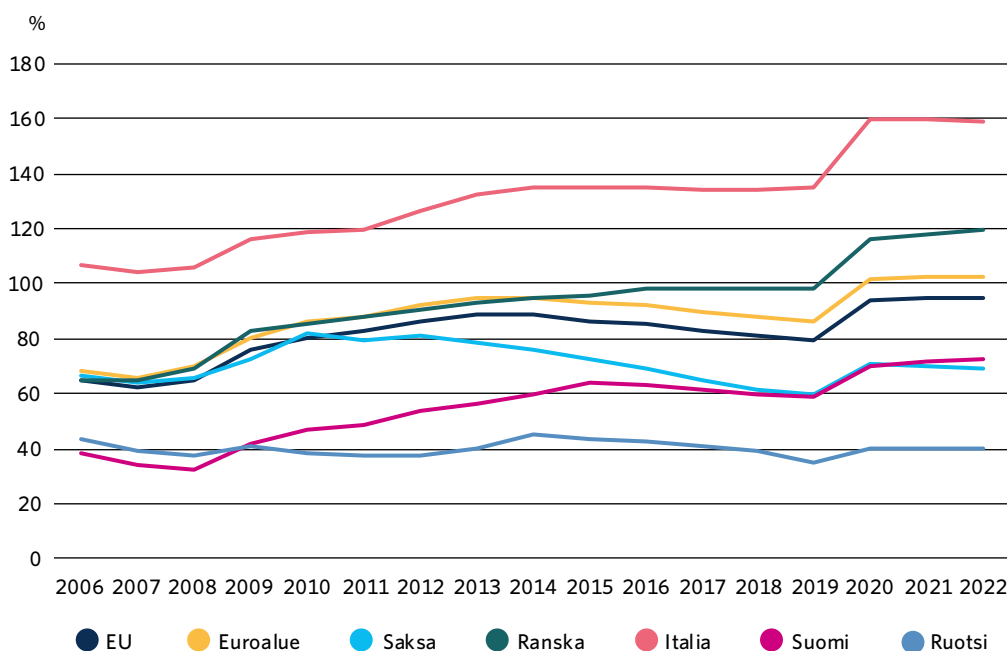
2.1 Matala korkotaso tukee velkakestävyyttä, mutta ehdolliset vastuut muodostavat kasvavan riskin

Suomen julkisen velan ennakoitaan nousevan voimakkaasti koronavirukseen takia. Valtiovarainministeriön ja komission ennusteiden mukaan julkinen velka nousee 70 prosenttiyksikössä bruttokansantuotteeseen vuonna 2020. Velan kasvun odotetaan jatkuvan myös tästä eteenpäin, joskin maltillisempaan. Eurooppalaisessa viiteryhmässä Suomen julkisen velkasuhde on keskiarvolla ja mediaanilla mitattuna lähellä keskimääräistä tasoa. Kun Suomen velkasuhdetta verrataan eurooppalaisten maiden yhteenlaskettuun velkasuhteeseen, Suomen velkataso jää EU:n ja euroalueen velkasuhdetta alemmalle tasolle. Vuosina



Julkinen velkasuhde on Suomessa kriisin jälkeenkin euroalueen yhteenlaskettua velkasuhdetta alempi.

2020–2021 tapahtuvan lisävelkaantumisen ei arvioida EU-komission syksyn 2020 ennusteessa juuri muuttavan Suomen asemaa EU-jäsenmaihin tai euroalueen maihin nähden, sillä muutkin maat velkaantuvat vauhdilla koronaviruksen seurauksena. Suurista talouksista esimerkiksi Ranskan ja Italian nopea velkaantuminen vaikuttaa voimakkaasti myös EU:n ja euroalueen yhteenlasketun velkasuhteen kehitykseen (kuvio 14).



Kuvio 14: Julkisen velan suhde BKT:hen eräissä maissa. Lähde: EU-komissio.

Suomen julkisen velan nopea kasvu ei tule tämänhetkisen markkinatilanteen mukaan aiheuttamaan merkittävää rahoitusrasitetta julkiselle taloudelle lähitulevaisuudessa. Suomen valtion kymmenvuotisen lainan markkinakorko on tällä hetkellä negatiivinen (kuvio 15). Koronakriisin käynnistyttyä nosti korkoa kriisin alkuvaiheessa, mutta EKP:n rahapolitiittisten päätösten ansiosta koron nousupaine helpotti. Valtionvelan korkoero suhteessa Saksaan kasvoi kriisin aikana hieman, mutta korkoero on sittemmin palannut kriisiä edeltäneelle tasolle. Suomi ei edelleenkään maksa velastaan merkittävää riskilisää toisin kuin esimerkiksi Italia, jonka valtionvelan korko irtaantui riskittömimmistä euromaista finanssikriisin yhteydessä.



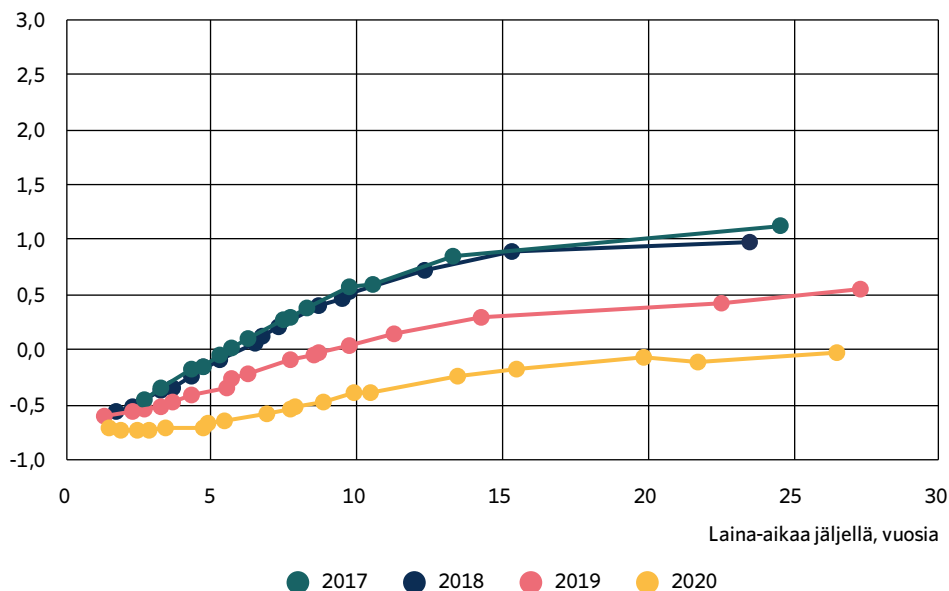
Kuvio 15: Suomen, Saksan ja Italian 10-vuotisen valtionlainan markkinakorko sekä Suomen ja Saksan välinen korkoero. Lähde: Macrobond ja VTV.

Samalla Suomen valtion pidemmän laina-ajan velkakirjojen korot ovat hyvin matalalla. Lokakuun 2020 lopussa esimerkiksi vuonna 2042 erääntyvän lainan korko oli $-0,1$ prosenttia. Suomen valtiolainojen pitkät korot ovat olleet jo pitkään alhaiset, ja viime vuosina pitkät korot ovat laskeneet entisestään. Tämän myötä Suomen valtionvelan korkokäyrä, joka kuvaa valtionvelan korkojen riippuvuutta velkakirjan juoksuajan pituudesta, on alentunut viime vuosien aikana (kuvio 16) jo ennalta matalalta tasoltaan. Korkokäyrien tulkinta ei ole suoraviivaista, koska korkokäyriin vaikuttavat korko-odotusten lisäksi useat muut tekijät. Niistä ei siten voida suoraan päätellä esimerkiksi ennustetta tulevasta korkotasosta. Nykyinen korkokäyrä ja sen viimeisten vuosien muutokset eivät kuitenkaan viittaa siihen, että markkinoilla olisi odotuksia olennaisesta ja nopeasta koronnoususta.

Jopa 20-vuotiset lainat ovat tällä hetkellä nollakorkoisia.



Valtion viitelainan korko, %

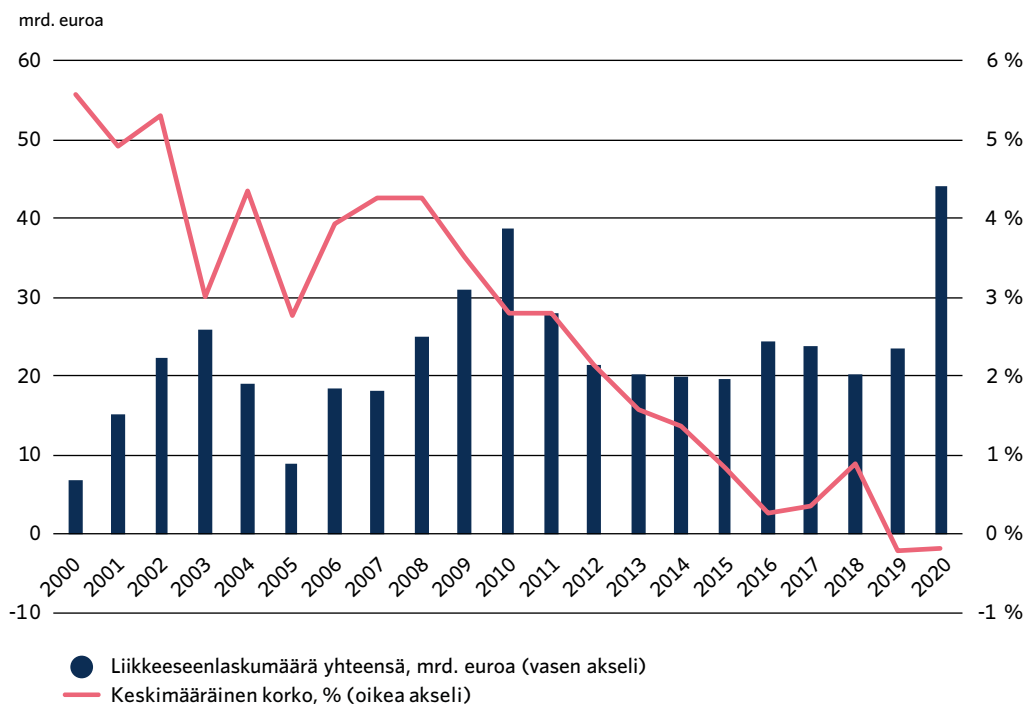


Kuvio 16: Suomen viitelainojen markkinakorkoja velkojen jäljellä olevien laina-aikojen mukaan, vuosien 2017, 2018 ja 2019 lopussa sekä lokakuun 2020 lopussa. Lähde: Suomen Pankki ja VTV.

Korkokäyrät kertovat markkinoiden odotuksista

Korkokäyrä (yield curve) on graafinen kuvaus korkojen aikarakenteesta, eli siitä, miten velkakirjan tuotto riippuu velkakirjan juoksuajan pituudesta. Tyypillisesti käyrät ovat olleet nousevia, mikä kuvastaa sitä, että sijoittajat vaativat pitkän laina-ajan sijoituksista korkeampaa tuottoa kuin lyhyen laina-ajan sijoituksista. Korkokäyrän loiventuminen (laskeminen) voi kertoa siitä, että pitkästä lainasta ei vaadita enää niin korkeaa tuottoa kuin ennen. Sijoittajat eivät tällöin enää vaadi tuottoon aiemman suuruista puskuria inflaation kiihtymisen varalle, tai sijoittajat vaativat sijoitukselta aiempaa pienempää riskilisää tai likviditeettipreemiota. Näin ollen käyrän lasku viittaa yleensä siihen, että inflaatio-odotukset ja talouskasvuodotukset laskevat.

Julkisen velan pitkään pääosin laskussa ollut markkinakorko ei vielä heijastu täysimääräisesti valtionvelan korkokustannuksiin. Tämä johtuu siitä, että aiemmin otetut pitkän juoksuajan lainat vaikuttavat velkakannassa pitkään, eivätkä olemassa olevan velkakannan korot tämän takia reagoi markkinakorkojen muutoksiin reaaliaikaisesti.¹⁶ Kuluneen vuosikymmenen aikana uuden velan korko on ollut jatkuvasti enimmäkseen laskusuunnassa, ja nyt otettavien lainojen korko on alhaisempi verrattuna erääntyvien lainojen korkoihin. Vuoden 2020 erittäin suuri bruttovelanotto (eli vähentämättä erääntyneiden lainojen kuoletuksia, yli 40 miljardia euroa lokakuun loppuun mennessä) on pysytty toteuttamaan keskimäärin hieman negatiivisella, käytännössä nollakorolla (kuvio 17)¹⁷. Jos markkinakorot pysyvät muuttumattomina, julkisen velan efektiivinen korko, eli kokonaiskorkomenojen suhde velkamäärään, laskisi siten edelleen. Vastaavasti valtionvelan koron markkinanoteerausten nousukaan ei vielä välttämättä tarkoittaisi efektiivisen koron nousua.



Kuvio 17: Valtionvelan liikkeeseenlaskut 2000–2020 sekä liikkeeseenlaskujen toteutunut keskimääräinen korkotaso (tuotto). Keskimääräinen korko on laskettu painotettuna keskiarvona niiden liikkeeseenlaskujen perusteella, joiden korkotiedot on julkaistu Valtiokonttorin internet-sivuilla. Liikkeeseenlaskutapojen ja velkakirjojen maturiteettien vaihtelun takia eri vuosien korkotiedot kuviossa eivät kuvasta keskenään saman pituisten velkojen korkoja. Vuoden 2020 tiedot ovat mukana 28.10. saakka. Lähde: Valtiokonttori ja VTV.

Julkisen velan BKT-suhteen voimakaskaan kasvu ei siis automaattisesti merkitse, että velan taso nousisi kestävämmäksi. Nykyistä suurempaakin julkista velkaa pystytään ylläpitämään ja uudelleenrahoittamaan kohtuullisin kustannuksin, mikäli korkotaso pysyy vakaana. Näköpiirissä ei ole välitöntä tarvetta ryhtyä nopealla aikataululla alentamaan velkasuhdetta. Tämä saattaisi ensinnäkin aiheuttaa suuria yhteiskunnallisia kustannuksia ja heikentää talouskasvua. Toisaalta se saattaa myös olla nykyisten näkymien mukaisessa korkoympäristössä velkakestävyyden kannalta tarpeetonta. Matalat korot vaikuttavat velkakestävyyteen siten, että julkinen talous pystyy ylläpitämään aiempaa korkeampia velkatasoja.

Matalaan korkotasoon on useita mahdollisia syitä. Keskuspankkien rahapoliittiset toimet ovat tukeneet muun muassa valtionvelkakirjojen kysyntää ja siten alentaneet niiden korkoja. On erittäin vaikeaa arvioida, minkälaisella aikataululla eurojärjestelmä pystyisi irrottautumaan jo vuosia jatkuneista velkakirjojen osto-ohjelmista.¹⁸ Osto-ohjelmien

Velkatason nousu ei välittömästi nosta vuosittaisia korkomenoja merkittävästi.



vaikutus markkinakorkoihin on pitkäkestoinen siksikin, että niiden vaikutus ei pääty osto-ohjelmissa toteutettavien netto-ostojen päättyessä. Vaikutus jatkuu pitkälle, jos jo ostetut velkakirjat pysyvät keskuspankkien taseessa ja jos erääntyvien velkakirjojen korvausostoja jatketaan. Esimerkiksi EKP:n uusimman osto-ohjelman, koronakriisin takia käyttöön otetun PEPP:n, netto-ostojen vaiheen päättymisajaksi on määritelty aikaisintaan kesäkuu 2021. Erääntyvät velkakirjat tullaan korvaamaan uusilla velkakirjoilla vähintään vuoden 2022 loppuun asti, ja erääntyvistä arvopapereista luopumisen tämän jälkeen on määritelty tapahtuvan rahapolitiikan kokonaisuuden puitteissa.

Matalalle korkotasolle voi rahapolitiikan ohella olla myös perustavampia mahdollisia taustasyitä. Blanchardin ym.¹⁹ mukaan toiset niistä alentavat kaikkien sijoitusten tuottoja ja siten myös julkisen velan korkotasoa. Muun muassa väestön ikääntyminen, investointihyödykkeiden halpeneminen suhteessa kulutushyödykkeisiin ja tuloerojen suurentuminen lisäisivät säästämistä suhteessa investointeihin ja siten alentaisivat kaikkien sijoituslajien tuottoja. Toiset tekijät puolestaan vaikuttaisivat erityisesti turvallisten sijoitusten, kuten valtioiden velkapapereiden, kysyntään ja siten alentaisivat niiden korkoja suhteessa riskipitoisempiin sijoituksiin. Tällainen tekijä on muun muassa rahoitusmarkkinoiden aiempaa kireämpi sääntely.

Blanchardin ym. mukaan on epätodennäköistä, että useat julkisen velan matalan korkotason taustalla olevat syyt muuttuisivat nopeasti.²⁰ Tämän pohjalta he katsovat, että alhainen korkotaso ei ole lyhytaikainen ilmiö, ja tuovat myös esiin, että valtioilla on mahdollisuus varmistaa pitkäaikaista rahoitusta hyvin matalalla korolla laskemalla liikkeelle pitkäaikaisia velkakirjoja. Toisaalta on tarpeen huomioida, että taloustieteellisessä kirjallisuudessa tuodaan esiin myös korkotason nousua puoltavia tekijöitä. Goodhart ja Pradhan²¹ katsovat väestön ikääntymisen pienentävän kotitalouksien säästämisastetta.

Matala korkotaso voi aiheuttaa sopeutuspainetta työeläkejärjestelmään

Julkisen talouden kestävyyyteen vaikuttaa velkakestävyys lisäksi myös julkisyhteisöjen varallisuuden arvon kehitys. Suomessa työeläkevarojen määrä on suuri suhteessa julkiseen velkaan. Työeläkevaroista suuri osa on sijoitettu osakesidonnaisiin sijoituskohteisiin, joiden tuoton käsitetään tyypillisesti muodostuvan riskittömän sijoituskohteen (esim. valtion velkakirjan) tuoton ja sen päälle vaadittavan riskilisän summana.

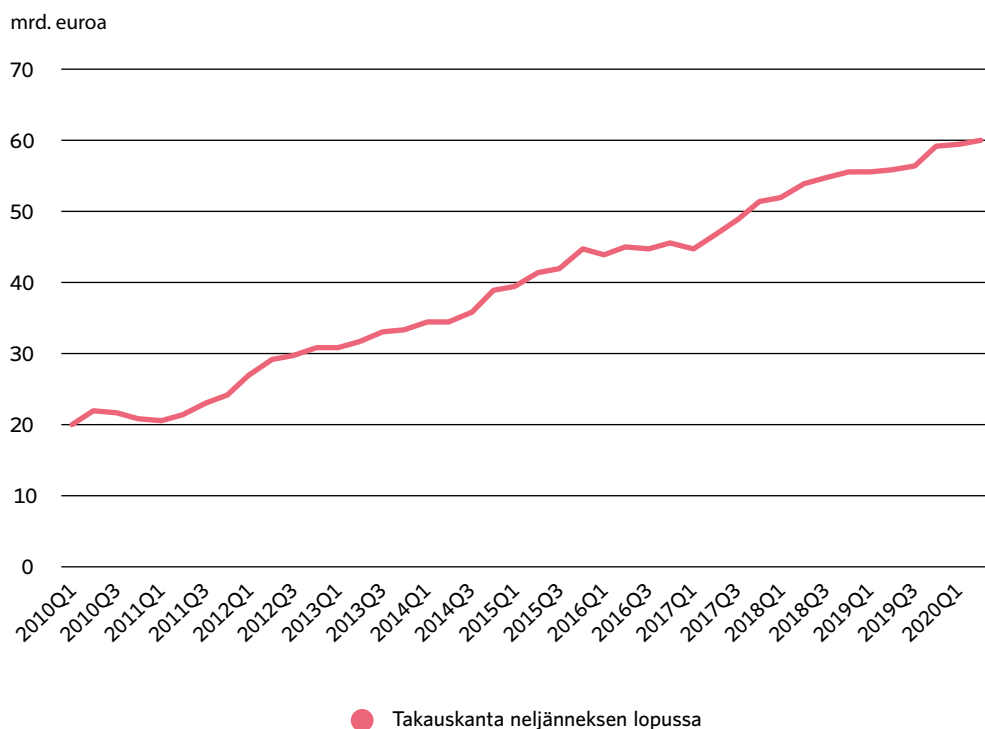
Riskinä julkisen talouden kestävyys kannalta on, että työeläkeyhtiöiden sijoitus-salkuissa korkosijoitusten lisäksi myös osakesidonnaisten sijoitusten tuotot alenisivat samassa suhteessa valtion lainojen tuottojen kanssa. Tämä tarkoittaisi, että matalasta korkotasosta julkiselle taloudelle kokonaisuutena koituva hyöty olisi pienempi kuin työeläkevarojen tuottojen laskusta aiheutuva haitta. Tämä puolestaan muun muassa demografisten tekijöiden ohella lisäisi paineita toteuttaa muutoksia työeläkejärjestelmään.²²

Edellä kuvattu riski työeläkevarallisuuden tuotto-odotusten alenemisesta perustuu paljolti oletukseen, että jos riskitön tuotto madaltuu, osakkeen riskilisa pysyy ennallaan. Tällöin osakesijoitusten kokonaistuotto-odotus laskee. Käytännössä on kuitenkin jossain määrin epäselvää, miten nykyinen julkisen velan korkotilanne heijastuu muiden sijoituslajien tuottoon. Osakkeiden riskilisän (ERP, equity risk premium) mittaamiseen liittyy sekä teoreettisia että käytännöllisiä ongelmia. Suoraviivaisten päätelmien teko nykyisen, erittäin matalan korkotason ja osakevarallisuuden tuoton suhteesta ei ole täysin ongelmattonta. Erityisesti oletus yli ajan vakaana pysyvistä riskilisästä saattaa olla ongelmallinen.

Tutkimuksissa²³ on havaittu, että finanssikriisin jälkeen osakkeiden riskilisiä näyttää olleen korkealla tasolla verrattuna kriisiä edeltävään aikaan, kun taas julkisen velan korkotaso on kriisin jälkeen vain laskenut. Jos havainto on väliaikainen, sillä ei ole suurta merkitystä julkisen talouden kestävyuden arvioinnissa. Jos se kuitenkin osoittautuisi pitkäaikaiseksi, se saattaisi lieventää mahdollisesti pitkään jatkuvan matalan korkotason negatiivisia vaikutuksia julkisen varallisuuden tuottoon.

Valtiontakausten riskit ovat kasvussa, ja EU-tason ratkaisut lisäävät Suomen taloudellisia vastuita

Valtiontakaukset ovat olleet voimakkaassa kasvussa kymmenen vuoden ajan (kuvio 18). Erityisesti tänä ajanjaksona ovat kasvaneet vientitakuut, joiden kasvu on kuitenkin viime aikoina hidastunut. Takausten määrälle tai niiden sisältämälle kokonaisriskille ei ole asetettu finanssipoliittisia rajoitteita, vaikkakin takausvaltuuksien kasvattaminen edellyttää hallituksen esitystä ja eduskunnan päätöstä.²⁴ Koronakriisi ei ole tähän mennessä vaikuttanut olennaisesti tilastoitujen valtiontakausten kokonaistason. Osana yritysten likviditeetin tukemista otettiin käyttöön myös merkittäviä takausinstrumentteja, mutta niitä ei ole tilastointiajankohtaan mennessä käytetty kovin laajasti. Lisäksi takauskannasta poistuu jatkuvasti vanhoja takauksia, mikä hillitsee takausten kokonaistason kasvua.



Kuvio 18: Valtiontakausten kehitys 2010–2020. Lähde: Tilastokeskus.



Koronakriisi on vaikeuttanut olennaisesti muun muassa risteilytoimialan tilannetta, mikä lisää myös vientitakuukannan riskisyyttä. Tähän mennessä tehtyjen luottotappiovarausten myötä Finnvera-konsernin puskurivarat luottotappioiden kattamiseksi olivat kesäkuun lopussa 1,5 miljardia euroa. Summa muodostuu konsernin vapaasta omasta pääomasta ja valtiontakuurahaston varoista. Vuoden 2019 lopussa vastaava puskurin koko oli 1,9 miljardia euroa. Koronakriisin pitkittyminen lisää riskiä siitä, että puskurivarat edelleen pienenevät.

Jatkossa Suomen valtion vastuita tulee lisäämään myös EU-tasolla syntyvien vastuiden kasvu. Merkittävimpänä uusia vastuita tuovana elementtinä on EU-tason elpymisväline²⁵. Neuvotteluratkaisun mukaan elpymisvälineestä jäsenmaille kohdennettavan lainamuotoisen tuen määrä on 360 miljardia euroa ja avustusmuotoisen tuen osuus 390 miljardia euroa. Sitä osuutta elpymisvälineestä, jolla rahoitetaan avustuksia, voidaan pitää jäsenmaille varmasti toteutuvana vastuuna (kunkin jäsenmaan nettoaseman riippuu elpymisvälineestä saatavasta rahoituksesta sekä EU-budjetin maksuosuudesta). Tältä osin kyse on eräänlaisesta siirtovelasta: lopullinen meno – jäsenmaiden hankkeet, joihin rahoitus käytetään – toteutuu ennen maksuajankohtaa. Suomen maksuosuus välineen avustusmuotoisen tuen rahoituksesta on 6,6 miljardia euroa sekä korot, mikä tulee maksettavaksi vuosien 2028–2058 aikana. Se osuus elpymisvälineestä, jolla rahoitetaan lainamuotoista tukea, voidaan puolestaan mieltää takaustyyppiseksi ehdolliseksi vastuuksi, joka toteutuu vain, jos lainansaajat eivät maksa lainaansa takaisin.

Kun elpymisvälinettä arvioidaan velkakestävyuden näkökulmasta, bruttovastuiden ohella on huomioitava myös välineestä saatava rahoitus. Lisäksi on tärkeää huomioida, miten väline vaikuttaa jäsenmaiden toipumiseen koronan talousvaikutuksista – sen vaikutus voi kanavoitua kohonneen viennin kautta Suomen talouskasvuun. EU-komissio on simuloinut välineen vaikutuksia, ja simulaatioiden²⁶ perusteella viennin kohentumisen myötä kohoava bruttokansantuote olennaisesti vaimentaa vastuiden nousun vaikutusta. Tämän kaltaisissa mallinnoissa on runsaasti epävarmuustekijöitä, mutta tulokset kuvastavat välineen mahdollisia positiivisia dynaamisia vaikutuksia. Käytännössä suuri merkitys on luonnollisesti sillä, miten välineestä saatava rahoitus käytetään. Rahoituksen käyttöä ohjaavan kansallisen elpymissuunnitelman sisällöllä on siten olennainen vaikutus välineen taloudellisiin kokonaisvaikutuksiin.

Elpymisvälineen lisäksi myös muut EU-tason toimet vaikuttavat Suomen vastuiden kokoon tai niiden riskisyyteen. Taulukossa 1 on kuvattu uusista EU-tason toimista Suomelle aiheutuvia vastuita. Euroopan vakausmekanismiin (EVM) päätetyn uuden PCS-tukivälineen (Pandemic Crisis Support) koko on 240 miljardia euroa, josta Suomen osuus olisi noin 4,3 miljardia euroa. Se toteutetaan EVM:n nykyisen pääoman turvin, mutta mahdollisesti myönnettävä uusi rahoitustuki EVM:sta nostaa kuitenkin valtion riskejä vakausmekanismiin vaadittaessa maksettavan pääoman osalta. Euroopan investointipankin (EIP) yhteyteen on päätetty luoda 25 miljardin euron yleiseurooppalainen takuurahasto, jossa Suomen takausvastuu olisi enimmillään noin 371,2 miljoonaa euroa. Lisäksi EU:hun on

perustettu rahasto työttömyysriskien lieventämiseksi (SURE). Siinä pääosa (75 miljardia euroa) rahaston velanoton vakuuksista toteutuu EU:n omien varojen sisältämää liikkumavaraa hyödyntäen, mutta pienempi osa (25 miljardia euroa) katetaan takausjärjestelyillä, joista Suomen osuus on 432 miljoonaa euroa.

Valtiontakausten määrä oli vuoden 2019 lopussa 59 miljardia euroa (kuvio 18). Esimerkiksi elpymisvälineeseen liittyvän lainaosuuden aiheuttaman ehdollisen vastuun koko olisi tästä noin 10 prosenttia, ja avustusten osuutta vastaavan siirtovelan osuus noin 11 prosenttia.

Taulukko 1: Koronakriisin yhteydessä päätettyjen EU-tason toimien Suomelle muodostamia vastuita. Lähde: VM ja VTV.

EU-tason vastuu	Suomen vastuu	Kuvaus vastuun muodostumisesta
Elpymisväline, siirtovelka	6,6 miljardia euroa	Suomen brutto-osuus elpymisvälineestä annettavista avustuksista ilman korkoja. Suomen saamaa rahoitusta ei ole vähennetty. Toteutuu EU:n budjetin omien varojen päätökseen sisältyvän korotetun liikkumavaran turvin ja tulee maksettavaksi vuosina 2028–2058.
Elpymisväline, ehdollinen vastuu	6,1 miljardia euroa	Suomen osuus elpymisvälineestä annettavien lainojen rahoituksesta. Toteutuu EU:n budjetin omien varojen päätökseen sisältyvän korotetun liikkumavaran turvin.
Euroopan vakausmekanismiin (EVM) Pandemic Crisis Support -väline	Ei varsinaista uutta vastuuta, koska ei vaikuta Suomen EVM-vastuiden enimmäismäärään.	Ei aiheuta välitöntä uuden pääoman tarvetta, mutta nostaa Suomen riskejä EVM:iin vaadittaessa maksettavan pääoman osalta. Mikäli jäsenmaat käyttäisivät maksimimäärän uutta rahoitustukea ja se jäisi kokonaisuudessaan maksamatta, Suomen laskennallinen osuus tästä olisi n. 4,2 miljardia euroa.
Euroopan investointipankin (EIP) yhteyteen perustettava yleiseurooppalainen takuurahasto	0,4 miljardia euroa	Suomen takausvastuu rahastosta.
EU:n rahasto työttömyysriskien lieventämiseksi (SURE)	0,4 miljardia euroa (takausjärjestely) ja 1,3 miljardia (omien varojen liikkumavara)	Pääosa rahaston velanoton vakuuksista toteutuu EU:n omien varojen sisältämän liikkumavaran puitteissa. Pienempi osa katetaan takausjärjestelyillä.

2.2 Kestävyystiekarttaa tulee täydentää, jotta siitä tulee toimiva väline velkasuhteen vakauttamiseen

Vuoden 2020 aikana hallitus on ottanut julkisen talouden kestävyystiekartan keskeiseksi kestävyiden parantamisen välineeksi. Hallitus päätti kestävyystiekartan ensimmäisessä vaiheessa kesäkuussa 2020, että tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen vuosikymmenen loppuun mennessä. Tarkastusvirasto pitää hallituksen tavoitetta perusteltuna. Vaikka korkotason oletetaan pysyvän matalana lähitulevaisuudessa, tilanteen kesto ei tiedetä.

Velkamäärän suurentuminen korostaa riskiä, että erääntyvän velan korvaaminen uudella velalla tapahtuu tulevaisuudessa olennaisesti nykyistä korkeammalla korolla. Tällöin korkomenot alkaisivat rasittaa julkista taloutta huomattavasti nykyistä enemmän. Tämän riskin pienentämiseksi julkisen velan BKT-suhde on tarpeen vakauttaa. Kestävyystiekartassa tavoitellaan velkasuhteen väliaikaista vakauttamista, mikä ei kuitenkaan vielä riitä julkisen talouden rakenteellisen epätasapainon poistamiseen kokonaan.



Velkasuhde on tarpeen vakauttaa, koska julkisen talouden hoidon ei tule perustua oletukseen pysyvästi matalasta korkotasosta.

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

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

On hyvä, että julkisen talouden kestävyttä parantavia toimia valmistellaan suunnitelmallisesti. Tiekartta ja sen perustana oleva velan vakauttamistavoite voisivat olla hyödyllisiä välineenä, jolla kestävyiden parantamista voitaisiin suunnitella myös yli vaalikausien.

Syysyn 2020 tilanteen mukainen kestävyystiekartta on perusteiltaan oikeansuuntainen, mutta se vaatii kuitenkin tarkennusta jatkossa. Kuten edellä on todettu, tiekartan lähtökohtana oleva tavoite velkasuhteen vakauttamisesta on tavoitteena erittäin perusteltu. Lisäksi nykyisessä tilanteessa on perusteltua, että tiekartassa painotetaan rakenteellisia toimia suoran tulo- ja menosopeutuksen sijaan, sillä näin voidaan turvata talouskasvua



keskipitkän aikavälin velkakestävyysnäkökymien ollessa kohtuullisen hyvät. Lisäksi tiekartan sisältö perustuu toimiin, joilla käytettävissä olevan tiedon perusteella olisi periaatteessa potentiaalia parantaa julkisen talouden kestävyyttä.

Tiekartta on kuitenkin tässä vaiheessa vielä liian yleispiirteinen, mikä tulisi huomioida keväällä 2021 tehtävässä päivityksessä. Toimet tulisi ensinnäkin konkretisoida paremmin, jotta olisi mahdollista arvioida niiden toteutumisen ja tavoiteltavien vaikutusten realistisuutta. Toisekseen suunniteltujen toimien vaikutuksesta julkiseen talouteen tulisi mahdollisuuksien mukaan saada parempia arvioita. Esimerkiksi työllisyys voi parantua eri tavoin, ja nämä vaihtoehtoiset tavat voivat vaikuttaa keskenään hyvin vaihtelevasti julkiseen talouteen. Työllisyystoimien osalta tiekartan sisältöä on arvioitu tarkemmin raportin luvussa 3.

Kestävyystiekartan toimenpiteiden mitoitukset perustuvat keskeisesti valtiovarainministeriön skenaarioihin velan kehityksestä. Näiden skenaarioiden laadulla on siten olennainen merkitys sille, kuinka suuri vahvistamistarve julkiselle taloudelle määritellään. Tällä hetkellä vahvistamistarpeeksi on laskettu 5 miljardia, mikä toteuttamalla velkasuhde vaikiintuisi 2020-luvulla. Tarkastusviraston arvioiden mukaan sekä keskipitkän että pitkän aikavälin arviot laaditaan valtiovarainministeriössä yleisesti ottaen laadukkaasti.²⁷ Tämä ei kuitenkaan poista velkaskenaarioihin väistämättä ja luontaisesti sisältyvää suurta epävarmuutta. Olisikin olennaisen tärkeää, että tämä epävarmuus viestittäisiin kestävyystiekartassa. Epävarmuudet ja vaihtoehtoiset laskentaoletukset voivat vaikuttaa olennaisesti vahvistamistarpeen suuruuteen.

Esimerkkinä velkaskenaariolaskelmien epävarmuuksista on julkisen velan korko-oletuksen vaikutus velan kehitysuriaan. Tarkastusviraston arvion mukaan nykyisillä velkatasoilla esimerkiksi julkisen velan korko-oletuksen alentaminen yhdellä prosenttiyksiköllä 10 vuoden ajaksi aiheuttaa mittaluokaltaan vähintään 5 prosenttiyksikköä alemman velkasuhteen tarkastelukauden lopulle. Kuvattua herkkyyttä on suurentanut se, että julkisen velka suhteessa BKT:hen on muun muassa koronakriisin takia jyrkässä nousussa, jolloin suhteellisen pienilläkin koronmuutoksilla on aiempaa suurempi vaikutus. Tiekartan pohjana toimiviin valtiovarainministeriön velkaskenaarioihin sisältyy oletus siitä, että julkisen velan implisiittinen korko eli korkomenojen suhde velkaan on noin 2 prosenttia 2020-luvun loppupuolella ja 4 prosenttia 2040-luvun alussa. Nämä korko-oletukset ovat esimerkki sellaisista tekijöistä, joihin voi tulla muutoksia lähivuosina ja siten ne saattavat muuttaa velkaskenaarioita olennaisesti.

Tämän kaltaista epävarmuutta pidemmän aikavälin laskelmissa ei kuitenkaan voida välttää, koska lähitulevaisuudenkin epävarmuus on suurta. Olisi silti erittäin tärkeää, että epävarmuus huomioidaan kestävyystiekartan kaltaisissa välineissä, jotka on suunniteltu



julkisen talouden pitkän aikavälin suunnitteluun ja ohjaukseen. Epävarmuutta voidaan huomioida esimerkiksi esittämällä tiekartan yhteydessä herkkyysslaskelmia siitä, kuinka paljon julkista taloutta tulisi vahvistaa, jotta velkasuhde vakautuu. Herkkyysslaskelmissa tulisi tarkastella, miten sopeutusmäärä muuttuu, kun taustaoletuksia muutetaan. Lisäksi kestävyystiekartassa olisi tarpeen etukäteen määritellä, kuinka usein arviota vakauttamiseen tarvittavan sopeutuksen määrästä päivitetään. Koska kyseinen arvio voi muuttua suuntaan tai toiseen nopeastikin, näitä tilanteita varten olisi tarpeellista määritellä menettelytavat etukäteen talouspolitiikan johdonmukaisuuden ja pitkäjänteisyyden varmistamiseksi.

Sote-uudistukselle osoitettu tehostamispotentiaali kestävyystiekartassa on maltillinen

Kestävyystiekartassa on kuvattu myös sote-uudistukseen esitetyn rahoitusmallin vaikutusta sote-kustannuksiin. Tiekartan mukaan hallituksen esitysluonnokseen (kesäkuu 2020) sisältyneen suunnitellun rahoitusmallin mahdollisuudet hillitä kustannusten kasvua vuoteen 2029 mennessä ovat maksimissaan noin 0,5 miljardia euroa²⁸. Ehdotetulla sote-uudistuksella on lähtökohtaisesti mahdollisuus saavuttaa kustannushyötyjä verrattuna nykyiseen sote-palvelujen järjestämistapaan. Vaikka mahdolliset kustannushyödyt toteutuvat vain hitaasti eivätkä ole automaattisia, nykyistä suuremmat järjestäjäyksiköt tarjoavat kuitenkin paremmat lähtökohdat taloudellisten hyötyjen saavuttamiseen: suuremmissa yksiköissä tuotannon mittakaava on suurempi, hankinnat voidaan tehdä suurempina ja tuottavuutta parantavat uudistukset (esimerkiksi digitaaliset tai johtamisjärjestelmien uudistukset) voidaan saada laajasti nopeammin käyttöön.

Suhteessa tähän teoreettiseen kustannushyötyjen potentiaaliin kestävyystiekarttaan kirjattua 0,5 miljardin maksimivaikutusta voidaan pitää perusteltuna. Voidaan arvioida, että uudistukseen liittyvien muutuskustannusten vaikutus on vuoteen 2029 mennessä saattanut vaimentua, ja uudistuksella on pystytty siihen mennessä saavuttamaan tehokkuushyötyjä. Tähän kuitenkin liittyy epävarmuuksia, koska esimerkiksi palkkojen harmonisointi saattaa aiheuttaa pitkäaikaisen tai jopa pysyväisluonteisen lisäkustannuksen sote-menoihin. Lisäksi puolen miljardin euron maksimipotentiaali perustuu oletukseen, että maakunnat eivät joutuisi lainkaan turvautumaan rahoitusmallin mahdollistamaan lisärahoitukseen.

Vaikka 2020-luvulla kustannuskehityksen hillinnän mahdollisuudet ovat rajalliset, on tärkeää, että sote-uudistus tukisi mahdollisimman hyvin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Tiekarttaan kirjattua maksimivaikutusta voidaan pitää vaatimattomana julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta, mutta samalla on huomioitava, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottavuuden parantamista tavoitellaan tiekartassa myös osana julkisten palvelujen tuottavuus -kokonaisuutta. Jatkossa olisi tärkeää, että kestävyystiekartasta ilmenisi myös kokonaiskuva siitä, paljonko sosiaali- ja terveyspalvelujen tehostamisella kokonaisuudessaan pyritään vahvistamaan julkista taloutta.

Velkakaton käyttöönotto olisi tällä hetkellä haasteellista

Talouspoliittisessa keskustelussa on pohdittu, tulisiko julkisen velan BKT-suhteelle asettaa katto, joka raamittaisi talouspolitiikkaa. Tähän mennessä talouspolitiikassa keskeinen viitearvo on ollut EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen 60 prosentin viitearvo. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, kuinka kauan EU:n finanssipoliittisissa säännöissä käyttöön otettu poikkeuslauseke (ks. luku 1.4) on voimassa. On myös epäselvää, minkälainen käytännön merkitys 60 prosentin viitearvon soveltamisella olisi nykytilanteessa, jossa euroalueen velkataso ylitti viitearvon merkittävästi jo ennen koronakriisiä ja jossa kriisi edelleen nostaa velkatasoja kauemmaksi tavoitteesta.

Numeerisen, mahdollisesti jäsenvaltiokohtaisen velkatavoitteen painoarvon lisäämisen on katsottu palvelevan nykyisen finanssipoliittisen EU-sääntelyn yksinkertaistamista.²⁹ Velkatavoitteen tai -katon mahdollisena hyötynä saattaisi lisäksi olla esimerkiksi se, että se voisi toimia vaalikaudet ylittävänä finanssipoliittisena kiinnekohtana, mikä tukisi finanssipoliitiikan pitkäjänteisyyttä. Mahdollisen velkakaton määrittelyssä ja toiminnassa tulisi kuitenkin huomioida useita seikkoja.

Ensinnäkin, vielä vähään aikaan olisi hyvin vaikeaa määritellä velkakattoa sellaiselle tasolle, joka olisi toisaalta realistisesti saavutettavissa ja toisaalta tarpeeksi tiukka. Lähi vuosien näkymät ovat koronakriisistä johtuen edelleen poikkeuksellisen epävarmat. Tällä hetkellä on suuri epävarmuus siitä, millaiseksi yleisesti ottaen muodostuu esimerkiksi tyypillinen euroalueen julkinen velkasuhde ja minkä tasoista velkasuhdetta voidaan pitää taloustieteelliseltä pohjalta kestäväenä.

On epäselvää, mille tasolle velkakatto olisi perusteltua asettaa.



Toisekseen, velkakaton tai tavoitteen ei tulisi johtaa teknisistä syistä tehtäviin epäoptimaalisiin finanssipoliittisiin valintoihin. Yksi esimerkki tällaisesta olisi tilanne, jossa valtio on ylittämässä velkakaton, mutta myy hallussaan olevaa osakevarallisuutta ja pystyy siitä saamillaan varoilla alittamaan velkakaton. Mikäli tällainen päätös perustuisi ainoastaan velkakaton alittamisen tavoitteluun eikä taloudelliseen analyysiin osakevarallisuuden tuotoista ja valtionvelan koroista, velkakatto ei palvelisi perimmäistä tavoitettaan eli julkisen talouden kestävyys tukemista.

Toinen esimerkki velkakaton teknisluonteisesta riskistä liittyy julkisen velan tilastointiin. Tilastovirastot arvioivat jatkuvasti, tulisiko erilaiset julkisomisteiset yksiköt luokitella julkiseen hallintoon vai sen ulkopuolelle. Suomessa Tilastokeskus on vuosien mittaan käynyt keskustelua Eurostatin kanssa esimerkiksi Finnveran luokittelusta, jolla on melko suuri vaikutus julkiseen velkasuhteeseen. Mikäli velkataso olisi vain hyvin niukasti velkakaton alla ja tilastoluokittelua muutettaisiin tämän kaltaisessa tapauksessa, velkakatto saattaisi rikkoutua. Mikäli katon rikkoutuminen pyrittäisiin välttämään nopein päätöksin, saatettaisiin päätyä tekemään taloudelliselta kannalta huonosti perusteltuja finanssipoliittisia ratkaisuja. Mikäli jokin tilastointimuutos toisaalta pienentäisi velan suhdetta BKT:hen, saattaisi syntyä perusteeton vaikutelma siitä, että finanssipoliittinen liikkumavara olisi lisääntynyt.

3 Työllisyystoimien vaikutus on vielä kaukana niiden julkistaloudellisesta tavoitteesta

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

Uudelle työllisyystavoitteelle on määritelty hallituksen kestävyystiekartassa selkeä, määrällinen julkisen talouden vahvistamisen tavoite. Syksyn 2020 budjettiriihessä asetettu työllisyystavoite ja kestävyystiekartta eivät kuitenkaan muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Työllisyystoimien aikataulu ei ole yhdenmukainen kestävyystiekartan pohjalla olevan velkakestävyyslaskelman kanssa. Lisäksi, kun työllisyystoimien vaikutuksia arvioidaan perinteisillä menetelmillä, kestävyystiekartan julkistaloudelliset tavoitteet jäävät saavuttamatta. Tämä ei sinänsä tarkoita, etteikö tavoitteeseen käytännössä voitaisi lopulta päästä; nyt käytössä olevilla työkaluilla osaan toimien mahdollisista vaikutuksista vain ei tässä vaiheessa päästä käsiksi. Tämä vaikeuttaa tavoitteen mittaamista. Budjettiriihen työllisyyskirjaukseen on myös listattu yksi sellainen toimi, jota ei tulisi laskea mukaan kestävyystiekartan sopeutumistavoitteeseen, koska se on jo huomioitu kestävyystiekartan pohjalla olevan velkakestävyyslaskelman perusuralla.

Vaalikauden aikana tähän mennessä tehtyjen työllisyyspäätösten julkistaloudelliset vaikutukset ovat tarkastusviraston arvion mukaan vaatimattomia. On riski, että edes kestävyystiekartassa kuvatulla työllisyyden lisäyksellä ei tulisi pääsemään tavoiteltuihin julkistaloudellisiin vaikutuksiin. Tiekartan tämänhetkinen versio perustuu optimististen oletukseen, jonka mukaan toteutettavista työllisyystoimista ei koidu lainkaan kustannuksia julkiselle taloudelle.

3.1 Työllisyystavoitteet muuttuivat koronakriisin myötä

Työllisyystavoitteet ovat näyttelleet tärkeää osaa hallituksen talouspolitiikassa. Väestön ikääntyminen ja kasvavat sosiaali- ja terveyshuollon menot haastavat julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä. Hallitukset ovat esittäneet työllisyyden keskeiseksi keinoksi vahvistaa julkisen talouden kestävyttä. Sekä vuoden 2019 hallitusohjelman että nykyisen hallituksen kestävyystiekartan ja vuoden 2021 talousarvioesityksen mukaan työllisyystoimien tavoitteena on vahvistaa julkisen talouden kestävyttä.



Syksyn 2020 budjettiriihen yhteydessä hallitus on uudistanut ja muokannut työllisyystavoitettaan. Koronaviruksen aiheuttama talouskriisi ja sen vaikutus julkiseen velkaantumiseen ovat hieman muuttaneet työllisyystoimien tavoitetta. Kun hallitusohjelmassa tavoitteena oli vielä vahvistaa julkisen talouden kestävyttä niin, että kestämaton velkaantuminen vältetään pitkällä aikavälillä, nykyisen kestävyystiekartan mukaan työllisyystoimien ja muiden toimien tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen 2020-luvun loppuun mennessä.

Uusittu työllisyystavoite poikkeaa vanhasta myös monilta muilta ulottuvuuksiltaan. Taulukossa 2 esitetään työllisyystavoitteet ja niiden keskeisiä piirteitä. Hallitusohjelman mukainen alkuperäinen työllisyystavoite oli vahvistaa työllisten määrää vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä. Tämä tarkoittaa, että toimenpiteistä olisi tullut päättää ja niiden työllisyysvaikutusten olisi tullut toteutua vuoden 2023 loppuun mennessä. Alkuperäisenä välitavoitteena oli päättää syksyn 2020 budjettiriiheen mennessä toimista, jotka tuovat 30 000 lisätyöllistä vuoden 2023 loppuun mennessä.

Taulukko 2: Työllisyystavoitteet ja niiden keskeiset ominaisuudet. Lähde: hallitusohjelma, talousarvioesitys 2021, budjettiriihen työllisyyskirjaus ja kestävyystiekartta.

Tavoite	Sisältö	Aikataulu	Ehdot
Rinteen/Marinin hallituksen työllisyystavoite Lähde: Hallitusohjelma 6.6.2019 sekä talousarvioesitys 2021, 5.10.2020	Päätavoite: - Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin (15–64-vuotiaiden ikäryhmässä). - Työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä. Välitavoite: - Työllisten määrä vahvistuu 30 000 henkilöllä.	Toimenpiteet on päätetty ja työllisyysvaikutus on toteutunut vuoden 2023 loppuun mennessä.	- Toimet ovat rakenteellisia. - Tavoite on voimassa normaalin kansainvälisen ja siitä heijastuvan kotimaisen talouskehityksen oloissa. - Työvoimapolitiittiset toimet, joilla on negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen, kompensoidaan työllisyyttä parantavilla toimilla.
Uusittu Marinin hallituksen työllisyystavoite Lähde: Budjettiriihen työllisyyskirjaus, kestävyystiekartta, 16.9.2020 ja talousarvioesitys 2021, 5.10.2020	Päätavoite: - Työllisten määrä vahvistuu 80 000 henkilöllä. Syksyn 2020 työllisyyskirjauksen tavoite: - Työllisten määrä vahvistuu 31 000–36 000 henkilöllä budjettiriihessä 2021 ja sitä ennen tehdyn päätöksen.	- Toimet on päätetty hallituskauden aikana. - Toimien vaikutukset toteutuvat vuoteen 2029 mennessä.	- Tavoite on eksplisiittisesti kytketty hallituksen kestävyystiekarttaan. - Toimet vahvistavat julkista taloutta 2 mrd. eurolla.

Alkuperäiseen työllisyystavoitteeseen oli kytketty ehtoja, joista koronakriisin takia tärkeäksi osoittautui se, että tavoite olisi voimassa vain normaalin talouskehityksen oloissa. Koronavirus on aiheuttanut vuonna 2020 syvän taantuman, ja hallitusohjelman kirjausten perusteella on mahdollista tulkita, että alkuperäinen tavoite ei ole enää voimassa. Muita keskeisiä ehtoja olivat, että toimien olisi oltava rakenteellisia ja että toimet, joilla on negatiivisia vaikutuksia, tulisi kompensoida työllisyyttä parantavilla toimilla.

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

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

Hyvä työllisyystavoite on yksinkertainen, selkeästi määritelty, mitattava ja realistinen.



On hyvä, että hallitus ei luopunut työllisyyden parantamisen tavoitteista koronakriisin takia. Kriisin vaikutus julkiseen talouteen – erityisesti nopea julkinen velkaantuminen sekä työmarkkinavaikutukset – alleviivaavat eksplisiittisen työllisyystavoitteen tärkeyttä. Tavoitteen olemassaolo saattaa edesauttaa julkisen talouden vahvistamista.³⁰

Kansainvälisen talouden professori Lars Calmfors kuvaa keskeisiä ominaisuuksia, joita työllisyystavoitteella on hyvä olla: Työllisyystavoitteen on oltava yksinkertainen ja selkeästi määritelty niin, että se on mitattavissa. Lisäksi sen on oltava realistinen ja sovitettava edistämään päämääräänsä (eli tässä tapauksessa vahvistamaan julkista taloutta). Viimeiseksi, tavoitteita ei saa olla liikaa, koska se saattaa vähentää yksittäisten tavoitteiden arvoa.

Kun hallituksen tavoitteita arvioidaan näitä kriteerejä vasten, voidaan todeta, että lähtökohtaisesti on hyvin perusteltua, että hallitus on säilyttänyt työllisyystavoitteen ja muokannut sitä olosuhteiden muututtua. On oleellista, että tavoitetta on muokattu, koska koronashokin jälkeen vanha tavoite 75 prosentin työllisyysasteesta vuoden 2023 loppuun mennessä ei todennäköisesti olisi ollut kovin realistinen.

Sekä vanha että uusi tavoite ovat pääosin yksinkertaisia ja keskittyvät työllisyysasteen nostamiseen. Työllisyysastetta mitataan työvoimatutkimuksella, jossa ihminen laskeaan työlliseksi, jos hän on ollut kyselyviikon aikana töissä vähintään yhden tunnin. Näin mitattuna lisätyöllisten vaikutus julkiseen talouteen voi toki olla vähäinen. Tämän takia Calmfors ehdottaa, että työllisyystavoitteita tulisi olla kaksi: sen lisäksi, että tavoitellaan tiettyä määrää lisätyöllisiä, tavoitteeksi tulisi asettaa se, että ihmiset tekisivät tietyn määrän vuosittaisia työtunteja per henkilö. Tuntimääriin perustuva tavoite olisi tarpeellinen erityisesti silloin, kun tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta.

Työtunteihin perustuva tavoite puuttuu hallituksen työllisyyskirjauksesta, mutta toisaalta uusi työllisyystavoite on suoraan kytketty kestävyystiekarttaan ja sen potentiaalisesti vaikutukseksi julkiseen talouteen on mainittu 2 miljardia euroa. Tämä tarkoittaa, että työllisyystavoitteen tarkistaminen ja mittaaminen ei rajoitu toimien työllisyysvaikutuksiin vaan kattaa myös niiden vaikutukset julkiseen talouteen. Tässä mielessä voidaan katsoa, että uusittu tavoite sopii edellistä paremmin edistämään hallituksen päätavoitetta vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen 2020-luvun loppuun mennessä – vanha tavoite oli kytketty julkisen talouden vahvistamiseen väljemmin. On kuitenkin myös huomioitava, että koska uusi tavoite on kytketty kestävyystiekarttaan, siitä on saatanut tulla aiempaa monimutkaisempi ja jopa ristiriitaisesti määritelty.

3.2 Vuoden 2020 budjettiriihessä asetettua työllisyystavoitetta ei ole selkeästi kytketty kestävyystiekarttaan

Kestävyystiekartan mukaan hallituksen tavoite on vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen. Valtiovarainministeriön laatimien velkakestävyyslaskelmien mukaan tämä edellyttää, että julkista taloutta vahvistetaan 5 miljardilla eurolla. Tämän perusteella hallitus on laatinut toimenpidekokonaisuuksia, joiden yhteenlaskettu mahdollinen vaikutus julkiseen talouteen on 4,5 miljardia euroa. Työllisyystoimet muodostavat yhden näistä kokonaisuuksista.

Valtiovarainministeriön velkakestävyyslaskelmasta käy ilmi, että 5 miljardin euron sopeutustoimet riittävät velkasuhteen vakauttamiseen 2020-luvulla sillä oletuksella, että toimet ovat pysyväisluonteisia ja ajoittuvat vuosille 2023–2025.³¹ Tämä tarkoittaa, että toimien vaikutuksen pitäisi realisoitua vuosina 2023–2025, jotta 5 miljardin euron sopeutus olisi riittävä. Laskelma on kestävyystiekartan pohjalla. Työllisyyskirjauksessa hallitus kuitenkin toteaa, että toimien vaikutus toteutuu vuoden 2029 loppuun mennessä. Hallituksen määrittelemä aikataulu ei siten ole yhdenmukainen kestävyystiekartan pohjalla olevan velkakestävyyslaskelman kanssa. Myös talouspolitiikan arviointineuvosto (TPAN) on kiinnittänyt tähän huomiota.³²

Pelkkien työllisyystoimien arvioidaan voivan vahvistaa julkista taloutta 2 miljardilla eurolla. Tämä arvio perustuu kestävyysvajelaskelman herkkyystarkasteluun (Taloudellinen katsaus, syksy 2020, taulukko 2.) Herkkyystarkastelussa kuvataan eri taustaoletusten muutosten vaikutusta kestävyysvajeeseen. Herkkyystarkasteluista voidaan johtaa tulos, jonka mukaan yhden lisätyöllisen pitäisi vahvistaa julkista taloutta keskimäärin 25 000 eurolla.³³ (Laskelmassa oletetaan, että noin 70 prosenttia lisätyöllisistä siirtyisi pois työttömien joukosta, ja loput lisätyölliset tulisivat työvoiman ulkopuolelta.) Kyse on tässä nimenomaan toimien potentiaalista, sillä 25 000 euron vaikutuksesta per lisätyöllinen on vähennettävä toimien mahdolliset kustannukset julkiselle taloudelle. Työllisyystoimet siis voivat laskelman perusteella parhaimmillaan vahvistaa julkista taloutta 2 miljardilla eurolla, mutta vain sillä edellytyksellä, että ne eivät aiheuta lainkaan kustannuksia.



Työllisyyskirjauksen ja kestävyystiekartan aikataulut eivät sovi yhteen.



Kun asiaa tarkastellaan yksittäisen lisätyöllisen näkökulmasta, kestävyysvajelaskelmasta saatava 25 000 euron vaikutus julkiseen talouteen on vaativa tavoite. Lisäksi kestävyysvajelaskelmassa vaikutuksen suuruus pohjautuu kestävyysvajekehikkoon eli kokonaistaloudellista näkökulmaa kuvaavan makrotaloudellisen tason laskelmaan, joka ei ole yleensä käytössä, kun yksittäisiä työllisyystoimia arvioidaan. Työllisyyskirjauksen ja siihen liittyvien taustalaskelmien perusteella käy ilmi, että vaikutukset arvioidaan ensisijaisesti mikrotaloudellisen tason laskelmilla, eli henkilö- tai kotitaloustasolla kuten esimerkiksi SISU-mikrosimulointimallin avulla.³⁴ Tämä saattaa aiheuttaa ongelmia työllisyystavoitteen toteutumisen mittaamisessa.

Työttömyyden kustannuksia julkiselle taloudelle ovat laajemmin tutkineet Alasalmi ym. (2019)³⁵ valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintasarjassa. He esittävät tutkimuksessaan useita laskelmia siitä, kuinka paljon julkiseen talouteen vaikuttaisi se, että työtön työllistyy koko-aikatoihin. Laskelmissa on etuusmenojen lisäksi huomioitu palveluiden kustannukset (mm. työvoimapalvelut) sekä menetetyt verotulot. Tutkimuksen mukaan keskimääräinen työttömän koko-aikatoihin työllistymisen vaikutus julkiseen talouteen on noin 21 500 euroa vuodessa.³⁶

Seuri (2020)³⁷ tutkii Talouspolitiikan arviointineuvoston taustamuistiossa työllisyyden nousun vaikutuksia julkiseen talouteen. Muistiossa lasketaan yhtenä lähestymistapana SISU-mallin pohjalta, kuinka paljon työttömän työllistyminen koko-aikatoihin vuodeksi vaikuttaisi julkiseen talouteen, kun huomioidaan erilaiset oletetut työllistymispalkat. Muistion perusurassa lasketaan välittömien verojen vaikutus ennustetun palkan perusteella. Laskelmassa huomioidaan verotulojen lisäksi etuusmenot, muttei palveluiden kustannuksia. Tutkimuksen mukaan yhden lisätyöllisen vaikutus julkiseen talouteen on tämän lähestymistavan perusteella noin 18 000 euroa vuodessa. Etuusmenosäästöistä suurin osa tulee työttömyysturvasta. Lisätyölliset voivat siirtyä pois myös muilta etuuksilta riippuen siitä, minkä työllisyystoimien piirissä he ovat.

Valtiovarainministeriö on laatinut varhaiskasvatuksen tulorajan nostoa käsittelevän taustamuistion³⁸, josta käy ilmi, että noin 3 000 lisätyöllisen vaikutus julkiseen talouteen on noin 40 miljoonaa euroa, mikä syntyy verotuloista ja sosiaaliturvasäästöistä. Näin laskettuna lisätyöllistä kohden vaikutus on noin 13 300 euroa. Laskelma on laadittu muun muassa SISU-mallin avulla. Ero aiempiin esitettyihin mikrotaloudellisen tason lukuihin johtuu pääosin siitä, että muistion laskemassa henkilöt siirtyvät pois kotihoidontuen piiristä eivätkä työttömyysturvasta.

Ero kestävyysvajelaskelmasta tulevan 25 000 euron vaikutuksen ja henkilötason laskelmasta saatavan noin 18 000 – 21 500 euron vaikutuksen välillä johtuu monesta tekijästä. Ensinnäkin mallien oletukset ja lähtökohdat poikkeavat perusteellisesti toisistaan. Kestävyysvajelaskelma on pitkän aikavälin makrotaloudellisen tason laskelma, kun taas vaikutusarviointia tehdään henkilö- tai kotitaloustasolla. Mikro- ja makrotaloudellisen tason laskelmissa vaikutuksen suuruus riippuu siitä, millä palkalla henkilön oletetaan työllistyvän, kuinka pitkäksi ajaksi ja minkä etuuden saajien joukosta. Nämä oletukset saattavat olla erilaiset mikro- ja makrotasolla. Erityisesti sitä, mistä joukosta työllistyminen

tapahtuu, voi mikrotaloudellisella tasolla tutkia paljon yksityiskohtaisemmin kuin makrotasolla. Tämä on oleellinen tekijä, mikä ilmenee esimerkiksi varhaiskasvatuksen uudistuksen yhteydessä: sen arvioitu vaikutus per lisätyöllinen on vain 13 300 euroa. Kestävyysvajelaskelmassa on lisäksi oletettu, että 30% lisätyöllisistä tulisi työvoiman ulkopuolelta ja 70% työttömyydestä, kun taas Alasalmen ym. (2019) ja Seurin (2020) mikrotaloudellisen tason laskelmissa kaikki lisätyölliset siirtyvät pois työttömyydestä, mikä kasvattaa mahdollisia etuusmenosäästöjä.³⁹ Tämä pienentää mikro- ja makrotaloudellisen tason eroa, mutta alleviivaa, että luvut eivät ole helposti keskenään verrattavia.

Alasalmi ym. eivät olleet laskelmissaan myöskään huomioineet työnantajan sosiaalivakuutusmaksuja eivätkä välillistä verotusta.⁴⁰ Julkaisun laskelmissa mutta myös vaikutusarvioinnissa ylipäänsä otetaan lähtökohtaisesti huomioon vain työllistymisen välittömät seuraukset, joita mitataan usein vain lyhyellä aikavälillä. Vaikutusarvioinnissa usein ei myöskään oteta huomioon lisätyöstä karttuvaa ja myöhemmin maksuun tulevaa eläkettä.⁴¹

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



Lisäpäiväoikeuden alaikärajan noston vaikutusta ei tule laskea mukaan kestävyys-tiekartan sopeutumistoimiin, koska se on jo huomioitu kestävyysvajelaskelman perusuralla.

Työllisyyskirjauksen puutteellista kytköstä kestävyystiekarttaan kuvastaa myös se, että työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto vuonna 2020 on huomioitu kestävyysvajeen painelaskelmassa, mutta sen työllisyysvaikutus (6 500–7 000 lisätyöllistä) lasketaan mukaan 80 000 lisätyölliseen eli 2 miljardin sopeutustoimiin.⁴² Tämä on ongelmallista, koska se tarkoittaa, että lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto tulee huomioiduksi kahteen kertaan.

3.3 Päätettyjen työllisyystoimien vaikutus julkiseen talouteen on vähäinen suhteessa tavoitteeseen

Vuoden 2020 budjettiriihen työllisyyskirjauksessa hallitus esitti listan toimenpiteistä, joilla tavoitellaan yhteensä 31 000–35 000:ta lisätyöllistä. Kun kirjauksesta poistetaan jo aiemmin kestävyysvajelaskelmaan sisältynyt työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan noston vaikutus ja huomioidaan lisäksi vaalikauden aikana toteutettuja toimenpiteitä, joilla arvioidaan olevan negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen, lisätyöllisten määräksi tulee kaikkiaan noin 7 500–18 600. Työllisyystoimien yhteenlaskettu, hyvin karkeasti haarukoitu vaikutus julkiseen talouteen on noin -49 – +260 miljoonaa euroa.⁴³ Tämä on vielä hyvin kaukana työllisyystoimille määritellyistä 2 miljardin euron sopeutuspotentiaalista.

Hallituksen työllisyyskirjaus sisältää toimenpiteitä, jotka päätettiin ennen tämän syksyn budjettiriiheä, sekä uusia budjettiriihen yhteydessä päätettyjä toimenpiteitä. Toimenpiteistä isoimmat ovat pohjoismainen työnhaun malli (9 500–10 000 lisätyöllistä) ja



lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto (6 500–7000 lisätyöllistä)⁴⁴. Näiden lisäksi listalla on myös työmarkkinajärjestöille toimeksianto, jonka on suunniteltu tuottavan 10 000–12 000 lisätyöllistä. Osa valtiovarainministeriön vaikutusarvioista on alustavia, sillä monien toimien yksityiskohdat ovat vielä auki. Tarkastusviraston tekemän arvioinnin perusteella ko. vaikutusarviot ovat huolellisesti laadittuja, avoimien yksityiskohtien tuoma epävarmuus huomioiden.

Jotta vaalikaudella tähän mennessä toteutetuista työllisyystoimista voidaan saada kokonaiskuva, tarkasteluun on tarpeellista sisällyttää syksyn 2020 budjettiriihen työllisyyskirjauksen mukaisten työllisyystoimien lisäksi sellaisia vaalikauden aikana toteutettuja toimenpiteitä, joilla arvioidaan olevan negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen. Toimet, jotka vaikuttavat työllisyyteen negatiivisesti (esim. etuustason nosto) voivat vaikuttaa negatiivisesti myös julkiseen talouteen. Tällaiset toimet tulee siten huomioida kokonaistarkastelussa. Niiksi on laskettavissa myös aktiivimallin leikkurin poistaminen (5 000–12 000 työllistä vähemmän)⁴⁵ sekä osa vuoden 2019 budjettiriihessä päätetyistä toimista, kuten perusturvakorotukset (5 000 työllistä vähemmän).

Myös työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto on jo pitkään ollut mukana perusennusteessa, vaikkakin hallituksen esitys siitä annettiin ja hyväksyttiin vuonna 2019. Siten on epäselvää, miten se vaikuttaa työllisyystarkasteluihin nyt, kun se sisältyy työllisyyskirjaukseen uutena toimenpiteenä. Mikäli edellisessä kappaleessa mainitut tekijät huomioidaan lisätyöllisyyttä pienentävinä tekijöinä ja lisäksi oletetaan, että työmarkkinajärjestöille annettu toimeksianto tuottaa tavoitellun määrän lisätyöllisiä, lisätyöllisten määrä vaalikauden alusta budjettiriihen mennessä kaikkiaan olisi siis noin 7 500–18 600.

Valtiovarainministeriön tekemä vaikutusarviointi vuoden 2020 budjettiriihen työllisyystoimenpiteistä rajoittuu lisätyöllisten määrään eikä kata toimien vaikutusta julkiseen talouteen, paitsi varhaiskasvatuksen maksujen alentamisen kohdalla. Hyvin karkeatkin arviot voivat kuitenkin olla hyödyllisiä, sillä ne voivat auttaa toimien jatkovalmistelussa. Jo tehtyjen toimien yhteenlaskettu vaikutus julkiseen talouteen osoittaa karkealla tasolla, minkä suuruinen sopeutustarve vielä jää jäljelle suhteessa kestävyystiekartassa mainittuun kahteen mrd. euroon.

Taulukossa 3 esitetään suuntaa-antavia arvioita siitä, miten vaalikaudella toteutetut työllisyystoimet voisivat vaikuttaa julkiseen talouteen. Arviot ovat alustavia ja niiden tarkoitus on tunnistaa, ovatko vaikutukset positiivisia vai negatiivisia. Lisäksi tarkoituksena on haarukoida karkeasti vaikutusten suuruusluokka. Edellä tässä luvussa esitetyistä syistä vaikutusten haarukointi on pyritty suorittamaan sekä mikrotaloudellisella että makrotaloudellisella tasolla. Esitetyt arviot eivät ole varsinaisia vaikutusarvioita vasta myöhemmin täsmentyvistä toimista, vaan julkistaloudellisten vaikutusten mittakaavaa havainnollistavia arvioita.

Taulukko 3: Suuntaa-antavia arvioita vaalikauden työllisyystoimien vaikutuksista julkiseen talouteen

Toimenpide	Lisätyöllisten määrä	Nettovaikutus julkiseen talouteen (mikrotaloudellinen taso), milj. euroa	Nettovaikutus julkiseen talouteen (makro-taloudellinen taso), milj. euroa
Lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto	6 500-7 000	+117 - +126	+162,5 - +175
Pohjoismainen työvoimapalveluiden malli	9 500-10 000	+101 - +110	+167,5 - +180
Yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen nostaminen (toimeksianto työmarkkinajärjestöille)	10 000-12 000	+180 - +216 ⁴⁶	+250 - +300
Varhaiskasvatusmaksujen alentaminen	2 500 - 3 600	-100	-66
Oppivelvollisuuden laajentaminen	1 600	-89 - -11	-72 - +6
Osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli	200	ei arvioitu	ei arvioitu
Aikuiskoulutustuen uudistaminen	200	ei arvioitu	ei arvioitu
Palkkatuen uudistus	500 -1 000	ei arvioitu	ei arvioitu
Hallituksen (väli)tavoite	31 000-36 000	-	-

Muut työllisyyttä koskevat päätökset (ei mukana hallituksen kirjauksessa)

Toimenpide	Lisätyöllisten määrä	Nettovaikutus julkiseen talouteen (mikrotaloudellinen taso), milj. euroa	Nettovaikutus julkiseen talouteen (makro-taloudellinen taso), milj. euroa
Aktiivimallin leikkurin poisto	-5 000 - -12 000	-255 - -129	-339 - -164
TAE vuodelle 2020 (pääosin perusturvakorotukset ja veronmuutokset)	-5 000	-90	-125
Loppusumma	7 500-18 600 ⁴⁷	-49 - +99 ⁴⁸	+ 86 - + 260 ⁴⁸

Tarkempia tietoja toimien arvioiduista vaikutuksista julkiseen talouteen on esitetty raportin liitteessä. Kokonaisarvioon on laskettu mukaan työllisyyteen negatiivisesti vaikuttavia toimia, eikä lisäpäiväoikeuden alaikärajan noston vaikutusta ole huomioitu. Aktiivimallin leikkurin poiston fiskaalisesta vaikutuksesta on huomioitu vain viidesosa. Pienempien toimien vaikutuksia ei ole arvioitu. Mikrotaloudellisella tasolla näin laskettu kokonaisvaikutus julkiseen talouteen on hyvin karkeasti arvioiden noin -49 - + 99 miljoonaa euroa.



Makrotaloudellisella tasolla toimien yhteenlaskettu, hyvin karkeasti haarukoitu vaikutus julkiseen talouteen on noin +86 - + 260 miljoonaa euroa. Tulosten taustalla on se, että neljän toimenpiteen vaikutus julkiseen talouteen on negatiivinen. On kuitenkin erikseen huomautettava, että yksi näistä toimista on oppivelvollisuusiän nostaminen. Sen vaikutus on laskettu vuodelle 2029. Silloin sen kustannus on vielä suurempi kuin siitä saatava hyöty. Pidemmällä aikavälillä lisätyöllisten määrä kuitenkin kasvaa ja toimien vaikutus julkiseen talouteen kääntyy positiiviseksi (TPAN:n taustaraportti 2018). Tämä osoittaa, että toimenpide voi olla pitkällä aikavälillä julkista taloutta vahvistava, muttei palvele julkisen velan vakiinnuttamista keskipitkällä aikavälillä.

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

4 Koronakriisi tekee talousennusteista poikkeuksellisen epävarmoja

Valtiovarainministeriö ennustaa talouden kääntyvän kasvuun vuoden 2020 toisella puoliskolla ja kasvun jatkuvan lähivuosina. Talousarvioesitys ja julkisen talouden suunnitelma perustuvat ministeriön laatimaan suhdanne-ennusteeseen ja arvioon keskipitkän ja pitkän aikavälin kasvusta.⁴⁹

Tarkastusviraston arvion mukaan vuoden 2021 talousarvion perustana oleva valtiovarainministeriön taloudellinen ennuste on realistinen, kun otetaan huomioon, milloin se on laadittu. Valtiovarainministeriön oletus siitä, että epidemia ei ryöpsähdä uudelleen, on suhteellisen yhdenmukainen muiden ennustajien samaan aikaan tekemiin oletuksiin nähden. Sittemmin epidemian ja rajoitustoimien kehitys varsinkin kansainvälisesti on kuitenkin nostanut riskiä siitä, että talouskehitys toteutuu ennustettua heikompana. Toisaalta rokotteen saataville tulo odotettua aiemmin todennäköisesti nopeuttaisi kriisistä elpymistä. Siten näköpiirissä on sekä talouskehitystä heikentäviä että vahvistavia tekijöitä, jotka ovat ilmenneet sen jälkeen, kun ensi vuoden talousarvion pohjana oleva ennuste laadittiin.

4.1 Oletukset epidemian kestosta ja rokotteen valmistumisesta vaikuttavat ennusteisiin

Koronakriisi on tehnyt talouskehityksen ennustamisesta hankalaa, sillä epidemian leviämistä on vaikea ennakoida, rokotteen saamisen aikataulusta ei ole varmaa tietoa ja epidemialla on mittavia talousvaikutuksia. Koska kukaan ei täsmälleen tiedä, miten epidemia tulevaisuudessa kehittyy, talousennustajien⁵⁰ on täytynyt tehdä siitä oletuksia ennusteidensa taustalle.

Valtiovarainministeriö olettaa ennusteessaan, että ”epidemia ei ryöpsähdä uudelleen meillä eikä maailmalla, mutta riskit ovat ilmeiset”. Oletus on suhteellisen yhdenmukainen muiden ennustajien oletuksiin nähden, sillä valtaosa ennustajista olettaa, että epidemian toinen aalto on maltillinen tai sitä ei tule ja että kevään 2020 kaltaiset laajat rajoitustoimenpiteet eivät toistu.⁵¹

Ennusteet on laadittu kesällä ja alkusyksyllä 2020⁵², jolloin epidemiatilanne oli vielä suhteellisen rauhallinen, vaikka todettujen tartuntatapausten määrät olivatkin jo nousussa. Marraskuussa 2020 käsillä olevien tietojen valossa näyttää kuitenkin siltä, että epidemia on kiihtymässä uudelleen sekä Suomessa että varsinkin muualla Euroopassa samalla kun rajoitustoimia on jouduttu ottamaan uudelleen käyttöön. Tämä tarkoittaa, että



ennusteiden taustalla ydinasemassa oleva oletus on vaarassa rikkoutua. Jos oletus rikkoutuu, ennusteiden alasuuntaiset riskit voivat toteutua ja talouskehitys voi olla ennustettua heikompa.

Koronarokotteiden saataville tuloa pidetään tärkeänä talouksien toipumiselle. Arviot rokotteiden valmistumisaikatauluista vaihtelevat, eikä tarkkaa tietoa ole.

Valtiovarainministeriö ei ota ennusteessaan täsmällisesti kantaa siihen, milloin se odottaa covid-19-rokotteen tulevan, ja toteaa, että rokotteen mahdollinen löytyminen vuonna 2021 on ennusteen keskeinen positiivinen riski.⁵³ Suurin osa muista ennustajista ei kommentoi odotuksiaan rokotteen tulemisesta ollenkaan. Ne, jotka asiaa täsmällisesti kommentoivat, olettavat rokotteen tulevan vuonna 2021 (Nordea, Etila, Pellervon taloustutkimus, Handelsbanken, IMF). Näin ollen valtiovarainministeriön oletusta voidaan pitää varovaisempana kuin niiden, jotka ilmaisevat oletuksensa selkeästi.

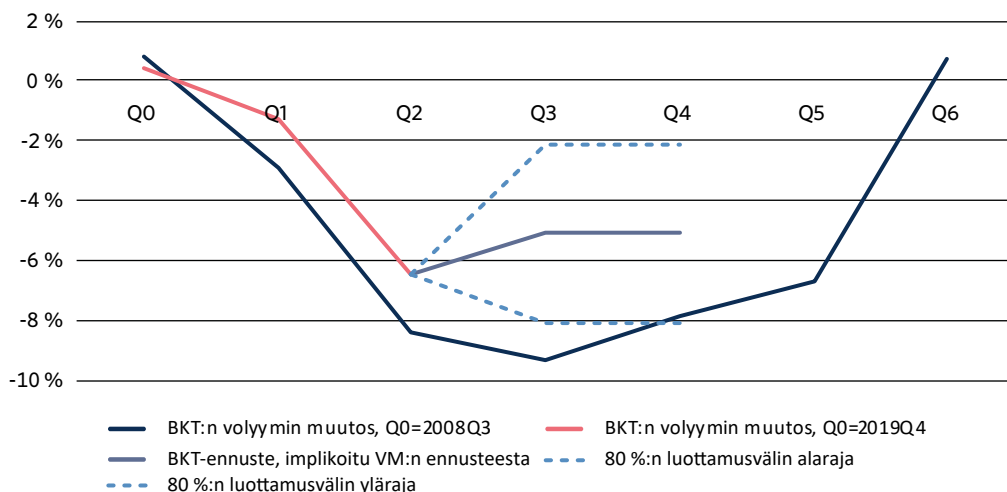
Tiedot rokotteiden kehityksestä päivittyvät ajan kuluessa samoin kuin epidemia-tilannekin elää jatkuvasti, ja siksi ennustajat seuraavat tilannetta. Talousarvion perustana olleen ennusteen laadinnan jälkeen, marraskuun 2020 alussa, saatiin myönteisiä uutisia koronarokotteiden kehityksestä, joiden mukaan rokote voi tulla saataville jo odotettua nopeammin. Optimistisimpien arvioiden mukaan rokote voi tulla saataville jopa vuoden 2020 lopussa, vaikka epävarmuustekijöitä on edelleen. Myönteiset rokoteuutiset ja rokotteiden tulo saataville odotettua nopeammin voivat johtaa ennustettua positiivisempaan talouskehitykseen.

4.2 Talousarvion perustana oleva valtiovarainministeriön ennuste ei poikkea merkittävästi muiden tahojen ennusteista

Valtiovarainministeriö ennustaa Suomen kokonaistuotannon kehitystä kuvaavan bruttokansantuotteen (BKT) supistuvan 4,5 prosenttia vuonna 2020 ja kasvavan tämän jälkeen 2,6 prosenttia vuonna 2021 ja 1,7 prosenttia vuonna 2022. Syksyn ennuste vuodelle 2020 on Suomen talouden ennustajien mediaaniennustetta (–5,0) sekä keskiarvoa (–5,4) positiivisempi. Ennusteet BKT:n kehityksestä vaihtelevat –9,2 prosentista –3,5 prosenttiin, ja ne ovat muuttuneet keskimäärin positiivisemmiksi kesästä syksyyn mentäessä.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan tuotanto laskee voimakkaimmin vuoden 2020 toisella neljänneksellä ja lähtee nousuun vuoden 2020 kolmannella neljänneksellä. Jos ministeriön ennuste osuisi oikeaan, taantuman syvimmästä kuopasta toivuttaisiin koronakriisissä nopeammin kuin finanssikriisissä. Tämä nähdään kuvioista 19, jossa kuvataan neljännesvuositasolla⁵⁴, miten BKT on kehittynyt finanssi- ja koronakriisin aikana. Kuvioista nähdään myös, minkä kokoluokan BKT:n kasvulukuja valtiovarainministeriön ennuste tarkoittaisi vuoden 2020 viimeisellä puoliskolla⁵⁵. Kriisien aiheuttama taantuma⁵⁶ alkaa kuviossa vuosineljänneksen 0 eli Q0 jälkeen. Toisin sanoen Q0 vastaa viimeistä

taantumajaksoja edeltävää vuosineljännestä, eli vuoden 2019 viimeistä neljänneistä ja vuoden 2008 kolmatta neljänneistä. Ennusteissa on kuitenkin epävarmuutta, jota kuvataan kuviossa luottamusväleillä⁵⁷. Luottamusvälien laajuutta tarkastelemalla huomataan, että finanssikriisin kaltainen taantuma on edelleen mahdollinen. Toisaalta BKT:n kehitys voi olla ennustettua positiivisempaakin, mitä kuvaa ennustevälin yläraja.



Kuvio 19: BKT:n muutos vuosineljänneksittäin finanssi- ja koronakriisissä sekä VM:n ennusteet. Volyymien muutos vuoden takaiseen neljännekseen verrattuna, %. Lähde: Tilastokeskus, VM ja VTV.

Kun verrataan valtiovarainministeriön talousennusteita muiden tahojen tuottamiin ennustearvioihin, saadaan käsitys siitä, ovatko ministeriön ennusteet karkealla tasolla samassa linjassa muiden kanssa (taulukko 4). Mahdollista poikkeavuutta tarkastellaan katsomalla, osuvatko valtiovarainministeriön ennusteet haarukkaan, joka on muodostettu poimimalla muiden ennusteista optimistisimmat ja pessimistisimmät arviot. Vaikka poikkeamat eivät yksinään kerro ennusteiden realistisuudesta, ne ovat hyviä lähtökohtia, kun selvitetään, ajattelevatko ennustajat samansuuntaisesti tulevasta talouskehityksestä.

Valtiovarainministeriö ennustaa Suomen talouden lähtevän nopeammin kasvuun kuin finanssikriisissä, mutta epävarmuus on suurta.



Taulukko 4: VM:n ennusteiden vertailu muiden talousennustajien ennusteista muodostettuihin minimi- ja maksimirajoihin sekä 95 %:n ennusteväleihin. Lähde: ennustajat ja VTV.

Erä	Taso v. 2020	Taso v. 2021	Taso v. 2022	Erä	Muutos v. 2020	Muutos v. 2021	Muutos v. 2022
BKT, milj. eur	2	2	2	BKT, %	2	2	2
Tuonti, milj. eur	2	2	1	Tuonti, %	2	2	2
Yksityinen kulutus, milj. eur	2	1	1	Yksityinen kulutus, %	2	2	2
Julkinen kulutus, milj. eur	2	2	2	Julkinen kulutus, %	2	2	1
Vienti, milj. eur	2	2	1	Vienti, %	2	2	2
Investoinnit, milj. eur	2	2	1	Investoinnit, %	2	2	2
Työttömyysaste, %	2	2	2	Työttömyys, %-yksikköä	2	2	2
Työllisyysaste, %	2	2	2	Työllisyysaste, %-yksikköä	2	2	2
Inflaatio, kuluttajahintaindeksi	-	-	-	Inflaatio, %	2	2	2
Vaihtotase, % BKT:sta	2	2	2	Vaihtotase, %-yksikköä	2	1	1
Julk. rahoitusjäämä, % BKT:sta	2	2	2	Julk. rahoitusjäämä, %-yksikköä	2	2	2
Julk. bruttovelka, % BKT:sta	2	2	1	Julk. bruttovelka, %-yksikköä	2	2	2

- 2 VM:n ennuste on 95 %:n ennustevälin sekä minimi-maksimi-välin sisällä.
- 1 VM:n ennuste on 95 %:n ennustevälin tai minimi-maksimi-välin ulkopuolella.
- 0 VM:n ennuste on 95 %:n ennustevälin sekä minimi-maksimi-välin ulkopuolella.

Taulukosta nähdään, että ennusteet ovat hyvin saman suuntaisia kautta linjan, ja että valtiovarainministeriön ennusteet osuvat muiden ennustajien ennusteista muodostettuun haarukkaan erityisesti vuonna 2020. Vuonna 2020 ennusteissa on kuitenkin ennuste-vuosista eniten näkemyseroja eli hajontaa.⁵⁸

Yleisesti ottaen reaalitalouden ennusteissa ennustetut erät laskevat vuonna 2020 edelliseen vuoteen nähden, mutta alkavat toipua vuoden 2020 jälkeen. Julkinen kulutus ja työttömyys puolestaan kasvavat vuonna 2020 mutta lähtevät tämän jälkeen laskuun. Valtiovarainministeriön reaalitalouden ennuste on isossa kuvassa linjassa muiden ennustajien arvioiden kanssa.

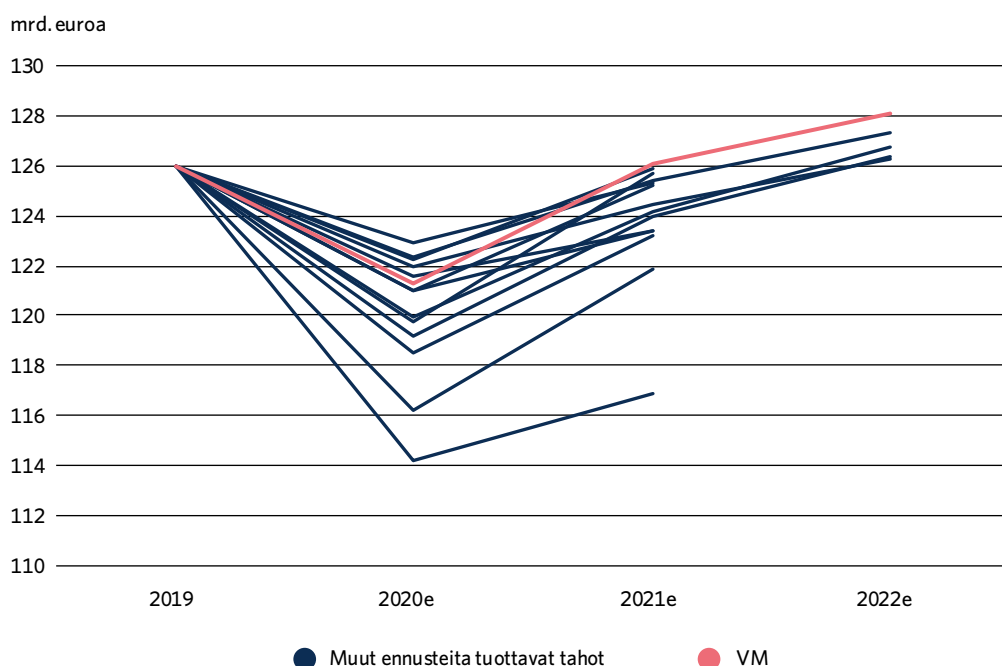
Valtiovarainministeriön julkistalouden ennusteet ovat saman suuntaisia kuin muiden tahojen ennusteet. Julkinen velka ja julkinen alijäämä kasvavat poikkeuksellisen paljon vuonna 2020, mutta kasvu hidastuu tulevina vuosina. Julkisen talouden rahoitusjäämän ennusteissa hajonta vuodelle 2020 on suhteellisen suurta.⁵⁹



Valtiovarainministeriön ennuste on pääosin linjassa muiden ennustajien ennusteiden kanssa.

Vuosille 2021–2022 valtiovarainministeriön ennusteet alkavat paikoitellen poiketa muista siten, että se esittää muihin verrattuna kaikista optimistisimpia tai pessimistisimpiä näkemyksiä. Poikkeamat ovat kuitenkin kokoluokaltaan pääosin pieniä, ennustajia on suhteellisen vähän ja minimien ja maksimien välit ovat suhteellisen kapeita. On myös hyvä huomata, että optimistisin tai pessimistisin ennustaja voi lopulta osua lähimmäs totuutta.

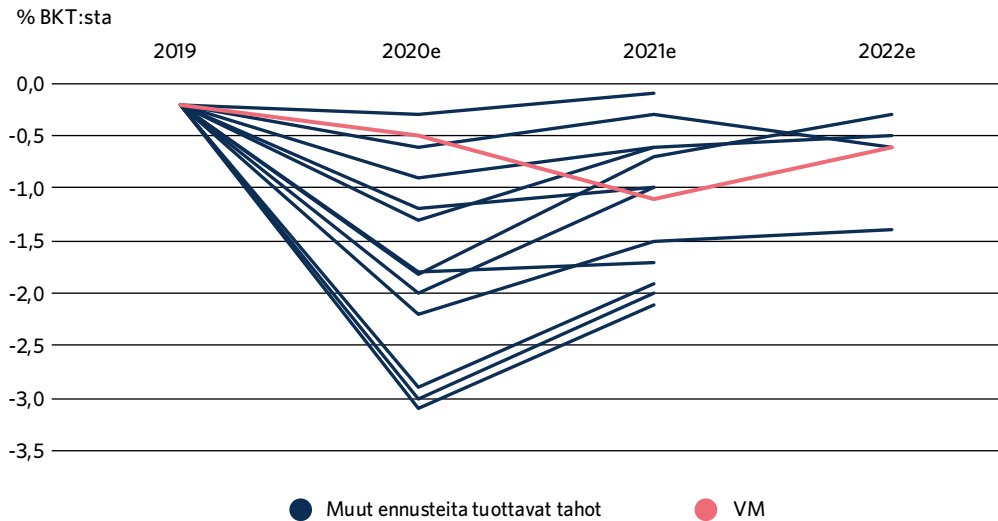
Yksityisen kulutuksen erä on merkittävin kysyntäerä kokonsa puolesta (52 % BKT:sta v. 2019), ja siksi sen ennusteet ovat tärkeitä kokonaiskysynnän kannalta. Valtiovarainministeriön yksityisen kulutuksen ennuste on otoksen optimistisin vuosina 2021 ja 2022, kun tarkastellaan yksityisen kulutuksen euromääräisiä tasoja (kuvio 20). Tämä tarkoittaa, että valtiovarainministeriön ennuste on jopa optimistisempi kuin niiden ennustajien, jotka olettavat rokotteen tulevan saataville ensi vuonna. Kasvuasteita tarkasteltaessa valtiovarainministeriön 4 %:n kasvuasteen ennuste vuodelle 2021 on neljänneksi optimistisin yhdessä Etlan ja Akava Worksin ennusteiden kanssa, kun ennustajia on valtiovarainministeriön lisäksi yhteensä 13.



Kuvio 20: Yksityisen kulutuksen ennusteet vuosina 2020–2022, milj. euroa vuoden 2019 hinnoin.
Lähde: ennustajat ja VTV.

Suurin poikkeama euromääräisesti mitattuna on valtiovarainministeriön tuontiennusteessa, joka päättyy vuonna 2022 noin 1,7 miljardia euroa alemmas kuin seuraavaksi alhaisin ennuste ja noin 3,7 miljardia euroa alemmas kuin otoksen keskiarvo. Poikkeama vastaa noin 2–4:ää prosenttia erän koosta. Vuodelle 2022 ennustajia on valtiovarainministeriön lisäksi vain viisi, joten otos on suppea, eikä minimien ja maksimien väli myöskään ole kovin leveä. Volyymin kasvua tarkasteltaessa tuonnin ennusteet eivät kuitenkaan poikkea lasketuista minimi–maksimi–väleistä tai ennusteväleistä.

Valtiovarainministeriö ennustaa vaihtotaseen alijäämän⁶⁰ kasvavan vuonna 2021 vuoteen 2020 verrattuna, kun muut ennustajat olettavat, että vaihtotaseen alijäämä pysyy vastaavana ajanjaksona joko samana tai pienenee (kuvio 21). Valtiovarainministeriö ei kuitenkaan esitä erikseen syytä sille, miksi se ennustaa alijäämän kasvavan. Mekaanisesti katsottuna syy ei ole tavaroiden ja palveluiden taseessa, koska ennusteen mukaan sen alijäämä pienenee vuonna 2021. Syyn täytyy siksi tulla muista vaihtotaseen alaeristä, eli tuotannon tekijäkorvausten tai tulonsiirtojen taseesta.



Kuvio 21: Vaihtotaseen ennusteet vuosina 2020–2022, % BKT:sta. Lähde: ennustajat ja VTV.

Liite 1: Työllisyystoimien fiskaalisten vaikutusten laskentatavoista

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastusvirasto on laskenut työllisyystoimien julkis-taloudelliset vaikutukset. Mikrotaloudellisen tason laskelmat perustuvat monissa koh-din talouspolitiikan arviointineuvoston taustamuistioon (Seuri 2020), jossa vaikutus per lisätyöllinen on 18 000 euroa vuodessa. Varhaiskasvatuksen osalta käytämme VM:n tuottamaa lukua. Oppivelvollisuuden laajentamisen kohdalla laskelma perustuu TPAN:n taustaraportissa⁶¹ mainittuihin yksityiskohtiin. Aktiivimallin arvioiduista vaikutuksista laskelmassa on huomioitu vain viidesosa, koska sillä painolla aktiivimalli on ehtinyt painelaskelmaan (katso myös loppuviite 42).

Toimien staattiset kustannukset on poimittu hallituksen esityksistä. Vaikutuslaskel-missa ei ole kuitenkaan huomioitu etenkin vuoden 2019 talousarvioesityksen kustan-nuksia, sillä VM on vienyt ne jo kestävyysvajeen painelaskelmaan. Työmarkkinajärjes-töille annetun toimeksiannon kohdalla oletamme laskelmassa, että toimet eivät aiheuta kustannuksia. Tarkastusvirasto ei ole arvioinut pienempien toimien vaikutuksia julkiseen talouteen. Niiden vaikutusta julkiseen talouteen ei ole siis huomioitu laskelmassa. Tämän lisäksi laskelmissa ei ole huomioitu, että hallituksen uusi työllisyystavoite vuodelle 2029 ei ole yhdenmukainen kestävyystiekartan pohjalla olevan velkakestävyyslaskelman kanssa.

Makrotaloudellisen tason vaikutusarvioinnin lähtökohtana on, että yhden lisätyöllisen pitkän aikavälin nettovaikutus julkiseen talouteen ei ole puhtaasti 25 000 euroa, vaan siitä tulee vähentää mahdolliset kustannukset. Muuten arvioinnit on laadittu samoilla oletuk-silla kuin mikrotaloudellisen tason laskelmat.

Toimenpide	Lisätyöllisten määrä	Kustannus (tai määrärahan lisäys)	Nettovaikutus julkiseen talouteen (mikrotaloudellinen taso)	Nettovaikutus julkiseen talouteen (makro-taloudellinen taso) *
Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto 61:sta 62:een (voimaantulo 1.1.2020)	6 500–7 000	-	18 000 euroa (Seuri 2020)* 6 500 – 7 000 = +117 milj. – 126 milj. euroa; Uudistus on huomioitu jo painelaskelmassa, eli sitä ei tule laskea mukaan 2 mrd. euron sopeutustoimiin	25 000 euroa * 6500 – 7000 lisätyöllistä olisi 162,5 milj. – 175 milj. euroa, mutta uudistus on huomioitu jo painelaskelmassa, eli sitä ei tule laskea mukaan 2 mrd. euron sopeutustoimiin.
Pohjoismainen työvoimapalveluiden malli	9 500–10 000	70 milj. euroa TE-toimistoille	18 000 euroa * 9 500–10 000 = +171 milj. – 180 milj. euroa. Staattinen + dynaaminen vaikutus = +101+110 milj. euroa. (laskelma samoilla oletuksilla kuin aktiivimallin kohdalla)	237,5 milj. – 250 milj. euroa - staattiset kustannukset = 167,5 – 180 milj. euroa
Yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen nostaminen (toimeksianto työmarkkina-järjestöille)	10 000–12 000	-	Oletus: Toimeksiannosta syntyy mainittu määrä lisätyöllisiä. Uudistus ei aiheuta kustannuksia. 18 000 euroa * 10 000 – 12 000 lisätyöllistä = 180 milj. – 216 milj. euroa	Vastaava oletus: 25 000 euroa * 10 000 – 12 000 lisätyöllistä = 250 milj. – 300 milj. euroa
Varhaiskasvatusmaksujen alentaminen	2 500–3 600	70 milj. euroa (staattinen kustannus); noin 140 milj. euroa (ml. dynaamiset kustannukset); VM:n taustamuistiosta	–100 milj. euroa (VM:n taustamuistiosta)	62,5 milj. – 90 milj. euroa miinus 70 milj. euroa miinus 58 milj. – 86 milj. euroa = noin –66 milj. euroa
Oppivelvollisuuden laajentaminen	1 600	34 milj. –112 milj. euroa (Kuosmanen ja Moisio 2014, Kuntaliitto 2014, TPAN:n taustaraportti 2018)	–11 milj. – –89 milj. euroa vuonna 2029 (VTV:n laskelma TPAN:n laskelman pohjalla)	25 000 euroa * 1 600 = 40 milj. – kustannukset = –72 milj. – +6 milj. euroa
Osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli	200	-	ei arvioitu	ei arvioitu

* Eli 25 000 per lisätyöllinen miinus toimien nettokustannukset

Toimenpide	Lisätyöllisten määrä	Kustannus (tai määrärahan lisäys)	Nettovaikutus julkiseen talouteen (mikrotaloudellinen taso)	Nettovaikutus julkiseen talouteen (makro-taloudellinen taso) *
Aikuiskoulutustuen uudistaminen	200	-	ei arvioitu	ei arvioitu
Palkkatuen uudistus	500-1 000	-	ei arvioitu	ei arvioitu
Hallituksen (väli)summa	31 000-36 000	-	-	-

Muut työllisyyttä koskevat päätökset (ei hallituksen kirjauksessa mukana)

Toimenpide	Lisätyöllisten määrä	Kustannus (tai määrärahan lisäys)	Nettovaikutus julkiseen talouteen (mikro-taloudellinen taso)	Nettovaikutus julkiseen talouteen (makro-taloudellinen taso) *
Aktiivimallin leikkurin poisto	-5 000 - -12 000 (Lähde: Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen -työryhmän muistio 2016)	Staattinen kokonaisvaikutus julkiseen talouteen: 39 milj. euroa vuodessa (HE 80/2019);	Dynaaminen vaikutus: 18 000*(-)5-12 000 = -90 milj. - -216 milj. euroa Staattinen + dynaaminen vaikutus = -129 - -255 milj. euroa. Koska aktiivimallista vain viidesosa on huomioitu painelaskelmassa, vain tämä osa voidaan ottaa tässä huomioon: -26 milj. - -51 milj. euroa.	Dynaaminen vaikutus: 25 000 euroa * (-)5 - (-)12 000 lisätyöllistä = -125 milj. - -300 milj. euroa + staattiset kustannukset (39 milj. euroa) = -164 - -339 milj. euroa. Koska aktiivimallista vain viidesosa on huomioitu painelaskelmassa, vain tämä osa voidaan ottaa tässä huomioon: -33 milj. - 68 milj. euroa.
TAE vuodelle 2020 (pääosin perusturva-korotukset ja veronmuutokset)	-5 000 (Lähde: Eduskunta, Sisäinen tietopalvelu, Muistio 20190736B)	Arvioidut (staattiset) menolisäykset on huomioitu painelaskelmassa, eli ei tule huomioida.	Dynaaminen vaikutus on 18 000 * (-)5 000 lisätyöllistä = - 90 milj. euroa. Vaikutusta ei näe kestävyysvajeen perusuran pohjalla olevassa aineistossa ollenkaan (2010-2019).	Dynaaminen vaikutus on 25 000 euroa * (-)5 000 lisätyöllistä = -125 milj. euroa. Vaikutusta ei näe kestävyysvajeen perusuran pohjalla olevassa aineistossa ollenkaan (2010-2019).
Loppusumma	7 500-18 600 (sillä oletuksella, että työmarkkina-järjestöille annettulla toimeksiannolla saavutetaan tavoiteltu määrä lisätyöllisiä. Eläkeputken alaikärajan noston vaikutusta ei ole tässä huomioitu, koska se on jo viety painelaskelmaan.	-	-49 milj. - +99 milj. euroa. Eläkeputken alaikärajan noston vaikutusta ei ole tässä huomioitu, koska se on jo viety painelaskelmaan. Viidesosa aktiivimallin leikkurin poistosta on huomioitu, koska vain vastaava osuus aktiivimallin vaikutuksesta on otettu painelaskelmassa huomioon.	+86 milj. - + 260 milj. euroa. Eläkeputken alaikärajan noston vaikutusta ei ole tässä huomioitu, koska se on jo viety painelaskelmaan. Viidesosa aktiivimallin leikkurin poistosta on huomioitu, koska vain vastaava osuus aktiivimallin vaikutuksesta on otettu painelaskelmassa huomioon.

1. 4. lisätalousarvio sisälsi myös tavanomaisia julkisen hallinnon toimintamenojen tarkistuksia, jotka eivät sisälly talouden elvytyskokonaisuuteen.
2. Toteuma Business Finlandin tuet ja lainat 27.10. mennessä, Finnvera 31.10. mennessä, ELY-keskus 4.10. mennessä, Valtiokonttori 29.10. mennessä, avustukset yksityisyrityksille 15.9. mennessä, ravitsemisyrittäjien tuet 27.10. mennessä ja Tesin yritystuet 30.10. mennessä.
3. <https://www.valtiokonttori.fi/tilastot-ja-raportit/tilastoja-korvaus-ja-vahinkopalveluista/tilastoja-yritystuki/#a-da3cdaf>.
4. HE 25/2020 ja 153/2020 vp.
5. EV 14/2020 vp.
6. EV 14/2020 vp.
7. Maksettujen tukien määrä oli 101,98 milj. euroa 27.10. mennessä.
8. Helsinki GSE tilannehuone. <https://www.helsinkigse.fi/research-group/covid-19/>
9. Toteuma 31.8.2020 mennessä.
10. Helsinki GSE tilannehuone. <https://www.helsinkigse.fi/research-group/covid-19/>
11. Ks. Mäki-Fränti ja Kinnunen <https://www.eurojatalous.fi/fi/2016/artikkelit/pitkittynyt-taantuma-heikentaa-nuorten-sukupolvien-asemaa-suomessa/> ja Roope Uusitalo <http://blog.hse-econ.fi/?p=7236>.
12. Eurostat.
13. Päätetyt koronaan liittyvät fiskaaliset toimet syyskuuhun 2020 mennessä <https://www.euifis.eu/download/efm.pdf>.
14. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvistä tavoitteista ks. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus 2020.
15. 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. Rahoitusasematavoitteet 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.) Asetukseen liittyvän perustelumuistion mukaan ko. kohta antaa mahdollisuuden asettaa rahoitusasematavoitteet poikkeuksellisten olosuhteiden aikana siten, että ne eivät johda rakenteellisen rahoitusasematavoitteen saavuttamiseen.
16. Korkotason muutosten vaikutus valtion korkomenoihin vaihtelee jonkin verran sen mukaan, tarkastellaanko valtion velanottotarpeeseen vaikuttavia valtion budjettikirjanpidon mukaisia tietoja vai julkisen talouden tilastoinnin mukaisia tietoja. Edelliset kirjataan siten, että ne sisältävät koronvaihtosopimusten vaikutuksen, joilla velanhallinnassa säädetään valtion korkoriskiä. Jälkimmäiset puolestaan tilastoidaan ilman koronvaihtosopimusten vaikutusta, jolloin ne kuvaavat velkakirjojen korkoja niiden alkuperäisen juoksuajan mukaisina.
17. Kuviossa keskimääräinen korko tarkoittaa liikkeeseenlaskun yhteydessä toteutunutta velan keskimääräistä tuottoa.
18. Velkakirjojen osto-ohjelmien keston vaikuttavista tekijöistä EKP on eksplisiittisesti ilmaissut sen, että EKP:n inflaatiotavoitteen toteutumisen ja osto-ohjelmien keston välillä on yhteys. Inflaatioennusteet lähivuosille eivät viittaa siihen, että EKP:n inflaatiotavoite täytyisi nopeasti.
19. O. Blanchard, Á. Leandro ja J. Zettelmeyer: Revisiting the EU fiscal framework in an era of low interest rates Draft: March 9, 2020.
20. Heidän mukaansa mahdollisista taustatekijöistä tuottavuuden kasvun kiihtyminen kylläkin on mahdollista, mutta tämä puolestaan vaikuttaisi kiihdyttävästi myös BKT:hen ja siten jättäisi julkisen velkasuhteen ennalleen.
21. Ks. Charles Goodhart & Manoj Pradhan: The great demographic reversal and what it means for the economy. 2020. LSE Business Review blog.
22. Työeläkejärjestelmän rahoituksen näkymistä ks. Työeläkkeiden rahoitusselvitys, Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2020.
23. Danmarks Nationalbank (2020), Do equity prices reflect the ultra-low interest rate environment? Economic Memo. ECB (2018), Measuring and interpreting the cost of equity in the euro area, Economic Bulletin, June. Damodaran, Aswath (2019), Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2019 Edition.
24. Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 4/2018 Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut sekä jälkiseuranta Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut 4/2018, VTV 2020.

25. Elpymisväline (Next Generation EU, NGEU) koostuu useasta eri EU:n rahoitusvälineestä ja ohjelmasta, joista suurin on EU:n elpymis- ja palautumistukiväline.
26. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: Identifying Europe's recovery needs. 27.5.2020.
27. Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset: Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa (16/2019) sekä Keskipitkän aikavälin kehitysarviot julkisen talouden suunnittelussa (17/2019).
28. Myöhemmin lokakuussa 2020 tehdyt muutokset pienensivät rahoitusmallin vaikutuksia kustannusten kasvun hillintään.
29. Ks. Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation, 2019, European Fiscal Board.
30. Calmfors, L., 2020. The case for numerical employment policy targets.
31. Suomen julkisen talouden kestävyys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:59.
32. Katso TPA:n lausunto vuoden 2021 talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle (23.10.2020).
33. Sen mukaan 1%-yks. kasvu työllisyysasteessa vähentää kestävyysvajetta 0,3%-yksiköllä. 80 000 lisätyöllistä nostaa työllisyysastetta noin 2,5%-yksiköllä, mikä tarkoittaa, että kestävyysvaje vähenisi lopulta $0,3 \times 2,5 = 0,75\%$ -yksikköä (tämä edellyttää, että jousto pitää paikkansa myös kauempana vanhasta tasapainosta). VM:n mukaan kestävyysvaje on noin 3,5% BKT:sta tai 10 mrd. euroa. Työllisyystoimien potentiaalinen vaikutus on siis $0,75\% \text{ yks.} / 3,5\% \times 10 \text{ mrd. euroa}$, eli noin 2 mrd. euroa. Tämä tarkoittaa, että yhden lisätyöllisen pitäisi vahvistaa julkista taloutta keskimäärin 25 000 eurolla (2 mrd. euroa / 80 000 lisätyöllistä).
34. Ks. lisää <https://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/index.html>.
35. Alasalmi, J. ym. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019.
36. Alasalmi ym. laskevat lisätyöllisten vaikutuksen julkiseen talouteen sillä oletuksella, että työllistyminen tapahtuisi seitsemäksi kuukaudeksi vuodessa, mikä vastaa keskimääräistä työttömyyden kestoa. Vuoden tasolla vaikutus on siis $12\,548 \text{ euroa} \times 12/7 = \text{noin } 21\,500 \text{ euroa}$.
37. Seuri, A. (2020). Fiscal effects of employment growth. Background Memo, Economic Policy Council.
38. VM (2020). Varhaiskasvatus ja siihen liittyvät maksut.
39. Siirtyminen työvoiman ulkopuolelta työllisyyteen kestävyysvajelaskelmassa saattaa toisaalta sisältää myös eläke-etuuksien saajien siirtymisiä työllisyyteen.
40. Seuri, A. (2020) laajentaa mikrotaloudellisen tason analyysiä näillä ulottuvuuksilla, ja saatu vaikutus per lisätyöllinen on noin 28 000 euroa. Laskelmassa jää kuitenkin huomioimatta, että työnantajan (ja tekijän) eläkevakuutusmaksut aiheuttavat maksuvelvollisuuksia julkiselle taloudelle. Kun huomioidaan pelkkä välillinen verotus, vaikutus per lisätyöllinen on noin 20 500 euroa.
41. Ks. lisää Seuri (2020).
42. Kestävyysvajeen perusura laaditaan vuoden 2010–2019 aineiston perusteella, eli aineistossa alaikärajan noston vaikutus ei näy, mutta se on viety tulevien vuosien uraan. Ennakoitu ura voi tietyksi asettua liian alas, jolloin sitä korjataan myöhemmin, kun uutta dataa tulee. Lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto on viety 2017 eläkeuudistuksen yhteydessä kestävyysvajelaskelmaan. Työllisyystoimista tämä on ainoa, joka on erikseen huomioitu painelaskelmassa. Yksittäisiä toimia ei huomioida, tai ne huomioidaan implisiittisesti, kun laskelman pohjalla oleva aineistoikkuna siirtyy eteenpäin. Esim. aktiivimallin vaikutus ei ole täysipainoisesti perusuralla mukana, koska se oli voimassa vain vuosina 2018 ja 2019. Tästä syystä aktiivimallin leikkurin poiston vaikutuksesta julkiseen talouteen saa huomioida vain viidesosan.
43. Työllisyystoimien julkistaloudellisten vaikutusten arvioinnista ks. myös ”Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen”, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/2020.
44. Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden ala- ja yläikärajan noston yhteisvaikutusta ei ole huomioitu laskelmassa, koska se vaikuttaa vasta pidemmällä aikavälillä. Pitkällä aikavälillä yläikärajan noston negatiivinen vaikutus saat- taan kompensoida alaikärjän noston positiivisen vaikutuksen.
45. Sopivan verokkiryhmän puuttuessa aktiivimallin vaikutusta työllisyyteen ei voitu luotettavasti arvioida jälki- käteen. (Kyyrä ym., 2019. Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT tutkimukset 48). Tämä kuitenkin ei tarkoita, että vaikutusta ei olisi, minkä takia tältä osin on hyödynnetty etukäteisarviota. On myös otettava huomioon, että aktiivimallin yksityiskohdat muuttuivat vielä työryhmän muistion laattimisen jälkeen.
46. Oletukset: Toimeksiannosta syntyy mainittu määrä lisätyöllisiä. Uudistus ei aiheuta kustannuksia.
47. Sillä oletuksella, että toimeksiannolla saadaan toivotut lisätyölliset. Lisäpäiväoikeuden alaikärajan noston vaikutusta ei ole tässä huomioitu, koska se on jo viety painelaskelmaan.
48. Lisäpäiväoikeuden alaikärajan noston vaikutusta ei ole tässä huomioitu, koska se on jo viety painelaskelmaan. Viidesosa aktiivimallin leikkurin poistosta on huomioitu, koska vain vastaava osuus aktiivimallin vaikutuksesta on otettu painelaskelmaan huomioon.
49. Finanssipolitiittisen lain (869/2012) ja budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) mukaan jäsenvaltioiden on varmistet- tava, että julkisen talouden suunnittelu perustuu realistisiin ennusteisiin makrotaloudesta ja julkisesta taloudesta. Julkisen talouden suunnittelmaa koskevan valtioneuvoston asetuksen (120/2014; muutettu asetuksella 601/2017) mukaan valtiovarainministeriön tulee talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon myös kokonaistaloudellista ennustetta ja julkisen talouden ennustetta koskevat valtiontalouden tarkastusviraston johtopäätökset.

50. Valtiovarainministeriön talousennusteita verrataan saatavissa oleviin ennusteisiin, eli 18 muun ennustajan ennusteisiin. Näitä ovat Akava Works, Danske Bank, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), Eläketurvakeskus (ETK), Euroopan komissio, Handelsbanken, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), Kuntarahoitus, Nordea, OP Ryhmä, OECD, Palkansaajien tutkimuslaitos (PT), Pellervon taloustutkimus (PTT), POP Pankki, Suomen Hypoteekkiyhdistys (Hypo), Suomen Pankki, Säästöpankki ja Trading Economics. Näistä kaikki eivät tuota ennusteita samassa laajuudessa, kuin VM.
51. Valtaosa ennustajista ei sisällyttä epidemian toista aaltoa ennusteen perusuraan. Osa ennustajista esittää kuitenkin vaihtoehtoisia skenaarioita joko tekstissä keskustellen tai graafien avulla. OECD, Pellervon taloustutkimus ja Etlä esittävät myös vaihtoehtoisia ennustelukuja valituille muuttujille.
52. Muut tahot, jotka tuottavat ennusteita Suomen talouden kehityksestä ja joita tässä tarkastellaan, ovat julkaisseet ennusteensa 9.6.2020–13.10.2020 välisenä aikana. Valtiovarainministeriön ennuste on julkaistu 5.10.2020 ja ennusteessa on hyödynnetty 18.9.2020 mennessä saatavilla olleita tietoja.
53. Valtiovarainministeriö toteaa ennusteessaan (Taloudellinen katsaus, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-491-2>) seuraavasti: ”Vasta tehokas hoito ja rokote selkiyttävät näkymän. Näin käy aikanaan.” (s. 12.) ”Vuonna 2021 maa-ilma odottaa covid-19-rokotteen käyttöönottoa, mikä merkitsee positiivista riskiä nyt ennustettuun kasvukuvaan (s. 47).” ”Pandemian odotettua nopeampi laantumisen rokotteen löytymisen ansiosta on keskeinen myönteinen riski (s. 31).” Myös OP ilmaisee pitävänsä rokotetta positiivisena riskinä ottamatta kuitenkaan kantaa rokotteen tulemisen ajankohtaan.
54. Kuviossa neljännesvuosittaiset muutokset on ilmaistu volyymin muutoksina vuoden takaiseen neljännekseen verrattuna.
55. Tarkastusvirasto on laskenut, mitä BKT:n kasvuvauhtia ministeriön vuositason ennuste implikoisi vuoden 2020 kolmannella ja neljännellä neljänneksellä, jos oletetaan, että kasvuaste on sama molempina vuosineljänneksinä. Valtiovarainministeriön viralliset ennusteluvut ilmaistaan vuositasolla.
56. Taantuman määritelmänä pidetään talouden supistumista kahtena peräkkäisenä neljänneksenä edelliseen neljännekseen verrattuna. Tilastokeskuksen julkaisemien neljännesvuositilinpidon lukujen mukaan Suomen BKT alkoi supistua vuoden 2019 kolmannella neljänneksellä.
57. Luottamusväli ilmaisee välin, jolla BKT:n ennuste-estimaatti on tietyllä todennäköisyydellä. Vuodelle 2020 valtiovarainministeriö ennustaa, että BKT:n muutos edelliseen vuoteen nähden on 80 prosentin todennäköisyydellä -6 ja -3 % välillä (s. 19). Vuosineljänneksen luottamusväli on johdettu edellä mainittuja vuositason luottamusvälitietoja hyödyntämällä.
58. Esimerkiksi BKT:n volyymin kasvuennusteiden otoskeskihajonta (pl. valtiovarainministeriö) on 1,5 % vuonna 2020, 0,7 % vuonna 2021 ja 0,3 % vuonna 2022. Ilmiö toistuu lähes kaikilla tarkasteltavilla muuttujilla. Hajonnan pientyminen voi johtua siitä, että ennustemallien tuottamat ennusteet lähestyvät ennustehorisontin kasvaessa ennustettavan muuttujan pitkän aikavälin keskiarvoa.
59. Julkisen bruttovelan (EDP-velan) BKT-osuuksien ennusteissa vuoden 2020 arviot vaihtelevat 66,3 prosentista 73,6 prosenttiin.
60. Vaihtotase kuvaa ulkomaisten taloustoimien, kuten ensitulojen, tulojen uudelleenjaon sekä tavaroiden ja palvelujen ulkomaankaupan vaikutusta kansantuloon ja kansantalouden säästämisen ja investointien väliseen tasapainoon (Lähde: Tilastokeskus, https://www.stat.fi/til/mata/2014/07/mata_2014_07_2014-09-15_laa_001_fi.html). Näin ollen vaihtotaseen alijäämä tarkoittaa, että kansantalouden menot ovat tuloja suuremmat ja osa talouden eri sektorien menoista rahoitetaan nettomääräisesti ulkomailta.
61. Seuri, A. ym. (2018). Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen?



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi