

Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta

Tämä muistio sisältää pääkohdat Valtiontalouden tarkastusviraston ennakkolisesta, julkisen talouden kehitystä vuosina 2019 ja 2020 koskevasta arviosta. Arviossa on huomioitu alustava talousarviosuunnitelma ja talousarvioesitys vuodelle 2020 sekä julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020–2023. Arvion perustana on käytetty valtiovarainministeriön riippumatonta talousennustetta sekä muita talousennusteita. Edellisen arvion tarkastusvirasto esitti 23.5.2019 julkaistussa finanssipolitiikan valvonnan arviossa. Tarkastusvirasto julkaisee laajemman finanssipolitiikan valvonnan raportin eduskunnalle annettavana erilliskertomuksena joulukuussa 2019. Siinä käsitellään tätä muistiota laajemmin muun muassa hallituskauden talouspoliittista tavoitteenasettelua, julkisen talouden kestävyyttä ja veropolitiikkaa.

Valtiontalouden tarkastusviraston lakisääteisenä tehtävä on valvoa osana valtiontalouden hoidon tarkastamista finanssipoliittisen lain (869/2012) ja sen nojalla annettujen säännösten, kuten asetuksen julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014), noudattamista. Valvontatehtävän suorittamiseksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut edellä mainittujen säädösten perusteella alustavaa talousarviosuunnitelmaa sekä sen taustalla olevaa aineistoa, mukaan lukien hallituksen talousarvioesitystä vuodelle 2020 ja sen pohjana käytettyä valtiovarainministeriön talousennustetta.

Hallituksen talousarvioesitys vuodelle 2020 ja julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020–2023 annettiin eduskunnalle 7.10.2019. Samassa yhteydessä julkaistiin Suomen alustava talousarviosuunnitelma vuodelle 2020. Euroopan komissio antaa budjettien ennakovalvonta-asetuksen mukaisesti näkemyksensä alustavasta talousarviosuunnitelmasta marraskuussa 2019.

Tiivistelmä arviosta

Alkaneen hallituskauden talouspoliittinen tavoitteenasettelu on laaja. Se käsittää julkisen talouden tasapainotavoitteen, työllisyysasteen kehitystä koskevan tavoitteen, eriarvoisuutta ja tuloerojen kehitystä koskevan tavoitteen sekä hiilineutraaliuden saavuttamista koskevan tavoitteen. Julkiselle taloudelle asetettu tasapainotavoite ei hallitusohjelman valmisteluvaiheessa vaikuttanut erityisen tiukalta, mutta hallituskauden lähtötilanteen sekä tulevien vuosien näkymien huonontuminen on tehnyt siitä haasteellisen. Hallitusohjelman mukaan tasapainotavoite on voimassa normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa. Vaikka tässä ehdossa on tulokinnanvaraisuutta, se on silti perusteltu läpinäkyvyyden ja finanssipolitiikan tarkoituksenmukaisen mitoituksen kannalta.

Julkisen talouden suunnitelma vastaa olennaisilta osin lainsäädännön vaatimuksia. Tavoitteet on asetettu velvoitteiden mukaisesti, mutta niitä ei tämän hetkisten ennusteiden perusteella tulla saavuttamaan ilman lisätoimia. Hallitus ei ole vielä tässä julkisen talouden suunnitelmassa esittänyt täsmällisiä keinoja, joilla kehitys saataisiin käännettyä tavoitteiden mukaiseksi.

Tämänhetkisen arvion mukaan on olemassa riski siitä, että Suomi ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osaa vuonna 2020. Tilanteeseen vaikuttaa osaltaan kertaluonteisen tulevaisuusinvestointiohjelman alkaminen vuonna 2020 sekä se, että hallituskaudelle päätetyt pysyvät menolisäykset ovat etupainotteisia verrattuna verotulojen lisäykseen, jotka parantavat rakenteellista jäämää. Julkisyhteisöjen rakenteelliseen jäämään saattaa siten olla syntymässä säännösten kannalta olennainen merkittävä poikkeama. Merkittävän poikkeaman raja-arvon ylitys on tämänhetkisten tietojen valossa kuitenkin pieni. Myös julkisyhteisöjen menot ovat ennakoarvion mukaan kasvamassa sallittua nopeammin vuonna 2020. Arvioihin sisältyvästä epävarmuudesta huolimatta tarkastusvirasto kehottaa valtioneuvostoa kiinnittämään huomiota riskiin merkittävästä poikkeamasta vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan velvoitteista. Lopullinen arvio säännösten noudattamisesta vuonna 2020 tehdään keväällä 2021.

Hallitusohjelmassa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys on huomioitu tavoittelemalla työllisyyden sekä julkisen palveluntuotannon tuottavuuden parantumista. Toteutuessaan nämä tavoitteet vahvistaisivat julkisen talouden

kestävyyttä. Yksi keskeinen keino kestävyyden vahvistamiseen on sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kehittäminen huomioiden sekä julkistaloudelliset että hoidon saatavuutta ja laatua koskevat tarpeet. Hallitusohjelma antaa hyviä lähtökohtia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen valmisteluun. Järjestämisvastuun siirtäminen nykyistä selkeästi suu-remmille väestöpohjille on edellytys sille, että palveluiden tuotanto voi olla jatkossa sekä taloudellista että vaikuttavaa.

Hallitus tavoittelee työllisyystoimillaan 60 000 lisätyöllisen saavuttamista. Työllisyyspotentiaalien perusteella arvioituna tavoitteen saavuttaminen on mahdollista, mikäli toimenpiteiden valmistelussa ja toteutuksessa edetään määrätietoisesti. Kun otetaan huomioon työllisyyspotentiaalien erot eri väestöryhmissä, kohdistetut reformit ovat todennäköisin tapa edetä kohti työllisyystavoitetta ilman liian korkeita kustannuksia. Pohjoismaiden välinen vertailu osoittaa suurimman työllisyyspotentiaalivanhemmissa ikäluokissa.

Tällä hetkellä vaalikauden alun finanssipolitiikka ei näytä selkeästi suhdanteita vahvistavalta eikä suhdanteita heikentävältä. Hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelman mukaiset tarkastelut vuonna 2020 työllisyystoimien, pysyvien menolisäysten ja kertaluonteisen investointiohjelman loppuosan toteuttamisesta ovat asianmukaisia. Vastaavasti valtion menokehyssääntöön tuotu nk. poikkeusolojen mekanismi on perusteltu, sillä nelivuotista kehystä asetettaessa ei voida ennakoida samalle ajanjaksolle osuvaa vakavaa taantumaa, jonka toteutuessa voisi olla perusteltua lisätä menoja talouden elvyttämiseksi.

Valtiovarainministeriön BKT-ennuste vuodelle 2019 on korkeimpien ennusteiden joukossa. VM:n BKT:n kasvun ennusteet vuodelle 2020 ja 2021 ovat sen sijaan mediaaniennustetta sekä keskiarvoa matalammat. Kokonaisuudessaan VM:n talousennustetta, joka muodostaa pohjan julkisen talouden suunnitelmalle, ei voi tarkastelun perusteella pitää säännösten tarkoittamalla tavalla epärealistisena.

Hallituskauden talouspoliittinen tavoitteenasettelu on pääpiirteissään johdonmukaista

Hallituskauden talouspoliittisten tavoitteiden kokonaisuus on laaja. Se käsittää julkisen talouden tasapainotavoitteen, työllisyysasteen kehitystä koskevan tavoitteen, eriarvoisuutta ja tuloerojen kehitystä koskevan tavoitteen sekä hiilineutraaliuden saavuttamista koskevan tavoitteen. Julkisen talouden kehitystä koskeva tasapainotavoite on kiinteässä ajallisessa yhteydessä ja vaikutusyhteydessä asetettuun työllisyystavoitteen, vaikkakin työllisyysasteen parantamisen keinoilla voi olla keskenään vaihtelevia vaikutuksia julkisen talouden tasapainoon. Eriarvoisuuden, tuloerojen ja hiilineutraaliuden vaikutussuhde julkisen talouden tilaan vaalikauden aikana on puolestaan monimutkaisempi, ja lisäksi hiilineutraaliutta koskevalla tavoitteella on eri aikajänne kuin muilla tavoitteilla.

Julkiselle taloudelle on asetettu hallitusohjelmassa ja vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa tasapainotavoite, jonka mukaan tulojen ja menojen tasapaino tulisi saavuttaa vuonna 2023. Asetettu tavoite on tiukka. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän, hallituksen jo päättämät toimet huomioivan VM:n ennusteen mukaan julkisen talouden ennakoitaan vuonna 2023 olevan 1,4 prosenttia alijäämäinen suhteessa BKT:hen. Kuitenkaan hallitusohjelmaa laadittaessa tavoite ei vaikuttanut erityisen tiukalta suhteessa sen hetkisiin ennusteisiin. Tuolloin valtiovainministeriön kehitysarvion perusteella vuodelle 2023 ennakoitiin noin 0,6 prosentin alijäämää. Tämä oli huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi vuoden 2015 syksyllä ennakoitu julkinen alijäämä silloisen vaalikauden lopulle.

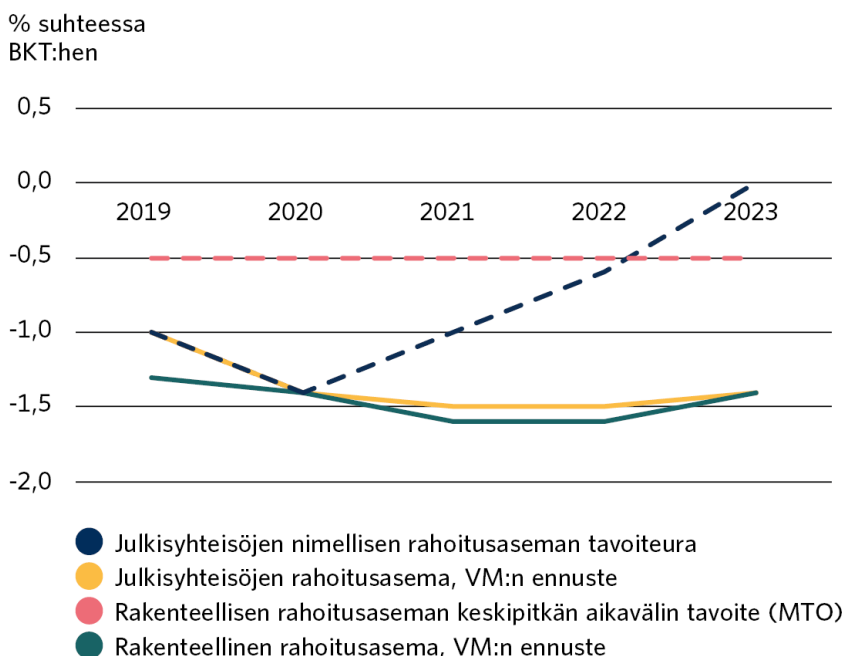
Julkisen talouden tasapainotavoitteen on kytketty ehto, jonka mukaan tavoite on voimassa normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa. Ehdon muotoilu jättää jossain määrin tilaa erilaisille tulkinnoille. Yleisesti ottaen se on silti perusteltu. Mikäli kansainvälinen taloustilanne osoittautuu vaalikauden aikana hyvin heikoksi, tasapainotavoitteen voimassa pitäminen voisi aiheuttaa perusteetonta suhdanteita vahvistavaa finanssipolitiikkaa. Tavoitteenasettelun läpinäkyvyyden kannalta on myös hyvä, että tavoitteen liittyvä varauma on tuotu jo ennakkoon esiin eikä tavoitteenasettelua tarvitse muokata kesken vaalikauden.

On hyvä, ettei hallitusohjelmassa ole asetettu julkisen velan määrää tai veroastetta koskevia tavoitteita, joita on aiemmin esiintynyt tavoitteenasettelussa. Velkkestävyyden kannalta julkisen velan määrän kehitys on toissijaista verrattuna velan ja nettovelan (ottaen soveltuvin osin huomioon myös julkisen varallisuuden) BKT-suhteen kehitykseen. Veroastetta koskeva tavoite puolestaan rajoittaisi tarpeettomasti finanssipolitiikan keinovalikoimaa hallituskauden aikana.

Julkisen talouden suunnitelma vastaa olennaisilta osin lainsäädännön vaatimuksia

Julkisen talouden suunnitelmassa on asetettu finanssipoliittisen lain (869/2012) 2 §:n mukainen, julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (Medium-Term Objective, MTO) -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tavoite on asetettu finanssipoliittisen sopimuksen mukaisen minimitason mukaisesti. Julkisen talouden suunnitelmassa on asetettu julkisen talouden rahoitusaseman BKT-suhdetta koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä näiden lisäksi tavoite julkisen talouden osa-alueille. Nämä tavoitteet on asetettu siten, että ne johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen.

Nämä tavoitteet eivät kuitenkaan toteudu valtiovarainministeriön ennusteen valossa (ks. kuvio 1). Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan rakenteellinen jäämä on -1,4 % suhteessa BKT:hen vuonna 2023. Tämä on 0,9 prosenttiyksikköä enemmän kuin hallituksen asettama keskipitkän aikavälin tavoite rakenteelliselle jäämälle (MTO), joka on myös finanssipoliittisen sopimuksen minimitaso. Hallituksen asettama nimellinen rahoitusasematavoite vuodelle 2023 on 0,0 % suhteessa BKT:hen. Valtiovarainministeriön ennuste vuoden 2023 rahoitusasemalle on -1.4 % suhteessa BKT:hen.



Kuvio 1: Hallituksen asettamat rahoitusasematavoitteet ja valtiovarainministeriön ennusteet. Lähde: VM, julkisen talouden suunnitelma

Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (120/2014) 3§ edellyttää, että julkisen talouden suunnitelmassa esitetään julkisen talouden ja sen alasektoreiden keskeisiä tulo- ja menoeriä koskevat arviot sekä ilman lainsäädäntömuutoksia että siten, että lainsäädäntöä muutetaan valtioneuvoston yksilöimällä tavalla. Näistä kummastakin vaihtoehdosta tulisi asetuksen mukaan esittää sen vaikutus julkisen talouden keskipitkän aikavälin rakenteelliseen rahoitusasemaan ja pitkän aikavälin kestävyYTEEN. Lisäksi tulisi esittää tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet ja niiden arvioitu taloudellinen vaikutus asetettujen rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Näitä yksilöityjä toimenpiteitä ei julkisen talouden suunnitelmassa ole vielä esitetty. Tämän taustalla on osin se, että hallituskausi on vasta aluillaan.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä on 3,1 miljardia euroa eli -1,2 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2023. Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (120/2014) 3 § edellyttää, että kuntatalouden rahoitusasemalle asetetaan asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Kuntatalouden rahoitusasemalle on asetettu tavoite, jonka mukaan sen alijäämän tulisi olla korkeintaan 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2023. Hallitus on julkisen talouden suunnitelmassaan päättänyt, että sen toimenpiteiden nettovaikutus vuonna 2023

lisää kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 miljoonaa euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa hallituksen menorajoitteeseen sisältyvien toimenpiteiden ja niihin liittyvien valtionapujen muutoksen yhteisvaikutuksen kuntatalouteen arvioidaan kuitenkin olevan lähes neutraali. Kokonaisuudessaan menorajoitteen taso ei siten vie kuntataloutta lähemmäksi rahoitusasematavoitetta, mutta se ei myöskään vaikeuta tavoitteen saavuttamista.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattamisessa on merkittävän poikkeaman riski vuonna 2020

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa tarkastellaan julkisen talouden pysymistä keskipitkän aikavälin tavoitteessa tai edistymistä sitä kohti. Arvio tehdään rakenteellisen jäämän muutoksen sekä menosäännön avulla. Suomi on sopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa, ja sitä koskevat tämän osion velvoitteet. Tarkastusvirasto arvioi ennakkolisesti säännösten noudattamista vuosina 2019–2020. Lopulliset arviot tehdään tarkasteluvuotta seuraavana keväänä.

Rakenteellinen jäämä kuvaa bruttokansantuotteeseen suhteutettua rahoitusasemaa, josta on poistettu suhdannevaihteluiden ja kertaluonteisten toimien vaikutus. Rinteen hallituksen asettama keskipitkän aikavälin tavoite on saavuttaa vähintään -0,5 prosentin rakenteellinen jäämä. Tavoite on asetettu finanssipoliittisen sopimuksen ja vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten mukaisesti. Menosääntö puolestaan asettaa julkisyhteisöjen menojen kasvulle enimmäisvauhdin.

Suomi on hyötynyt säännösten joustavuudesta siten, että Suomelle on myönnetty rakenneuudistuslausekkeen johdosta kevennystä vaatimukseen 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosille 2017–2019. Jousto vaikuttaa tässä arvioissa sekä rakenteellisen jäämän säännön että menosäännön noudattamiseen vuonna 2019.

Tämänhetkisen arvion mukaan rakenteellinen jäämä heikkenee vuonna 2019 vuoden 2018 -1,0 prosentista -1,3 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen ja vuonna 2020 edelleen -1,4 prosenttiin. Joustotekijän ansiosta vuonna 2019 sääntöön syntyisi vain pienehkö poikkeama alijäämän heikkenemisestä huolimatta. Sen sijaan vuodelle 2020 saatetaan olla syntymässä säännösten kannalta olennainen merkittävä poikkeama (ks. liitetaulukko 1). Merkittävän poikkeaman raja-arvon ylitys on tämänhetkisten tietojen valossa hyvin pieni, ja lukuihin liittyy vielä runsaasti epävarmuutta. Tarkastusvirasto arvioi, että myös menosäännön noudattamiseen vuonna 2020 liittyy merkittävän poikkeaman riski. Menosäännön mukaisesti lasketut julkisyhteisöjen menot ovat siis ennakoarvion mukaan kasvamassa sallittua nopeammin ensi vuonna (ks. liitetaulukko 2). Myös niin kutsuttu kumulatiivinen eli kahden vuoden keskiarvon huomioiva poikkeama ylittäisi merkittävän poikkeaman rajan sekä 2019 että 2020. Vuonna 2019 menosääntöön syntyvä poikkeama jää ennakoarvion perusteella alle merkittävän poikkeaman rajan.

Edellä esitetyn perusteella on olemassa riski siitä, että Suomi ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osaa vuonna 2020. Tilanteeseen vaikuttavat osaltaan kertaluonteisen tulevaisuusinvestointiohjelman alkaminen vuonna 2020 sekä se, että hallituskaudelle päätetyt pysyvät menolisäykset ovat etupainotteisia verrattuna verotulojen lisäykseen, jotka parantavat rakenteellista jäämää. Vaikka arvioihin sisältyy epävarmuutta, tarkastusvirasto kehottaa valtioneuvostoa kiinnittämään huomiota riskiin merkittävästä poikkeamasta vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan velvoitteista. Lopullinen arvio säännösten noudattamisesta vuonna 2020 tehdään keväällä 2021.

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio tarkastelee EU:n perussopimuksessa määriteltyjen alijäämä- ja velkakriteerien noudattamista. Velkakriteerin mukaan julkisyhteisöjen bruttovelka ei saa ylittää 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vastaavasti alijäämäkriteeri asettaa julkisyhteisöjen nimelliselle alijäämälle raja-arvoksi 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Tilastokeskuksen (21.10.2019) mukaan julkisyhteisöjen velkasuhde oli 59 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018, ja valtiovarainministeriö ennustaa syksyn 2019 taloudellisessa katsauksessa velkasuhteen pysyvän 59 prosentin tuntumassa vuosina 2019–2020. Velkasuhde alittanee tarkasteluvuosina 60 prosentin viitearvon, joten ennakkolisesti arvioiden Suomi tulisi noudattamaan velkakriteeriä tarkasteluvuosina. Velkasuhde kääntyy valtiovarainministeriön ennusteessa kasvuun vuonna 2021, mikä voi jatkossa aiheuttaa riskin sääntöjen noudattamisen näkökulmasta.

Julkisyhteisöjen alijäämä oli Tilastokeskuksen (21.10.2019) mukaan 0,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018, ja valtiovarainministeriön ennusteessa alijäämä kasvaa -1,4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2020 mennessä. Alijäämälle asetettu 3 prosentin viitearvo alittuu tarkastelujaksolla selvästi. Vielä tämän vuoden keväällä valtiovarainministeriö kuitenkin ennusti alijäämän saavuttavan tasapainon vuonna 2020.

Julkisen talouden kestävyden varmistaminen edellyttää julkisten palvelujen tuottavuuden parantamista

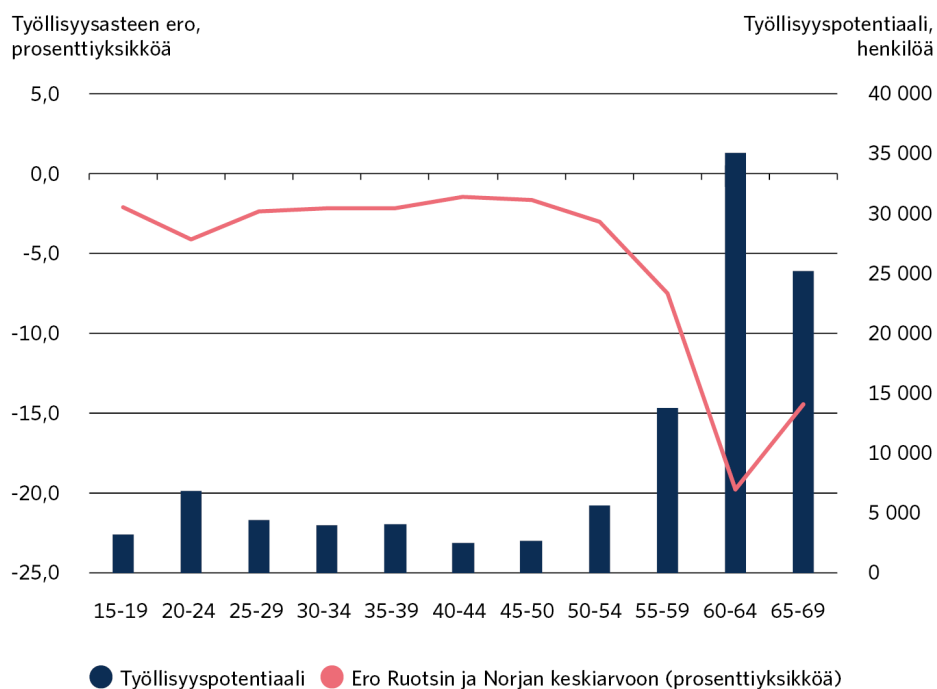
Hallitusohjelmassa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys on huomioitu tavoittelemalla työllisyyden sekä julkisen palvelutuotannon tuottavuuden parantamista. Toteutuessaan nämä tavoitteet vahvistaisivat julkisen talouden kestävyttä. Työllisyyden lisäämisen ohella keskeinen keino kestävyden vahvistamiseen on sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kehittäminen huomioiden sekä julkistaloudelliset että hoidon saatavuutta ja laatua koskevat tarpeet. Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon menotaso vastaa nykyisellään EU:n keskitasoa, mutta väestön ikääntyminen aiheuttaa menojen nousupainetta. Nousupaine koskee EU-jäsenmaiden ja EU-komission yhteisen AWG-työryhmän tarkastelujen perusteella lähinnä pitkäaikaishoitoa, kuten vanhustenhoitoa, ja huomattavasti vähemmässä määrin varsinaisia terveydenhoitomenoja.

Hallitusohjelma antaa hyviä lähtökohtia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen valmisteluun. Järjestämisvastuun siirtäminen nykyistä selkeästi suuremmille väestöpohjille on edellytys sille, että palveluiden tuotanto voi olla jatkossa sekä taloudellista että vaikuttavaa. Vaikka kustannushyödyt eivät toteudu automaattisesti, suuremmat järjestäjäyksiköt tarjoavat kuitenkin paremmat lähtökohdat taloudellisten hyötyjen saavuttamiseen muun muassa tuotannon mittakaavaetujen ja suurempien hankintojen muodossa sekä tuottavuutta parantavien (esim. digitaalisuutta tai johtamisjärjestelmiä koskevien) uudistusten nopeamman käyttöönoton kautta.

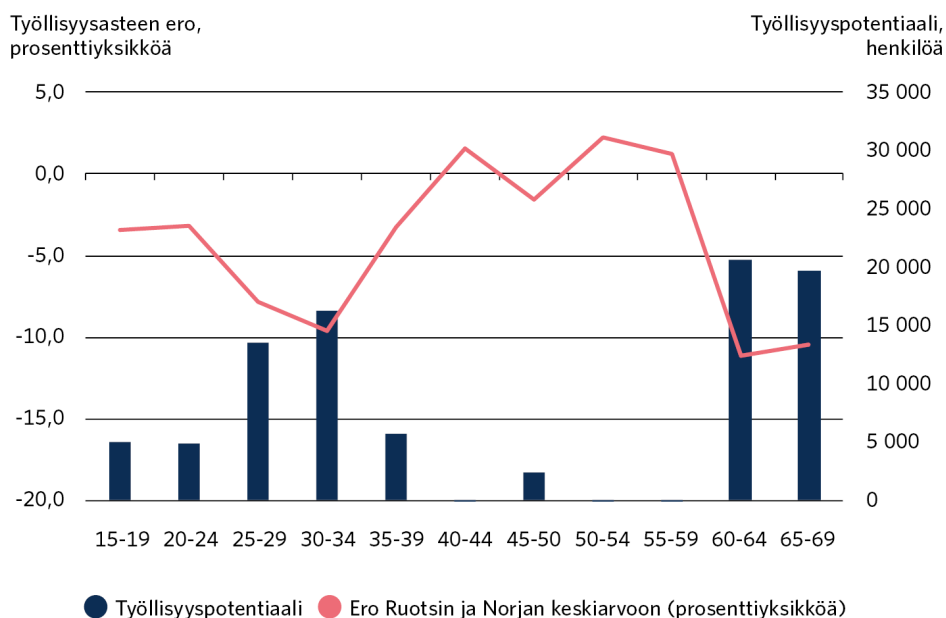
Työllisten määrän lisääminen tavoitteen mukaisesti on mahdollista, mikäli toimenpiteitä onnistutaan kohdentamaan oikein

Uusi hallitus tavoittelee työllisyystoimillaan 75 prosentin työllisyysasteen (60000 lisätyöllistä) saavuttamista vuoteen 2023 mennessä. Toistaiseksi toimenpiteiden konkreettisesta sisällöstä on tiedossa melko vähän sellaisia yksityiskohtia, joiden työllisyysvaikutuksia voitaisiin arvioida. Hallitusohjelman mukaisilla toimenpiteillä voi olla myös työllisyystavoitteen kannalta vääransuuntaisia vaikutuksia. Hallitusohjelmassa linjattiin luopuminen aktiivimallista. Malli on työ- ja elinkeinoministeriön tilaamaan raportin (VATT Tutkimukset 189) mukaan saattanut lisätä ansioturvaa saavien henkilöiden työttömyyden päättymisen todennäköisyyttä. Mallin vaikutusten arviointi on kuitenkin vaikeaa.

Työllisyystoimien valmistelussa olisi hyödyllistä huomioida erot eri väestöryhmien työllisyyspotentiaaleissa ja näiden erojen taustatekijöissä. Verratessa Suomen työllisyysastetta ikä- ja sukupuoliryhmittäin Pohjoismaiden keskiarvoon erottuu kolme kohderyhmää, joista löytyy suurin työllisyyspotentiaali: ikääntyneet, lapsensaamiässä olevat naiset sekä nuoret. On kuitenkin huomattava, että erityisesti Tanskassa nuorten työllisyys eroaa merkittävästi muista Pohjoismaista. Jos Tanska jätettäisiin vertailun ulkopuolelle (jolloin jäljelle jäisivät Norja ja Ruotsi), ainoastaan nuorten naisten sekä ikääntyneiden ryhmät erottuisivat enää työllisyyspotentiaalinsa puolesta Suomessa.



Kuvio 2: Työllisyysasteiden ero verrattaessa Suomea Ruotsin ja Norjan keskiarvoon sekä työllisyyspotentiaali – miehet ikäryhmittäin. Lähde: VTV:n laskelmat Eurostatin ja Tilastokeskuksen tietojen perusteella



Kuvio 3: Työllisyysasteiden ero verrattaessa Suomea Ruotsin ja Norjan keskiarvoon sekä työllisyyspotentiaali – naiset ikäryhmittäin. Lähde: VTV:n laskelmat Eurostatin ja Tilastokeskuksen tietojen perusteella

Suora vertailu Ruotsiin antaa laadullisesti samankaltaisia tuloksia. Kun kuitenkin huomioidaan osa-aikatyön yleisyys erityisesti Ruotsissa, nuorten naisten potentiaali työllisyyden näkökulmasta asettuu jossain määrin kyseenalaiseksi. Osa-aikatyö ei ole Suomessa kovin yleistä. Vertailua vaikeuttaa myös se, että Ruotsissa perhevapailta olevat ihmiset tilastoidaan työllisiksi, kun taas Suomessa heidät lasketaan ei-työllisten joukkoon (ks. Kambur & Pärnänen 2017). Tästä syystä pelkästään työllisyysasteiden vertailu ei anna maiden välisistä eroista selkeää kuvaa varsinkaan pienten lasten äitien kohdalla. Ongelmaa kasvattaa se, että perhevapaja järjestelmät ovat erilaisia Suomessa ja Ruotsissa.

Jos verrataan työllisyysasteen sijaan työssäoloastetta, suomalaisten ja ruotsalaisten naisten välillä ei ole merkittävää eroa. Alle kolmevuotiaiden lasten äitien välillä on tosin silti huomattava ero eri maissa. Kun työssäoloastetta käytetään mittarina työssäkäynnistä, ero suomalais- ja ruotsalaisnaisten välillä kaventuu kuudesta prosenttiyksiköstä noin kahteen prosenttiyksikköön.

Työikäprofiili osoittaa selvästi, että merkittävin potentiaali työllisyyden lisäämiseen löytyy ikääntyneistä – erityisesti ikääntyneistä miehistä. Pelkästään 55–69-vuotiaissa miehistä on hallituksen työllisyystavoitetta suurempi yli 60 000 ihmisen työllisyyspotentiaali. Naisten ollessa kyseessä suurin potentiaali puolestaan on 60–69-vuotiaiden joukossa (40 000 ihmistä).

Yleisemmin voidaan myös todeta, ettei etenkin suomalaisten miesten työllisyysaste missään ikäryhmässä ole korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa. Siksi sellaisia uudistuksia, jotka eivät kohdistu mihinkään ikäryhmään erityisesti, voidaan pitää perusteltuina. Kun otetaan huomioon työllisyyspotentiaalinen erot eri ikä- ja sukupuoliryhmissä, kohdistetut reformit ovat kuitenkin todennäköisin tapa saavuttaa työllisyystavoite ilman liian korkeita kustannuksia. Erityisesti ikääntyneiden tapauksessa voisi olla tarvetta tarkastella kokonaisuudessaan heitä koskevia kannustin- ja tukijärjestelmiä, koulutus- ja työnhakuneuvontaa sekä aktiivista työvoimapolitiikkaa.

Finanssipolitiikan mitoitus vaalikauden alussa ei ole selkeästi myötä- eikä vastasyklisiä

Hallitusohjelma ja julkisen talouden suunnitelma lisäävät pysyviä julkisia menoja noin 1,4 miljardilla eurolla. Julkisen talouden suunnitelmassa päätettiin, että pääosa menolisäyksistä astuu voimaan vuonna 2020. Päätosperäiset menolisäykset rahoitetaan suurelta osin verotuloja lisäämällä. Hallitusohjelmaan sisältyy yhteensä 3 miljardin euron suuruinen kertaluonteinen investointiohjelma vuosille 2020–2023. Julkisen talouden suunnitelmassa tehtiin päätökset 1,4 miljardin euron käytöstä vuosina 2020–2022.

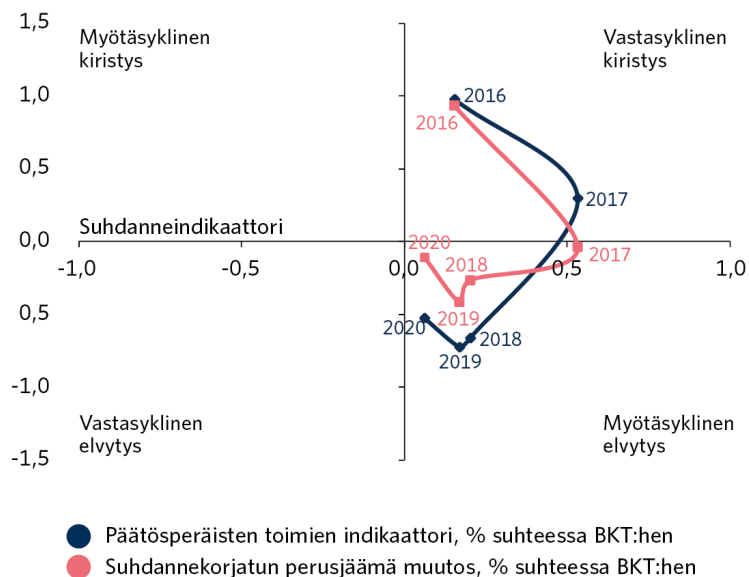
Julkisen talouden suunnitelman mukaan hallituksen päättämät pysyvät menolisäykset ovat hallituskaudella etupainotteisia suhteessa siihen, kuinka verotuloja lisäävät veroperustemuutokset kasvattavat tuloarvioita. Veroperustemuutosten joukossa on parafiinisen dieselin verotuen poistaminen, joka vastaa hallitusohjelmassa sovittua yritystukien leikkausta. Jatkossa olisi edelleen tärkeää pyrkiä asettamaan yritystukia tärkeysjärjestykseen niiden vaikuttavuuden perusteella ja luopua tehottomiksi todetuista tuista.

On perusteltua tarkastella menopäätöksiä hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2021 talousarvion valmistelun yhteydessä, mikäli hallituksen päätöksillä ei vaikutusarvioiden perusteella ole asetetun välitavoitteen mukaisesti pystytty myötävaikuttamaan työllisyyden kohenemiseen. On lisäksi asianmukaista, että julkisen talouden suunnitelmassa päätökset kertaluonteisen investointiohjelman loppuosan (1,7 miljardia euroa) toimeenpanosta on kytketty työllisyystoimia ja menolisäyksiä koskevaan tarkasteluun.

Kun otetaan huomioon tarve suhdanteita tasoittavalle finanssipolitiikalle, tarkasteluun kuitenkin sisältyy suhdannetilannetta koskeva riski. Ongelmallinen tilanne voisi syntyä, mikäli suhdannetilanne osoittautuisi tarkasteluhetkellä hyvin huonoksi ja samalla todettaisiin, että tehdyt päätökset eivät toteuta asetettua työllisyystavoitetta. Tällöin mahdollisesti toteutettava finanssipoliittinen sopeutus saattaisi olla suhdannetta voimistavaa ja siten johtaa jo ennalta huonon talouskehityksen heikentymiseen.

Finanssipolitiikan mitoitusta suhteessa suhdannetilanteeseen voidaan arvioida vaihtoehtoisilla tavoilla, joihin kaikkiin liittyy epävarmuutta. Esimerkiksi suhdannetilanteen ennakointi tulevalla vuodelle ja jopa kuluvalle vuodelle on vaikeaa. Tarkastusviraston käyttämien indikaattorien (ks. kuvio 4) perustella finanssipolitiikka on vuonna 2020 jossain määrin

elvyttävää. Mittarit osoittavat lievää myötäsyklisyyttä. Käytettävissä olevien arvioiden perusteella finanssipolitiikka on lähellä neutraalia vuonna 2021. Arviot suhdannetilanteesta saattavat vielä hyvinkin muuttua, mikä voi muuttaa myöhemmin johtopäätöksiä finanssipolitiikan mitoituksesta suhteessa suhdanteeseen.



Kuvio 4: Finanssipolitiikan mitoitus vuosina 2016–2020: päätösperäisten toimien indikaattori ja suhdannekorjatun perusjäämän muutos, % suhteessa BKT:hen. Lähde: VM, VTV:n laskelmat

Menokehysjärjestelmään tuotu poikkeusolojen mekanismi ei vaaranna kehysjärjestelmän uskottavuutta

Rinteen hallituksen kehysääntö jatkaa pääpiirteiltään aiempien hallitusten kehysääntöjen linjalla. Suurin muutos aiempaan on nk. poikkeusolojen mekanismin tuominen mukaan kehysääntöön. Lisäksi kehysääntöön on palautettu kirjaus siitä, ettei verotukia käytetä kehysten kiertämiseen. Hallituksen kertaluontoisten tulevaisuusinvestointien kokonaisuuteen liittyy kirjaus, jonka mukaan menokehysten tasoa lasketaan vastaavasti, mikäli ohjelman loppuosalle tehty 1,7 miljardin varaus jää käyttämättä. Tällainen ehdollinen kirjaus, jonka mukaan tiettyjen kehyksessä olevien menojen jäädessä käyttämättä tulee kehystä laskea vastaavasti, on tehty myös hävittäjähankintojen ja energiaveron palautusjärjestelmän kohdalla. Kyseessä olevien menojen luonne huomioon ottaen tällainen ehdollinen, kehystasoa tarvittaessa laskeva kirjaus on perusteltu. Se myös antaa tarpeellista joustavuutta kehukseen, mikäli kuva kyseisten menojen käytön tarpeellisuudesta muuttuu kehyskauden aikana.

Tarkastusvirasto on esittänyt aiempien hallitusten kehysääntöjä koskevia huomioita osana finanssipolitiikan valvonnan raportointia. Osa näistä huomioista on yhä ajankohtaisia. Erityisesti finanssisijoitusten tarkempi määrittely kehysääntöön olisi ollut tärkeää. Kehysääntöön periaatteiden noudattamisen näkökulmasta on olennaista, että kehysten ulkopuolella olevat finanssisijoitukset säilyttävät arvonsa. Tämän periaatteen toteutumisen läpinäkyvyyttä olisi tärkeää parantaa kirjaamalla selkeästi finanssisijoituksen käyttötarkoitus ja mahdollinen elinkaari sekä varmistamalla, että finanssisijoituksia ei käytetä toimintamenojen tai avustusten kaltaisiin menoihin. Myös osakelahjoitusten käsittelyä kehysääntöön näkökulmasta olisi ollut tärkeä selkeyttää. Valtiovarainministeriön aiemmin tänä vuonna julkaisemassa Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019–2023 -raportissa on esitetty hyvin perusteltuja ehdotuksia näiden kohtien selkeyttämiseksi.

Poikkeusolojen mekanismin tavoite on tuoda joustoa kehukseen vakavassa suhdannetaantumassa. Tällaisen mekanismin olemassaolo on perusteltua, sillä nelivuotista kehystä asetettaessa ei voida ennakoita samalle ajanjaksolle osuvaa vakavaa taantumaa, jonka toteutuessa voi olla perusteltua lisätä menoja talouden elvyttämiseksi ilman että kehysääntö

sitä estää. Uudessa mekanismissa on pyritty kirjaamaan kriteerit tilanteelle, jossa mekanismi otetaan käyttöön. Myös mekanismin mahdollistaman menojen kasvun määrä on määritelty selkeästi. Nämä kummatkin ovat tärkeitä ominaisuuksia uskottavalle mekanismille.

Poikkeusolojen mekanisme ei voida kattavasti arvioida ennen kuin sitä on ensimmäisen kerran käytetty, sillä mekanismin käyttöön liittyy tulkinnanvaraisuutta. Hallitusohjelman kirjausten perusteella joitakin alustavia huomioita mekanismin käytettävyydestä voidaan kuitenkin jo esittää. Mekanismin käynnistämässä on huomioitu toisaalta selkeitä taantumaa kuvaavia indikaattoreita, joita arvioidaan riippumattomasti tuotettujen tietojen perusteella, ja toisaalta talouden kokonaiskuva, mikä muodostaa tasapainoisen tavan arvioida suhdannetilannetta. Käytännössä saattaa kuitenkin olla vaikeaa reagoida oikea-aikaisesti suhdannetaantumaa, kun otetaan huomioon esimerkiksi viive BKT:n kehitystä kuvaavien tietojen valmistumisessa, mekanismin käynnistymistä edellyttävän päätöksentekoprosessin kesto ja se, että työttömyys reagoi muutoinkin viiveellä taantumaa.

Mikäli mekanismin liitettyjä numeerisia indikaattoreita tarkastellaan siitä näkökulmasta, milloin mekanismi olisi voitu aktivoida aiemmin historiassa, niin toteutuneiden BKT-tietojen perusteella näyttää siltä, että mekanismi olisi indikaattoreiden perusteella voitu aktivoida esimerkiksi vuoden 2008 lopulla tai vuoden 2009 alussa sekä vuosina 1990–1991. Kummatkin ajankohdat ovat poikkeuksellisia taantumia, joten mekanismin ei vaikuta liittyvän suurta riskiä siltä, että indikaattorit reagoisivat liian herkästi talouden käännteisiin ja mekanismi käynnistettäisiin liian väljin perustein. Suurempi riski mekanismin käytettävyydessä saattaakin olla, ettei sitä ehditä käynnistää oikea-aikaisesti. Vaikuttaa siten siltä, että mekanismin aktivointi korkealla kynnyksellä voi johtaa elvytyksen liian myöhäiseen ajoitukseen. Toisaalta hyvin nopea reagointi ennen suhdannekuvan selkeytymistä heikentäisi mekanismin uskottavuutta.

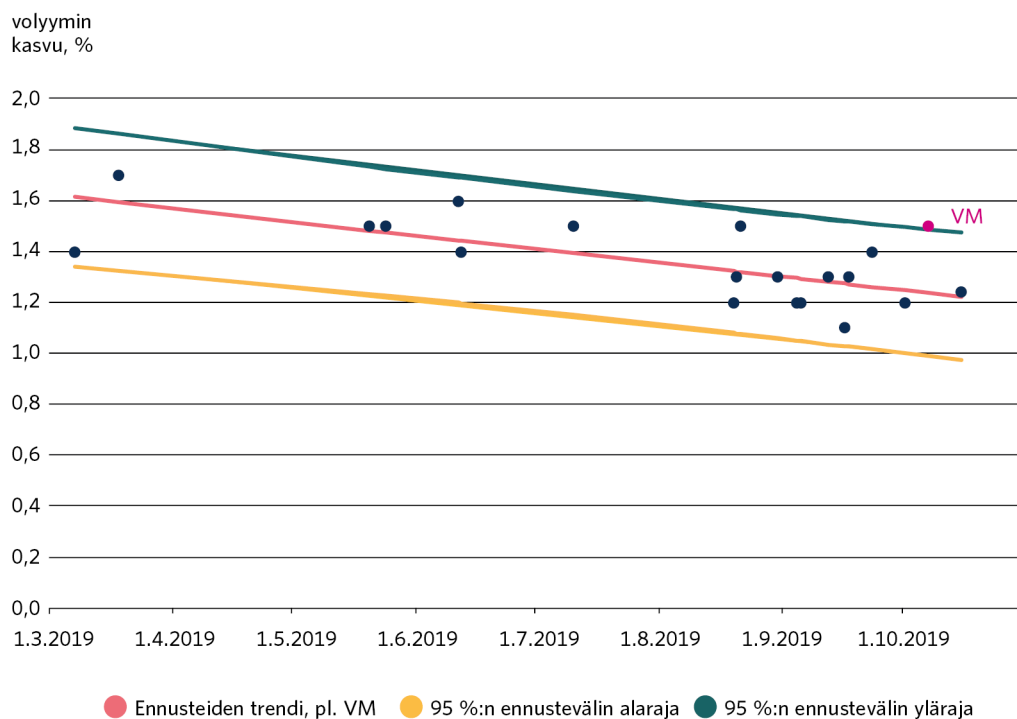
Julkisen talouden suunnitelman perustana oleva valtiovarainministeriön ennuste ei ole epärealistinen

Finanssipoliittisen lain (869/2012) ja budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen talouden suunnittelu perustuu realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmaa koskevan valtioneuvoston asetuksen (120/2014; muutettu asetuksella 601/2017) mukaan valtiovarainministeriön tulee talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon kokonaistaloudellista ennustetta ja julkisen talouden ennustetta koskevat valtiontalouden tarkastusviraston johtopäätökset.

Talousarvioesitys ja julkisen talouden suunnitelma perustuvat valtiovarainministeriön laatimaan suhdanne-ennusteseen ja arvioon keskipitkän ja pitkän aikavälin kasvusta. Vuodelle 2019 valtiovarainministeriö ennustaa 1,5 prosentin bruttokansantuotteen (BKT) kasvua, vuodelle 2020 se ennustaa 1,0 prosentin kasvua ja vuodelle 2021 0,9 prosentin kasvua. Kevään kehysvalmistelu perustui arvioon 1,7 prosentin, 1,4 prosentin ja 1,2 prosentin talouskasvusta samoille vuosille.

Syksyn ennuste vuodelle 2019 on seurattujen Suomen talouden ennustajien mediaaniennustetta (1,3) sekä keskiarvoa (1,4) korkeampi ja korkeimpien ennusteiden joukossa. Seuratuista ennustajista yhteensä seitsemän ennusti vuodelle 2019 vähintään 1,5 prosentin kasvua, kun taas kolmetoista ennustaa korkeintaan 1,4 prosentin kasvua. Kun otetaan huomioon kaikkien ennustajien viimeisten ennustekatsauksien julkaisupäivämäärät, käy myös ilmi, että ennusteet synkenevät ajan myötä.

Kuviossa 5 esitetään Suomen talouden ennustajien tuoreimmat BKT-ennusteet vuodelle 2019 julkaisupäivämäärään peilattuna. Keskimmäinen viiva kuvaa ennusteiden lineaarisen trendin (pl. VM:n ennuste) ja alimmainen sekä ylimmäinen viiva kuvaavat vastaavan t-jakauman 95 %:n ennustevälin. Kuvio havainnollistaa ennusteiden kehitystä ajan kuluessa: mitä myöhemmin ennuste on laadittu, sitä enemmän informaatiota ja ennakkotietoa Tilastokeskuksen laatimasta kansantalouden tilinpidosta on ollut mahdollista ottaa huomioon ennustetta laadittaessa. Ajanjakson lopussa olevat ennusteet ovat siis todennäköisesti tarkempia kuin ajanjakson alussa laaditut ennusteet. Näin tarkasteltuna VM:n BKT-ennusteen vuodelle 2019 voi tulkita optimistiseksi, sillä se on suunnilleen samansuuruinen kuin sen julkaisuhetken ennusteiden 95 %:n ennustevälin yläraja.



Kuvio 5: BKT-ennusteita vuodelle 2019. Lähde: ennusteiden tekijät, VTV

VM:n BKT:n kasvun ennusteet vuodelle 2020 ja 2021 ovat sen sijaan mediaaniennustetta sekä keskiarvoa matalammat ja lineaarista trendiä hieman varovaisemmat. Ne ovat myös ennusteiden otoksen perusteella laskettuun lineaariseen trendiin liittyvän t-jakauman 95 prosentin ennustevälin sisäpuolella. Myös VM:n muut keskeiset ennusteluvut ovat näin laskien ennustevälin sisäpuolella lukuun ottamatta työllisyysasteen sekä kuluttajahintaindeksin ennusteita vuodelle 2021 sekä yksityisen kulutuksen ennusteita vuosille 2019 ja 2020.

VM:n työllisyysasteen ennuste on muiden ennusteiden lineaarista trendiä optimistisempi kaikkina vuosina mutta kuitenkin ennusteiden maksimin ja minimin sekä ennustevälin sisällä vuosina 2019 ja 2020. Ainoastaan vuonna 2021 VM:n ennuste on sekä ennustevälin ulkopuolella että korkeampi kuin muiden ennusteiden maksimi. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että vuodelle 2021 on VM:n lisäksi vain kolme ennustajaa – otos on siis hyvin suppea, eikä ennusteväli paisu kovin leveäksi, koska ennusteet ovat hyvin lähellä toisiaan. VM:n ennusteiden voidaan katsoa olevan keskenään johdonmukaisia, koska optimistisen työllisyysennusteen seurauksena myös VM:n yksityisen kulutuksen kasvun ennuste on laskettua lineaarista trendiä korkeampi (ja ennuste vuodelle 2021 on korkeampi kuin muiden ennusteiden maksimi) ja näyttää viennin kasvun lisäksi toimivan BKT:n kasvun vetäjänä. Tämä kuitenkin osoittaa, että VM:n suhteellisen myönteinen talouden näkymä rakentuu työllisyysasteen jatkuvan nousun pohjalle.

	BKT	Tuonti	Yksityinen kulutus	Julkinen kulutus	Vienti	Investoinnit	Työttömyys	Työllisyysaste	Inflaatio	Vaihtotase	Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	Julkisyhteisöjen bruttovelka
2018	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	2
2019	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2020	2	2	1	2	2	1	2	0	0	1	1	2

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

Kuvio 6: Valtiovarainministeriön ennusteet suhteessa muiden ennusteiden perusteella laskettuihin minimi–maksimi-väleihin ja 95 prosentin ennusteväliin. Lähde: VTV:n laskelmat ennusteiden perusteella.

Kuviossa 6 tarkastellaan sitä, ovatko VM:n ennusteet muiden ennusteiden minimi–maksimi-välin ja/tai lineaariseen trendiin kuuluvan 95 prosentin ennustevälin ulkopuolella. Julkisen talouden suunnitelman pohjana olevaa valtiovarainministeriön ennustetta ei voi tarkastelun perusteella pitää säännösten tarkoittamalla tavalla epärealistisena.

Lisätietoja:

Mika Sainio, p. 050 598 6768, mika.sainio@vtv.fi

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

Liitetaulukko 1: Julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä, sopeutusvaatimus (sallittu poikkeama) ja poikkeama. VTV:n laskelmat VM:n aineiston perusteella.

	2018	2019	2020
Rakenteellinen jäämä, % suhteessa BKT:hen	-1,0	-1,3	-1,4
Muutos, % suhteessa BKT:hen	-0,2	-0,4	-0,1
Sopeutusvaatimus, % suhteessa BKT:hen*	-0,3	-0,2	0,5
Poikkeama sopeutusvaatimuksesta, % suhteessa BKT:hen	-0,2	0,2	0,6
Onko poikkeama merkittävä (>0,5)**		Ei	Kyllä
Kumulatiivinen poikkeama (kahden vuoden ka.)		0,0	0,4
Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (>0,25)**		Ei	Kyllä

* Arvio perustuu VTV:n laskelmiin rakenteellisesta jäämästä. Sopeutusvaatimuksessa otetaan huomioon rakenneuudistuslausekkeen johdosta myönnetty 0,5 prosenttiyksikön jousto. Negatiivinen sopeutusvaatimus tarkoittaa sitä, että rakenteellinen jäämä saa heiketä.

** Rakenteellisen jäämän osalta merkittävä poikkeama määritellään siten, että poikkeama vaaditusta on yli 0,5 prosenttiyksikköä yhtenä vuonna tai 0,25 prosenttiyksikköä kumulatiivisesti kahtena vuonna. Negatiivinen poikkeama tarkoittaa sitä, että sopeutusvaatimus on alitettu, eikä säännöissä tarkoitettua poikkeamaa ole syntynyt.

Liitetaulukko 2. Julkisyhteisöjen menojen kasvu, menojen kasvun rajoite ja poikkeama. VTV:n laskelmat VM:n aineiston perusteella.

	2018	2019	2020
Menosäännön mukaisesti laskettujen julkisten kokonaismenojen kasvu (nimellinen), %	3,3	3,8	3,4
Menojen kasvun rajoite (nimellinen), %	2,3	2,9	1,9
Poikkeama			
Menosäännön ja menojen kasvun erotus, %-yksikköä	-0,9	-0,9	-1,6
Poikkeama, mrd. €	-1,1	-1,1	-1,9
BKT, mrd. €	234,5	242,1	249,3
Poikkeama, % suhteessa BKT:hen*	-0,5	-0,4	-0,8
Onko poikkeama merkittävä (<-0,5)?**	Ei	Ei	Kyllä
Kumulatiivinen poikkeama		-0,5	-0,6
Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (<-0,25)?**		Kyllä	Kyllä

* Positiivinen luku tarkoittaa, että menot ovat alittaneet menosäännön, negatiivinen luku tarkoittaa rajan ylittämistä.

** Menosäännön osalta merkittävä poikkeama määritellään siten, että euromääräinen poikkeama suhteessa BKT:hen on alle -0,5 % yhtenä vuonna tai -0,25 % kumulatiivisesti kahtena vuonna.