

Valtiontalouden  
tarkastusviraston  
erilliskertomus  
eduskunnalle:  
Finanssipolitiikan  
valvonnan ja  
tarkastuksen  
vaalikausiraportti  
2019–2022



---

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON  
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET

K 25/2022 VP





Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus  
eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja  
tarkastuksen vaalikausiraportti 2019–2022

K 25/2022 vp



# Eduskunnalle

---

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ja arvioi finanssipolitiikkaa Euroopan unionin finanssipoliittisessa sopimuksessa 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 jälkikäteisarviointin julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti (120/2014). Valvonnallaan tarkastusvirasto edistää sääntöjen läpinäkyvyyttä, ymmärrettävyyttä sekä julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 pykälän perusteella tämän, päättyvää vaalikautta 2019–2022 tarkastelevan finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen kertomuksen vuoden 2022 valtiopäiville.

Helsingissä 16. joulukuuta 2022

**Matti Okko**  
johtaja

**Mika Sainio**  
johtava finanssipolitiikan tarkastaja

**Julkaisutiedot**

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (nid.)

ISSN 1796-9646 (pdf)

urn:nbn:vtv-K252022vp

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K252022vp>

Dnro D/606/04.04.01/2022

PunaMusta Oy

Helsinki 2022

# Sisällys

<b>Pääasiallinen sisältö</b>	7
<b>1 Finanssipolitiikan säännöt ja ohjausvälineet</b>	11
1.1 Hallitusohjelman ja kansallisen lainsäädännön mukaiset finanssipoliittiset tavoitteet ovat joustaneet vaalikauden aikana	11
1.2 Hallitusohjelman kehysääntöön tehtiin lukuisia poikkeuksia vaalikauden aikana	22
1.3 EU:n finanssipoliittinen ohjaus on joutanut koronakriisiin vuoksi	28
<b>2 Talouden suhdannekehitys, finanssipolitiikan mitoitus ja talousennusteiden realistisuus</b>	37
2.1 Suhdannevaihtelu on ollut vaalikaudella 2019–2023 poikkeuksellisen voimakasta	37
2.2 Finanssipolitiikka reagoi koronaan onnistuneesti – sen jälkeen finanssipolitiikan mitoitus jäi tarpeettoman väljäksi	45
2.3 Vuoden 2023 talousarvion perustana oleva talousennuste on realistinen	52
<b>3 Julkisen talouden kestävyys ja vaalikauden työllisyystoimet</b>	59
3.1 Julkisen talouden velkakestävyyttä on tarpeen vahvistaa	59
3.2 Inhimillisen pääoman heikko kehityskuva nakertaa Suomen pitkän aikavälin kasvun ja julkisen talouden kestävyuden näkymiä	72
3.3 Vaalikauden työllisyystoimet ovat kaukana tavoitteista	81
<b>Liite 1: Hallituksen työllisyystoimien vaikutukset yksilöidysti</b>	89
<b>Liite 2: HP-suotimen avulla tuotetun tuotantokuilun robustisuus</b>	99
<b>Viitteet</b>	101





# Pääasiallinen sisältö

Koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja sotaa seurannut energiakriisi ovat leimanneet julkisen talouden ja kansantalouden kehitystä vaalikaudella 2019–2022. Julkisen talouden kehitys on jäänyt kauaksi hallitusohjelman ja vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman tavoitteista. Kriisit ovat myös aiheuttaneet poikkeuksia tavoitteiden voimassaoloon.

Suhdannevaihtelut ovat olleet vaalikaudella poikkeuksellisen suuria verrattuna aiempiin vaalikausiin. Koronakriisi supisti taloutta voimakkaasti vuonna 2020. Toipuminen oli kuitenkin vauhdikasta. Talouden aktiviteetti oli korkealla tasolla vuoden 2021 alkukesästä lähtien, kunnes sota ja energiakriisi keskeyttivät myönteisen kehityksen kesällä 2022 ja suhdannetila alkoi huonontua.

Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen (BKT) kasvoi koronapandemian seurauksena Suomessa olennaisesti mutta EU-vertailussa kuitenkin maltillisesti. Julkisen velan korkotaso pysyi pitkään matalana, mutta vuonna 2022 korkotaso kohosi selvästi. Tämä lisää entistä korkeamman velkatason kustannuksia. Arviot julkisen talouden kestävyydestä eivät muuttuneet olennaisesti vaalikauden aikana, mutta julkisen velan kasvu suhteessa BKT:hen merkitsee pienentynyttä finanssipolitiikan liikkumavaraa. Työeläkerahastojen kasvu paransi vaalikaudella koko julkisen talouden nettorahoitusvarallisuutta, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotusta. Valtiontalouden nettorahoitusvarallisuus on kuitenkin heikentynyt. Valtiontakausten ja ehdollisten vastuiden riskit ovat kasvaneet vaalikauden kriisien myötä.

Nopeat suhdannevaihtelut ovat osaltaan vaikeuttaneet finanssipolitiikan mitoittamista taloussuhdanteeseen sopivaksi. Finanssipolitiikan valvonta arvioi, että hallituksen finanssipolitiikka tuki taloutta ja yhteiskuntaa oikea-aikaisesti ja riittävän suurella mittakaavalla koronapandemian alkaessa vuonna 2020. Lisäksi Venäjän hyökkäyssodasta ja siitä seuranneesta energiakriisistä seuranneet finanssipoliittisesti merkittävät lisämenot vuonna 2022 olivat perusteltuja. Finanssipolitiikan mitoitus jäi kuitenkin liian väljäksi koronapandemian jälkeen, mikä on osaltaan tarpeettomasti kuumentanut taloutta ja voimistanut suhdannetilannetta. Suhdannetilanne olisi siten perustellut kireämpää meno- ja tulopolitiikkaa vuoden 2020 jälkeen.

Suuri epävarmuus kriisien kestosta ja syvyydestä sekä nopeat suhdannevaihtelut ovat tehneet talouden ennustamisesta poikkeuksellisen vaikeaa kuluneella vaalikaudella. Finanssipolitiikan valvonta arvioi, että vuotuisen talousarvion sekä julkisen talouden suunnitelman perustana olevat valtiovarainministeriön ennusteet ovat olleet kuitenkin kokonaisuutena katsoen realistisia. Myös tuorein, vuoden 2023 talousarvioesityksen pohjana oleva ennuste on EU-säännösten tarkoittamalla tavalla realistinen.

Koronapandemian takia EU:n finanssipoliittisessa sääntelyssä otettiin keväällä 2020 käyttöön yleinen poikkeuslauseke, joka sallii poikkeaman julkista taloutta koskevista tavoitteista. Venäjän hyökkäyssodan vuoksi poikkeuslausekkeen päättymisen ajankohtaa on lykätty. Samaan aikaan EU:ssa käsitellään finanssipoliittisten sääntöjen muuttamista. Nykyisiin

sääntöihin oleellisesti kuuluva rakenteellisen jäämän käsite on osoittautunut erittäin epävarmaksi ja jälkikäteen voimakkaasti tarkentuvaksi. Se lasketaan tekemällä nimelliseen jäämään suhdannekorjaus. Verratessa vakiintunutta, EU:n yhteistä suhdannekorjausmenetelmää ja finanssipolitiikan valvonnan lämpökarttaan ja suhdanneindikaattoriin perustuvaa menetelmää, erot tuloksissa ovat suuria. Suhdannekorjausmenetelmän valinta voi vaikuttaa jopa johtopäätöksiin sääntöjen noudattamisesta. EU-maiden finanssipolitiikan valvojat, kuten VTV:n finanssipolitiikan valvonta, pitävät tärkeinä selkeisiin kriteereihin ja mittareihin perustuvia sääntöjä, jotka tukevat velkakestävyyttä.

EU-tasolla käyttöön otetun poikkeuslausekkeen takia myöskään kotimainen, lakisääteinen julkisen talouden suunnittelu ei ole toteutunut normaalissa muodossaan. Julkisen talouden monivuotiset tavoitteet jätettiin kokonaan asettamatta keväällä 2020 koronapandemian vuoksi. Sen jälkeen tavoitteet on asetettu julkisen talouden ennakoitun kehityksen mukaiseksi. Menettely vastaa lainsäädännön vaatimuksia, mutta sen johdosta asetus pohjaisilla tavoitteilla ei ole ollut julkisen talouden päätöksentekoa ohjaavaa vaikutusta. Kuntatalouden menorajoite rikkoutui vuonna 2020, ja rajoitteen seuraaminen lopetettiin asetuksen vastaisesti vuonna 2021. Vuonna 2022 kuntatalouden menorajoitteesta luovuttiin kokonaan. Keväällä 2021 julkisen talouden suunnitelma valmistui vasta 12.5.2021, mikä ei noudata asetuksessa säädettyä määräaikaa. Näiden poikkeamien johdosta finanssipoliittista lainsäädäntöä ei ole kaikilta osin noudatettu vaalikauden aikana.

Vaalikaudella on poikettu useasti hallitusohjelmassa sovitusta menokehyksestä. Suurelta osin poikkeukset selittyvät vaalikaudelle osuneilla kriiseillä. Kehyksistä luopuminen vuodelle 2020 oli perusteltua, sillä tilanne oli koronapandemian johdosta erittäin poikkeuksellinen. Myös vuonna 2022 toteutettu kehyspoikkeus turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta oli perusteltu, sillä se mahdollisti tarvittavat menolisäykset. Poikkeus kuitenkin toteutettiin käyttäen hyvin laajaa määritelmää poikkeuksen piiriin kuuluvista menoista.

Hallitus on tehnyt kehyksiin myös sellaisia poikkeuksia, jotka selkeästi rikkovat menokehysjärjestelmän periaatteita. Vuonna 2021 hallitus korotti kehystä vuosille 2022 ja 2023 kehysäännön vastaisesti 900 ja 500 miljoonalla eurolla. Lisäksi vuonna 2022 toteutettu Veikkauksen edunsaajien rahoituksen siirto menokehykseen tehtiin kehysperiaatteiden vastaisella tavalla. Siirto johti ylimääräiseen väljyyteen kehyksessä. Jatkossa on tärkeää, että kehysjärjestelmään sitoudutaan valtiontalouden suunnittelun välineenä, ja kehysjärjestelmää kehitetään pitäen samalla kiinni sen todetuista vahvuuksista.

Hallitus onnistui vaalikaudella viemään läpi uudistuksia, jotka voivat vahvistaa julkisen talouden kestävyttä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen pitkän aikavälin vaikutukset julkisiin menoihin ovat kuitenkin erittäin epävarmoja, ja ne riippuvat muun muassa hyvinvointialueiden rahoitusmallin ja talouden ohjauksen onnistumisesta. Hallitus otti käyttöön kestävyystiekartan julkisen velan BKT-suhteen kasvun taittamiseksi vuonna 2020. Tiekartan sisältöä laajennettiin muun muassa herkkyyssanalyysillä vuonna 2021, mutta kartan toimeenpano jäi vajaaksi, eikä vuonna 2022 julkaistu versio tiekartasta sisältänyt ajantasaista taloudellista tilannekuvausta. Vaalikauden kokemusten perusteella julkisen talouden velkakestävyuden tarkastelu olisi hyödyllistä nivoa nykyistä kiinteämmin asetus pohjaiseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Hallituksen työllisyysuimet jäivät vaalikaudella selvästi hallituksen kestävyystiekarttaan keväällä 2021 sisältyneistä tavoitteista. Julkistaloudellisten vaikutusten mittakaavaksi oli määritelty 1–2 miljardia euroa ja hallituksen asettama lisätyöllisten määrän tavoite

oli 80 000 lisätyöllistä. On kuitenkin hyvä, että hallitus ei luopunut työllisyystavoitteista koronapandemian takia. Hallitus on lisäksi päättänyt merkittävistä työllisyystoimista, kuten ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden poistosta. Suhteessa kestävyysvajeen peruslaskelmaan vaalikauden työllisyystoimien julkista taloutta vahvistavat vaikutukset jäävät kauaksi tavoitteesta, noin -130–+380 miljoonaa euroon. Hallituksen työllisyysastetta koskeva tavoite kuitenkin käytännössä saavutettiin vuonna 2022, mikäli arvioissa huomioidaan työllisyysasteen tilastointitavassa tapahtuneet muutokset.

Työllisyystoimien ennakoituja vaikutuksia on käsitelty epäjohdonmukaisesti hallituksen ja ministeriöiden julkaisuissa. Niissä on muun muassa rinnastettu työllisyyspotentiaaleja kuvaavia arvioita ja varsinaisia vaikutusarvioita. Epäjohdonmukaisten esittämistapojen takia toimenpiteiden vaikutusten summasta ja jopa tavoitteiden saavuttamisesta on esillä toisistaan poikkeavia arvioita.

Julkisen talouden kehitysnäkymiä tarkastellaan tyypillisesti vakiintuneiden kestävyysarvioiden avulla. Lisäksi on tarpeellista hyödyntää tarkempia mallinnuksia talouskasvuun ja julkiseen talouteen vaikuttavista ilmiöistä. Kun arvioidaan inhimillisen pääoman eli koulutetun työikäisen väestön kehityksen näkymiä Suomessa, esille nousee huolestuttava kehityskuva. Inhimillisen pääoman pieneneminen hidastaa talouskasvua ja voi lisätä julkisen talouden haasteita. Tämä takia väestön koulutustason nostaminen sekä koulutetun työperusteisen maahanmuuton lisääminen ovat tärkeitä tavoitteita.

Velkakestävyuden varmistamiseksi rakenteellisten uudistusten ohella tulisi toteuttaa myös suoria tuloihin ja menoihin vaikuttavia toimia. Jotta julkisen talouden vahvistamiseen voidaan valita talouskasvun ja hyvinvoinnin kannalta mahdollisimman suotuisat keinot, toimenpiteitä valitessa tulisi käytössä olla mahdollisimman kattava tietoperusta. Hallituksen tulisi siksi hyödyntää päätöksenteossaan mahdollisimman kattavia kartoituksia julkisten menojen ja tulojen rakenteista ja vaikutuksista.



# 1 Finanssipolitiikan säännöt ja ohjausvälineet

Koronapandemia sekä Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja siitä seurannut energiakriisi ovat leimanneet julkisen talouden ja kansantalouden kehitystä vaalikaudella 2019–2022. Julkisen talouden kehitys on jäänyt kauaksi hallitusohjelman ja vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman tavoitteista.

Kriisit ovat myös aiheuttaneet poikkeuksia tavoitteiden voimassaoloon. Koronapandemian takia EU:n finanssipoliittisessa sääntelyssä otettiin käyttöön keväällä 2020 yleinen poikkeuslauseke, joka sallii poikkeaman julkista taloutta koskevista tavoitteista. Myöhemmin poikkeuslausekkeen päättymisen ajankohtaa lykättiin Venäjän hyökkäyssodan takia. Samaan aikaan EU:ssa käsitellään finanssipoliittisten sääntöjen muuttamista.

EU-tasolla päätettyjen poikkeuksellisten olosuhteiden takia myöskään kotimainen, laakisäiteinen julkisen talouden suunnittelu ei ole toteutunut normaalissa muodossaan. Julkisen talouden tavoitteet jätettiin kokonaan asettamatta keväällä 2020 koronapandemian vuoksi. Tämän jälkeen tavoitteet on asetettu ennakoidun kehityksen mukaiseksi. Menetely vastaa lainsäädännön vaatimuksia, mutta sen johdosta asetusohjaisilla tavoitteilla ei ole ollut julkista taloutta ohjaavaa vaikutusta. Kuntatalouden menorajoite rikkoutui vuonna 2020, ja sen seuraaminen lopetettiin asetuksen vastaisesti vuonna 2021. Vuonna 2022 kuntatalouden menorajoitteesta luovuttiin kokonaan.

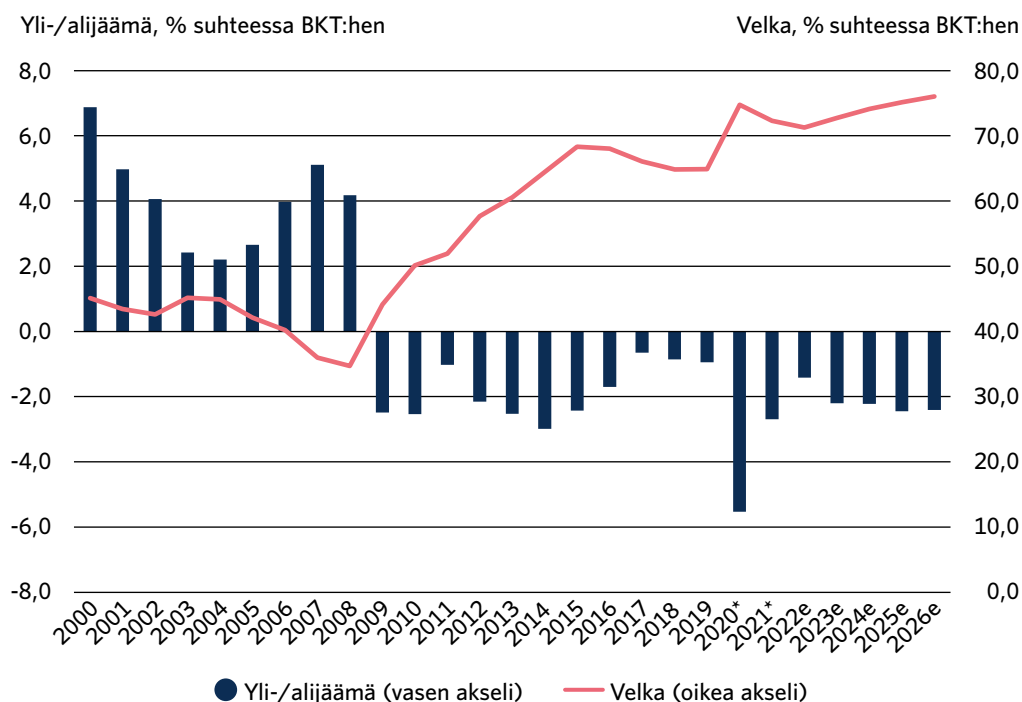
Vaalikaudella on poikettu useasti hallitusohjelmassa sovitusta menokehyksestä. Suurelta osin poikkeukset selittyvät vaalikaudelle osuneilla kriiseillä. Hallitus on kuitenkin tehnyt kehyyksiin myös sellaisia poikkeuksia, jotka selkeästi rikkovat menokehysjärjestelmän periaatteita. Jatkossa on tärkeää, että kehysjärjestelmään sitoudutaan valtiontalouden suunnittelun välineenä, ja kehysjärjestelmää kehitetään pitäen samalla kiinni sen todetuista vahvuuksista.

## 1.1 Hallitusohjelman ja kansallisen lainsäädännön mukaiset finanssipoliittiset tavoitteet ovat joustaneet vaalikauden aikana

Edellisen hallituskauden 2015–2019 aikana julkinen velkasuhde oli laskenut finanssikriisiä seuranneelta korkealta tasolta EU:n perussopimuksen 60 prosentin viitearvon alle vuonna 2019. (Tosin kesällä 2022 tehty menetelmämuutos kasvatti julkisyhteisöjen velkatilastoihin velkasuhteen 64,9 prosenttiin vuoden 2019 osalta<sup>1</sup>.) Näkymä julkisen velan kehityksestä oli kuitenkin synkähkö: valtiovarainministeriön kesän 2019 ennusteen mukaan julkinen velkasuhde kääntyisi uudelleen nousuun heti 2020-luvun alussa. Julkisyhteisöjen finanssikriisistä asti jatkuneen alijäämäisyyden ennustettiin myös jatkuvan.

Koronapandemia heikensi velkasuhdenäkymiä entisestään. Vuosina 2019–2020 julkinen velkasuhde kasvoi 64,9 prosentista 74,8 prosenttiin ja alijäämä 0,9 prosentista 5,5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT) (ks. kuvio 1). Talouskasvun yllättävän nopea palautuminen koronapandemiasta on kääntänyt velkasuhteen laskuun vuosina 2021–2022. Velkasuhteen ennustetaan kuitenkin lähtevän uudelleen kasvuun jo vuonna 2023 hidastuvan talouskasvun sekä valtion- ja paikallishallinnon lähivuosina suurenevien perusjäämien ja kasvavien korkomenojen vuoksi. Ennuste velkasuhteesta vuodelle 2023 on 72,7 prosenttia ja vuodelle 2026 jopa 76 prosenttia.

Valtionhallinnon alijäämän ennustetaan supistuvan vuonna 2022 merkittävästi erityisesti siksi, että monet koronaan liittyvät tukitoimet päättyvät, mutta jo vuonna 2023 sen ennustetaan kääntyvän uudelleen kasvuun verotulojen kasvun hidastumisen, kasvavien valtionvelan korkomenojen sekä kotitalouksille korkean sähkönhinnan kompensoimiseksi tehtyjen tukitoimien vuoksi. Vuodesta 2025 eteenpäin alijäämää kasvattavat myös hävittäjähankinnat. Myös paikallishallinnon alijäämät kasvavat, vaikka vuodesta 2023 alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämismäärä siirtyy kunnilta hyvinvointialueille, mikä pienentää merkittävästi kuntiin kohdistuvia menopaineita. Paikallishallinnon lähivuosien alijäämäisyys johtuu edelleen voimakkaana jatkuvista investoinneista. Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa alijäämäisinä vuonna 2023 ja niiden ennustetaan olevan alijäämäisiä myös vuosina 2024–2026.



Kuvio 1: Julkisyhteisöjen alijäämän ja velan kehitys vuosina 2000–2026. Lähde: Valtiovarainministeriö (syksy 2022) ja Tilastokeskus.

Työeläkelaitosten ylijäämä on lähivuosina noin yhden prosentin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vaikka eläkemenot kasvavat, nouseva korkotaso lisää omaisuustuloja. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema on lähivuosina lievästi ylijäämäinen erityisesti työtömyyden vähenemisen seurauksena. Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen ylijäämäisyys ei riitä kompensoimaan valtion- ja paikallishallinnon alijäämäisyyttä, ja siksi kokonaisuutena julkisyhteisöt tulevat pysymään alijäämäisinä lähivuosina (ks. kuvio 1).

## Pääministeri Rinteen/Marinin hallitusohjelman tavoitteena oli julkisen talouden tasapaino ja velkasuhteen aleneminen normaalissa kansainvälisessä taloustilanteessa

Pääministeri Rinteen/Marinin hallitusohjelman talouspolitiikan tavoitteeksi tuli, että normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023 ja julkisen velan suhde BKT:hen alenee (taulukko 1). Tavoitteen toteutuminen oli laskettu työllisyystavoitteen saavuttamisen varaan. Hallitusohjelmassa linjattiin, että työllisyysaste nostetaan vuoden 2019 72,6 prosentista 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä. Valtiontalouden menokehityksen hallitus asetti 1,4 miljardia euroa korkeammalle vuonna 2023 (vuoden 2020 hintatasossa) kuin teknisessä kehyspäätöksessä 4.4.2019.

Syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelmassaan hallitus asetti lakisääteiset tavoitteet julkisyhteisöjen rakenteelliselle jäämälle ja monivuotiset tavoitteet julkisyhteisöjen nimelliselle rahoitusasemalle, menoille ja bruttovelalle. Lisäksi hallitus asetti julkisen talouden alasektorien (valtion, paikallishallinnon, työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen) nimellisen rahoitusasematavoitteen vuodelle 2023. Hallitus asetti rakenteellisen jäämän tavoitteen -0,5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen, joka on niin kutsutun finanssipoliittisen sopimuksen eli sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta<sup>2</sup> (24/2013) sallima alin mahdollinen tavoitetaso Suomelle. Nimelliselle rahoitusasemalle se asetti asteittain kohenevan uran siten, että rahoitusasema olisi 0,0 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen hallituskauden päättyessä vuonna 2023. Julkisten menojen ja velan BKT-suhteen tavoiteltiin laskevan.

Lisäksi hallitus asetti kehystason vuosille 2020–2022 ja niin kutsutun kuntatalouden menorajoitteen, eli kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukaisen euro-määräisen rajoitteen valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Kuntatalouden menorajoitteesta säädetään JTS-asetuksessa eli julkisen talouden suunnitelmasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (120/2014). Valtiovarainministeriön syksyn 2019 ennusteen mukaan hallituksen tavoitteita ei tulnaisi saavuttamaan pelkän valtiontalouden menokehityksen ja kuntatalouden menorajoitteen noudattamisella, vaan hallitukselta tarvittaisiin uusia toimia työllisyyden ja tuottavuuden kohentamiseksi.

Taulukko 1: Hallituksen asettamat julkisen talouden tavoitteet vaalikaudelle ja arvio niiden saavuttamisesta.

Tavoite	Lähtötilanne v. 2019	Arvio tilanteesta vuodelle 2023 (VM, Taloudellinen katsaus, syksy 2022)	Arvio tavoitteen saavuttamisesta
<b>Julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä, % suhteessa BKT:hen</b>			
-0,5 %	Vuoden 2019 tiedoin jäämä -1,3 % v. 2019 Tämänhetkisin tiedon -1,2 % v. 2019.	-1,5 %	Tavoite ei nykytiedoin ole toteutussa. Tavoitetta koskee voimassa oleva EU:n yleinen poikkeuslauseke.
<b>Nimellinen jäämä, % suhteessa BKT:hen</b>			
<b>Julkisyhteisöt</b> HO: 0,0 % normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa <i>Päivitetty tavoite JTS 2023-2026: -1,7 %</i>	-0,9 %	-2,2 %	Alkuperäinen HO-tavoite voimassa normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa. Kehysriihessä 2021 hallitus täsmensi julkisen talouden tavoitteeksi velkasuhteen kasvun taittamisen (ks. alempana). Päivitetty JTS-tavoite ei nykytiedoin ole toteutussa.
<b>- valtionhallinto</b> JTS 2020-2023: korkeintaan -0,5 % <i>Päivitetty tavoite JTS 2022-2025: n. -2,25 %</i>	-1,1 %	-3 %	Päivitetty tavoite ei nykytiedoin ole toteutussa.
<b>- paikallishallinto</b> JTS 2020-2023: korkeintaan -0,5 % <i>Päivitetty tavoite JTS 2022-2025: n. -0,5 %</i>	-1,3 %	-0,4 %	Tavoite on nykytiedoin lähellä toteutumista.
<b>- hyvinvointialueet</b> JTS 2022-2025: lähellä tasapainoa	-	-0,2 %	Tavoite on nykytiedoin lähellä toteutumista.
<b>- työeläkelaitokset</b> JTS 2020-2023: n. 1 %	1,1 %	1,3 %	Tavoite on nykytiedoin toteutussa.
<b>- muut sosiaaliturvarahastot</b> JTS 2020-2023: n. 0 % <i>Päivitetty tavoite JTS 2022-2025: lähellä tasapainoa</i>	0,3 %	0,1 %	Tavoite on nykytiedoin toteutussa.



Tavoite	Lähtötilanne v. 2019	Arvio tilanteesta vuodelle 2023 (VM, Taloudellinen katsaus, syksy 2022)	Arvio tavoitteen saavuttamisesta
<b>Julkisyhteisöjen bruttovelka, % suhteessa BKT:hen</b>			
HO: Julkisen velan suhde BKT:hen alenee normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa <i>Päivitetty tavoite Kestävyystiekartta (30.4. 2021): velkasuhteen vakauttaminen vuosikymmenen puoliväliin mennessä</i>	64,9 % v. 2019	72,7 % v. 2023 ja 75,2 % v. 2025	Tavoite ei ole nykytiedoin toteutumassa.
<b>Työllisyys</b>			
HO: Työllisyysaste 75 % vuonna 2023 (vähintään 60 000 lisätyöllistä normaalissa suhdante-tilanteessa) <i>Päivitetty tavoite Kestävyystiekartta: 80 000 lisätyöllistä vuosikymmenen loppuun mennessä (16.9.2020) Työllisyysaste 75 % vuosikymmenen puoliväliin mennessä (30.4.2021)</i>	71,6 %	73,8 %	Päivitetty työllisyysaste-tavoite on käytännössä toteutunut vuonna 2022, tilastointimuutokset huomioiden (lokakuun 2022 työllisyysaste oli 74,4 %). Lisätyöllisiä koskeva tavoite ei ole toteutumassa tähänastisilla päätöksillä. Ks. myös luku 3.3.
<b>Kuntatalouden menorajoite</b>			
Hallituksen toimenpiteiden nettovaikutus on v. 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.	-	-	Kuntatalouden menorajoitteen todettiin ylittyneen keväällä 2020. Menorajoitettu ei enää seurattu keväällä 2021 ja keväällä 2022 menorajoite poistettiin JTS-asetuksesta.

Lähteet: Tilastokeskus, Hallitusohjelma (HO), valtiovarainministeriö (Julkisen talouden suunnitelma (JTS) vuosille 2020–2023, Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024, Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2022–2025, Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026, Draft Budgetary Plan 2023 ja Taloudellinen katsaus, syksy 2022, Hallituksen kestävyystiekartta 2020, 2021).

## Koronapandemian myötä hallitus luopui valtiontalouden menokehyksestä vuodelle 2020 ja jätti julkisen talouden monivuotiset rahoitusasematavoitteet asettamatta

Maaliskuussa 2020 hallitus totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronapandemian vuoksi. Keväällä 2020 laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa hallitus jätti JTS-asetuksen 3 §:n edellyttämät julkisyhteisöjen monivuotiset rahoitusasematavoitteet asettamatta (kuvio 1). Hallitus perusteli tavoitteiden asettamatta jättämistä finanssipoliittisen sopimuksen (24/2013) 3 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisilla poikkeuksellisilla olosuhteilla, joiden alkamisesta päätettiin EU:ssa keväällä 2020, kun vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke aktivoitiin. Hallituksen mukaan ”Vastaavasti voidaan tulkita finanssipolitiikan tavoitteenasettelua koskevaa kotimaista lainsäädäntöä. Julkisyhteisöjen monivuotiset tavoitteet ovat mielekästä asettaa vasta, kun on vankempi käsitys lähtökohdista.” (Valtiovarainministeriö 2020, s. 8–9<sup>3</sup>). Samalla hallitus totesi, että valtiontalouden menokehys ei rajoita vuoden 2020 menolisäyksiä, mutta syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelmassa asetettuun menokehykseen palattaisiin jälleen vuodesta 2021 lukien. Samaisessa julkisen talouden suunnitelmassa todettiin myös, että asetettu kuntatalouden menorajoite ylittyy, koska hallitusohjelmassa päätettyjen kunnille lisättävien tehtävien ja velvoitteiden kustannusarviot ovat tarkentuneet ylöspäin.

Koronapandemia synkensi julkisen talouden näkymiä. Valtiovarainministeriön kevään 2020 ennusteen mukaan julkinen talous tulisi olemaan edelleen alijäämäinen vuonna 2023 ja velkasuhteen kasvavan huolimatta siitä, että pääministeri Marinin hallitusohjelmassa oli asetettu tavoitteeksi julkisen talouden tasapaino vuonna 2023 normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa ja julkisen velkasuhteen laskeminen. Kevään 2020 julkisen talouden suunnitelmassa valtioneuvosto perusteli näille tavoitteille vastakkaista julkisen talouden ennakoitua kehitysnäkymää koronavirustilanteella, jonka perusteella kansainvälisen talouden ei arvioida olevan normaalissa tilanteessa vielä vuonna 2023 (Valtiovarainministeriö 2020, s. 13<sup>4</sup>).

Finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan edellä kuvatut poikkeuskäytännöt olivat perusteltuja kriisin takia. Finanssipolitiikan valvonta kuitenkin huomautti keväällä 2020, että kansallisen lainsäädännön perusteella julkisen talouden monivuotisia rahoitusasematavoitteita ei olisi voinut jättää kokonaan asettamatta, mutta lainsäädäntö olisi mahdollistanut tavoitteiden asettamisen väljempinä siten, että ne eivät johda rakenteellisen rahoitusasematavoitteen (*medium-term objective*, MTO) saavuttamiseen. Finanssipolitiikan valvonta edellytti tuolloin myös, että valtioneuvoston tulee pyrkiä palaamaan normaaleihin julkisen talouden suunnittelukäytäntöihin mahdollisimman pian. Arviossaan julkisen talouden hoidosta keväällä 2020 (Finanssipolitiikan valvonta 2020, s. 7<sup>5</sup>) finanssipolitiikan valvonta yhtyi valtioneuvoston näkemykseen siitä, että kansainvälinen taloustilanne ei ole normaali koronakriisin aiheuttaman suuren shokin vuoksi.

## Kesän 2020 kestävyystiekartassa hallitus asetti velkasuhteen vakauttamistavoitteen vuoteen 2030 mennessä – keväällä 2021 tavoitetta aikaistettiin vuoteen 2025

Koronapandemian vaikutus talouteen sekä hallituksen toimet koronavirustilanteen hoitamiseksi ja yritysten ja kotitalouksien tukemiseksi lisäsivät valtion velkaantumista ja synkenivät julkisen talouden näkymiä entisestään. Valtiovarainministeriö ennusti keväällä 2020 julkisen alijäämän kasvavan 14 miljardilla eurolla 16,6 miljardiin euroon, eli 7,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Velkasuhteen ennakoitiin kasvavan lähes 70 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020 ja lähestyvän jopa 80 prosenttia vuonna 2024. Hallitus linjasikin kesäkuussa 2020, että tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen vuosikymmenen loppuun mennessä (kestävyystiekartasta tarkemmin luvussa 3). Talousarvioneuvotteluissa syksyllä 2020 hallitus linjasi, että tavoitteena on 80 000 lisätyöllistä vuosikymmenen loppuun mennessä; hallitusohjelmassa hallitus oli linjannut tavoitteeksi 60 000 lisätyöllistä vuonna 2023 (työllisyystavoitteista tarkemmin luvussa 3).

Suomen talous selvisi koronavuodesta 2020 kuitenkin odotettua paremmin. Bruttokansantuote supistui Suomessa huomattavasti vähemmän kuin kesällä 2020 ennakoitiin. Kestävyystiekartan päivityksessä keväällä 2021 velkasuhteen taittamistavoitetta aikaistettiin vuosikymmenen puoliväliin. Samalla hallitus myöhensi hallitusohjelman 75 prosentin työllisyysastetavoitetta vuodesta 2023 vuoteen 2025. Keväällä 2022 hallitus ei julkaissut kestävyystiekartan päivitystä. Helmikuussa 2022 päivitetty kestävyystiekartta julkaistiin vasta lokakuussa 2022. Päivitetystä tiekartasta ei kuitenkaan ole muutettu velkasuhteen vakauttamistavoitetta, ja siinä esitetty tilannekuva velkasuhteesta perustuu valtiovarainministeriön yli vuoden vanhaan eli syksyn 2021 ennusteeseen velkasuhteen kehityksestä.

## Keväällä 2021 valmisteltu julkisen talouden suunnitelma vastasi lainsäädännön vaatimuksiin, mutta kehystason korotukselle vuosille 2022 ja 2023 ei ollut perusteita

Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022–2025 hallitus palasi normaaliin suunnittelukäytäntöön finanssipolitiikan valvonnan vaatimuksen mukaisesti, joskin vain osittain. Hallitus asetti julkisen talouden monivuotiset tavoitteet nimellistä rahoitusasemaa (kuvio 1 ja taulukko 2), menoja ja velkaa koskien sekä rahoitusasematavoitteet julkisyhteisöjen alasektoreille vuodelle 2023 lainsäädännön vaatimusten mukaisesti. Julkisen talouden suunnitelma kuitenkin hyväksyttiin valtioneuvostossa ja annettiin eduskunnalle vasta 12.5.2021, kun JTS-asetuksen mukainen määräaika on huhtikuun loppuun mennessä.

Finanssipolitiikan valvonta totesi keväällä 2021, että rahoitusasematavoitteiden väljyyden vuoksi velkasuhteen vakauttamistavoitteella on niitä voimakkaampi finanssipolitiikan ohjausvaikutus. Hallitus linjasi kestävyystiekartassaan tavoitteen vakauttaa velkasuhde vuoteen 2025 mennessä. Finanssipolitiikan valvonta kehotti hallitusta varautumaan siihen, että talousnäkymien muuttuessa julkisen talouden vahvistumistarve velkasuhteen vakauttamiseksi voi myös kasvaa. Finanssipolitiikan valvonta piti toivottavana velkasuhteen saamista laskevalle uralle, mikä tukisi julkisen talouden kykyä selvittää mahdollisista tulevista kriiseistä.

Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus korotti kehystasoa vuosiksi 2022 ja 2023 ja poikkesi siten vaalikauden alussa sovitusta kehystasosta. Finanssipolitiikan valvonta korosti, että ”Kehystason ylitys rapauttaa pääosin toimivaksi havaitun kehysjärjestelmän merkitystä menojen hillitsijänä, koska se saattaa johtaa siihen, että kehystasosta poikkeaminen koetaan tulevaisuudessakin helpommaksi. Toisekseen menotason nosto ilman vastaavia tulopäätöksiä vie julkista taloutta kauemmaksi tasapainosta vuosina 2022 ja 2023.” (Finanssipolitiikan valvonta 2021<sup>6</sup>). Kehysjärjestelmän noudattamista käsitellään jäljempänä luvussa 1.2.

## Kuntatalouden menorajoitteesta luovuttiin kesken vaalikauden vastoin JTS-asetusta

Hallitus luopui julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022–2025 (12.5.2021) yllättäen kuntatalouden menorajoitteen seurannasta vastoin valtioneuvoston asetusta julkisen talouden suunnitelmasta. Hallitus perusteli seurannasta luopumista hyvinvointialueiden perustamisella vuonna 2023, minkä vuoksi menorajoitteen seuraaminen ei ole enää mielekästä. Finanssipolitiikan valvonta kuitenkin huomautti, että voimassa oleva asetusta edellyttää kuntatalouden menorajoitteen seuraamista. Valtioneuvosto antoi vasta vuosi myöhemmin (28.4.2022) asetusmuutoksen, jolla luovuttiin vaatimuksesta sisällyttää kuntatalouden menorajoite julkisen talouden suunnitelmaan.

Kuntatalouden menorajoite oli suhteellisen uusi valtion ohjausväline, joka oli käytössä vain kaksi vaalikautta. Ohjausvälineen tavoite oli asettaa euromääräinen raja kunnille osoitettujen uusien tai laajenevien tehtävien kustannuksille. Siitä säädettiin JTS-asetuksessa vuonna 2014, ja se asetettiin ensimmäisen kerran julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016–2019. Samaan aikaan rajoitteen luonnin kanssa kuntalakiin tehtiin muutos, jonka mukaan kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Käytännössä tästä 100-prosentin valtionosuudesta muodostui valtiolle kuntatalouden menorajoitetta merkittävämpi pidäke, koska valtion kunnille antamien uusien ja laajenevien tehtävien kustannukset tulevat valtion rahoitettavaksi.

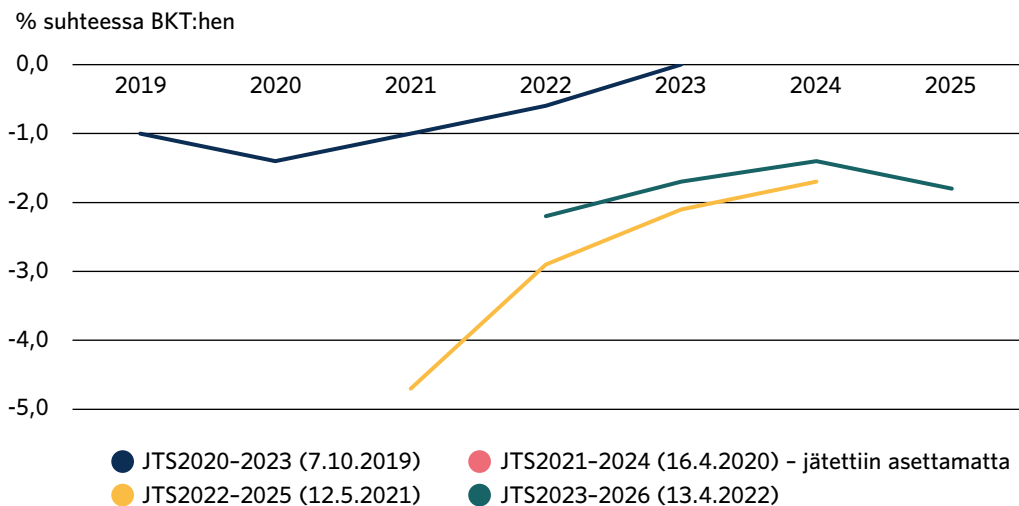
## Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja seurannut energiakriisi ja voimakas inflaatio vaikuttivat julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023–2026

Keväällä 2022 valmisteltu julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026 sisälsi monia toimia, joista hallitus oli päättänyt Venäjän Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan ja siitä seuranneen energiakriisin vuoksi. Samalla hallitus vahvisti, että syksyllä 2019 asetettu rakenteellisen jäämän tavoite, -0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, on voimassa. Tämä on minimivaatimus, johon Suomi on finanssipoliittisessa sopimuksessa sitoutunut.

Samalla hallitus asetti lakisäätetut monivuotiset tavoitteet julkiselle taloudelle. Hallitus piti nimellisen rahoitusasematavoitteen vuodelle 2023 samana kuin kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmassa. Julkisyhteisöjen nimellisen rahoitusaseman tavoite on siten -1,7 prosenttia suhteessa BKT:hen (ks. kuvio 2), mikä ei vastaa hallitusohjelmassa asetettua tavoitetta julkisen talouden tasapainosta vuonna 2023 (normaalissa kansainvälisen talouden tilanteessa). Rahoitusasematavoite vuodelle 2023 on asetettu yhteneväksi valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen kanssa. Näin ollen tavoitetta ei voi pitää

kovin kunnianhimoisena, mutta se kuitenkin täyttää lainsäädännön vaatimuksen. Vakiintuneen käytännön mukaisesti rahoitusasematavoitteet vuosille 2024–2026 on asetettu yhte-neväksi valtiovarainministeriön ennusteen kanssa, koska vaalikausi vaihtuu vuonna 2023.

Hallitus perusteli alijäämäistä ja hallitusohjelmasta poikkeavaa julkisen talouden nimellisen rahoitusaseman tavoitetta vallitsevalla taloudellisella epävarmuudella. Lisäksi löysää tavoitetta vuodelle 2023 perusteltiin sillä, että vuonna 2022 voimassa ovat kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön mukaiset poikkeukselliset olosuhteet<sup>7</sup> (Valtiovarainministeriö 2022<sup>8</sup>). Hallitus totesi myös, että asetettu julkisyhteisöjen alijäämän tavoite (1,7 prosenttia suhteessa BKT:hen) kunnioittaa EU:n perussopimuksen 3 prosentin alijäämän viitearvoa. Hallitus myös perusteli alijäämätavoitteen olevan linjassa EU:n neuvoston Suomelle kesäkuussa 2021 hyväksymien finanssipoliittisten suositusten sekä komission maaliskuussa 2022 antaman finanssipoliittisen ohjauksen kanssa. Neuvosto suositteli ja komissio ohjeisti, että finanssipolitiikan virityksen tulee olla kasvua tukevaa vuonna 2022 ja neutraalia vuonna 2023 elpymis- ja palautumistukivälineen käyttö mukaan lukien.



Kuvio 2: Julkisyhteisöjen nimellisen rahoitusaseman monivuotiset tavoitteet. Lähde: Julkisen talouden suunnitelmat vuosille 2020–2023, 2021–2024, 2022–2025 ja 2023–2026, Valtiovarainministeriö.

Taulukko 2: Julkisen talouden nimelliset rahoitusasematavoitteet vuodelle 2023 sektoreittain.

Julkinen talouden suunnitelma	Valtio	Paikallis-hallinto	Hyvinvointi-alueet	Työeläke-laitokset	Muut sosiaali-turvarahastot
JTS 2020–2023 (7.10.2019)	korkeintaan -0,5 % suhteessa BKT:hen	korkeintaan -0,5 % suhteessa BKT:hen	-	n. 1 % suhteessa BKT:hen	n. 0 % suhteessa BKT:hen
JTS 2021–2024 (16.4.2020)	jätettiin asettamatta	jätettiin asettamatta	jätettiin asettamatta	jätettiin asettamatta	jätettiin asettamatta
JTS 2022–2025 (12.5.2021)	n. -2,25 % suhteessa BKT:hen	n. -0,5 % suhteessa BKT:hen	lähellä tasapainoa	n. 1,0 % suhteessa BKT:hen	lähellä tasapainoa
JTS 2023–2026 (13.4.2022)	n. -2,25 % suhteessa BKT:hen	n. -0,5 % suhteessa BKT:hen	lähellä tasapainoa	n. 1,0 % suhteessa BKT:hen	lähellä tasapainoa

## Seuraavilla vaalikausilla tarvitaan julkista taloutta tasapainottavia toimia

Vaalikauden aikana 2019–2023 julkinen talous on entisestään heikentynyt koronaviruksen, Ukrainan kriisin ja energiakriisin vaikutuksesta. Julkista taloutta onkin vahvistettava tulevilla hallituskausilla, jotta velkasuhteen saadaan vakautettua ja ennen kaikkea käännettyä laskuun. Julkista taloutta heikentävät lähivuosina Venäjän hyökkäyssodan vuoksi tehdyt menolisäykset turvallisuuteen ja vihreään siirtymään sekä näköpiirissä oleva vaatimaton talouskasvu. Valtiovarainministeriön syksyn 2022 ennusteen mukaan nämä seikat kääntävät velkasuhteen kasvuun jo vuodesta 2023 lähtien, ja vuonna 2026 velkasuhde kipuaa 76 prosenttiin. Koronakriisi, Venäjän hyökkäyssota ja sitä seurannut energiakriisi ovat myös lisänneet valtion ehdollisiin vastuisiin liittyvää riskiä. Merkittävän julkisen talouden riskin muodostaa myös hyvinvointialueiden toiminnan alkaminen vuonna 2023 ja niiden lähes täysimääräinen valtionrahoitus. Väestön ikääntymisen vuoksi julkisen talouden tulot ja menot ovat epätasapainossa pidemmällä aikavälillä.

Tuleva hallitus asettaa talous- ja finanssipoliittisia tavoitteita hallitusohjelmassaan ja ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Tavoitteiden lisäksi hallituksen tulisi määrittellä keinot, joilla niihin päästään. Tavoitteiden määrittelyä edellyttää myös JTS-asetus, jonka mukaan julkiset talouden suunnitelmassa on esitettävä julkisyhteisön ja sen alasektoreiden rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet.

Keinojen mitoittamisessa käytettävät kehitysarviot kuvaavat julkisen talouden kehitystä tilanteessa, jossa uusia poliittisia päätöksiä ei tehtäisi. Tämän takia niiden laadulta ja luotettavuudelta vaaditaan paljon. Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasti (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019<sup>9</sup> ja 2020<sup>10</sup>) valtiovarainministeriön laatimia julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioita (kuluva vuosi ja neljä seuraavaa vuotta) ja totesi ministeriön laatineen arviot yleisesti ottaen asianmukaisesti. Ministeriö on sisällyttänyt arvioonsa päätösperäisiä politiikkatoimia EU-komission ohjeistuksen mukaisesti. Tulo- ja menoarvioiden toteumat ovat kuitenkin poikenneet melko paljon alkuperäisistä arvioista johtuen esimerkiksi kehitysarvioiden laadinnassa käytettyjen tilastotietojen päivittämisestä.

Koska arviot voivat muuttua, voivat myös niihin sidotut toimet osoittautua riittämättömiksi tai ylimitoitetuiksi. Paljon epävarmuutta liittyy myös siihen, miten toimet vaikuttavat julkiseen talouteen. Epävarmuutta on erityisesti silloin, kun sopeutusta ei tehdä suoraan veroperusteiden tai menoja koskevan lainsäädännön muutoksilla. Esimerkiksi työllisyysasteen parantuminen voi vaikuttaa julkisen talouden tasapainoon hyvin vaihtelevasti esimerkiksi sen mukaan, johtuiko parannus koko- vai osa-aikatyön lisääntyminen. Vaikka joidenkin toimien vaikutuksia voi olla vaikea arvioida, keinoiksi ei tule ensisijaisesti valita niitä, joiden arviointi on helpompaa. Hallitus voi kuitenkin pyrkiä varmistamaan, että toimet toteutuvat tarkoitettusti. Hallituskaudelle tulisikin luoda tarkastelupisteitä, joissa arvioidaan päätösten vaikutusta julkisen talouden tasapainoon ja pohditaan lisätoimien tarvetta. Valtiovarainministeriön asettama työryhmä julkisen talouden ohjauksen kehittämiseksi on loppuraportissaan suositellut hallituksen puoliväliriihiä tällaiseksi tarkastelupisteeksi (Valtiovarainministeriö 2022<sup>11</sup>).

## Finanssipoliittista lainsäädäntöä täsmennettävä korjausmekanismin osalta

Finanssipoliittisen lain (869/2012) 3 §:n mukaan valtioneuvosto ryhtyy tarpeellisiksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa on valtioneuvoston arvion mukaan keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama. Merkittävä poikkeama on määritelty EU-lainsäädännössä.

EU:n neuvosto voi todeta merkittävän poikkeaman Suomen vakausohjelmasta antamassa lausunnossaan ja antaa Suomelle suosituksen korjaaviksi toimiksi. Jos neuvosto toteaa poikkeaman, valtioneuvoston tulee antaa eduskunnalle perustuslain 44 §:n mukainen selvitys, joka sisältää arvion rakenteellisen rahoitusaseman poikkeaman määrästä verrattuna keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tai siihen johtavaan sopeuttamisuraan. Valtioneuvoston on myös selostettava lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet, joilla poikkeama korjataan viimeistään seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä. Jos neuvosto antaa päätöksen, jossa vahvistetaan, että Suomi ei ole toteuttanut riittäviä korjaavia toimia, valtioneuvosto antaa ilman aiheutonta viivytystä eduskunnalle perustuslain 44 §:ssä säädetyn tiedonannon, jonka tulee sisältää arvio rakenteellisen rahoitusaseman poikkeaman määrästä verrattuna keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tai siihen johtavalta sopeuttamisuralta sekä selostus tarvittavista lainsäädäntö- ja muista toimenpiteistä, joilla poikkeama korjataan viimeistään seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä.

Korjaaviin toimiin ei finanssipoliittisen lain 4 §:n mukaan tarvitse ryhtyä, jos EU:n neuvosto on nimenomaisesti todennut Suomessa vallitsevan poikkeukselliset olosuhteet. Keväällä 2020 komissio aktivoi jäsenmaiden tukemana<sup>12</sup> vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen. Se salli jäsenmaiden poiketa rakenteellisen jäämän tavoitteestaan (MTO) tai siihen johtavalta sopeutusuralta talouden elvyttämiseksi. Komissio jatkoi toukokuussa 2022 poikkeuslausekkeen voimassaoloa vuoden 2023 loppuun. EU:n neuvosto ei ole yleisen poikkeuslausekkeen voimassaoloaikana antanut suosituksia rakenteellisen jäämän merkittävien poikkeamien korjaamiseksi. Valtioneuvosto puolestaan on tulkinut, että komission päätös yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista tarkoittaa sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, joista säädetään finanssipoliittisen sopimuksen<sup>13</sup> 3 artiklan 3 kohdan b alakohdassa ja joihin viitataan finanssipoliittisen lain 4 §:ssä.

Finanssipoliittisen lain 5 §:n mukaan, jos neuvosto on nimenomaisesti todennut, että Suomessa eivät enää vallitse 4 §:ssä tarkoitetut poikkeukselliset olosuhteet, valtioneuvosto päättää toimenpiteistä, joilla julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa parannetaan vähintään 0,5 prosenttiyksikköä ja jotka on tarkoitus toteuttaa samana tai seuraavana kalenterivuonna. Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa lausunnon toimenpiteiden riittävyydestä eduskunnalle.

Valtioneuvostolla ei ole ollut tarvetta ryhtyä korjaaviin toimiin kuluneella vaalikaudella, koska EU:n neuvosto ei ole antanut suositusta korjaaviksi toimiksi. Epäselvää on, mitä tapahtuu yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolon päätyttyä (Finanssipoliitiikan valvonta 2021<sup>14</sup> ja 2022<sup>15</sup>). Tulkinnanvaraisuus koskee sitä, tulisiko valtioneuvoston ryhtyä korjaaviin toimiin finanssipoliittisen lain 5 §:n mukaisesti samana tai viimeistään seuraavana kalenterivuonna, vaikka EU:n neuvosto ei ole antanut suositusta korjaavista toimista (lain 3§:ää ei ole sovellettu) eikä ole tullut tarvetta soveltaa 4§:n mukaista poikkeuslauseketta. Finanssipoliittista lainsäädäntöä tulisi tältä osin selventää ja huomioida myös mahdolliset EU:n vaikus- ja kasvusopimuksen muutokset (ks. tarkemmin luku 1.3.).

## 1.2 Hallitusohjelman kehysääntöön tehtiin lukuisia poikkeuksia vaalikauden aikana

Hallitusohjelmassa vuonna 2019 asetettua kehysääntöä ei ole noudatettu vaalikauden aikana yhtenäkkään vuotena. Vuonna 2019 juuri aloittanut hallitus luopui edelliseltä hallitukselta jääneestä 260 miljoonan euron lisätalousarviovarauksesta ja otti käyttöönsä uuden 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen.

Vuonna 2020 kehysääntöön noudattamisesta luovuttiin koronapandemian vuoksi kokonaan. Vuoden aikana hallitus antoi seitsemän lisätalousarviota, ja lopulta hallitusohjelmassa asetettu menotaso ylitettiin 8,437 miljardilla eurolla. Myös kehysten ulkopuoliset suhdanneluontoiset menot kasvoivat vuonna 2020.

Vuonna 2021 palattiin noudattamaan kehysääntöä, mutta hallitusohjelmassa asetetusta kehystasosta luovuttiin useiden poikkeusten avulla. Koronapandemiasta johtuvia lisämenoja varten tehtiin kehukseen 1,85 miljardin euron nosto ja kehysten ulkopuolella menoja lisättiin 2,2 miljardia. Lisäksi poikkeusolojen mekanismin aktivointi mahdollisti 500 miljoonan korotuksen kehukseen.

Vuonna 2022 kehysääntöön lisättiin aiempien poikkeusten rinnalle uusia poikkeuksia. Turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta kehukseen tehtiin 1,779 miljardin euron nosto, poikkeusolojen mekanismin avulla kehystä nostettiin 500 miljoonaa sekä koronapandemian hoitoon varattiin kehyksessä 339 miljoonaa. Kehysten ulkopuolelle tehtiin myös menolisäyksiä turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta 51 miljoonaa, koronapandemian johdosta 373 miljoonaa ja kehysääntöön mukaisena finanssisijoituksena varauduttiin 10 miljardin euron rahoitukseen energiayhtiöille. Tämän lisäksi kehukseen jouduttiin tekemään 900 miljoonan euron nosto, jotta budjetti ei olisi ylittänyt kehystä. Kehysten nosto tehtiin kehysääntöön vastaisesti. Vaikka kehysääntö olikin voimassa, sitä ei noudatettu vuonna 2022.

Vuodelle 2023 ei ole tällä hetkellä voimassa kehystasoa nostavia koronatilanteesta ja suhdannetilanteesta johtuvia poikkeuksia. Koronaan liittyvät välittömät ns. terveysturvallisuuden kustannukset katetaan edelleen kehysten ulkopuolisina menoina, ja niitä on budjetoitu



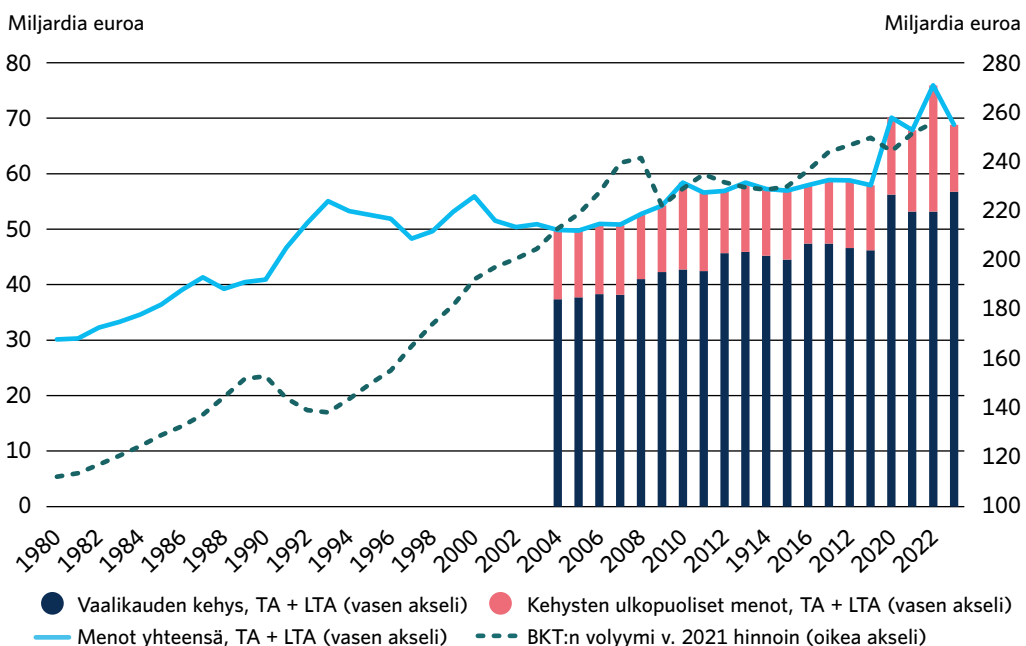
täydentävään talousarvioesitykseen mennessä 46 miljoonaa euroa. Turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta kehykseen on tehty 2,240 miljardin euron nosto. Lisäksi kehystä nostettiin ylimääräisellä 228 miljoonalla eurolla osana Veikkauksen edunsaajien rahoituksen siirtoa kehykseen vastoin kehystäntöä ja muutoin kehyksen ylittäneiden budjetoitujen menojen kattamiseksi tarkoitetulla 483 miljoonalla eurolla. Kummatkin nostot on tehty vastoin kehystäntöä, joten kehystäntöä ei ole noudatettu myöskään vuoden 2023 kehyksen laskennassa.

Taulukko 3: Taulukko vaalikauden kehuksestä.

Kehyksen laskenta hallituskauden aikana	2020	2021	2022	2023
<b>Tekninen kehys</b>	<b>44 853</b>	<b>46 417</b>	<b>46 582</b>	<b>46 716</b>
Hallitusohjelman mukaiset kehykseen kuuluvat menot yhteensä	2 058	2 884	2 518	1 400
— pysyvät kehysmenojen lisäpanostukset	1 078	1 375	1 318	1 370
— pysyvät kehysmenojen uudelleenkohdennukset	-50	-50	-125	-100
— kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit (kehysmenot)	730	419	175	-
— varaus tulevaisuusinvestointien rahoitukseen	-	840	850	-
— lisätalousarviovaraus	300	300	300	100
Edellisen vaalikauden kuntien verotulomenetysten kompensatioiden siirto kehykseen kuuluviksi	1 012	1 012	1 012	1 012
Varaus ennakoimattomiin menotarpeisiin vuosina 2020—2022	150	244	135	-
<b>Vaalikauden kehystaso (ml. lisätalousarviovaraus)</b>	<b>48 073</b>	<b>50 557</b>	<b>50 247</b>	<b>49 128</b>
Rakennetarkistukset yhteensä	-1 341	2 112	2 758	15 815
Perustemuutokset	-1 213	-266	-105	-192
Tekniset korjaukset (ajoitusmuutos, uudelleenbudjetointi, läpivirtauserä, tekninen muutos)	-159	27	-1844	251
Hyvinvointialueiden rahoitus	-	-	1 956	12 525
Poikkeusolojen mekanismi	-	500	500	-
Koronavirustilanteesta aiheutuvat menot (kehyksessä)	-	1 850	351	-
Siirto kehykseen turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta	-	-	1 779	2 240
Veikkauksen edunsaajien rahoituksen siirto kehykseen	-	-	-	990
Edellisen vuoden jakamattoman varauksen käyttö	31	-	121	-
Hintatarkistukset yhteensä	-34	602	1 495	4 069
Kehystasomuutokset (+/-)	-	-	900	450
<b>Vaalikauden kehystaso TAET 2023 ja LTAE IV 2022</b>	<b>46 697</b>	<b>53 271</b>	<b>55 400</b>	<b>69 461</b>
<b>Talousarvioissa budjetoitu kehykseen</b>	<b>55 135</b>	<b>53 149</b>	<b>55 129</b>	<b>69 283</b>
Kehyksen budjetoimatta	-8 437	2	271	178
<b>Talousarvioissa budjetoitu kehyksen ulkopuolelle</b>	<b>13 605</b>	<b>14 690</b>	<b>22 757</b>	<b>12 057</b>
<b>Talousarvioissa budjetoitu yhteensä</b>	<b>68 740</b>	<b>67 839</b>	<b>77 885</b>	<b>81 340</b>
Tilinpäätös	67 074	66 002	-	-

## Kehysmenot ovat nousseet uudelle tasolle vaalikauden aikana

Kuviossa 3 on esitetty talousarvioissa kehykseen ja sen ulkopuolelle budjetoidut menot vuosina 1980–2023, vuoden 2021 hintatasoon muunnettuna. Kuviosta on poistettu hyvinvointialueiden vaikutus vuoden 2022 ja 2023 kehykseen. Vuosina 2020–2023 menojen budjetointi on noussut aiempiin vaalikausiin verrattuna uudelle tasolle. Menot kasvavat edelleen vuodelle 2023 siinäkin tapauksessa, että hyvinvointialueiden uusia menoja ei huomioida kehyksessä. Vaikka poikkeuksiin sidotut menolisäykset on tarkoitettu määräaikaisiksi, kehysmenoihin on hallituskauden tehty myös pysyviä menolisäyksiä, jotka ovat nostaneet kehystasoa suhteessa hallitusohjelmassa sovittuun.



Kuvio 3: BKT ja talousarvioissa budjetoidut menot vuosina 1980–2023, vuoden 2021 hinnoin pl. v. 2022 ja 2023 käyvin hinnoin. Vuonna 2020 kehysääntö ei ollut voimassa. Lähde: VTV:n laskelma, VM, Tilastokeskus.

Finanssipolitiikan valvonta pitää useimpia kehysääntöön vaalikauden aikana tehtyjä poikkeuksia perusteltuina. Koronapandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaahan ovat olleet poikkeuksellisia tilanteita, joihin vastaamista hallitusohjelmassa asetettu kehysääntö ei olisi mahdollistanut. Odottamattomien, tilanteen hoidon kannalta välttämättömät menolisäykset on ollut perusteltua mahdollistaa tekemällä kehysääntöön selkeästi määritelty poikkeus.

Kehystaso on kuitenkin ylitetty vaalikauden aikana myös muista syistä. Hallitus on vienyt poikkeustilanteisiin liittymättömiä hallitusohjelman toimien kustannuksia kehykseen 900 miljoonaa vuonna 2022 ja 686 miljoonaa vuonna 2023. Kehysääntö olisi edellyttänyt,

että näitä menoja olisi priorisoitu kehystä rikkomatta. Lisäksi poikkeusten piiriin kuuluvissa menoissa on ollut myös pysyväksi jääviä menoja sekä menoja, jotka liittyvät vain löyhästi poikkeustilanteeseen. Esimerkiksi turvallisuuspoliittiseen poikkeukseen sisältyy pysyväksi suunniteltuja menoja, ja koronatilanteen takia tehtyjä menolisäyksiä on perusteltu epäsuorasti, esimerkiksi elvytystavoitteiden kautta. Jos poikkeuksiin sisältyvät menot perustellaan hyvin yleisellä tasolla, kuten elvytystavoitetta painottamalla, ovat pysyvät tai muiden tavoitteiden kanssa päällekkäiset menolisäykset todennäköisempiä.

## Kehyssäännön noudattamista ohjaavia periaatteita ei tarvitse muuttaa

Kehyssääntö on osoittautunut toimivaksi välineeksi suunnitella ja toteuttaa menojen käyttöä. Kuluvalle vaalikaudella tehdyt poikkeukset eivät ole osoitus siitä, että kehyssäännön periaatteita<sup>16</sup> olisi tarpeen muuttaa. Hallitukset ovat noudattaneet asettamaansa kehystasoa koko nykyisen järjestelmän olemassaolon ajan 2004–2019. Kehyssääntöön kuuluu lähtökohtaisesti liikkumavaraa vaalikauden aikaisia yllättäviä menoja varten sekä joustavuutta edistäviä periaatteita, jotka eivät vie pohjaa kehyssäännön sitovuudelta.

Kuluvan hallituskauden aikana poliittinen sitoutuminen kehyssääntöön on heikentynyt ennennäkemättömällä tavalla. Valtiontalouden tarkastusvirasto on käsitellyt aihetta tarkastuskertomuksessa Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus (8/2021). Poikkeukselliset tilanteet ja kriisit ovat käytännössä mahdollistaneet kehyssäännön rikkomisen laajalla poliittisella ja kansalaisten hyväksynnällä, mutta taustalla vaikuttaa olevan myös pitemmän aikavälin tekijöitä.

Kehyspäätökset otettiin käyttöön vuonna 1991, jolloin valtion velanmaksukyky ja uskotavuus velkojien silmissä oli vaakalaudalla. Vuodesta 2004 eteenpäin kehysjärjestelmä on osaltaan vakuuttanut velkamarkkinat valtion taloudenhoidon luotettavuudesta ja kyvystä tehdä ennakoitavaa menopolitiikkaa. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen valtionvelan kustannukset laskivat, vaikka velan määrä on kasvanut suhdannetilanteesta huolimatta joka vuosi kohta 15 vuoden ajan. Valtion velanmaksukyvyn heikkeneminen on velan määrän kasvusta huolimatta vaikuttanut epätodennäköiseltä.

Kehysjärjestelmää onkin viime vuosina kritisoitu joustamattomaksi ja vanhentuneeksi, ja on esitetty esimerkiksi investointien siirtämistä kehyksen ulkopuolelle. Vaikka kehyssäännön periaatteet toimivat hyvin, tarkastusviraston kehysjärjestelmän toimivuudesta teke­män tarkastuksen mukaan menokehyksen riippumattomuus tuloista on kääntynyt finanssi­kriisin jälkeen järjestelmän heikkoudeksi.

Tulevaisuuden hallitusohjelmissa voidaan pyrkiä asettamaan menotaso aiempaa realistisemmin huomioimaan sekä hallituskauden menotarpeet että riittävä, vaalikauden loppua kohti kasvava liikkumavara ennakoimattomiin menoihin. Väljempi menokehys voisi lisätä poliittista sitoutumista menokehykseen. Se voi kuitenkin olla ristiriidassa valtiontalouden tasapainoa tukevan menopolitiikan kanssa. Menotaso on pyritty pitämään vakaana, eli veronmaksajien maksurasitteen kannalta neutraalina ja tässä on ennen nykyistä vaalikautta myös onnistuttu. Joustavuuden takaavan menotason ja valtiontalouden tasapainon yhteensovittaminen on vaikeaa, jos tulopolitiikkaa käsitellään irrallaan menotasosta.

Finanssipolitiikan valvonnan näkemyksen mukaan kehitys, jossa tulo- ja menopolitiikkaa yhteensovitettaisiin nykyistä yksityiskohtaisemmalla tasolla hallitusohjelmassa, ja uudelleen arvioitaisiin vaalikauden kuluessa, olisi hyödyllistä hallitusohjelman tavoitteet mahdollistavan menotason ja valtiontalouden tasapainon yhteensovittamiseksi.

## Seuraava hallituskausi ratkaisee kehysjärjestelmän uskottavuuden

Seuraavalla hallituksella on merkittävä rooli kehysjärjestelmän tulevaisuuden määrittelyssä. Suomessa käytössä oleva kehysääntö eroaa läpinäkyvyydessään ja ennustettavuudessaan edukseen monissa muissa Euroopan maissa olevista kehysjärjestelmistä ja menosäännöistä. Suomen kehystaso asetetaan ja sitä päivitetään alhaalta ylös osana talousarvioprosessia, mikä mahdollistaa menotason asettamisen perustuen laadukkaaseen tietoon toteutuneista menoista, ja menotasossa pysymisen yksityiskohtaisen seurannan läpi koko vaalikauden. Kehystasoon on rakennettu kuitenkin joustoa erilaisiin tilanteisiin, ja menoja on mahdollista uudelleen kohdentaa läpi vaalikauden. Olisi tärkeää, ettei kehysjärjestelmään sisältyvää läpinäkyvyyttä ja ennustettavuutta menetettäisi, sillä niiden toteutuminen ei ole itsestäänselvyys vastaavissa järjestelmissä.

Valtiovarainministeriö on julkaissut raportin julkisen talouden ohjauksen kehittämisestä. Finanssipolitiikan valvonta pitää raportin kehysääntöä koskevan osion havaintoja perusteltuina. Raportti antaa hyödyllistä tietoa seuraavan hallituksen kehysäännön ja menotason asettamisen pohjaksi. Raportissa esitetään uusi hallitusohjelman muotoilu niin kutsutulle poikkeusmekanismille. Poikkeusmekanismin muotoilu noudattelee nykyisen hallituksen kehysäännössä ollutta poikkeusolojen mekanismin muotoilua mutta näyttää mahdollistavan mekanismin käytön aiempaa laajemmin erilaisissa poikkeustilanteissa. Valtiovarainministeriö ehdottaa raportissa, että poikkeusmekanismin käynnistämistä esittäisi valtiovarainministeriön kansantalousosasto ja sen käyttöönnotosta päättäisi talouspoliittinen ministerivaliokunta. Kansantalousosaston esityksessä tulisi määrittellä tarkasti menolisäysten määrä, kohdentuminen ja aikataulu.

Valtiovarainministeriön raportissaan esittämää yksityiskohtaisempaa määrittelyä mekanismin käytöstä voi pitää parannuksena nykytilanteeseen verrattuna. Kuluvalla vaalikaudella erilaisten poikkeusten mahdollistamat menolisäykset on määritelty hyvin yleisellä tasolla. Tämä on tehnyt ulkopuolisen arvioijan näkökulmasta hyvin vaikeaksi ottaa kantaa siihen, ovatko poikkeusten mahdollistamat menolisäykset kohdentuneet tarkoituksenmukaisesti. Tulevaisuudessa olisi hyvä kiinnittää huomiota siihen, että poikkeustilanteissakin pyrittäisiin perustelemaan yksityiskohtaisesti kehyspoikkeuksen käyttöönotto ja sen mahdollistamat menolisäykset.

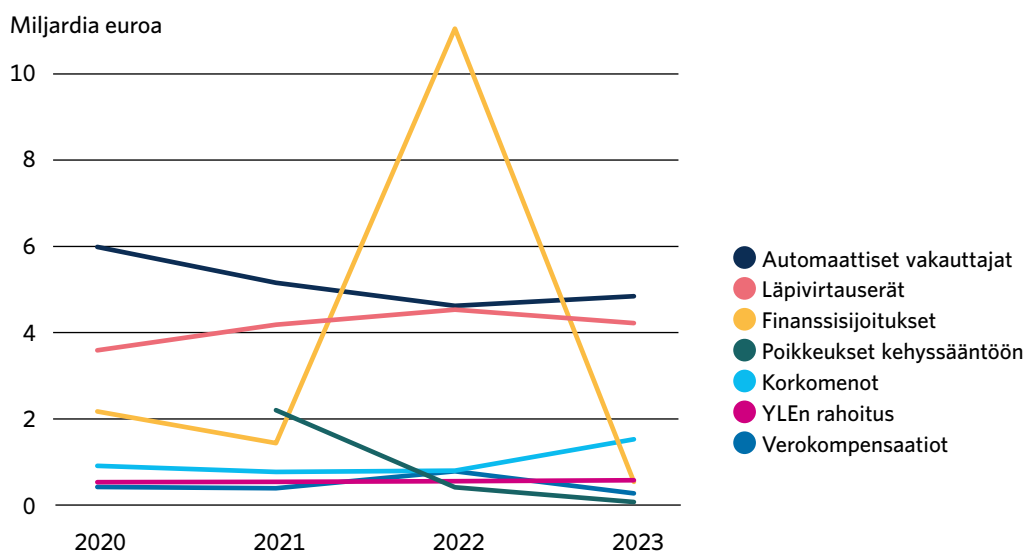
## Kehyksen ulkopuoliset menot ovat kasvaneet vaalikaudella

Kehysäännön piiriin kuuluu noin 80 prosenttia talousarviomenoista, ja loput menot luokitellaan kehyksen ulkopuolelle. Kehyksen ulkopuolella ovat suhdanneluonteiset menot, kuten työttömyys- ja toimeentuloturvan tarpeeseen liittyvät tuet. Lisäksi kehyksen ulkopuolella ovat finanssisijoitusmenot, valtionvelan korkomenot sekä veromuutosten kompensatiot kunnille. Osa kehyksen ulkopuolisista menoista on läpikulkueriä, jolloin kyseiselle menolle on osoittaa budjetissa sitä vastaava tulo. Vaikka kehysääntö ei ollut voimassa vuonna 2020, kehysten ulkopuolisten menojen muutosta on silti ollut käytännössä mahdollista seurata.

Kehyksen ulkopuolisiin menoihin on myös tehty useita merkittäviä poikkeuksia hallituskauden aikana. Menolisäykset ovat kohdentuneet pääasiassa koronatilanteeseen vastaamiseksi, 2,638 miljardia euroa yhteensä hallituskauden aikana. Kehyksen ulkopuolelle on myös lisätty menoja turvallisuuspoliittiseen poikkeukseen liittyen sekä kehysäännön mu-

kaisesti budjetoitu finanssisijoituksena 10 miljardia euroa vuonna 2022 energiayhtiöiden tukemiseen varautumiseksi. Suhdanneriippuvaiset automaattiset vakauttajat ovat hieman laskeneet vuoden 2020 korkeimmasta menotasosta, kun taas valtionlainan korkomenot ovat kääntymässä kasvuun vuonna 2023. Veromuutosten kompensatio kunnille laskee vuodelle 2023, kun osa hallituskauden aikana kertyneistä kompensatioista siirtyy kehyksessä osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta.

Veikkauksen edunsaajien menot siirtyivät vuonna 2023 kokonaisuudessaan kehykseen, mikä oli tarpeellinen muutos tilanteessa, jossa Veikkauksen edunsaajien menot eivät hallituskaudella täysin vastanneet Veikkauksen tuloutusta. Muutos toteutettiin kuitenkin kehysäännön vastaisesti nostamalla kehystä koko Veikkauksen edunsaajien menoja vastaavalla summalla, vaikka osa menoista oli siirretty kehykseen jo aiemmin. Kehyksen liikkumavara kasvoi noston johdosta arviolta noin 228 miljoonaa euroa.



Kuvio 4: Talousarvioissa budjetoituiden kehysten ulkopuoliset menot vaalikauden aikana. Lähde: VM.

## 1.3 EU:n finanssipoliittinen ohjaus on joutanut koronakriisin vuoksi

Tarkastusviraston finanssipoliittikan valvontatehtävään kuuluu arvioida EU:n finanssipoliittisen sääntelyn noudattamista Suomessa. Finanssipoliittinen sääntely on koottu vakaus- ja kasvusopimukseen, ja sitä toteutetaan osana eurooppalaista ohjausjaksoa. EU-ohjausjakson puitteissa yhteensovitetaan finanssipoliittikan lisäksi muun muassa rakenne- ja työllisyyspolitiikkaa. Vuosittainen ohjausjakso alkaa kalenterivuoden lopussa, jolloin tyypillisesti komissio julkistaa useita julkaisuja sisältävän syyspaketin, ja päättyy seuraavan vuoden syksyllä euromaiden alustavien talousarviosuunnitelmien käsittelyyn.

Ohjausjakson normaaliprosesseja muutettiin koronapandemian vuoksi. Keväällä 2020 aktivoitiin vakaus- ja kasvusopimuksen finanssipoliittisia sääntöjä koskeva poikkeuslauseke, mikä tarkoittaa, että jäsenmaille sallitaan poikkeamat julkista taloutta koskevista vaatimuksista sillä edellytyksellä, että poikkeaminen ei vaaranna julkisen talouden kestävyttä keskipitkällä aikavälillä. Neuvoston julkista taloutta koskevat suositukset ovat poikkeuslausekkeen voimassaolon aikana olleet laadullisia aiemmin käytössä olleiden numeeristen suositusten sijaan.

Koronapandemian taloudellisten ja sosiaalisten vahinkojen korjaamiseksi jäsenmaat sopivat Next Generation EU -elpymisvälineestä ja sen keskeisestä osasta, elpymis- ja palautumistukivälineestä (Recovery and Resilience Facility, RRF). Vuoden 2021 ohjausjaksoa mukautettiin, jotta sitä voitiin koordinoita elpymis- ja palautumistukivälineen ja siihen liittyvän raportoinnin kanssa. Vuoden 2022 ohjausjaksolla on jo osin palattu kriisiä edeltäviin menettelyihin mutta edelleen huomioiden elpymis- ja palautumistukiväline. Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke on nykytiedoin voimassa vuoden 2023 loppuun asti.

Komissio avasi keväällä 2020, ennen koronapandemian aiheuttamaa kriisiä, keskustelun EU:n finanssipoliittisten sääntöjen ja sääntökehikon arvioinnista. Marraskuussa 2022 komissio julkaisi oman ehdotuksensa sääntöuudistukseksi. Ehdotuksessa nykysäännöissä keskeisestä rakenteellisen jäämän kriteeristä luovuttaisiin ja keskityttäisiin julkisten nettomenojen kasvun rajoittamiseen sekä velkakestävyuden takaamiseen. Jäsenmaat keskustelivat ehdotuksesta, ja yhteisymmärrys pyritään saavuttamaan ennen vuoden 2024 budjetti-valmisteluita.

### EU:n finanssipoliittinen ohjaus vaalikauden aikana

Seuraavassa kuvataan vaiheittain EU:n finanssipoliittisen ohjauksen tapahtumia vaalikauden aikana.

#### Kesä 2019

Neuvosto katsoi ennusteiden perusteella Suomen noudattavan vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia vuonna 2019 ja muistutti, että Suomen olisi oltava valmis toteuttamaan lisätoimia, joilla varmistettaisiin vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimusten noudattaminen vuonna 2020. Neuvoston finanssipoliittikan suositus Suomelle vuodelle 2020 koski vakaus-

ja kasvusopimuksen menosäännön mukaisten menojen kasvun rajoittamista 1,9 prosenttiin, mikä vastasi 0,5 prosentin rakenteellisen jäämän sopeutusta suhteessa BKT:hen.

## Syksy 2019

Vaalikausi vaihtui keväällä 2019 ja siksi valtioneuvosto julkaisi vaalikauden ensimmäisen vakausohjelman vasta syksyllä samassa yhteydessä vuoden 2020 alustavan talousarviosuunnitelman kanssa. Ohjausjakson normaaliaikataulun mukaisesti vakausohjelma tulisi julkaista keväisin ja alustava talousarviosuunnitelma syksyisin. Vakausohjelmassa ja alustavassa talousarviosuunnitelmassa jäsenmaat muun muassa kuvaavat finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen tilannetta.

Valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan julkisyhteisöjen velka olisi vuonna 2020 pysynyt vuoden 2019 tasolla, 58,8 prosentissa suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisyhteisöjen alijäämä olisi heikentynyt hieman, -1,4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lukemat täyttivät vakaus- ja kasvusopimuksen velka- ja alijäämäkriteerit. Rakenteellinen jäämä olisi ennusteen mukaan heikentynyt hieman vuonna 2020 edellisen vuoden tasoon nähden, eli -1,4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Sekä rakenteellisen jäämän kriteeriin että menosääntöön olisi ollut syntymässä merkittävä poikkeama vuonna 2020, minkä johdosta komissio pyysi Suomelta lisäselvityksiä ja suositti varmistamaan, että vakaus- ja kasvusopimusta noudatetaan. Valtiovarainministeriö laati lisäselvityksen ennen komission arviota alustavasta talousarviosuunnitelmasta. Tarkastusviraston finanssipoliittikan valvonta kehotti valtioneuvostoa kiinnittämään huomiota riskiin siitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan olisi ollut syntymässä merkittävä poikkeama.

## Kevät 2020

Koronakriisi alkoi ja komissio antoi tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista kriisin vuoksi. Jäsenvaltioiden valtiovarainministerit tukivat lausekkeen käyttöönottoa. Yleisen poikkeuslausekkeen perusteella jäsenvaltioiden voidaan sallia tilapäisesti poiketa julkista taloutta koskevista vaatimuksista edellyttäen, että se ei vaaranna julkisen talouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä.

Valtiovarainministeriön laatima kevään 2020 vakausohjelma oli normaalia suppeampi ja teknisluonteinen. Vakausohjelmassa ennustettiin julkisyhteisöjen velkasuhteen kasvavan 2019–2020 noin 10 prosenttiyksikköä ja alijäämän noin 6 prosenttiyksikköä koronakriisin aiheuttaman äkillisen suhdannekäänteen sekä mittavan elvytyksen vuoksi. Suomi haki kevään vakausohjelmassa yleisen poikkeuslausekkeen soveltamista koronavirustilanteen hoitoon suunnattujen finanssipoliittisten toimien osalta.

Komissio laati SEUT 126 artiklan 3 kohdan mukaisen raportin vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä- ja velkaviitearvojen ylittymisen vuoksi. Analyysi viittasi siihen, että Suomi ei noudattaisi alijäämäkriteeriä vuonna 2020, mutta komissio ei ehdottanut liiallisen alijäämän menettelyn aloittamista.

Komissio ehdotti koronaviruskriisin johdosta väliaikaista Next Generation EU -elpymisvälinettä, jonka keskeinen osa on elpymis- ja palautumistukiväline (RRF).

## Kesä 2020

Neuvosto suositti vuosille 2020 ja 2021, että Suomi toteuttaisi, yleinen poikkeuslauseke huomioiden, kaikki tarvittavat toimenpiteet pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja alkavan elpymisen tukemiseksi. Neuvosto suositti myös, että Suomi harjoittaisi taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa keskipitkällä aikavälillä maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema ja varmistaa velkakestävyys samalla kun lisätään investointeja.

## Syksy 2020

Komissio ilmoitti vuotuisessa kestävän kasvun strategiassaan, että yleinen poikkeuslauseke pysyy aktivoituna myös vuonna 2021.

Valtiovarainministeriö arvioi alustavassa talousarviosuunnitelmassa vuodelle 2021 julkisyhteisöjen velkasuhteen edelleen kasvavan vuonna 2021 yli 70 prosenttiin ja alijäämäsuhteen hieman supistuvan noin -5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Komissio arvioi Suomen noudattavan neuvoston kesällä 2020 antamia suosituksia.

Syksyllä 2020 käynnistynyttä vuoden 2021 ohjausjaksoa mukautettiin, jotta sitä voitiin koordinoita elpymis- ja palautumistukivälineen ja siihen liittyvän raportoinnin kanssa.

## Kevät 2021

Komissio antoi tiedonannon ”Vuosi covid-19-pandemian alkamisesta – finanssipoliittiset toimet”. Siinä komissio esitti elpymis- ja palautumistukivälineen toimet huomioivaa elvyttävää finanssipolitiikan kokonaisviritystä vuosille 2021 ja 2022. Komissio totesi myös, että päätös yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisen lopettamisesta tai sen jatkamisesta olisi tehtävä perustuen talouden tilasta laadittuun kokonaisarvioon, jossa keskeisenä määrällisenä kriteerinä on talouden toimeliaisuuden taso EU:ssa tai euroalueella verrattuna kriisiä edeltäneeseen (vuoden 2019 lopun) tasoon.

Valtiovarainministeriö laati kevään 2021 vakausohjelman normaalimuotoisena poikkeusvuoden 2020 jälkeen. Alijäämä- ja velkakriteeriä koskeva ennuste vastasi edellisen syksyn näkymää, mikä viittasi molempien kriteerien rikkoutumiseen vuonna 2021. Valtiovarainministeriö arvioi, että Suomi noudatti kesällä 2020 saamaansa julkista taloutta koskevaa suositusta. Komissio päätyi arviossaan samaan lopputulokseen.

## Kesä 2021

Komissio laati SEUT 126 artiklan 3 kohdan mukaisen raportin vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä- ja velkaviitearvojen ylittymisen vuoksi. Raportissa todettiin, että Suomi ei noudattanut alijäämäkriteeriä ja velkakriteeriä. Liiallisen alijäämän menettelyä ei aloitettu.

Komissio katsoi kevään talousennusteensa perusteella, että edellytykset yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisen jatkamiselle vuonna 2022 ja sen soveltamisen lopettamiselle vuodesta 2023 täyttyivät.



Neuvosto suositti Suomelle edelleen kasvua tukevaa finanssipolitiikan viritystä vuodelle 2022. Lisäksi neuvosto suositti muun muassa, että Suomi priorisoisi kestäviä ja kasvua tukevia investointeja sekä harjoittaisi taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena olisi saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema ja varmistaa julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä.

## Syksy 2021

Syksyllä julkaistun alustavan talousarviosuunnitelman 2022 mukaan valtiovarainministeriö ennusti julkisyhteisöjen rahoitusaseman kohenevan -2,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2022 ja täyttävän alijäämäkriteerin. Ministeriö arvioi viitearvon ylityksen vuosina 2020–2021 jäävän väliaikaiseksi mutta ei vähäiseksi. Velkasuhteen ennustettiin pysyttelevän runsaassa 70 prosentissa suhteessa BKT:hen vuonna 2022, eli ministeriö arvio Suomen rikkokan velkakriteeriä. Komission syksyn ennuste oli linjassa ministeriön ennusteen kanssa. Komissio arvioi, että alustava talousarviosuunnitelma noudatti kesällä 2021 annettuja suosituksia.

Syksyllä 2021 käynnistyneellä vuoden 2022 ohjausjaksolla palattiin laajalti kriisiä edeltäviin menettelyihin siten, että huomioitiin myös elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpanon päällekkäisyydet ja täydentävyys.

Komissio antoi ”EU:n talous covid-19-pandemian jälkeen – vaikutukset talouden ohjausjärjestelmään”-tiedonannon. Siinä talouden ohjausjärjestelmää tarkasteltiin koronaviruksen vuoksi muuttuneissa olosuhteissa ja käynnistettiin uudelleen julkinen keskustelu EU:n talousohjausjärjestelmän sääntelykehityksen mahdollisesta muuttamisesta.

## Kevät 2022

Komissio antoi tiedonannon finanssipoliittisesta ohjauksesta. Tiedonannossa suositeltiin siirtymään euroalueella elvyttävästä neutraaliin finanssipolitiikkaan siten, että huomioidaan Venäjän aloittaman hyökkäyssodan aiheuttama epävarmuus talouskehitykseen. Komissio arvioi, että vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen velan sopeuttamissäännön noudattaminen edellyttäisi jäsenmaissa liian vaativaa etupainotteista finanssipoliittista sopeuttamista, joka voisi vaarantaa kasvun. Komissio ilmoitti, ettei se tule ehdottamaan uusien liiallisen alijäämän menettelyiden aloittamista keväällä.

Kevään vakausohjelmassa arvioitiin, että julkisyhteisöjen alijäämä pysyisi 3 prosentin viitearvon edellyttämällä tasolla koko ennustejakson ajan, eli alijäämäkriteeriä noudatettaisiin. Valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan Suomen velkasuhde oli edelleen nousevalla uralla, vaikka sen taso oli edellisestä ennustekierroksesta hieman madaltunut. Valtiovarainministeriö arvioi, että Suomi noudatti neuvoston kesällä 2021 hyväksymiä suosituksia muun muassa ylläpitämällä kasvua tukevaa finanssipolitiikan viritystä. Komissio yhtyi ministeriön näkemykseen.

Komissio totesi, että poikkeuslausekkeen voimassaoloa jatketaan vuoden 2023 loppuun asti. Komissio laati SEUT 126 artiklan 3 kohdan mukaisen raportin velkaviitearvon ylittymisen vuoksi. Raportissa todettiin, että Suomi ei ole noudattanut velkakriteeriä. Komission näkemyksen mukaan velan sopeuttamissäännön noudattaminen aiheuttaisi riskin talouskasvulle. Liiallisen alijäämän menettelyä ei aloitettu.

## Kesä 2022

Neuvosto suositti Suomelle neutraalia finanssipolitiikan viritystä vuodelle 2023 ottaen huomioon tuen energiakriisistä erityisesti kärsiville kotitalouksille ja yrityksille sekä Ukrainasta paenneille ihmisille. Vuodesta 2024 alkaen neuvosto suositti Suomelle finanssipolitiikkaa, joka tavoittelee maltillisen tason julkisen talouden rahoitusasemaa keskipitkällä aikavälillä.

## Syksy 2022

Valtiovarainministeriön syksyn ennusteen mukaan julkisyhteisöjen alijäämä tulisi pysyttelemään viitearvon rajoissa vuosina 2022 ja 2023 (taulukko 4). Näin ollen alijäämäkriteeriä noudatettaisiin ja vuoden 2020 kriteerin rikkoutuminen jäisi väliaikaiseksi.

Tilastokeskus otti kesällä 2022 käyttöön uuden menetelmän ARA-lainojen käsittelyyn, mikä vaikuttaa julkisyhteisöjen velan tasoon vuodesta 2000 alkaen. Tilastokeskuksen mukaan uuden menetelmän mukainen velkasuhde on 5,9 prosenttiyksikköä suurempi kuin vanhalla menetelmällä laskettuna vuonna 2021<sup>17</sup>. Uuden menetelmän mukainen julkisyhteisöjen velkasuhde ylitti 60 prosentin viitearvon jo vuonna 2013.

Valtiovarainministeriö ennustaa julkisyhteisöjen velan olevan nousevalla uralla tulevina vuosina. Vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten mukaan velkasuhteen tulisi pääsääntöisesti laskea sen ylitettyä viitearvon, mutta suhdannetilanne ja muut merkitykselliset tekijät otetaan arvioissa myös huomioon. Raja-arvojen ylittyminen voi johtaa liiallisten alijäämien menettelyn (EDP) käynnistymiseen. Poikkeuslausekkeen voimassaoloaikana komissio ei ole kuitenkaan käynnistänyt uutta EDP-menettelyä yhdenkään jäsenmaan kohdalla.

Alustavassa talousarviosuunnitelmassa vuodelle 2023 valtiovarainministeriö esitti Suomen noudattavan neuvoston kesällä 2022 antamia suosituksia. Komissio yhtyi näkemykseen. Finanssipolitiikan valvonta painottaa velkasuhteen vakauttamisen tärkeyttä.

Taulukko 4: Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka. Lähteet: Tilastokeskus, tähdellä merkitty valtiovarainministeriön ennuste (syksy 2022).

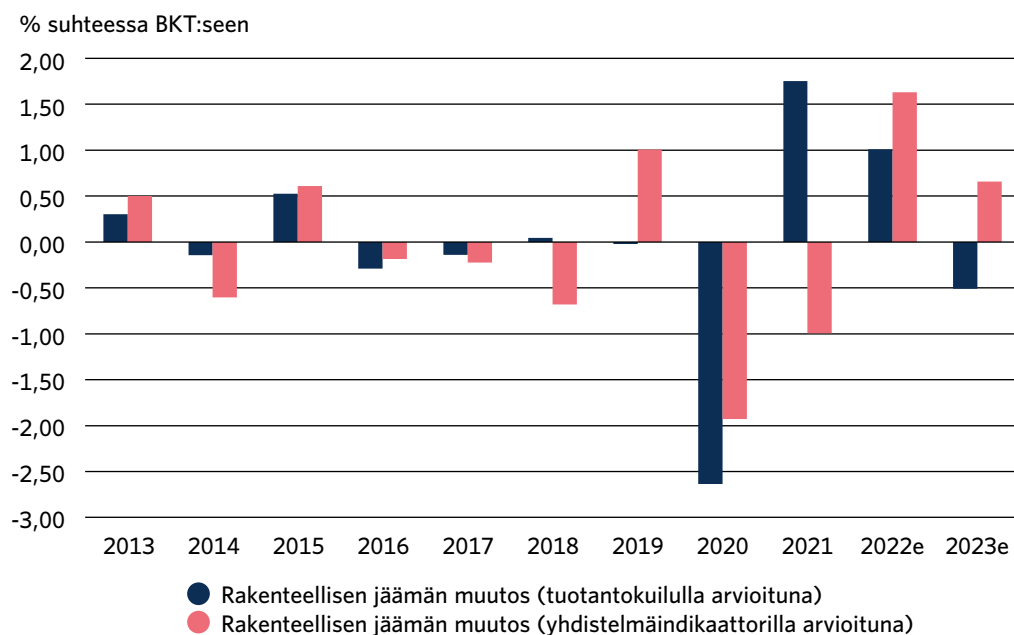
Alijäämä/velka	2019	2020	2021	2022*	2023*	2024*
Julkisyhteisöjen alijäämä	-0.9	-5.5	-2.7	-1.4	-2.2	-2.2
Julkisyhteisöjen velka	64.9	74.8	72.3	71.2	72.7	74.1

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osiossa tarkastellaan maakohtaisen keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamista tai edistymistä sitä kohti rakenteellisen jäämän ja menosäännön laskennan avulla. Suomen keskipitkän aikavälin tavoite on -0,5 prosentin rakenteellinen jäämä suhteessa BKT:hen. Poikkeuslausekkeen voimassaoloaikana kevästä 2020 lähtien jäsenmaille ei ole asetettu numeerisia finanssipoliittisia suosituksia eli vaatimuksia rakenteellisen jäämän ja menosäännön mukaisten menojen kehitykselle.

Kuviossa 5 on kuitenkin esitetty rakenteellisen jäämän vuosimuutos arvioimalla suhdannetilannetta kahdella eri menetelmällä. Vuosimuutos on keskeinen havainto, sillä jos keskipitkän aikavälin tavoitetta ei ole saavutettu, säännöstössä käsitellään rakenteellisen

jäämän muutosta keskipitkän aikavälin tavoitetta kohti. Ensimmäisen menetelmän mukaisen rakenteellisen jäämän laskennassa käytettävä arvio suhdannetilasta perustuu tuotantokuiluun, joka on laskettu jäsenmaiden yhteisesti sopimalla tuotantofunktiomenetelmällä. Toisessa suhdannetilaa kuvaa finanssipoliitiikan valvonnan lämpökartan tuottama yhdistelmäindikaattori. Molemmissa laskelmissa on käytössä myös valtiovarainministeriön syksyn 2022 ennuste sekä tuoreimmat tilastotiedot.

Menetelmät antavat toisistaan selvästi poikkeavan arvion rakenteellisen jäämän vuosimuutoksesta vuosina 2021 ja 2023. Yhdistelmäindikaattorin avulla arvioitu rakenteellinen jäämä heikkenee vuonna 2021, kun taas tuotantokuilun avulla arvioituna rakenteellinen jäämä vahvistuu. Vuonna 2023 tilanne on päinvastainen.



Kuvio 5: Rakenteellisen jäämän muutos. Lähteet: valtiovarainministeriö, finanssipoliitiikan valvonnan laskelmat.

## EU-sääntöjen uudistamiseen palattiin koronapandemian jälkeen

Komissio avasi keväällä 2020, ennen koronapandemian aiheuttamaa kriisiä keskustelun EU:n finanssipoliittisten sääntöjen ja sääntökehikon arvioinnista. Sääntöjen kehittäminen laitettiin kuitenkin poikkeusolojen vuoksi tauolle, kunnes keskustelu käynnistettiin uudelleen syksyllä 2021, jolloin komissio avasi uudistamistarvetta koskeneen avoimen kyselyn.

Marraskuussa 2022 komissio julkaisi oman ehdotuksensa sääntöjen uudistamiseksi. Komission ehdotuksessa uudistetun säännösten keskiössä olisi jäsenmaiden velkakestävyys ja nelivuotiset suunnitelmat, jotka rajoittaisivat julkisten menojen kasvua. EU:n talousohjauksen aikajänne muuttuisi vuosittaisesta tarkastelusta keskipitkän aikavälin velka- ja menokehityksen arviointiin. Ehdotuksesta keskustellaan jäsenmaiden kesken ja tavoitteena on saavuttaa yhteisymmärrys ennen jäsenmaiden vuoden 2024 budjettivalmistelua.

Komission ehdotuksessa nykysäännöissä keskeisestä rakenteellisen alijäämän tavoitteesta luovuttaisiin. Tavoite rakenteellisesta rahoitusasemasta on vaikeasti ymmärrettävä ja se perustuu havaitsemattomaan tuotantokuiluarvioon. Tuotantokuiluarvio voi tarkentua huomattavasti jälkikäteen erityisesti suhdannekäänteissä, ja siksi johtopäätös rakenteellisen rahoitusasematavoitteen saavuttamisesta, eli säännön noudattamisesta, voi muuttua merkittävästi.

Perussopimuksen mukaiset alijäämän 3 prosentin ja velan 60 prosentin viitearvot suhteessa BKT:hen pysyvät komission ehdotuksessa ennallaan. Komissio ehdottaa kuitenkin velan sopeutuksen 1/20-säännöstä, eli vuosittaisesta noin 5 prosentin sopeutusvaatimuksesta, luopumista. Jäsenmaissa on jo ennen koronakriisiä ollut huomattavasti EU:n perussopimuksen 60 prosentin velkakriteeriä korkeampia velkasuhteita, ja kriisi on kasvattanut velkasuhteita entisestään. Vakaus- ja kasvusopimuksen velan sopeuttamissääntö kohti 60 prosentin tavoitetta on joillekin jäsenmaille käytännössä epärealistinen. Komissio on arvioinut, että säännön vaatima voimakas etupainotteinen sopeutus voisi vahingoittaa kasvun edellytyksiä. Finanssipolitiikan valvonta arvioi valtiovarainministeriön syksyn 2022 ennusteen perusteella, että velan supistamissäännön noudattaminen niin kutsutun eteenpäin katsovan kriteerin mukaisesti tarkoittaisi Suomen julkisen talouden vahvistamista runsaalla 9 miljardilla eurolla (vuoden 2023 tasossa) ennustettuun nähden vuoteen 2026 mennessä, mikäli vakaus- ja kasvusopimuksen nykysääntöihin palattaisiin vuonna 2024.

Komission ehdotuksen perusteella velkasuhde pitäisi saada kääntymään uskottavasti laskevalle uralle nelivuotissuunnitelman aikana. Lisäksi sopeutukseen olisi mahdollista hakea kolme vuotta lisää aikaa esimerkiksi vihreiden investointien ja talouskasvua vauhdittavien rakenteellisten uudistusten perusteella. Sopeutusta ohjaisi velkakestävyysanalyysi, jonka tarkoituksena on tuottaa jäsenmaakohtaisesti käsitys hallittavissa olevasta velkatasosta sekä siihen johtavasta meno- ja tulokehityksestä. Suunnitelmassa seurattaisiin julkisyhteisöjen nettomenoja, eli menokäsitettä, johon eivät vaikuta korkomenot ja suhdanneluonteiset työttömyysmenot mutta jossa on huomioitu tulojen päätösperäisten muutosten vaikutus.

Maakohtaiset velkasuhde- tai velan vähentämistavoitteet ovat nousseet esiin myös asian tuntijatahojen keskuudessa ja komission syksyllä 2021 avaaman kyselyn vastauksissa. Operationaaliseksi välineeksi on ehdotettu komission esitystä vastaavasti monivuotista menorajoitetta julkisyhteisöjen menoille. Euroopan finanssipoliittinen komitea (European Fiscal Board, EFB) ehdotti jo ennen koronapandemian puhkeamista keskittymistä menosääntöön, jonka tavoitteena olisi pienentää velkasuhteita.<sup>18</sup>

EU-maiden kansallisten finanssipolitiikan valvojien verkosto on myös julkaissut katsauksen EU:n finanssipoliittisten sääntöjen kehittämiseen.<sup>19</sup> Katsauksen mukaan keskeisiä ongelmakohtia ovat sääntöjen monimutkaisuus, heikko noudattaminen ja myötäsyklisyys eli suhdanteita vahvistava luonne. Katsauksessa kannatetaan selkeitä, velkakestävyyttä tukevia sääntöjä, ja siinä painotetaan muiden tahojen kaltaisesta kansallisten finanssipolitiikan valvojien roolin vahvistamista. Komission ehdotuksessa finanssipolitiikan valvojien tehtäviksi tulisi arvioida sekä sopeutussuunnitelman taustaoletuksia ja sopivuutta velkakestävyuden näkökulmasta että suunnitelman noudattamista.





## 2 Talouden suhdannekehitys, finanssipolitiikan mitoitus ja taloussuhteiden realistisuus

Suhdannevaihtelut ovat olleet vaalikaudella poikkeuksellisen suuria verrattuna aiempiin vaalikausiin. Koronakriisi supisti taloutta voimakkaasti vuonna 2020. Toipuminen oli kuitenkin vauhdikasta. Talouden aktiviteetti oli korkealla tasolla vuoden 2021 alkukesästä lähtien, kunnes sota ja energiakriisi keskeyttivät myönteisen kehityksen kesällä 2022 ja suhdannetilanne alkoi huonontua.

Nopeat suhdannevaihtelut ovat osaltaan vaikeuttaneet finanssipolitiikan mitoittamista taloussuhteeseen sopivaksi. Finanssipolitiikan valvonta arvioi, että hallituksen finanssipolitiikka tuki taloutta ja yhteiskuntaa oikea-aikaisesti ja riittävän suurella mittakaavalla koronapandemian alkaessa vuonna 2020. Lisäksi Venäjän hyökkäyssodasta ja siitä seuranneesta energiakriisistä seuranneet finanssipoliittisesti merkittävät lisämenot vuonna 2022 olivat perusteltuja. Finanssipolitiikan mitoitus jäi kuitenkin liian väljäksi koronapandemian jälkeen, mikä on osaltaan tarpeettomasti kuumentanut taloutta ja voimistanut suhdannetilannetta. Suhdannetilanne olisi siten perustellut kireämpää meno- ja tulopolitiikkaa vuoden 2020 jälkeen.

Suuri epävarmuus kriisien kestosta ja syvyydestä sekä nopeat suhdannevaihtelut ovat tehneet talouden ennustamisesta poikkeuksellisen vaikeaa kuluneella vaalikaudella. Finanssipolitiikan valvonta arvioi, että vuotuisen talousarvion sekä julkisen talouden suunnitelman perustana olevat valtiovarainministeriön ennusteet ovat olleet kuitenkin kokonaisuutena katsoen realistisia. Myös tuorein, vuoden 2023 talousarvioesityksen pohjana oleva ennuste on EU-säännösten tarkoittamalla tavalla realistinen.

### 2.1 Suhdannevaihtelu on ollut vaalikaudella 2019–2023 poikkeuksellisen voimakasta

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan, sen seurauksena Venäjälle asetut talouspakotteet ja Eurooppaan syntynyt energiakriisi ovat keskeyttäneet Suomen suotuisan suhdannekehityksen. Suhdannekehitystä voidaan seurata finanssipolitiikan valvonnan tuottaman suhdannetilän lämpökartan avulla (ks. tietolaatikko s. 39). Lämpökartan avulla voidaan arvioida, onko onnistuttu toteuttamaan vastasyklisiä finanssipolitiikka. Kartta tuottaa lähes reaaliaikaista tietoa suhdannetilanteesta ja antaa samalla päätöksentekijöille tietoa tukemaan symmetrisen vastasyklisen finanssipolitiikan toteuttamista.

Suhdannetilän lämpökarttaan ilmestyi maaliskuussa 2022 suhdanteen viilenemistä kuvaavaa selkeän sinistä värikoodia ensimmäistä kertaa sitten vuoden 2021 maaliskuusta alkaneen talouden toipumisen (kuvio 6). Venäjän hyökkäyssota alkoi tuolloin vaikuttaa

voimakkaasti kuluttajaluottamukseen. Kuluttajaluottamus reagoi usein muita muuttujia herkemmin ja nopeammin suhdannekäänteisiin. Maaliskuusta 2022 alkaen lämpökartan kehitys on kuvastanut vähitellen viilenevää suhdannetta: sininen värikoodi on levinnyt ja voimistunut, punainen värikoodi haalistunut. Suhdannelilanteen heikkenemisestä kertovat lähes kaikki talouden luottamusilmapiiriä kuvaavat indikaattorit ja myös osa reaali- talou- teen ja työmarkkina- an liittyvistä indikaattoreista.

Vuosi	Avoimet työpaikat, muutos	Kapasiteetin käyttöaste	KHI, muutos	Kuluttaja - luottamus	Palkka- summa- kuvaaja, muutos	Palvelut - luottamus	Rakenta- minen - luottamus	Teollisuus - luottamus	Työllisyys- aste, muutos	Työttö- myys- aste, muutos	Vähittäis- kauppa - luottamus	Yhdistelmä- indikaattori (painotettu)
<b>2022</b>												
10		0,16		-2,81		-0,51	-0,07	-0,27			-1,53	
9	-0,23	0,87	3,85	-3,06		-0,67	0,09	0,00	0,93	0,82	-1,88	0,26
8	0,23	0,49	3,55	-2,50	1,44	-0,66	-0,38	0,18	0,30	0,88	-1,90	0,39
7	0,63	0,58	3,67	-2,52	0,85	-0,17	-0,58	0,42	0,29	0,91	-0,14	0,52
6	1,28	1,07	3,67	-2,19	1,05	0,10	-0,38	0,71	0,48	1,01	-0,05	0,80
5	1,42	1,41	3,19	-1,75	1,11	-0,11	-0,24	1,00	0,91	1,16	-0,18	0,92
4	2,16	1,51	2,40	-1,73	1,74	-0,11	0,41	1,12	1,59	1,39	-0,26	1,11
3	2,73	1,48	2,46	-1,60	1,67	0,32	0,66	1,22	1,01	1,36	-0,68	1,18
2	2,20	1,62	1,68	0,53	1,31	0,53	1,03	1,71	1,66	1,09	-0,32	1,35
1	1,83	0,99	1,62	0,26	1,41	0,43	0,88	1,40	1,47	1,05	-0,07	1,15
<b>2021</b>												
12	3,31	1,50	1,08	0,05	0,95	0,63	1,11	1,30	2,08	1,38	-0,12	1,34
11	3,03	1,10	1,20	0,79	0,65	0,66	1,11	1,72	0,81	1,12	0,80	1,25
10	3,39	1,25	0,90	1,23	0,58	0,68	0,94	1,80	0,73	0,98	0,45	1,28
9	2,73	0,86	0,48	1,75	0,95	0,49	0,85	1,66	0,04	0,88	0,73	1,09
8	2,36	1,15	0,30	1,39	0,88	0,41	0,89	1,74	2,08	0,92	0,91	1,25
7	2,33	0,82	0,12	1,52	1,11	0,71	0,53	1,32	1,32	1,03	0,39	1,11
6	2,48	0,83	0,18	1,64	2,14	0,44	0,23	1,44	1,79	1,45	0,91	1,32
5	1,97	0,65	0,30	1,41	2,17	0,08	0,06	1,09	2,54	1,76	0,76	1,25
4	1,61	0,28	0,24	1,50	0,91	-0,46	0,16	0,75	0,12	1,50	0,40	0,66
3	0,60	0,12	-0,24	0,05	-0,64	-1,04	-0,41	0,42	0,11	-0,19	-0,26	-0,09
2	-0,68	-0,09	-0,48	0,53	-0,47	-0,98	-1,00	-0,05	-0,24	-1,41	0,33	-0,43
1	-0,80	0,56	-0,48	0,49	-1,66	-0,95	-0,74	0,12	-1,76	-1,59	-0,43	-0,65

Kuvio 6: Finanssipolitiikan valvonnan lämpökartta (28.10.2022). Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeino- ministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto, ja Finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.<sup>20</sup>

Muista indikaattoreista poiketen kuluttajahintaindeksin vuosimuutos on vahvasti pu- naisella. Inflaation voimistuminen alkoi jo vuonna 2021, kun patoutunut kulutuskysyntä törmäsi tarjonnan pullonkauloihin. Vuoden 2022 helmikuussa Venäjän aloittama sota ja sitä seurannut energiakriisi ovat kiihdyttäneet hintojen nousua. Korkea inflaatio vaikutta- aa vuorostaan kielteisesti muun muassa kuluttajien luottamukseen. On todennäköistä, että kuluttajahintaindeksi kehittyi jatkossakin eri suuntaan kuin muut lämpökartan muuttajat.

Suhdannelilan vaihtelu on ollut lämpökartan värikoodien vaihtelun perusteella poik- keuksellisen voimakasta ja nopeaa koko kuluva vaalikauden. Koronakriisi supisti taloutta vuonna 2020 voimakkaasti. Tämä käänsi lämpökartan tummansiniseksi kertaheitolla. Koronapandemian puhkeamisen jälkeen lämpökartta muuttui ensimmäistä kertaa pääosin punaiseksi huhtikuussa 2021, eli talous elpyi. Talouden toipuminen oli vauhdikasta, ja vuo-



den 2021 alkukesästä lähtien, aina Venäjän hyökkäyssodan alkuun asti, lämpökartta ker-  
toi erittäin korkeasta talouden aktiviteetista. Sota ja energiakriisi keskeyttivät myönteisen  
kehityksen taas kesällä 2022.

### Finanssipolitiikan valvonnan suhdannetilanteen lämpökartta

Suhdannetilän lämpökartta on Suomen talouden suhdannetilaa värikoodien avulla kuvaava  
mittari, joka perustuu talouden tilaa kuvaaviin indikaattoreihin. Indikaattorit on valittu sillä  
perusteella, että ne ovat historiassa kuvanneet hyvin suhdannevaihteluita, niistä on kuukau-  
sittaista dataa saatavilla ja ne ovat kytköksissä BKT:n kehitykseen.

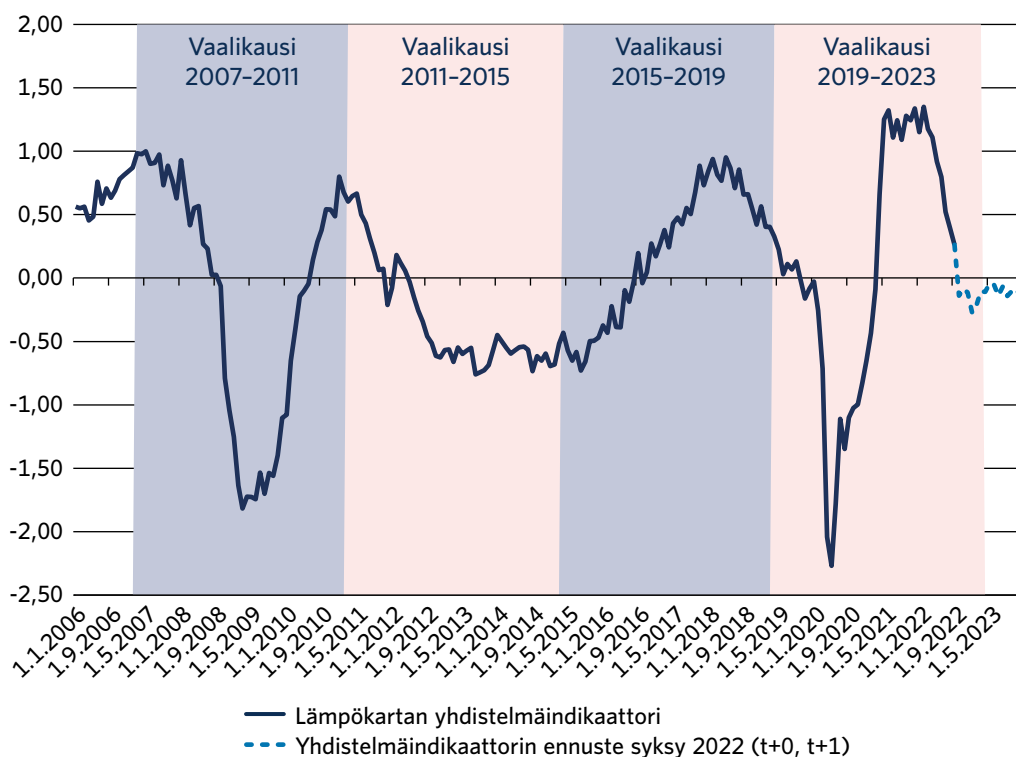
Lämpökartan värit muuttuvat indikaattorien arvojen muutoksen mukaisesti. Punainen väri kuvaa  
tilannetta, jossa talous kyseisen indikaattorin perusteella kasvaa keskimääräistä nopeammin,  
esimerkiksi työllisyys paranee ja palkat nousevat. Vastaavasti talouskehityksen hidastumis-  
ta kuvataan sinisellä sävyllä. Mitä suurempi osuus indikaattoreista on samaan aikaan punai-  
nen, sitä todennäköisempää on, että taloudessa koetaan hyviä aikoja. Sinisten suuri osuus  
kertoo puolestaan huonoista ajoista taloudessa.

Yksittäisistä suhdanneindikaattoreista on koottu myös yhdistelmäindikaattori, jonka arvo las-  
ketaan lämpökartan muuttujista. Yhdistelmäindikaattorin ajoittuminen ja sen vähäinen tar-  
kentuminen tekevät siitä hyvän lisävälineen suhdannetilanteen mittaamiseen, tuotantokui-  
lun rinnalle (ks. Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021a<sup>21</sup>).

Suhdannetilän poikkeuksellisen voimakas vaihtelu vaalikaudella 2019–2022 tulee ilmi  
myös, kun sitä verrataan aiempiin vaalikausiin (ks. kuvio 7). Toisin sanoen nopeita lasku-  
ja noususuhdanteita on ollut enemmän kuin aiemmilla vaalikausilla.

Vaalikaudella 2007–2011 oli toki vaikea finanssikriisi, mutta suhdannetilän havainnoin-  
nin kannalta kehitys oli tuolloin selkeä: taantuma ja sitä seurannut toipuminen. Vaalikau-  
della 2011–2015 oli myös omat haasteensa: Talouden ennustajat odottivat Suomen toipuvan  
samanaikaisesti muun Euroopan kanssa, mutta niin ei tapahtunut. Nokian matkapuhelin-  
ten menekin heikentyminen ja lopulta matkapuhelintoiminnan myyminen Microsoftille 2013  
sekä paperiteollisuuden jatkama tehtaiden ulkoistaminen Suomesta aiheuttivat tilanteen,  
jossa Suomen vienti ei kehittynyt maailmankaupan ja päävientialueiden taloudellisen kehi-  
tyksen mukaisesti. Suomi menetti viennin markkinaosuuksia ja kustannuskilpailukyky oli  
heikko.<sup>22</sup> Näinä vuosina lämpökartan yhdistelmäindikaattori oli pitkään pakkasella, mikä  
heijastaa Suomen talouden pitkää niukan tai negatiivisen talouskasvun aikaa.

Poikkeama pitkän aikavälin keskiarvosta, %



Kuvio 7: Yhdistelmäindikaattori kuukausitasolla sekä kuluva ja ensi vuoden ennuste (vihreällä katkoviivalla). Ennusteen pohjana ovat lämpökartan tiedot sekä muut tilastotiedot, jotka on saatu käyttöön 28.10.2022 mennessä. Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto, Euroopan komissio. Laskelmat ja ennusteet: Finanssipolitiikan valvonta.<sup>23</sup>

Seuraavan vaalikauden aikana, vuosina 2015–2019, Suomen talous pääsi myöhään muun Euroopan jälkeen mukaan pitkään jatkuneeseen maailmantalouden kasvuun. Kustannuskilpailukyky parani<sup>24</sup>, työmarkkina elpyi ja kasvu jatkui vaalikauden loppuun, tosin ainakin osaltaan maailmantalouden myönteisen kehityksen siivittämänä. Sekä vuosien 2011–2015 että 2015–2019 vaalikausilla suhdannetilanteiden vaihtelu on ollut yhdistelmäindikaattorin mukaan kuitenkin varsin selkeää ja hitaampaa.

Kuva on hyvin erilainen kuluva vaalikaudella. Keväällä 2020 Covid-19-virus, asetetut sulkutoimet ja epävarmuus äkkijarruttivat Suomen taloutta. Yhteiskunnan selviäminen ja kansalaisten suojaaminen virukselta vaati huomattavia julkisen talouden tukitoimia. Koronaviruksen leviäminen maailmanlaajuisesti aiheutti globaaleihin tuotantoketjuihin katkoksia.

Vuonna 2021 kansantaloudet mukaan lukien Suomi kärsivätkin tarjonnan häiriöistä. Tarjonnan pullonkaulat ja koronavuodesta ihmisten liikkuvuuden rajoitusten jäljiltä patoutunut kulutuskysyntä sekä samaan aikaan jatkunut kansainvälinen julkisen talouden elvytys näyttävät vaikuttaneen kansantalouksien ja Suomen talouden nopeaan toipumiseen ja jopa

ylikuumenemiseen. Ne vaikuttivat myös osaltaan inflaation kehittymiseen yli keskuspankkien 2 prosentin tavoitteen jo vuoden 2021 loppupuolella, päättyen marras-joulukuussa 2021 jo yli 3,5 prosenttiin ja tammikuussa 2022 4,4 prosenttiin.

Vahvaan kasvuun päättyneen edellisen vuoden jälkeen, helmikuun lopussa 2022 alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan toi uudelleen huolen taantumasta ja tarpeen panostaa myös Suomessakin puolustukseen ja rajaturvallisuuteen. Sodan puhjettua ennustajat arvioivat vuoden 2022 suhdannenäkymän heikentyneen huomattavasti. Lisäksi Venäjä alkoi käyttää yhä selkeämmin energiantoimitusten pienentämistä ja lopulta lakkauttamista aseina EU-maita kohtaan. Energiasodan aiheuttama energiakriisi yhdessä aiemmin mainittujen tarjonnan pullonkaulojen kanssa johti inflaation kohoamiseen uusiin, 1970-luvun kaltaisiin huomattavan korkeisiin lukemiin vuonna 2022. Suomen korkeasuhdanne äkkipysähtyi kesällä 2022. Voimakas vaihtelu sekä kriisien erityiset luonteet ovat monimutkaiset finanssipolitiikan mitoitusta suhteessa suhdanteeseen (ks. alla) ja finanssipoliittisten toimien kohdentamista.

Kuviossa 7 on esitetty myös ennuste kuluvan vuoden jäljellä oleville kuukausille, sekä vuodelle 2023 (Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021b<sup>25</sup>). Ennusteen mukaan sodalla ja energiakriisillä on lähitulevaisuudessa negatiivinen vaikutus talouteen. Suhdannetilän nopean heikkeneminen kesän 2022 jälkeen jatkuu ennusteen mukaan loppuvuoden aikana ja yhdistelmäindikaattorin ennustetaan putoavan neutraalin suhdannetilän alapuolelle. Vuonna 2023 suhdanteen ennustetaan kehittyvän heikosti ja jäävän nollarajan alapuolelle. Ennusteen mukaan nopeaa toipumista ei olisi luvassa. Ennusteiden realistisuuden analyysin mukaan (katso luku 2.3) Suomen BKT-kasvun konsensusennuste vuodelle 2023 kehittyi heikosti kesän ja alkusyksyn aikana jääden nollakasvun tuntumaan ja siten Suomen pitkän aikavälin kasvun alapuolelle. Tämä on linjassa kuukausitason yhdistelmäindikaattorin ennusteuran kanssa. On huomioitava, että kaikkiin ennusteisiin, myös lämpökartan yhdistelmäindikaattorin ennusteeseen, liittyy tällä hetkellä poikkeuksellisen suurta epävarmuutta.

### Finanssipolitiikan valvonnan suhdannetilanteen lämpökartan ennuste

Finanssipolitiikan valvonnan lämpökartan ennuste nojautuu voimakkaasti muiden tahojen ennusteisiin, kuten valtiovarainministeriön (VM), Eläketurvakeskuksen (ETK) ja Trading Economicsin talousennusteisiin. Näin finanssipolitiikan valvonta pyrkii varmistamaan, että se hyödyntää ennusteissa mahdollisimman laajalti kyseisten tahojen ennusteosaamista, mikä tekee ennusteesta niin neutraalin kuin mahdollista.

Ennusteprosessi on lyhyesti seuraava<sup>26</sup>:

Jokaiselle lämpökartan muuttujalle on laadittu oma ennusteensa kuluvan sekä ensi vuoden kuukausille. Niiden perusteella on laskettu lämpökartan yhdistelmäindikaattorin ennuste.

Muiden tahojen ennusteita hyödynnetään lämpökartan ennusteessa käytännössä niin, että niiden vuositaso ennusteet sovitetaan kuluvan vuoden jäljellä oleville kuukausille sekä tulevan vuoden kuukausille. Näin indikaattorin vuoden sisäinen kehitys on riippuvainen finanssipolitiikan valvonnan tekemistä mallinnusvalinnoista, mutta vuositasolla mitattuna ennuste vastaa täsmälleen ulkopuolisen ennustajan ennustetta.

Lisäksi sovelletaan euroalueen indikaattoreiden ennustamaa kehitystä Suomen vastaaviin indikaattoreihin. Myös tässä menetelmäkehikossa yksittäisten indikaattoreiden ennusteet ovat riippuvaisia finanssipolitiikan valvonnan omista mallinnusvalinnoista. Ulkopuolinen euroalueen ennuste on kuitenkin tärkein tekijä Suomen indikaattoreiden ennusteiden laatimisessa.

Näillä menetelmillä laadittiin ennusteet yhdeksälle lämpökartan muuttujalle, joiden yhteenlaskettu painoarvo on 0,88. Vain kahdelle muuttujalle laadittiin finanssipolitiikan valvonnassa muiden tahojen ennusteista riippumaton ennuste; nämä laskettiin tilastollisella aikasarja-analyysillä (yhteenlaskettu painoarvo 0,12).

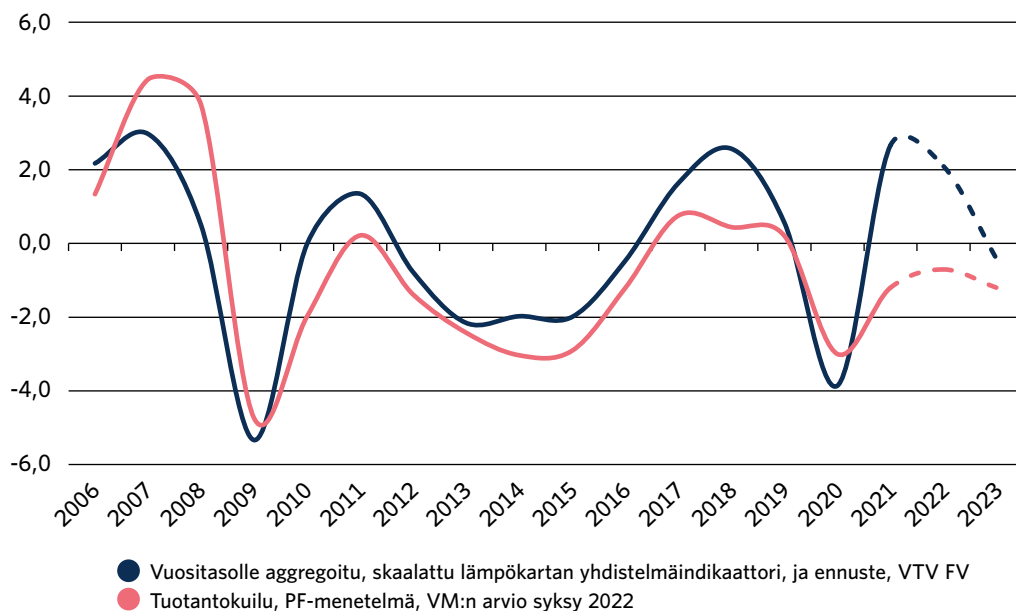
Ennusteen pohjana ovat lämpökartan tiedot sekä muut mainitut tilastot, jotka on saatu käyttöön 28.10.2022 mennessä.

Lämpökartan yhdistelmäindikaattori ja sen ennuste täydentävät tuotantokuilun EU:n yhteisellä tuotantofunktiomenetelmällä arvioitua kuvaa suhdannetilanteesta. Kuviosta 8 nähdään, että lämpökartan yhdistelmäindikaattori ja tuotantokuilun arvio liikkuvat suurelta osin yhtenäisesti vuoteen 2020 saakka. Vuoden 2021 osalta menetelmät antavat toisistaan poikkeavan tilannekuvan suhdanteen kehityksestä. Kun yhdistelmäindikaattori viittaa talouden nopean toipumiseen, tuotantofunktiomenetelmän mukaan talous olisi edelleen tuotantopotentiaalin alapuolella vuonna 2021. Tuotantofunktiomenetelmän on todettu johtavan suhdannekuvan huomattavaan tarkentumiseen jälkikäteen. Esimerkiksi tuotantokuilun arvio vuodelle 2021 on jo tarkentunut ylöspäin huomattavasti mutta edelleen jää miinuksen puolelle.

Poikkeava lähtötaso vuonna 2021 heijastuu molempien indikaattoreiden ennusteisiin. Kun yhdistelmäindikaattorin ennusteen mukaan talous olisi vuonna 2022 edelleen pitkän ajan keskitasoa korkeammalla tasolla, tuotantokuilun arvion mukaan talous olisi kuluvana vuonna vielä arvioitua potentiaalista tuotantoa matalammalla tasolla. Syksyllä 2022 molemmille ennusteille yhteistä on kuitenkin se, että koronan jälkeisen suhdannetilanteen kohoamisen ennustetaan jäävän taakse vuosina 2021–2022, ja suhdannetilanteen ennustetaan heikentyvän sodan ja energiakriisin seurauksena vuonna 2023.

Keväällä 2022 tuotantokuilun ennuste poikkesi myös tämän osalta yhdistelmäindikaattorin ennusteesta. Yhdistelmäindikaattorin kevään 2022 ennusteen mukaan suhdanne oli viilentymässä vuosina 2022–2023, kun taas tuotantokuilun ennusteen mukaan suhdanne oli kohoamassa. Ennusteurien kehityssuunnat vuosina 2022–2023 olivat siten toisenlaiset keväällä 2022. Syksyllä 2022 tuotantokuilun ennuste on ottanut saman kehityssuunnan kuin yhdistelmäindikaattorin ennusteella on ollut jo keväällä 2022.

%, Kuilu suhteessa arvioituun potentiaaliseen tuotantoon,  
Yhdistelmäindikaattori suhteessa pitkän aikavälin keskiarvoon



Kuvio 8: Lämpökartan yhdistelmäindikaattori ja ennuste, sekä VM:n arvio tuotantokuilusta. Ennuste vuosille 2022 ja 2023 (katkoviiva). Lämpökartan suhdanneindikaattorin vaihtelu (keskihajonta) on skaalattu tuotantokuilun vaihtelun (keskihajonnan) kanssa verrannolliseksi. Lähde: Tuotantokuilu: VM; Lämpökartan yhdistelmäindikaattori: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto, Finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.<sup>27</sup>

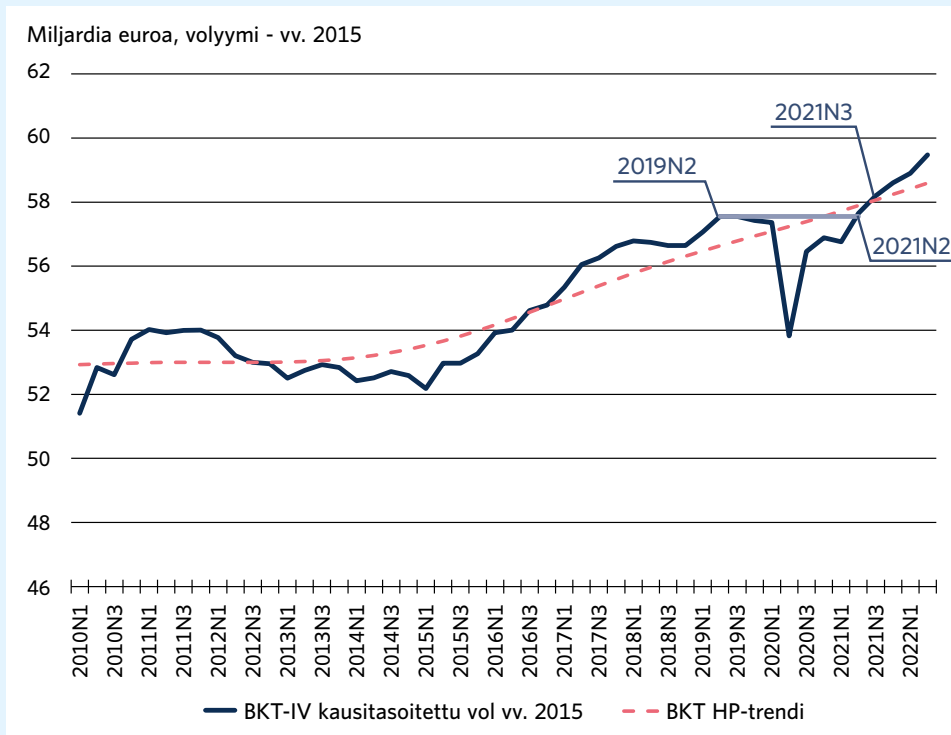
Kaikkiin ennusteisiin liittyy tällä hetkellä sodan, energiakriisin ja korkean inflaation vuoksi paljon epävarmuutta. Tämä pätee myös kuvion 8 lämpökartan yhdistelmäindikaattorin ja tuotantokuilun ennusteisiin. Menetelmien erot sekä tulevasta suhdannekehityksestä että vuoden 2021 suhdannetilanteesta heijastuvat johtopäätöksiin finanssipolitiikan mitoituksesta (luku 2.2) ja finanssipoliittiseen säännöstöön kuuluvien tavoitteiden noudattamisesta (luku 1.3).

Yllä esitetty kuvio 7 havainnollistaa suhdannetilanteen nopeita muutoksia tällä vaalikaudella. Yksi nopeaan suhdanteen paranemiseen reagoivia hankaloittava tekijä on ollut se, että valtion osalta vuoden 2021 budjetista päätettiin jo 2020 syksyllä, kun tieto koronan kehityksestä ja matalasuhdanteen luonteesta oli vähäistä. Toisaalta sekä koronakeväänä 2020 että aiempina taantuma- ja lama-aikoina on kyetty tekemään uusia elvytys- ja/tai säästöpäätöksiä myös kesken vuotta. Sen sijaan säästöpäätösten tekeminen julkisen talouden puskurien kerryttämiseksi hyvinä aikoina, esimerkiksi valtion osalta talousarvio- ja lisätalousarvioprosessissa, on osoittautunut huomattavasti vaikeammaksi. (ks. luku 2.2).

## Lämpökartan yhdistelmäindikaattori saa tukea muilta suhdannetilän mittareilta

Lämpökartta ja sen yhdistelmäindikaattori pyrkivät mittaamaan suhdannetilannetta suoraan. Sen sijaan, tuotantokuilu lasketaan havaitun BKT:n ja estimoidun trendin tai tuotantopotentiaalinerotuksena. On hyvä huomata, että alun perin havaitsemattomana komponenttina potentiaali tai trendi voidaan muodostaa lukemattomin eri tavoin. Kuviossa 8 neljännes-BKT:lle on muodostettu vertailun mahdollistamiseksi trendi perinteisen Hodrick-Prescott-suotimen avulla. Tämän lisäksi on luontevaa tarkastella, milloin BKT on palautunut kriisiä edeltävälle tasolle.

Kuvio 9 havainnollistaakin kuinka a) vuoden 2019 toisen neljänneksen tuotannon taso saavutettiin vuoden 2021 toisella neljänneksellä ja b) Hodrick-Prescott-suotimen mukainen BKT:n trendi (HP-trendi) saavutettiin toisen ja kolmannen neljänneksen välissä vuonna 2021. Myös näiden molempien tarkastelujen perusteella Suomen talous toipui korona-kevään 2020 jälkeen nopeasti. Havaitun BKT:n ja HP-suotimen trendin erotuksena laskettava HP-suotimen tuotantokuilu oli negatiivinen korona-kevästä 2021 toisen ja kolmannen neljänneksen väliin asti. Tämän jälkeen HP-suotimen avulla muodostettu tuotantokuilu on ollut positiivinen. Tämä tukee lämpökartan yhdistelmäindikaattorin näkemystä suhdannevaihtelusta vuosina 2021-2022.



Kuvio 9: BKT:n kausitasoitettu volyyymi neljännesvuosittain ja Hodrick-Prescott-trendi. Lähteet: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito, laskelmat finanssipoliittikan valvonta.

Tämän lisäksi kesällä 2022 Suomen pankin julkaiseman ennusteen mukaan tuotantokuilu lähes sulkeutui vuonna 2021 ja kääntyy positiiviseksi vuonna 2022.<sup>28</sup> Myös kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) syksyn 2022 ennusteen mukaan tuotantokuilu kääntyy positiiviseksi vuonna 2022, jonka jälkeen se putoaa taas negatiiviselle puolelle vuonna 2023.<sup>29</sup>

Samankaltaisia tuloksia on esitelty viimeaikaisissa tutkimuspaperissa. Näissä tutkimuksissa laskelmat on tehty neljännesvuosittain tai puolivuositain, mikä mahdollistaa suhdannevaihtelun tarkemman mittaamisen kuten lämpökartan yhdistelmäindikaattorissa. Sariola ja Pönkä (2021)<sup>30</sup> esittävät tutkimuspaperissaan pääkomponenttianalyysiin pohjautuvan tuotantokuilulaskelman, jonka tulokset muistuttavat lämpökartan yhdistelmäindikaattoria. Syksyllä 2022 päivitetyn laskelman mukaan kuilu kääntyi positiiviseksi vuoden 2021 toisella vuosipuoliskolla. Orjasniemi ja Kuusela (2021)<sup>31</sup> esittävät tutkimuspaperissaan toisen empiirisen lähestymistavan, jossa käytetään moniulotteista suodinta tuotantokuilun laskemiseksi. Heidän laskelmiensa mukaan kuilu kääntyi positiiviseksi vuonna 2021. Lisäksi Gäddnäs<sup>32</sup> on tarkastellut HP-suotimen parametrin eri arvoilla tuotettuja tuotantokuiluja (katso liite 2). Eri parametrien käyttö liittyy aikasarja-analyysin vaatimukseen huomioida aikasarjan yksilölliset ominaisuudet tarkastelemalla aikasarjaa muun muassa spektrianalyysin avulla.<sup>33</sup> Tarkastelun perusteella HP-suotimella tuotetun tuotantokuilun ajoittuminen on ollut Suomen BKT-aineistolla 2019–2022 varsin vakaa herkkyytarkasteluissa ja laskelmien mukaan kuilu kääntyi positiiviseksi myös vuonna 2021.

Kuvion 9 mukaista reaaliaikaista havainnointia vaikeuttava tekijä on kuitenkin se, että kuviossa esitetty Hodrick-Prescott -menetelmällä tuotettu BKT:n trendi vuosille 2019–2021 voidaan muodostaa luotettavasti vasta kun tilastohavainnot ovat käytettävissä vuosille 2021–2022 (tai mieluummin vielä pidemmälle). Finanssipolitiikan valvonnan lämpökartta onkin kehitetty helpottamaan juuri suhdannevaihtelun lähes reaaliaikaista havainnointia.

## 2.2 Finanssipolitiikka reagoi koronaan onnistuneesti – sen jälkeen finanssipolitiikan mitoitus jäi tarpeettoman väljäksi

Finanssipolitiikan valvonta arvioi finanssipolitiikan mitoitusta sekä finanssipolitiikan tason että finanssipolitiikan impulssin avulla. Finanssipolitiikan tasoa mitataan suhdannekorjauksella rakenteellisella perusjäämällä peilaten sitä suhdannetilanteeseen. Finanssipolitiikan impulsseja punnitaan puolestaan heijastamalla rakenteellisen perusjäämän muutos suhdannetilanteen muutosta vasten. Euroopan finanssipoliittinen komitea käyttää samoja menetelmiä arvioidessaan euroalueen finanssipolitiikan mitoitusta.

Sekä koronan maaliskuussa 2020 käynnistämään kriisiin että helmikuun lopulla 2022 Venäjän aloittaman hyökkäyssodan aiheuttamaan puolustuksen ja rajavalvonnan varautumisen tarpeisiin on reagoitu ripeästi oikea-aikaisin ja riittävän mittaluokan päätöksin. Vaalikauden loppua kohden finanssipolitiikan mitoitus on jäänyt kuitenkin väljäksi. Jälkikäteen katsottuna talouden nopea toipuminen koronasta loppuvuoden 2021 ja alkuvuoden 2022 aikana olisi ollut syytä huomioida ja kiristää finanssipolitiikkaa oikea-aikaisin päätöksin.

Suhdannetilanne on vaihdellut vaalikaudella 2019–2022 poikkeuksellisen paljon tehden vastasyklisen finanssipolitiikan toteutuksesta aiempia vaalikausia hankalampaa. Vaalikauden alussa vuonna 2019 elettiin vielä positiivisen suhdanteen aikaa, vaikkakin talouskasvu

alkoi hidastua jo vuoden 2019 lopulla. Vuoden 2020 alkupuolella suhdanne kääntyi positiivisesta negatiiviseen ihmiskunnalle uuden Covid-19-viruksen levitessä myös Suomeen, ja maaliskuun puolella välissä Suomessakin oli viruksen leviämiseen reagoitava talouden sulkutoimin.

Muun muassa sekä koti- että ulkomaisista tuki- ja elvytystoimista johtuen koronaa edeltänyt BKT:n taso saavutettiin Suomessa vuoden 2021 toisella neljänneksellä. Käytettävissä olevin tiedoin talouskasvu näyttää jatkuneen hyvänä ainakin vuoden 2022 puoliväliin saakka Venäjän aloittamasta hyökkäyssodasta huolimatta. Sodan alettua keväällä 2022 ennustajat pudottivat vuoden BKT:n kasvuennusteitaan noin kolmen prosentin tuntumasta puoleentoista prosenttiin.

Kuluvan vuoden kahta ensimmäistä neljänneistä koskevien julkaistujen tietojen perusteella alkuvuosi näyttää kuitenkin sujuneen kevään ennusteita paremmin. Mikäli BKT pysyisi kolmannen ja neljännen neljänneksen nyt arvioidulla toisen neljänneksen tasolla, koko kuluvan vuoden BKT-kasvuksi tulisi noin 2,6 prosenttia. Syksyn myötä ennustajat ovatkin korjanneet vuoden 2022 ennusteita kahden prosentin tuntumaan. Nämä pitävät sisällään näkemyksen jälkimmäisen vuosipuoliskon neljänneksen negatiivisesta kasvusta.

Ennusteiden mukaan vuositason talouskasvu hiipuu vuonna 2023. Syksyllä 2022 julkaistut vuoden 2023 ennusteet ovat pääsääntöisesti nollan tuntumassa, hieman nollan alapuolelle painottuen. Useat ennustelaitokset arvioivat talouskasvun kääntyvän hieman negatiiviseksi.

Venäjän hyökkäyssota ja energiakriisi näyttävät kääntävän talouden taantumaan. Sota on aiheuttanut talouspolitiikan ulkopuolisen herätteen siihen, että Suomessakin varaudutaan vuonna 2022 pakolaisten saapumiseen Ukrainasta sekä lisääntyneisiin rajaturvallisuuden ja ennaltaehkäiseviin puolustuksen tarpeisiin. Sota aiheutti myös sen, että Suomi ja Ruotsi jättivät yhtäaikaisesti NATO-jäsenhakemukset kulvana vuonna.

Vuoden 2022 osalta puolustukseen ja rajaturvallisuuteen liittyvät julkisia lisäpanostuksia voi pitää perusteltuina. Vuoden 2021 puolesta välistä positiiviseksi muuttunut suhdannetilanne olisi kuitenkin edellyttänyt, että julkinen talous kokonaisuutena olisi pidättäytynyt elvyttämisestä jo tässä vaiheessa koronan jälkeen. Massiivisen finanssipoliittisen elvytyksen aloittaminen Covid-19-kriisin aikaan on havaittu lopulta varsin helpoksi EU-maiden finanssipoliittikkaa tarkasteltaessa. Elvytyksen lopettaminen ja finanssipolitiikan kääntäminen kiristäväksi talouden toivuttua on osoittautunut paljon vaikeammaksi.<sup>34</sup> Kun elvytysvaihe jää päälle, myöhästynyt elvytys voi kuumentaa taloutta myötäsyklisesti. Talouden stimulointia on myös vaikea lisätä siinä vaiheessa, kun uusi kriisi koittaa. Kolmas merkittävä näkökohta tällä hetkellä on se, että inflaation madaltamiseen pyrkivä kiristävä rahapolitiikka edellyttää, että finanssipolitiikka ei toimisi tätä tavoitetta vastaan.<sup>35</sup>

Kuluvan vaalikauden aikana finanssipolitiikan valvonta on todennut raporteissaan hallituksen harjoittaman finanssipolitiikan elvyttäneen kansantaloutta asianmukaisesti koronavuonna 2020. Tämän lisäksi jo vuoden 2021 keväällä tuotiin esiin talouden nopea toipuminen koronakuopasta ja varoitettiin myötäsyklisen finanssipolitiikan riskistä.

Kevään 2021 arvioissa julkisen talouden hoidosta finanssipolitiikan valvonta toi suhdannetilanteen lämpökartan tietojen perusteella esiin, että suhdannekehitys näyttää kääntyneen positiiviseksi toisella neljänneksellä vuonna 2021. Arvioissa todettiin, että mikäli kehitys jatkuu vahvana läpi vuoden, on syytä siirtyä nykyistä kiristävämpään finanssipoliittikkaan. Vain vastasyklisin toimin finanssipolitiikka voi vähentää ennestään jyrkkiä suhdannevaihteluja Suomessa.



Syksyn 2021 eduskuntakertomuksessa finanssipolitiikan valvonta toi uudelleen esiin, että vuoden 2021 osalta talous näyttää kasvavan vahvasti ja finanssipolitiikka on väljää. Vuoden 2021 osalta on mahdollista, että hallituksen päätösperäiset elvyttävät toimet siirryttäessä noususuhdanteeseen ovat kiihdyttäneet talouskehitystä myötäsyklisesti. Kertomuksessa varoitettiin että, myötäsyklinen finanssipolitiikka voi jyrkentää koko talouden suhdannevaihteluita, aiheuttaen talouden ylikuumenemisen riskin.

Syksyn eduskuntakertomuksessa todettiin kuitenkin, että vuoden 2021 finanssipolitiikan mitoituksen sopivuus suhteessa suhdannetilanteeseen jää lopullisesti arvioitavaksi jälkikäteen. Asiaan vaikuttaa merkittävästi se, jääkö viime aikoina kohonnut inflaatio lyhytaikaiseksi vai muuttuko se pidempiaikaiseksi ongelmaksi. Finanssipolitiikan valvonnan lämpökartan yhdistelmäindikaattori viestitti kertomuksen mukaan jo tällöin myötäsyklisen elvytyksen ja suhdanteiden jyrkentämisen, tuotantokapeikkojen, työvoiman ylikysynnän ja inflaation kehittymisen vaarasta. Kertomuksessa varoitettiin, että talouden noususuhdanteessa myötäsyklisesti elvyttävällä finanssipolitiikalla ei myöskään onnistuta keräämään puskureita huonompia aikoja varten. Suhdannetta tukevien elvyttävien toimien katsottiin kuitenkin syksyn 2021 finanssipolitiikan valvonnan raportissa olleen jokseenkin perusteltuja sen varmistamiseksi, ettei koronan jälkeisiä elvyttäviä toimia lopetettaisi liian aikaisin. Lisäksi EU-yhteistyössä oli sovittu yhteisestä elvyttävästä talouspolitiikasta.

Kun tarkastellaan asiaa nyt jälkikäteen, huolet vuoden 2021 myötäsyklisestä finanssipolitiikasta olivat perusteltuja. Sekä kansainvälisesti (USA, Kiina, EU) että kotimaassa liian pitkään koronan jälkeen voimakkaan elvyttävänä harjoitettu finanssipolitiikka näyttää osaltaan kuumentaneen yhdessä tarjontahäiriöiden kanssa taloutta ja vaikuttaneen osaltaan inflaation kohoamiseen keskuspankkien kahden prosentin tavoitteen yläpuolelle jo syksyllä 2021. Tähän päälle keväällä 2022 tulleet Venäjän hyökkäyssota ja sen jälkeinen energiakriisi ovat kiihdyttäneet inflaation viimeksi 1970-luvulla nähtyihin lukemiin. Inflaation pitkittymistä estetään tällä hetkellä keskuspankkien korkojen nostoilla, jotka voivat jäähdyttää taloudet yhdessä sodan ja energiakriisin kanssa taantumaan asti. Talouden suhdannevaihtelut eivät siis ole pienentyneet, vaan näyttävät lisääntyneen. Makrotaloustieteen oppikirjoissa varoitetaan tällaisista myötäsyklisistä kehityskuluista.<sup>36</sup>

## Finanssipolitiikan mitoituksen taso ja finanssipolitiikan impulssi

Finanssipolitiikan valvonta on ottanut vaalikauden aikana käyttöön uuden finanssipolitiikan mitoituksen tarkastelutavan. Finanssipolitiikan mitoitusta tarkastellaan sekä finanssipolitiikan tason että finanssipolitiikan impulssin avulla.

Finanssipolitiikan mitoituksen tasoa mitataan suhdannekorjatulla rakenteellisella perusjäämällä peilaten sitä suhdannetilanteeseen. Finanssipolitiikan impulssia punnitaan puolestaan heijastamalla rakenteellisen perusjäämän muutos suhdannetilanteen muutosta vasten. Tämä tapa vastaa Euroopan finanssipoliittisen komitean<sup>37</sup> tapaa tarkastella finanssipolitiikan mitoitusta.

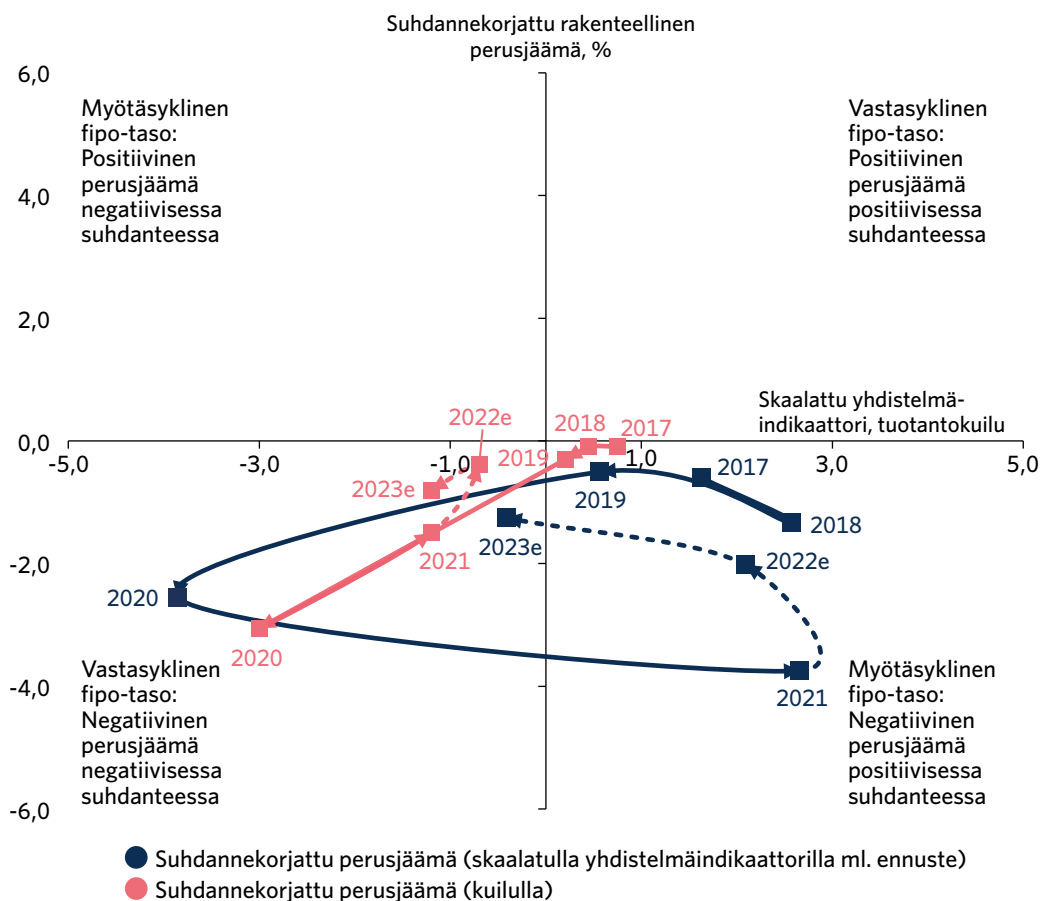
Finanssipolitiikan taso ja impulssi kuvaavat käsitteinä vuosien 2019, 2020, 2021 ja 2022 finanssipolitiikan mitoituksen suhteessa suhdannetilanteeseen kattavasti. Rakenteellinen perusjäämä muuttui vuoden 2019 jälkeisinä vuosina huomattavasti negatiivisemmaksi johtuen voimakkaasta finanssipoliittisesta elvytyksestä. Vaikka vuoden 2022 finanssipolitiikan impulssi eli muutos olisi kiristävä, finanssipolitiikan taso pysyy yhä elvyttävänä.

## Tasoa tarkastellen finanssipolitiikka on ollut elvyttävää koronakriisistä lähtien

Kuviossa 10 tarkastellaan suhdannekorjattua rakenteellista perusjäämää ja peilataan sitä suhdannetilanteeseen. Tässä tarkastelussa kuvataan, onko hallituksen harjoittama päätösperäinen finanssipolitiikka toiminut tasoltaan suhdanteita tasaavasti eli vastasyklisesti. Nimellinen perusjäämä viittaa BKT:hen suhteutettuun jäämään ilman korkomenoja. Kun BKT:hen suhteutetusta nimellisestä perusjäämästä poistetaan suhdanteen vaikutus sekä kertaluonteiset tekijät, saadaan kuviossa tarkasteltu suhdannekorjattu rakenteellinen perusjäämä.

Perusjäämän virallinen suhdannekorjaus tehdään EU-maiden yhdessä sopimalla tuotantofunktiomenetelmällä ja sen avulla määritetyllä tuotantokuilulla. Erityisesti pienten avotalouksien tapauksissa, Suomi mukaan lukien, tuotantokuilun reaaliaikaiset arviot suhdannetilanteesta ovat jälkeinpäin tarkentuneet merkittävästi. Tästä syystä finanssipolitiikan valvonta arvioi finanssipolitiikan mitoitusta sekä tuotantokuilun että finanssipolitiikan valvonnan tuottaman suhdannetilanteen lämpökartan yhdistelmäindikaattorin avulla.

Kuvion 10 pystyakselilla tarkastellaan päätösperäisen finanssipolitiikan tasoa vuosina 2019–2022 rakenteellisen perusjäämän avulla. Perusjäämä on suhdannekorjattu toisaalta tuotantokuilun (punaiset pisteet, vaaka-akselin suunta) ja toisaalta lämpökartan yhdistelmäindikaattorin (mustat pisteet, vaaka-akselin suunta) avulla. Vuoden 2022 syksyllä käytävissä olevin tiedoin julkisen talouden rakenteellinen perusjäämä on ollut molempien suhdannekorjausten perusteella negatiivinen vuosina 2019–2022 (toisin sanoen sekä punaiset että mustat pisteet ovat pystyakselin suunnassa negatiivisia).



Kuvio 10: Finanssipolitiikan mitoitus suhteessa suhdanteeseen: tuotantokuilulla ja lämpökartan suhdanneindikaattorin perusteella laskettu rakenteellinen perusjäämä peilattuna tuotantokuilun ja lämpökartan suhdanneindikaattorin mukaiseen suhdanteeseen vuosina 2017–2023.<sup>38</sup> Arviot vuosille 2022 ja 2023 perustuvat ennusteisiin. Lähde: VM ja finanssipolitiikan valvonta.

Negatiivisen rakenteellisen jäämän syvyydessä syntyy kuitenkin eroja. Vuosien 2021 ja 2022 osalta lämpökartan yhdistelmäindikaattoriin perustuva rakenteellinen perusjäämä näyttää tuotantokuilulla tuotettua negatiivisemmalta. On huomattava, että tuotantokuiluun perustuva kuluvan vuoden arvio vielä tarkentuu suhdannekorjauksen osalta. Sen sijaan finanssipolitiikan valvonnan lämpökartan avulla tuotettu arvio ei suhdannekorjauksen osalta juuri tarkennu. Reaaliaikaisesti tuotettujen suhdannekorjausten jälkikäteiset tarkentumiset ovatkin olleet tuotantokuilumenetelmän ongelma. Molemmat arviot saattavat kuitenkin tarkentua perusjäämän ennusteen tarkentuessa.

Saman kuvion 10 vaaka-akselilla kuvataan sekä tuotantokuilun että lämpökartan yhdistelmäindikaattorin arviot suhdannetilanteesta. Molemmilla tarkastelutavoilla suhdannetilanne oli hieman positiivinen vielä vuonna 2019 ja kääntyi selvästi negatiiviseksi vuonna 2020. Sen sijaan, vuonna 2021 ja 2022 arviot suhdannetilasta eroavat. Lämpökartan yhdistelmäindikaattorin mukaan suhdannetilanne ehti kääntyä positiiviseksi vuonna 2021.

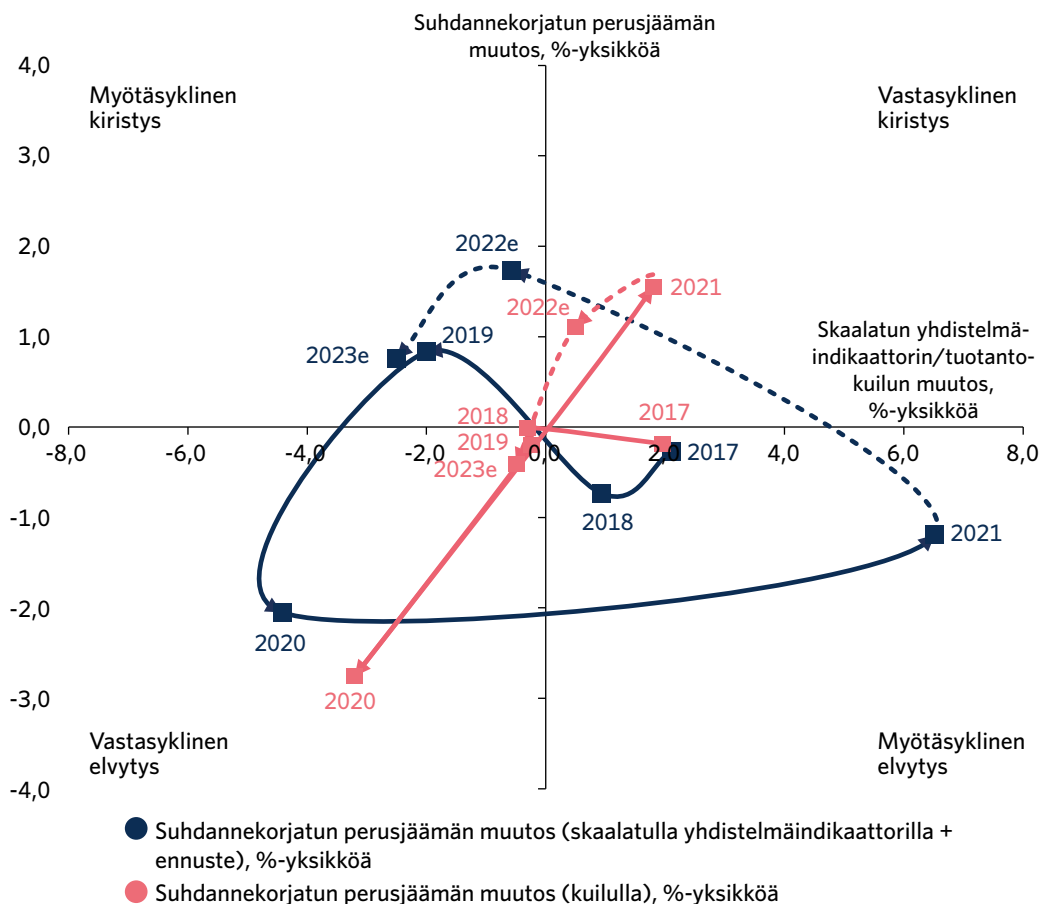
Yhdistelmäindikaattorin ennuste kääntyy negatiiviseksi loppuvuonna 2022 mutta koko vuoden 2022 tasolla suhdannetilanne jäisi positiiviseksi. Vuonna 2023 suhdanne olisi negatiivinen sekä lämpökartan yhdistelmäindikaattorin että tuotantokuilun ennusteen mukaan.

Kun kuvion 10 rakenteellisen perusjäämän arvioita peilataan samanaikaisesti vaak akselin suhdannetilän arvioihin, havaitaan, onko päätösperäinen finanssipolitiikka ollut tasoltaan vasta- vai myötäsyklisiä suhdannetilään nähden. Vuosille 2019 ja 2020 sekä tuotantokuilun että yhdistelmäindikaattorin avulla tuotetut arviot ovat yhtenevät: finanssipolitiikka oli tasoltaan hiukan myötäsyklisesti elvyttävän puolella vuonna 2019, mutta kuitenkin käytännössä hyvin lähellä neutraalia. Vuonna 2020 finanssipolitiikan taso oli puolestaan vastasyklisesti elvyttävää.

Erot tuotantokuilun ja lämpökartan arvioissa ovat tässäkin suurimmat vuosina 2021–2022. Euroopan komission tuotantokuilumenetelmän avulla arvioituna Suomen talous olisi ollut yhä taantumassa sekä vuonna 2021 että vuonna 2022, ja finanssipolitiikan taso (negatiivisella rakenteellisella jäämällä mitattuna) olisi ollut vastasyklisesti elvyttävä. Finanssipolitiikan valvonnan suoraan suhdannevaihtelua havainnoivan lämpökartan yhdistelmäindikaattorin mukaan vuonna 2021 ja vielä koko vuoden 2022 osalta Suomen talous oli jo positiivisessa suhdannetilanteessa, ja negatiivisella rakenteellisella jäämällä mitattuna finanssipolitiikan taso olisi ollut myötäsyklisesti elvyttävää. Vuonna 2023 molemmat tarkastelutavat tuottavat jälleen yhtäläisen arvion: finanssipolitiikan taso arvioidaan vastasyklisesti elvyttäväksi.

## Finanssipolitiikan impulssin perusteella finanssipolitiikka näyttää muuttuvan kiristävämpään suuntaan vuosina 2022 ja 2023

Kuviossa 11 tarkastellaan puolestaan finanssipolitiikan impulsseja peilaamalla rakenteellisen perusjäämän muutosta suhteessa suhdanneindikaattorin muutokseen. Finanssipolitiikan valvonnan tuottaman lämpökartan yhdistelmäindikaattoriin perustuva arvio finanssipolitiikan impulssista (kuvio 11) vahvistaa tuotantokuiluun perustuvan arvion vuodelle 2020: myös finanssipolitiikan impulssi on ollut vastasyklinen.



Kuvio 11: Finanssipolitiikan impulssi suhteessa suhdanteen muutokseen: rakenteellisen perusjäämän muutos (suhdannekorjaus kuilulla sekä yhdistelmäindikaattorilla) peilattuna sekä tuotantokuilun että finanssipolitiikan valvonnan yhdistelmäindikaattorin muutokseen. Arviot vuosille 2022 ja 2023 perustuvat ennusteisiin. Lähde: VM ja finanssipolitiikan valvonta.

Sen sijaan vuoden 2021 osalta johtopäätökset poikkeavat tässäkin toisistaan. Tuotantokuiluun perustuva arvio ilmentää, että impulssi olisi ollut vastasyklisesti kiristävä. Lämpökartan yhdistelmäindikaattoriin perustuva arvio vuoden 2021 finanssipolitiikan impulssista on myötäsyklisesti elvyttävä. Rakenteellinen perusjäämä on syventynyt samaan aikaan kun suhdannetilä parantuu. Tämä kertoo tilanteesta, jossa myötäsyklinen finanssipolitiikan impulssi jyrkentää suhdannevaihteluita. Tällainen tilanne korostaa talouden ylikuumenemisen, inflaation kohoamisen sekä esimerkiksi työvoimapulan riskejä.

Vuoden 2022 osalta finanssipolitiikan impulssi on tuotantokuilulla ja yhdistelmäindikaattorin ennusteella mitattuna lähempänä toisiaan, ja molemmat arviot osoittavat finanssipolitiikan muutoksen olevan kiristävä kutakuinkin vähäisessä suhdannetilanteen muutoksessa. Vuonna 2023, yhdistelmäindikaattorin mukaan finanssipolitiikka muuttuu kiristävämmäksi selvästi heikentyvässä suhdannetilanteessa (myötäsyklinen kiristys), kun taas tuotantokuilun avulla tuotetun arvioiden mukaan suhdannetilanteen muutos olisi vähäisempi ja finanssipolitiikan impulssi neutraali.

## Suhdannelilanteen mittareiden antama kuva vaikuttaa arvioon finanssipolitiikan mitoituksesta

Kansantalouden tilinpidon tilastojen mukaista nimellistä perusjäämää käytetään lähtökohtana vuosina 2019–2021, kun tarkastellaan finanssipolitiikan mitoitusta suhteessa suhdanteeseen. Valtiovarainministeriön nimellisen perusjäämän ennusteita käytetään puolestaan yhtäläisesti tämän raportin molemmissa tarkastelutavoissa vuosille 2022–2023. Erot vuosien 2021 ja 2022 finanssipolitiikan tason ja vuosien 2021 ja 2023 finanssipolitiikan impulssin arvioissa johtuvat eriävistä suhdannelilannetta koskevista arvioista. Suhdannelilan näkemystä käytetään sekä nimellisen perusjäämän suhdannekorjauksessa rakenteelliseksi perusjäämäksi että analyysikuvioiden vaaka-akselilla suhdannelilan kuvaamisessa.

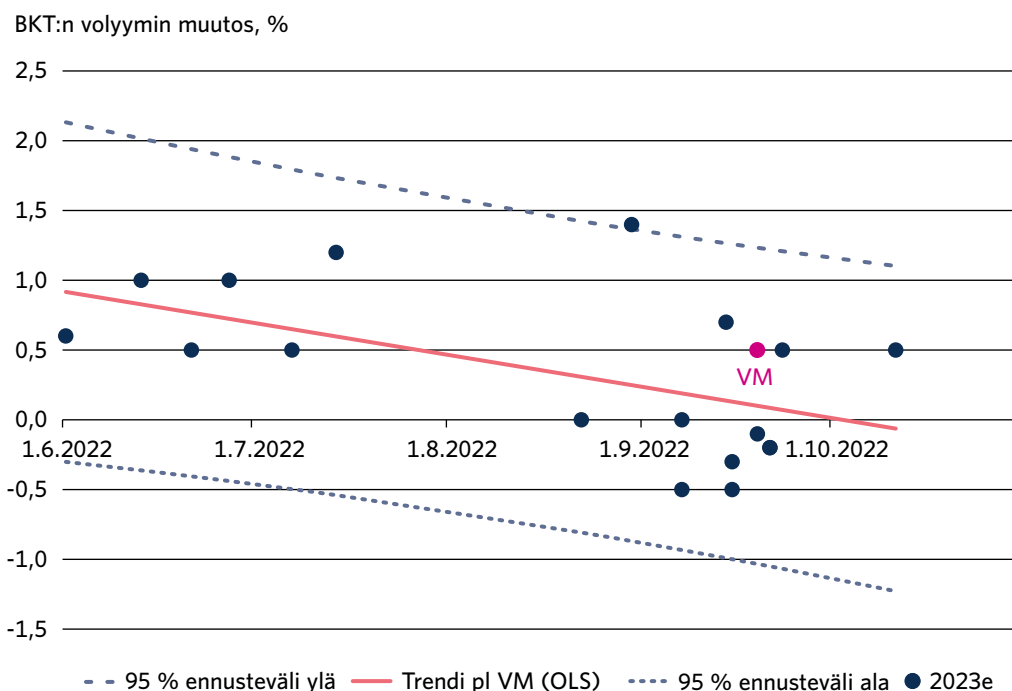
Kuten luvussa 2.1 kuvataan, tuotantokuilun arvio suhdannelilanteesta poikkeaa lämpökartan yhdistelmäindikaattorin arviosta vuosina 2021 ja 2022. Samalla, tuotantokuilun arvio poikkeaa myös Hodrick-Prescott-suotimen avulla arvioidusta suhdannelilanteesta – kuviossa 8 vuonna 2021 ja vuonna 2022 ensimmäisen ja toisen neljänneksen tiedoin BKT:n ja BKT:n trendin välinen kuilu ei ole negatiivinen. Tämän lisäksi, muiden vuoden sisäisiä havaintoja käyttävien eri menetelmien avulla tuotetut tuotantokuilun arviot vahvistavat lämpökartan yhdistelmäindikaattorin kuvaaman suhdannekehityksen. Jos arvio finanssipolitiikan mitoituksesta tehtäisiin näillä arvioilla, tulokset muistuttaisivat enemmän yhdistelmäindikaattorilla laskettua tulosta kuin EU:n yhteisellä menetelmällä tuotetun tuotantokuilun avulla saatu tulosta. (Ks. myös tietolaatikko ”Lämpökartan yhdistelmäindikaattori saa tukea muilta suhdannelilan mittareilta”.)

Suhdannelilannetta ja finanssipolitiikan mitoitusta on hyvä tarkastella myös suoraan suhdanteen vaihtelua seuraavilla ja mahdollisimman vähän revisioituville mittareilla. Finanssipolitiikan valvonnan lämpökartta ja sen yhdistelmäindikaattori näyttää toimineen tässä tarkoituksessa varsin hyvin kuluneen vaalikauden useissa nopeissa suhdannekäänteissä.

## 2.3 Vuoden 2023 talousarvion perustana oleva talousennuste on realistinen

Valtiovarainministeriö ennustaa syksyn 2022 ennusteessaan Suomen BKT:n kasvavan 1,7 prosenttia vuonna 2022. Ministeriö odottaa kasvun olevan 0,5 prosenttia vuonna 2023 ja 1,4 prosenttia vuonna 2024. Ennuste ei poikkea muista ennusteista merkittävästi, ja yhdessä muiden ennusteiden kanssa se odottaa Suomen bruttokansantuotteen hiipuvan huomattavasti vuonna 2023.

Kuviossa 12 on esitetty tarkastelussa mukana olevien ennustajien bruttokansantuotteen ennusteet vuodelle 2023. Ennusteet ovat laadittu aikavälillä 1.6.2022–11.10.2022. Lisäksi kuviossa esitetään ennustehavainnoista muodostettu konsensusennuste sekä 95 prosentin ennustevälien ylä- ja alarajat. Kevääseen verrattuna Suomen talouskasvun ennusteet ovat heikentyneet erityisesti vuoden 2023 osalta. Elokuun jälkeen ennusteajankohdan huomioiva konsensusennuste on lähestynyt nolaa ja syyskuun loppupuolella se ennakoii vuodelle 2023 noin 0,2 prosentin kasvua ja vuodelle 2024 noin 1,4 prosentin kasvua. Konsensusennuste määritellään ennustehavaintojen aikatrendin avulla.



Kuvio 12: BKT-ennusteita vuodelle 2023, konsensusennuste sekä 95 prosentin ennustevälin ylä- ja alarajat. Lähde: Ennusteiden tekijät, Finanssipolitiikan valvonta.

Yleisesti ottaen ennustejoukon uusimmat ennusteet ovat pessimistisempiä, ja ne ovat hajaantuneet nollan molemmiin puolin. Niissä kuluvan vuoden BKT:n odotetaan hidastuvan ja vuoden 2023 kasvun jäävän vaisuksi tai jopa negatiiviseksi. Valtiovarainministeriön ennuste on hieman optimistisempi kuin muiden tahojen ennusteiden avulla määritelty konsensusennuste, mutta on muodostettujen ennustevälien sisällä.

Taulukossa 5 verrataan valtiovarainministeriön vuosien 2022–2024 talousennusteita muiden tahojen ennustearvioihin, jotta saadaan käsitys siitä, onko ministeriön ennuste yleisellä tasolla samansuuntainen muiden ennustajien kanssa. Ennusteita tarkastellaan katsoamalla, osuvatko valtiovarainministeriön ennusteet ennusteväleihin<sup>39</sup>, jotka on laskettu muiden ennusteiden julkaisuajankohta huomioiden. Ennusteväleillä pyritään kuvaamaan rajoja, joiden välissä arvioidaan olevan 95 prosenttia ennustehavainnoista. Vaikka poikkeamat eivät yksinään kerro ennusteiden realistisuudesta, ne ovat hyviä lähtökohtia, kun selvitetään, ajattelevatko ennustajat samansuuntaisesti tulevasta talouskehityksestä. Virallisten ennusteiden tulee olla realistisia, jotta julkisen talouden suunnittelu perustuu realistiseen talouskuvaan.

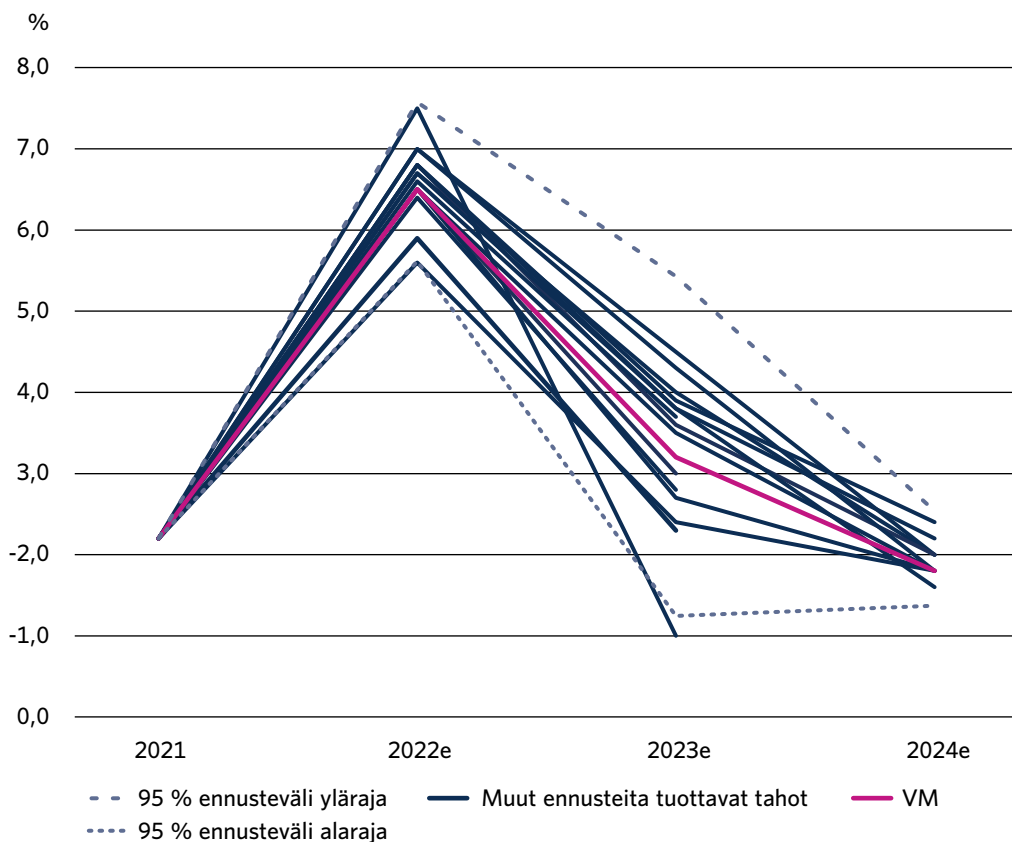
Valtiovarainministeriön ennusteet ovat muiden tahojen ennusteiden otoksen avulla muodostettujen ennustevälien sisällä ja ovat linjassa muiden ennusteiden kanssa erityisesti vuosien 2023 ja 2024 osalta. Valtion talousarvion perustana olevaa talousennustetta voidaan pitää EU-säännösten tarkoittamalla tavalla realistisena.

Taulukko 5: VM:n vertailu muiden talousennustajien tuottamiin ennusteisiin. VM:n ennustetta verrataan muiden ennusteista muodostettuihin 95 prosentin ennusteväleihin. Taulukon asteikko: 1 = VM:n ennuste on ennustejankohdan huomioivan 95 prosentin ennustevälin sisällä. 0 = VM:n ennuste on ennustejankohdan huomioivan 95 prosentin ennustevälin ulkopuolella.

Ennustettava muuttuja	2022e	2023e	2024e
BKT, volyymin muutos, %	1	1	1
Tuonti, volyymin muutos, %	1	1	1
Yksityinen kulutus, volyymin muutos, %	1	1	1
Julkinen kulutus, volyymin muutos, %	0	1	1
Vienti, volyymin muutos, %	1	1	1
Investoinnit, volyymin muutos, %	1	1	1
Työttömyysaste, % työvoimasta	1	1	1
Työllisyysaste, % väestöstä	1	1	1
Inflaatio, %	1	1	1
Vaihtotase, % suhteessa BKT:hen	1	1	1
Julk. rahoitusjäämä, % suhteessa BKT:hen	1	1	1
Julk. bruttovelka, % suhteessa BKT:hen	1	1	1

Valtiovarainministeriön julkisen kulutuksen ennuste vuonna 2022 on tarkastelluista muuttujista ainoa, joka on ennustevälien ulkopuolella. Se alittaa niukasti muiden ennusteiden avulla muodostetun ennustejankohdan huomioivan 95 prosentin ennustevälin, julkisen kulutuksen ennustearvon ollessa 1,8 prosenttia ja ennustevälin alarajan ollessa 1,9 prosenttia. Valtiovarainministeriön ennuste on kuitenkin keskiarvon perusteella laskettujen ennustevälien sisäpuolella. On otettava myös huomioon, että muiden ennustajien julkisen kulutuksen ennusteiden hajonta kasvaa myöhemmissä ennusteissa, mikä osaltaan kertoo taloudessa vallitsevasta epävarmuudesta. Kun tarkastellaan 95 prosentin ennustevälejä, on myös huomioitava, että yksittäiset ennusteet voivat olla ennustevälien ulkopuolella.





Kuvio 13: Inflaation toteutunut kehitys, Inflaatio-ennusteet vuosille 2022-2024 sekä 95 prosentin ennustevälien ala- ja ylärajat.

Kuviossa 13 kuvataan ennustajajoukon ennustama sekä toteutunut inflaatiokehitys. Kuvioon on myös muodostettu 95 prosentin ennustevälit, joiden sisällä suurin osa ennusteista sijoittuu. Inflaation kiihtyminen on jatkunut Euroopassa, ja ennusteiden mukaan sen huippu on vuonna 2022. Inflaatio on ollut poikkeuksellisen voimakasta ja selvästi korkeampaa, mitä keväällä 2022 ennustettiin. Kun tarkastellaan inflaatioiden ennusteita, ennustajat olettavat inflaation laskevan tasaisesti kohti vuotta 2024. Valtiovarainministeriön inflaatioennuste on hyvin lähellä muiden keskiarvoa: ministeriön inflaatioennusteet ovat 6,5 prosenttia vuodelle 2022 ja 3,2 prosenttia vuodelle 2023, keskiarvon ollessa 6,6 prosenttia ja 3,3 prosenttia.

Vuotta 2024 koskevien inflaatioennusteiden hajonta on huomattavasti pienempi, ja ennusteet ovat hyvinkin lähellä toisiaan. Vuoden 2023 inflaatioennusteiden keskihajonnan ollessa 0,9, vuoden 2024 ennusteissa keskihajonta on enää vain 0,2, joka on huomattavan pieni suhteessa ennustettavan aikaperiodin pituuteen. Vuoden 2024 ennustejoukon ennusteet ovat samankaltaisia, ja ennustajat uskovat inflaation laskevan keskipitkällä aikavälillä kohti Euroopan keskuspankin 2 prosentin tavoitetasoa. Keskihajonnan pienentymisestä johtuen vuoden 2024 ennustevälien ala- ja ylärajat ovat huomattavasti kapeammat aikaisempien vuosien ennusteisiin verrattuna. Lisäksi osa ennustajista ei tuota inflaatioennusteita vuoden 2023 jälkeen, jolloin vuoden 2024 valikoitunut ennustejoukko on niukempi.

## Kriisit ovat tehneet talouden ennustamisesta kuluneella vaalikaudella poikkeuksellisen vaikeaa

Finanssipolitiikan valvonta on arvioinut valtiovarainministeriön lyhyen aikavälin talousennusteiden realistisuutta vaalikauden aikana julkaistuissa finanssipolitiikan valvonnan raporteissa. Julkisen talouden suunnitelma perustuu valtiovarainministeriön laatimaan suhdanne-ennusteeseen ja arvioon keskipitkän aikavälin kasvusta. Ennustaminen on haasteellista jo tavanomaisen suhdannevaihtelun olosuhteissa, ja ennustaminen on osoittautunut vaalikauden aikana erityisen hankalaksi erityisesti sekä koronapandemian että Venäjän hyökkäyssodan vuoksi. Ennusteissa on vaikea ennakoida yksittäisen kriisin vaikutuksia tulevaisuuden talouskehitykseen, ja tästä johtuen sekä ennusteissa että niiden realistisuuden tarkasteluissa on jouduttu mukautumaan vaihteleviin maailmantilanteisiin. Yleisesti ottaen finanssipolitiikan valvonnan huomiot valtiovarainministeriön ennusteista ovat olleet positiivisia, eikä ennusteiden realistisuudessa ole ollut olennaisia puutteita.

Useat toteutuneet kriisit ovat vaikeuttaneet ennustamista, mikä on myös heijastunut ennusteiden realistisuuden arviointimenetelmiin. Koronapandemian yhteydessä hyödynnettiin aiemmasta poikkeavia arviointimenetelmiä. Lisäksi Venäjän hyökkäyssodan aikaan ennusteiden arvioinnissa otettiin käyttöön dummy-muuttujia, jotta voitiin muodostaa realistisempi ennusteajankohdan huomioiva konsensusennuste. Finanssipolitiikan valvonnassa on myös siirrytty vaalikauden aikana käyttämään arviointimenetelmiä, jotka huomioivat ennusteiden laadinta-ajankohdan.

Kevään 2020 arviossa valtiovarainministeriön talousennuste oli tiiviimpi kuin normaaliolojen katsauksissa ja useat ennustajat julkaisivatkin pelkästään BKT-ennusteen. Valtiovarainministeriön ennuste sisälsi kuitenkin julkisen talouden suunnitteluun tarvittavat ennusteet sekä vaihtoehdoisen skenaarion, jossa huomioitiin oletukset rajoitustoimenpiteiden kestosta. Täten ennusteiden realistisuuden arviointimenettelyssä hyödynnettiin poikkeuksellisesti sekä 1990-luvun laman että vuoden 2009 finanssikriisin tunnusmerkkejä. Verrokkiryhmän puuttuessa valtiovarainministeriön keskeisimpiä reaalitalouden ennusteita tarkasteltiin erikseen huoltotaseen erien mukaan jaoteltuina.

Keväällä 2020 finanssipolitiikan valvonta katsoi, että valtiovarainministeriön ennuste viennin kehityksestä oli optimistinen, kun sitä tarkasteltiin suhteessa maailmankaupan ja Suomen viennin historialliseen kehitykseen kriisiaikoina. Valtiovarainministeriö ennusti myös koronakriisin jälkeisen vuoden talouskasvun jäävän muita ennustajia maltillisemmaksi, johtuen investointien pidempiaikaisesta alentumisesta. Kesäkuun 2020 Taloudellisessa katsauksessa valtiovarainministeriö muutti viennin ennustetta pessimistisemmäksi, eikä syksyn 2020 ennusteessa ollut huomautettavaa kummaltakaan osin.

VTV:n finanssipolitiikan tarkastuksessa<sup>40</sup> ja valvonnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että valtiovarainministeriön oletukset tuotantokuilun umpeutumuksesta eli talouden asettumisesta potentiaalinsa tasolle keskipitkällä aikavälillä ovat vaihdelleet. Finanssipolitiikan valvonta on katsonut, että ministeriön tulisi perustella selkeämmin oletuksia vallitsevasta suhdannetilanteesta ennustehorisontin lopussa. Tämän lisäksi syksyllä 2021 finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan valtiovarainministeriön julkisen kulutuksen ja vaihtotaseen ennusteet poikkesivat muiden tahojen ennusteista. On kuitenkin otettava huomioon, että molempiin ennustemuuttujiin vaikuttivat koronapandemiaan liittyvät epävarmat menot ja jälkimmäiseen osingonjakorajoitukseen liittyvät epävarmuustekijät.

Keväällä 2022 Venäjän hyökkäyssodan myötä monet ennustajat julkaisivat useita vaihtoehtoisia skenaarioita, sillä kriisin vaikutukset heikensivät talouskasvun näkymiä. Realistisuuden arviossa kriisi huomioitiin vertaamalla ministeriön ennustetta sekä ennustejankohdan että Venäjän hyökkäyssodan huomioivaan 95 % ennusteväliin. Vuoden 2024 osalta ennusteita muodostui vähänlaisesti, sillä useat tahot keskittyivät päivittämään pääosin BKT:n näkymiä. Valtiovarainministeriön ennusteet sijoittuivat kuitenkin kaikkien muuttujien osalta molempien ennustevälien sisäpuolelle.



# 3 Julkisen talouden kestävyys ja vaalikauden työllisyystoimet

Julkisen velan BKT-suhde kasvoi Suomessa koronapandemian seurauksena olennaisesti mutta EU-vertailussa kuitenkin maltillisesti. Arviot julkisen talouden pitkän aikavälin kestävydestä eivät muuttuneet merkittävästi vaalikauden aikana, mutta velkasuhteen kasvu ja kohoavat korkomenot merkitsevät pienentynyttä finanssipolitiikan liikkumavaraa.

Hallituksen työllisyystoimet jäävät vaalikaudella selvästi kestävyystiekartassa mainitusta julkistaloudellisten vaikutusten mittakaavasta (1–2 miljardia euroa) sekä hallituksen asettamasta lisätyöllisten määrän tavoitteesta (80 000 lisätyöllistä). Hallitus on kuitenkin päättänyt merkittävistä työllisyystoimista, kuten ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden poistosta. Suhteessa kestävyysvajeen peruslaskelmaan vaalikauden työllisyystoimien julkisen talouden vaikutukset jäävät noin -130–+380 miljoonaan euroon.

Hallitus otti käyttöön kestävyystiekartan julkisen velan BKT-suhteen kasvun taittamiseksi vuonna 2020. Tiekartan toimeenpano jäi kuitenkin vajaaksi. Julkisen talouden velkakestävyys olisi hyödyllistä nivoa asetus pohjaiseen julkisen talouden suunnitelmaan nykyistä kiinteämmin.

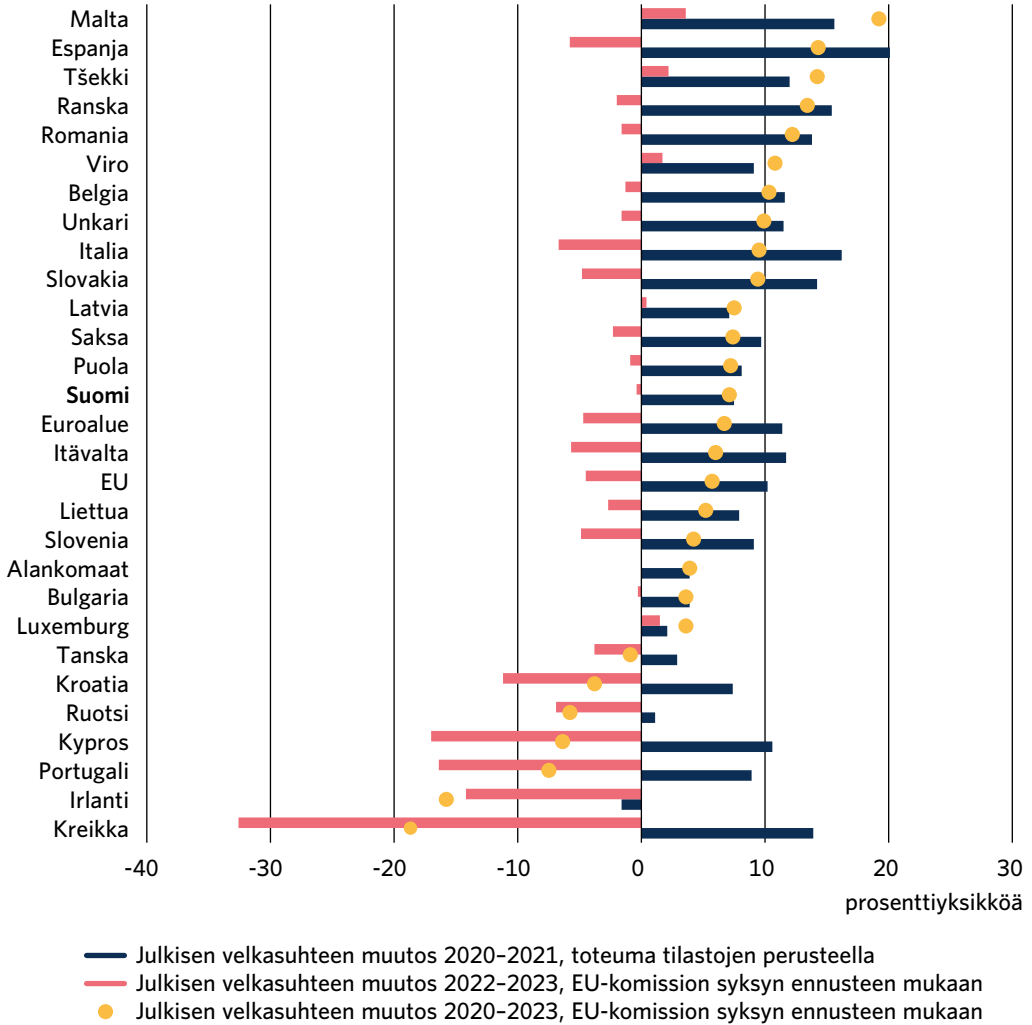
Velkakestävyuden varmistamiseksi tulisi esimerkiksi julkiseen palvelutuotantoon kohdistuvien rakenteellisten uudistusten ohella toteuttaa myös suoria tuloihin ja menoihin vaikuttavia toimia. Jotta julkisen talouden vahvistamiseen tulisi valittua talouskasvun ja hyvinvoinnin kannalta mahdollisimman suotuisat keinot, toimenpiteitä valitessa tulisi hyödyntää mahdollisimman kattavaa tietoperustaa julkisten menojen ja tulojen rakenteista ja vaikutuksista.

Julkisen talouden kehitysnäkymiä tarkasteltaessa on vakiintuneiden kestävyysarvioiden lisäksi tarpeellista huomioida tulevaisuuden talouskasvun edellytyksiä. Kun arvioidaan inhimillisen pääoman näkymiä Suomessa, esille nousee huolestuttava kehityskuva. Inhimillisen pääoman pieneneminen hidastaa talouskasvua ja voi lisätä julkisen talouden haasteita. Tämä takia väestön koulutustason nostaminen sekä koulutetun työperusteisen maahanmuuton lisääminen ovat tärkeitä tavoitteita.

## 3.1 Julkisen talouden velkakestävyttä on tarpeen vahvistaa

Julkista velkaa tarkasteltaessa olennaisinta on seurata julkisen velan suhdetta bruttokansantuotteeseen (BKT). Suhdeluku kertoo velan euroissa ilmaistua määrää paremmin, miten velka kehittyy suhteessa talouden kokoon ja tekee siten myös kansainväliset vertailut mahdolliseksi. Suhdeluku kertoo myös, miten julkisen talouden kyky hoitaa velkaa ja maksaa sitä takaisin kehittyy. Esimerkiksi valtion mahdollisuudet hankkia tuloja verottamalla määrättyvät pitkälti talouden koosta. Näistä syistä myös velkaa koskevat finanssipolitiikan säännöt ja tavoitteet ilmaistaan tyypillisesti BKT:hen suhteutettuna.

Koronapandemia hallitsi julkisen velan kehitystä vaalikaudella. Suomen julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen nousi ajanjakson 2020–2021 aikana olennaisesti mutta EU-vertailussa kuitenkin maltillisesti. Suomen velkasuhde nousi 7,5 prosenttiyksikköä, kun se euroalueella nousi 11,4 ja koko EU-alueella 10,2 prosenttiyksikköä (kuvio 14).

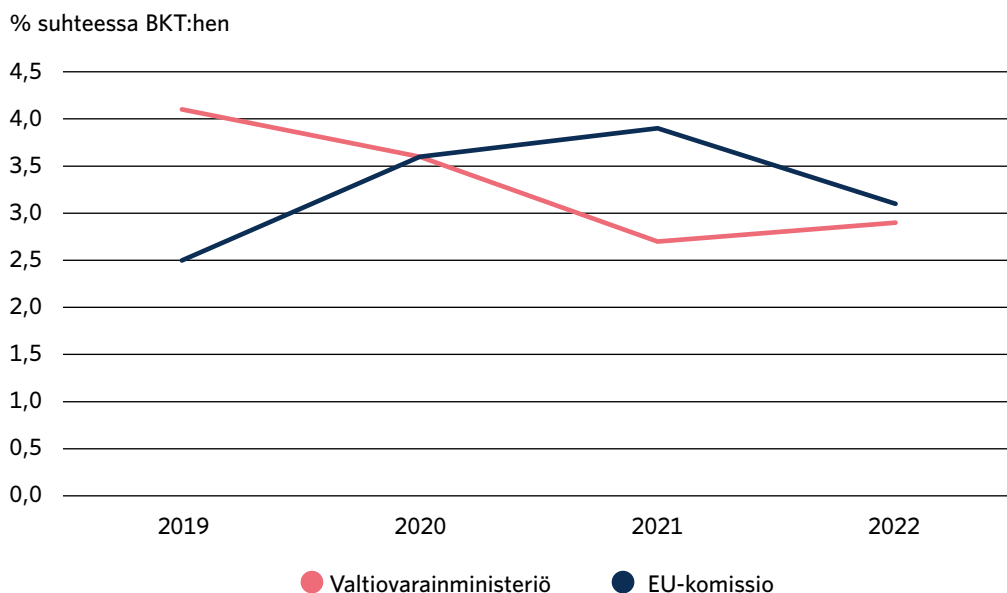


Kuvio 14: Tilastotietojen perusteella toteutunut julkisen velan BKT-suhteen muutos 2020–2021, EU-komission ennuste velan kehitykselle 2022–2023 sekä näiden perusteella arvioitu julkisen velkasuhteeseen muutos 2020–2023. Lähteet: EU-komissio ja Eurostat.

Venäjän hyökkäyssodan ja energiakriisin leimaamina vuosina 2022–2023 velkasuhteen kehitykseen vaikuttaa valtioiden toteuttamien merkittävien tukitoimien lisäksi kohonnut inflaatio: koska inflaatio nostaa nimellistä bruttokansantuotetta, se lähtökohtaisesti alentaa velkasuhteita. Tarkemmat vaikutukset riippuvat muun muassa inflaation kohdentumisesta julkisiin menoihin ja tuloihin. Vuosina 2022–2023 Suomen julkisen talouden velka-asteen ennakoidaan komission ennusteessa kehittyvän muuta euro- ja EU-aluetta heikommin. Koska velkasuhteen ennustamiseen liittyy luontaisesti useita eri epävarmuustekijöitä, tarkastelun tulosta vuosien 2022–2023 osalta on pidettävä suuntaa antavana eikä tarkkana arviona.

Vuoden 2019 hallitusohjelmassa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysparantamista tavoiteltiin työllisyyden parantamisella ja julkisen hallinnon tuottavuuden lisäämisellä. Pitkän aikavälin kestävyysvajeen numeerisen indikaattorin (niin kutsuttu S2-indikaattori) kehitykselle vaalikauden aikana ei asetettu tavoitetta, mikä onkin perusteltua ottaen huomioon indikaattorin luonne: kestävyystarkastelut antavat hyvää pohjaa rakenteellisten toimien valmistelua varten, mutta ne sopivat huonosti finanssipolitiikan linjan täsmälliseksi perustaksi. VTV:n kestävyysarvioita koskevan tarkastuksen<sup>41</sup> mukaan kestävyysvajeindikaattoria ei ole perusteltua käyttää kaavamaisesti finanssipoliittisissa tavoitteenasettelussa ja julkisen talouden ohjauksessa. Indikaattorissa nimittäin korostuu moni taloutta kuvaavien mittareiden ongelma. Kestävyysarviot ovat ensinnäkin hyvin epävarmoja. Esimerkiksi väestöennusteiden taustaoletukset vaikuttavat arvioihin olennaisesti, ja demografiset tekijät (esim. syntyvyys ja maahanmuutto) voivat muuttua suuresti. Toiseksi laskentatekniset ja laskentaoletusten muutokset aiheuttavat olennaista heiluntaa pitkän aikavälin kestävyysvajeen arvoon. Kaikkiin kestävyysvajeen olennaisesti vaikuttaviin tekijöihin ei myöskään voida vaikuttaa suoraan poliittisella päätöksenteolla. Lisäksi kestävyyslaskelmissa on vaikea huomioida fiskaalisten toimien pitkän aikavälin vaikutuksia, esimerkiksi lyhyellä aikavälillä kustannuksia aiheuttavien uudistusten mahdollisia positiivisia vaikutuksia kasvuun. Kestävyysvajeindikaattorin rajoitteista huolimatta julkisen talouden kestävyysparantaminen on kuitenkin erittäin tärkeä talouspolitiikan tavoite.

Kestävyysindikaattoreilla tarkasteltuna julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys ei ole olennaisesti heikentynyt tai parantunut vaalikauden aikana. Valtiovarainministeriön pitkän aikavälin arvio ja komission arvio ovat kehittyneet osittain epäyhtenäisesti (kuvio 15). Valtiovarainministeriön arvioissa kestävyysvaje on pienentynyt, komission arvioissa kasvaneet. Arvioiden muutokset eivät kuitenkaan ole merkittäviä, kun huomioidaan arvioihin liittyvät epävarmuudet. Kestävyyslaskelmien tuloksiin vaikuttavat talousnäkymien muutosten lisäksi useat laskentatekniset seikat ja muutokset esimerkiksi ikäsidonnaisten menojen mallinnuksessa<sup>42</sup> pitkällä aikavälillä. Siksi tulokset antavat lähinnä suuntaa ja mittaavaa julkisen talouden kestävyysnäkymistä.



Kuvio 15: Valtiovarainministeriön ja EU-komission kestävyysvajearvioiden (pitkän aikavälin S2-indikaattori) kehitys 2019–2022. Lähteet: VM:n Taloudelliset katsaukset keväältä 2019 sekä syksyiltä 2020–2022. EU-komission Suomen vakausohjelman arviot keväiltä 2019, 2021 ja 2022 sekä EU-komission Debt Sustainability Monitor tammikuulta 2020.

EU-komissio arvioi kestävyyttä pitkän aikavälin kestävyysvajearvion ohella muilla tavoilla, muun muassa keskipitkää aikaväliä kuvaavalla S1-indikaattorilla. Se kuvaa julkisen talouden sopeutusta, jota tarvitaan, jotta päästään 60 prosentin velka/BKT-suhteeseen seuraavan 15 vuoden aikana. Keskeinen elementti komission arviointikehikossa on velkakestävyysanalyysi, jossa tarkastellaan useita velkakehityksen riskitekijöitä seuraavan 15 vuoden aikana. Muun muassa näiden tulosten sekä pitkän aikavälin kestävyysvajetta kuvaavan S2-indikaattorin perusteella komissio arvioi riskejä erilaisille aikaperspektiiveille.

Taulukko 6: EU-komission arvio Suomen julkisen talouden kestävyysriskien tasosta 2019–2022. Lähteet: ks. kuvio 15.

Kestävyysriskin taso	2019	2020	2021	2022
Kestävyysriski lyhyt aikaväli	matala	matala	korkea	matala
Kestävyysriski keskipitkä aikaväli	matala	keskitaso	matala	keskitaso
Kestävyysriski pitkä aikaväli	keskitaso	keskitaso	keskitaso	keskitaso
Riski velkakestävyysanalyysin (DSA) perusteella	matala	keskitaso	matala	matala

Suomen julkisen talouden keskipitkän aikavälin (15 vuotta) kestävyysriski on komission tarkastelun perusteella vaihdellut matalan ja keskitason välillä (taulukko 6). Pitkän aikavälin kestävyysriski on ollut keskitasoa. Velkakestävyysanalyysin tulokset, jotka vaikuttavat sekä pitkän että keskipitkän aikavälin riskiarvioon, ovat viitanneet enimmäkseen matalaan kestävyysriskiin. Sen sijaan lyhyimmän aikavälin kestävyysriskiarvio kävi korkealla riski-

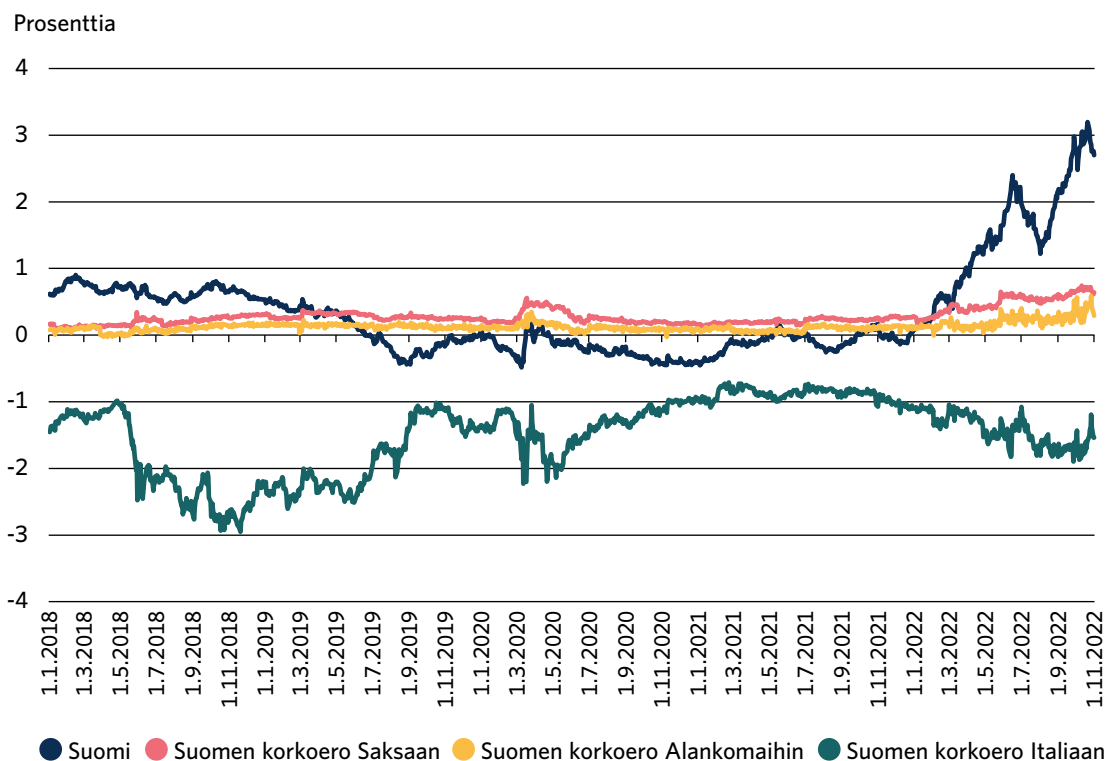


tasolla komission vuoden 2021 arviossa. Tämän taustalla vaikutti arvio suuresta julkisen talouden velanottotarpeesta seuraavan vuoden aikana.

Indikaattoreiden perusteella kokonaiskuva julkisen talouden kestävydestä on vaalikauden päättyessä suunnilleen samanlainen kuin vaalikauden alkaessa. Vaalikauden aikana olennaisesti kohonnut velkataso ja kiristynyt rahapolitiikka tarkoittavat kuitenkin sitä, että julkisen talouden liikkumavara on joka tapauksessa pienentynyt: korkomenot tulevat todennäköisesti rasittamaan julkista taloutta aiempaa enemmän ja riskipuskurit ovat pienentyneet.

## Korkomenot kasvavat poikkeuksellisen nollakorkojakson jälkeen

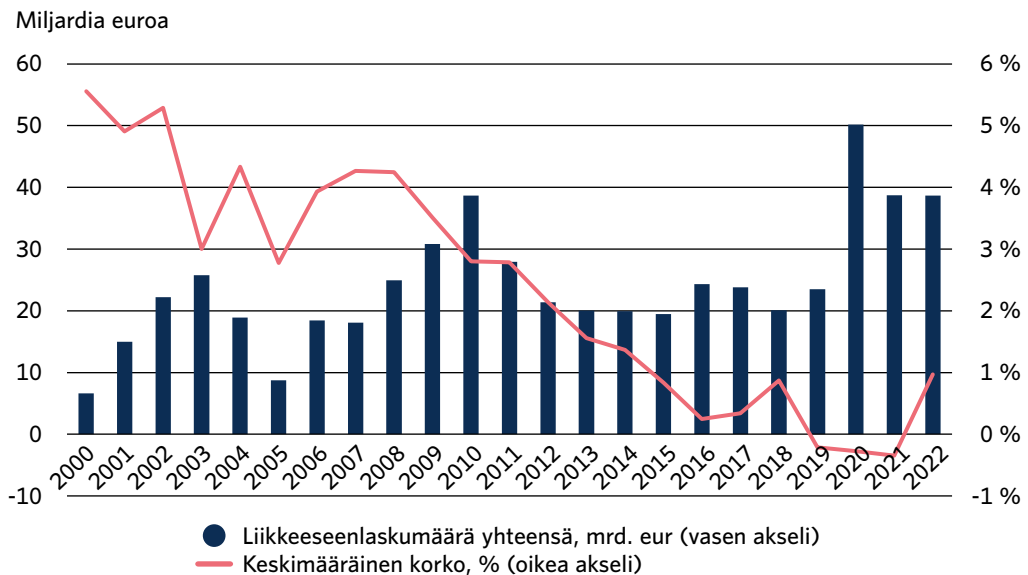
Julkisen velan markkinakorot kääntyivät vaalikauden alussa negatiivisiksi (kuvio 16). Koronapandemian käynnistyminen nosti korkoa, mutta Euroopan keskuspankin rahapolitiittiset päätökset helpottivat koron nousupainetta. Suomen valtionvelan korkoero suhteessa Saksaan kasvoi hieman kriisin alussa, mutta korkoero palasi sittemmin pandemiaa edeltäneelle tasolle. Valtionlainojen korot kääntyivät selvään nousuun vuoden 2022 alussa. Korkojen kehityksen taustalla on muun muassa inflaationäkymien muutos ja keskuspankkien elvytystoimien väheneminen. Suomen korkoero Saksaan on kasvanut jälleen hieman Venäjän hyökkäyssodan alettua ja on nyt reilut 0,5 prosenttia. Suomen korko on noussut myös suhteessa Alankomaihin.



Kuvio 16: Suomen, Saksan ja Italian 10-vuotisen valtionlainan korko, sekä Suomen ja Saksan välinen korkoero. Lähteet: Suomen Pankki, Bundesbank, Banca d'Italia, Macrobond.

Valtionvelan markkinakorkojen vaihtelut eivät heijastu välittömästi täydellä painollaan valtion toteutuviin korkomenoihin. Esimerkiksi aiemmin otetut pitkän juoksuajan lainat vaikuttavat velkakannassa pitkään, eivätkä olemassa olevan velkakannan korot tämän takia reagoi markkinakorkojen muutoksiin reaaliaikaisesti. Siihen, kuinka nopeasti korkomenot käytännössä reagoivat markkinatilanteen vaihteluun, vaikuttavat suuresti myös velanhallinnassa käytettävät koronvaihtosopimukset. Valtiovarainministeriö arvioi keväällä 2022<sup>43</sup>, että yleisen korkotason nousu yhdellä prosenttiyksiköllä perusennusteeseen verrattuna lisäisi valtion korkomenoja 547 miljoonalla eurolla vuonna 2024 ennusteeseen verrattuna. Syksyn 2022 ennusteessa ministeriö arvioi valtion korkomenoiksi 2,0 miljardia euroa vuodelle 2024.

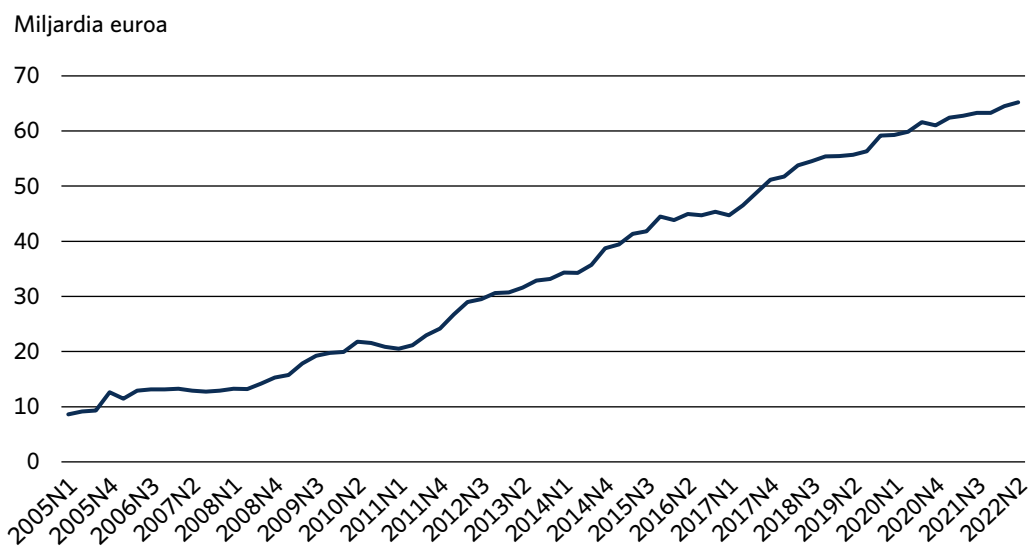
Valtion ottaman uuden velan keskimääräinen korko oli vaalikaudella pitkään laskusuunnassa, mutta vuoden 2022 alussa korko nousi plussan puolelle (kuvio 17). Syksyllä 2022 sekä lyhytaikainen että pitkäaikainen velanotto toteutuivat jo positiivisella korolla. Valtionvelan liikkeeseenlaskumäärä puolestaan pieneni vuonna 2021 verrattuna vuoteen 2020, vaikka taso oli edelleen korkeampi kuin koronaa edeltävinä vuosina.



Kuvio 17: Valtionvelan liikkeeseenlaskut 2000–2022 sekä liikkeeseenlaskujen toteutunut keskimääräinen korkotaso (tuotto). Keskimääräinen korko on laskettu painotettuna keskiarvona niiden liikkeeseenlaskujen perusteella, joiden korkotiedot on julkaistu Valtiokonttorin internet-sivuilla. Liikkeeseenlaskutavat ja velkakirjojen maturiteetit vaihtelevat, minkä takia eri vuosien korkotiedot kuviossa eivät kuvasta maksuajaltaan yhtä pitkien velkojen korkoja. Tiedoissa ei ole huomioitu koronvaihtosopimusten vaikutuksia. Vuoden 2022 tiedot ovat mukana 25.10 saakka. Lähde: Valtiokonttori, Suomen Pankki ja finanssipolitiikan valvonta.

Valtiontakaukset ovat kasvaneet voimakkaasti jo pitkään (kuvio 18)<sup>44</sup>. Erityisesti vuodesta 2005 lähtien ovat kasvaneet vientitakuut, joskin kasvu on viime aikoina hidastunut. Takausten määrälle tai niiden sisältämälle kokonaisriskille ei ole asetettu finanssipoliittisia rajoitteita, vaikkakin takausvaltuuksien kasvattaminen edellyttää hallituksen esitystä ja eduskunnan päätöstä.

Vaalikauden aikana tilastoitujen valtiontakausten määrä on kasvanut noin 10 miljardilla eurolla. Määrää ovat kasvattaneet muun muassa Valtion asuntorahaston myöntämien takausten ja opintolainatakausten lisäys sekä koronapandemian vuoksi toteutetut takausjärjestelyt (esimerkiksi Finnair ja varustamoyhtiöt). Koronapandemia myös korotti takauksiin liittyviä riskejä. Koronakriisin aikana syntyneiden kirjanpidollisten ja osin toteutuneiden tappioiden myötä Finnvera-konsernin puskurivarat luottotappioiden kattamiseksi vähenevät voimakkaasti, ja valtion talousarviosta ohjattiin varoja puskurien vahvistamiseen.



Kuvio 18: Tilastoitujen valtiontakausten kehitys vuosineljänneksittäin 2010-2022. Lähde: Tilastokeskus.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pitänyt<sup>45</sup> tärkeänä ehdollisten vastuiden kokonaisvaltaista hallintaa: valtion kokonaisriskiä tulisi pyrkiä rajaamaan ja riskeistä tulisi raportoida kattavasti. Raportointia kokonaisriskiaseman kehityksestä tulisi kehittää, ja epätodennäköistenkin niin kutsuttujen pahan päivän skenaarioiden julkistaloudellisten vaikutusten esittämistä laajentaa. Tarkastusvirasto on suosittanut myös Finnveran rahoitusvalvonnan vahvistamista. Hallituksen lakiesitys, jonka tarkoituksena on siirtää Finnveran rahoitusvalvonta työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan tehtäväksi, annettiin eduskunnalle marraskuussa 2022.

Vaalikaudella Suomen valtion vastuita lisäsi vielä EU-maiden yhteisvastuiden kasvu. Merkittävin uusia vastuita tuova elementti on EU-tason elpymisväline (RRF). Jäsenmaat voivat hyödyntää elpymisvälineestä sekä lainamuotoista että avustusmuotoista tukea. Elpymisvälineen avustusmuotoinen osuus on suuruudeltaan 390 miljardia euroa. Sitä voidaan pitää jäsenmaille varmasti toteutuvana vastuuna. Kyse on eräänlaisesta siirtovelasta: lopullinen

meno – eli jäsenmaiden hankkeet, joihin rahoitus käytetään – toteutuu ennen maksuajankohtaa. Suomen maksuosuus väliin avustusmuotoisen tuen rahoituksesta tulee maksettavaksi vuosien 2028–2058 aikana. Osuus on arviolta 6,6 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin, ja lopullinen summa riippuu Suomen tulevista maksuosuuksista EU-budjettiin. Se osuus elpymisvälineestä, jolla rahoitetaan lainamuotoista tukea, voidaan puolestaan mieltää takaustyyppiseksi ehdolliseksi vastuuksi, joka toteutuu vain, jos lainansaajat eivät maksa lainaansa takaisin.

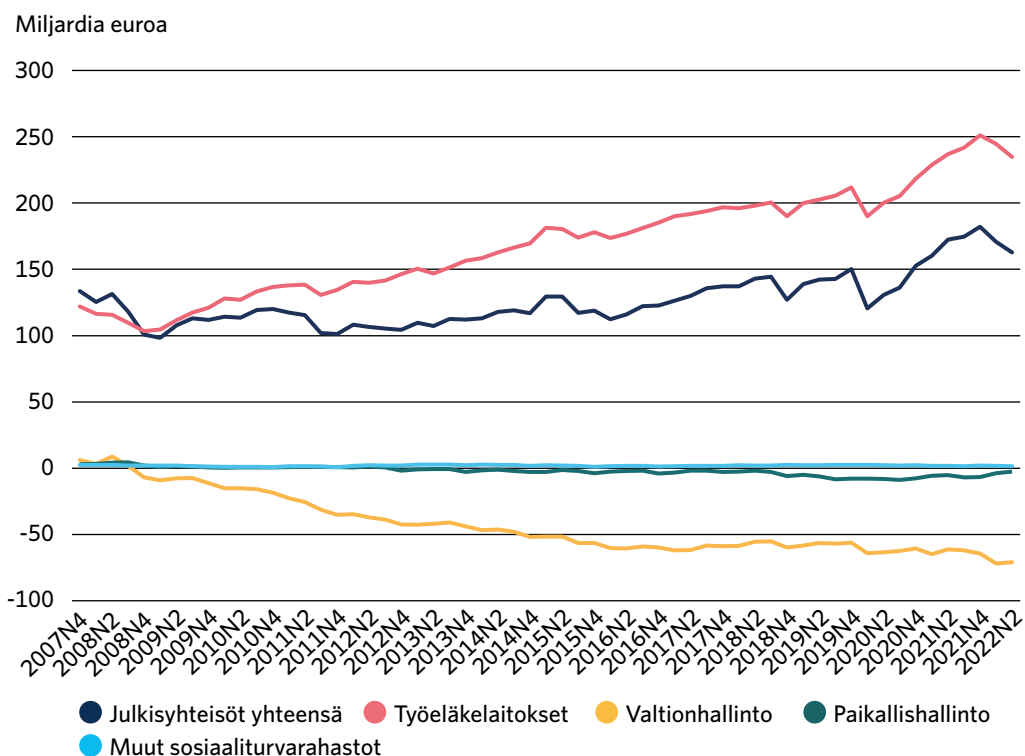
Ekspliisiittisten valtiontakausten lisäksi julkisella taloudella on myös muita mahdollisia vastuita. Ne liittyvät esimerkiksi yhteiskunnalle kriittisten yritysten toimintaan. Kriisitilanteissa voi syntyä sellaisia rahoitustarpeita, jotka lankeavat julkisyhteisöjen vastuulle, kuten kävi vuonna 2022 energiakriisin yhteydessä. Rahoitusta voivat tarvita niin julkisomisteiset kuin yksityisomisteiset yhtiöt, mistä esimerkkinä on 1990-luvun pankkikriisi. Tällaisten implisiittisten vastuiden vuoksi julkisen talouden vastattavaksi mahdollisesti tulevien vastuiden määrää ei voida laskea mekaanisesti eikä puskureiltaan riittävää julkisen velkasuhteen tai nettovelkasuhteen tasoa voida määrittellä yksiselitteisesti. On kuitenkin tärkeää ylipäättään huomioida myös yllättävien suurten menotarpeiden mahdollisuus, kun muodostetaan finanssipoliittista linjaa ja arvioidaan julkisen talouden kestävyyttä.

## Eläkerahastojen koko on kasvanut, mutta valtiontalouden nettorahoitusvarallisuus on pienentynyt

Osa julkisen talouden yhtiöomistuksista ja muusta rahoitusvarallisuudesta toimii puskurina riskejä vastaan. Erityisesti helposti realisoitava ja arvonsa säilyttävä varallisuus on tarpeellista huomioida julkisen talouden kestävyyttä parantavana tekijänä. Nykyinen finanssipoliittinen sääntelykehikko käsittelee velkaa ainoastaan bruttokäsitteenä eikä ota huomioon julkisyhteisöjen saamia. Nettovelka- tai nettovarallisuuskäsitteitä määriteltessä voi huomioida velan lisäksi joko kaikki tai ainoastaan likvideinä pidetyt rahoitusvarat, sekä myös kiinteää varallisuutta kuten rakennuksia, rakenteita ja maa-alueita. Nettovarallisuus laskeaan vähentämällä varoista velat, ja nettovelka vähentämällä veloista varallisuuserät. Tässä arviossa nettovarallisuutta käsitellään siten, että yhteenlasketusta rahoitusvarallisuudesta on vähennetty yhteenlasketut velat. Kiinteää varallisuutta ei ole huomioitu.

Julkisen talouden nettorahoitusvarallisuus on kasvanut vuonna 2009 päättyneen finanssikriisin jälkeen sitä mukaa, kun työeläkelaitosten sijoitusvarallisuuden arvo on kasvanut (kuvio 19). Paikallishallinnon ja muiden sosiaaliturvarahastojen velat ja rahoitusvarallisuus ovat olleet koko tarkasteluajanjaksolla suunnilleen tasapainossa. Velkaantumisen on heikentänyt tasaisesti valtion nettovarallisuutta, vaikkakin valtion rahoitusvarallisuuden kasvu on vaimentanut tätä negatiivista kehitystä.

Vaalikaudella 2019–2022 nettovarallisuuden kehitystä on dominoinut valtion velkaantumisen lisäksi työeläkelaitosten ja valtion osakevarallisuuden melko voimakkaat heilahtelut: koronapandemia alensi arvostustasoja väliaikaisesti, minkä jälkeen arvot lähtivät jyrkkään nousuun. Nousu taittui laskuksi Venäjän hyökkäyssodan ja energiakriisin seurauksena. Työeläkelaitosten varallisuus ei tosin toimi samalla tavalla finanssipoliittisena puskurina kuin valtion varallisuus, koska rahastojen vastinparina on tulevaisuudessa maksettavaksi tuleva huomattava eläkevastuu. Tästä huolimatta eläkerahastot ja niiden koon kehitys ovat olennaisia eläkejärjestelmän ja koko julkisen talouden kestävyuden kannalta.



Kuvio 19: Julkisyhteisöjen nettovarallisuuden kehitys 2007–2022. Tiedot on laskettu vähentämällä kokonaisrahoitusvaroista kokonaisvelat. Lähde: Tilastokeskus.

Nettovelka- tai nettovarallisuus-käsitteet eroavat käytännössä bruttokäsitteistä esimerkiksi siten, että rahoitusvarojen (esimerkiksi osinkoa tuottavien osakkeiden) myynti juoksevien menojen rahoittamiseksi ei vaikuta bruttovelkaan mutta heikentää julkisyhteisöjen nettovelkaa. Vastaavasti velalla hankitut varallisuuserät näkyvät bruttovelan kasvuna, vaikka ne eivät huononna julkisyhteisöjen varallisuusasemaa.

Lisäksi tietyt tilastointitavan muutokset eivät heiluta nettoindikaattoreita: Esimerkiksi kesällä 2022 Tilastokeskus muutti vuokra-asuntojen ja asumisoikeustalojen korkotukilainojen tilastointia. Muutoksen jälkeen lainat tilastoidaan julkisyhteisöjen myöntäminä lainoina ja vastaavana julkisyhteisöjen velkaantumisenä. Muutos nosti julkisen velan tasoa huomattavasti, esimerkiksi vuodelle 2021 lähes kuusi prosenttiyksikköä. Bruttovelan tasolla tarkasteltuna julkisen talouden tila olisi nyt huonompi kuin ennen tilastointimuutosta. Muutos ei kuitenkaan vaikuta nettovelkaindikaattoriin, koska sen yhteydessä velkojen vastineeksi julkiselle taloudelle siirtyi vastaava määrä varallisuutta. Sen sijaan esimerkiksi valtion Fortum-omistuksen arvon merkittävä alentuminen vuonna 2022 heikensi nettovelkaindikaattoria, siinä missä osakevarallisuuden arvon pieneneminen ei suoraan heijastunut bruttovelkaan.

Tilastointikäytännöt ja tilastoinnin laatu vaikuttavat suuresti taloudellisen analyysin, finanssipolitiikan ja talousennusteiden tietoperustaan. Sen vuoksi tarkastusvirasto tarkasti vuonna 2022 julkisen talouden tilastointia (ks. tietolaatikko: Julkisen talouden tilannekuva ja ennusteet nojaavat luotettaviin tilastotietoihin). Tarkastuksessa julkisen talouden tilastot todettiin luotettaviksi.

### Julkisen talouden tilannekuva ja ennusteet nojaavat luotettaviin tilastotietoihin

Julkista taloutta kuvaavat tiedot, esimerkiksi julkinen velka, julkinen alijäämä, veroaste ja julkiset menot laaditaan EU-maissa tilastolainsäädäntöön pohjautuen, yhtenäisten määritelmien ja menetelmien mukaisesti. VTV toteutti vuonna 2022 finanssipolitiikan tarkastuksen, jonka tavoitteena oli varmistua siitä, että finanssipoliittisen ja muun taloudellisen päätöksenteon perustana olevat tilastotiedot antavat finanssipoliittiselle ja taloudelliselle päätöksenteolle hyvän ja luotettavan pohjan. Tarkastuksen perusteella julkisen talouden tilastointi Tilastokeskuksessa antaa hyvän pohjan tähän tarkoitukseen. Käyttäjien kokemus tilastotiedoista osoittautui hyväksi.

Julkisen talouden tilastoihin kohdistuu paljon laadunvarmennusta, ja varmennus on systemaattista. Laadunvarmistuksessa korostuu Eurostatin rooli ja sen tekemä varmennustyö. Eurostat tekee systemaattisesti menetelmä- ja luokituskysymyksiin keskittyvää laadunvarmistusta jäsenmaiden julkisen talouden tilastoihin jo senkin vuoksi, että jäsenmaat voisivat luottaa toistensa tilastotietojen vertailukelpoisuuteen.

Eurostatin laajan roolin vuoksi Tilastokeskuksen oma laadunvarmennus on jäänyt vähäisemmäksi. Tämä koskee erityisesti koko Tilastokeskustason laadunvarmistusta, mutta julkisen talouden tilastojen laadinnan omissa prosesseissa on laadunvarmistus useita muita tilastoalueita systemaattisempaa. Tilastojen laadinnan prosesseihin sisältyvät ohjeet ovat kuitenkin tarkastuksen perusteella epäyhtenäisiä ja osin vanhentuneita.

Laadunvarmistusta ei tulisikaan jättää liiaksi Eurostatin vastuulle, ja Tilastokeskuksen olisi syytä ottaa asia tiukemmin myös omaan haltuunsa. VTV suosittaa, että myös laadunvarmistuksen kuvausta käyttäjille tulisi kehittää.

## Rakenteelliset uudistukset etenivät vaalikaudella kriiseistä huolimatta

Hallitus on kriisioloista huolimatta onnistunut viemään läpi merkittäviä rakenteellisia uudistuksia. Niistä työttömyysturvan lisäpäiväoikeudesta luopuminen parantaa julkisen talouden kestävyyttä. Oppivelvollisuuden laajentaminen puolestaan aiheuttaa kustannuksia lyhyellä aikavälillä, mutta saattaa pitkällä aikavälillä kuitenkin parantaa kestävyyttä, mikäli uudistuksen mahdolliset hyödyt toteutuvat. Näitä uudistuksia koskevia vaikutusarvioita käsitellään luvussa 3.3.

Vaalikauden uudistuksista sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (sote-uudistus) on julkisen talouden vaikutuksiltaan kriittisin sosiaali- ja terveystenonjen suuruuden takia. Uudistuksen toteutumista edesauttoi tällä vaalikaudella muun muassa se, että se oli suppeampi kuin edellisellä vaalikaudella valmisteltu uudistus, joka sisälsi esimerkiksi laajan

valinnanvapausmallin. Uudistuksen etenemistä edisti myös se, että siihen sisältyvä budjettirajoite ei ole yhtä tiukka kuin edellisellä vaalikaudella, jolloin se osoittautui perustuslain kannalta ongelmalliseksi<sup>46</sup>.

Toteutuvan uudistuksen budjettirajoitteen pehmeys toisaalta lisää uudistuksen vaikutusten epävarmuutta. Tällä hetkellä on epävarmaa, tuleeko uudistus parantamaan julkisen talouden kestävyyttä. Alkuvaiheen merkittävät muutuskustannukset eivät ole suuri ongelma, jos uudistusta toteutettaessa pystytään huolehtimaan siitä, että ne jäävät väliaikaisiksi. Pitkällä aikavälillä olennaista on, pystytäänkö uudistuksella realisoimaan toiminnan tehostamispotentiaalia esimerkiksi mittakaavaetujen, tehokkaiden johtamiskäytäntöjen aiempaa nopeamman omaksumisen ja palvelujen digitalisoinnin avulla. Ensiarvoisen tärkeää on, että valtion ohjaus hyvinvointialueiden toimintaan ja talouteen hillitsisi myös kustannuksia.

Tapa, jolla hyvinvointialueiden talouden ohjaus liitettiin osaksi julkisen talouden kokonaisohjausta julkisen talouden suunnitelmassa, ei kaikilta osin tue menojen kasvun hillintää. Hallituksen esityksen perusteluihin sisältyi tavoite siitä, että hyvinvointialueiden lainanottovaltuuden ja samalla investointien tason määrittäminen perustuisi julkisen talouden suunnitelmaan sekä hyvinvointialueen lainanhoitokykyyn. Silti hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) säännökset eivät viittaa siihen, että julkisen talouden suunnitelma ohjaisi voimakkaasti alueiden lainanottovaltuutta. Normaaliolosuhteissa lainanottovaltuus myönnetään riippumatta julkisen talouden suunnitelmasta. Lainanottovaltuus voi olla alempi ainoastaan poikkeuksellisessa tilanteessa, jos julkisen talouden, valtiontalouden tai hyvinvointialuetalouden rahoitusasema heikentyy merkittävästi ja poikkeuksellisesti. Tällöinkin kyse on harkinnanvaraisesta päätöksestä. Lakiin ei siten heijastu selkeästi hallituksen esityksen toteama siitä, että hyvinvointialuetalouden velkaantumisen aste määräytyisi julkisen talouden suunnitelman reunaehdoilla. Lainanottovaltuutta koskeva sääntely kuitenkin rajoittaa hyvinvointialueiden investointimahdollisuuksia silloinkin, kun lainanottovaltuus lasketaan laskennalliseen lainanhoitokatteeseen perustuen eikä julkisen talouden suunnitelman reunaehtoihin perustuen.

VTV korosti sote-uudistusta koskevissa lausunnoissaan<sup>47</sup> sitä, että hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteinen tarkistaminen vastaamaan toteutuneita kustannuksia aiheuttaa riskin siitä, että kustannusten nousukierre muodostuu nopeammaksi kuin rahoitusmallin perusteella voisi olettaa. Toisaalta mikäli palvelujen järjestämisen tehostamispotentiaalia onnistutaan realisoimaan, rahoitusta voidaan rahoitusmallissa myös pienentää. Julkisen talouden kestävyuden kannalta olisikin tärkeää, että uudistuksen muutuskustannusten vaimennuttua päästäisiin tavoittelemaan menokehitystä, joka on nyt määritellyn rahoitusmallin kaavamaisesti tuottamaa menouraa suotuisampi.

Hyvinvointialueiden rahoitusmallin tämänhetkisillä oletuksilla tuottamaa menouraa ei siten tulisi pitää riittävänä tavoitteena, mikäli suuremmat tehostamisvaikutukset osoittautuvat uudistuksen toimeenpanon aikana mahdollisiksi. Sote-palvelutuotannon tehostamispotentiaalia olisikin tärkeää arvioida säännöllisesti, riippumatta kestävyysvajearvioiden mukaisesta sote-menojen kehitysuran jyrkkyydestä, joka muuttuu myös esimerkiksi las- kentateknisten syiden ja menetelmämuutosten takia.

## Kestävyystiekartan hyödyntäminen jäi kesken – kestävyyttä vahvistettava tulevilla vaalikaudella

Koronapandemian alkuvaiheessa vuonna 2020 hallitus laati kestävyystiekartan keskeiseksi julkisen talouden kestävyuden parantamisen välineeksi. Hallitus päätti kestävyystiekartan ensimmäisessä vaiheessa kesäkuussa 2020, että sen tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen vuosikymmenen loppuun mennessä. Finanssipolitiikan valvonta piti tavoitetta tärkeänä ja katsoi kestävyystiekartan luovan perustaa tavoitteen saavuttamiseksi, vaikka pitikin tiekarttaa vielä liian suurpiirteisenä. Hallitus tarkensi tiekarttaa syksyllä 2020. Finanssipolitiikan valvonta kiinnitti huomiota siihen, että kartta ei ollut kaikilta osin yhteensopiva hallituksen samanaikaisesti päättämän työllisyystoimien kokonaisuuden kanssa.

Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelman mukaan hallitus tavoittelee julkisen talouden velkasuhteen kasvun taittumista vuosikymmenen puolivälissä. Tavoitteeseen pääsemiseksi tarvittavien toimenpiteiden kuvaus ei ollut edelleenkään konkreettista. Kestävyystiekarttaan sisältyi tuolloin finanssipolitiikan valvonnan kannanottojen suuntaisesti herkkyyssanalyysijä velkasuhteen kehityksestä. Herkkyyssanalyysien mukaan otto oli hyödyllistä, koska analyysit kuvastavat toisaalta velkaskenaarioiden luontaista epävarmuutta ja toisaalta velkasuhteen riippuvuutta taustatekijöistä, joista useisiin voidaan talouspolitiikalla vaikuttaa. Kevään 2021 kestävyystiekartassa esitettiin lisäksi erilaisia vaihtoehtoja siitä, mitkä ovat eri toimenpiteiden yhteisvaikutukset velkasuhteen kehityksuraan (esimerkiksi T&K-panostusten lisäys yhdistettynä perusvaihtoehtoa suurempaan vahvistumiseen). Esitetyt arviot kehitysurista kuvastavat hyvin sitä, että talouspolitiikassa on erilaisia vaihtoehtoja siinäkin tapauksessa, että peruslähtökohdaksi otetaan velkasuhteen vakauttaminen tai saattaminen alenevalle uralle.

Kevään 2021 kestävyystiekartan mukaan hallituksen oli tarkoitus seuraavan kerran arvioida kestävyystiekarttojen kokonaisuutta laaja-alaisesti kevään 2022 kehysriihessä. Vuosittain päivitettävää kestävyystiekarttaa oli tarkoitus hyödyntää myös hallituksen politiikkaa ohjaavana asiakirjana. Keväällä 2022 hallitus ei kuitenkaan julkaissut päivitettyä tiekarttaa, vaan se ainoastaan mainittiin lyhyesti julkisen talouden suunnitelmassa. Tiekartan jäämiseen pois julkisen talouden suunnitelman käsittelystä vaikutti Venäjän hyökkäyksen aiheuttama toimintaympäristön äkillinen muutos. Finanssipolitiikan valvonta piti kesäkuun 2022 raportissaan tärkeänä, että kestävyystiekartta päivitetään mahdollisimman pian.

Hallitus ei päivittänyt kestävyystiekarttaa myöskään vuoden 2023 talousarvion valmistelun yhteydessä. Tämä on ongelmallista, koska julkisen talouden kestävyttä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi on olennaista seurata vähintään kerran vuodessa tavoitteiden tilannetta, konkreettisten toimien etenemistä sekä tarvittavien uusien toimien mitta- luokkaa. Kriisit korostavat sitä, kuinka tärkeää on ratkaista pitkän aikavälin haasteet. Lisäksi on huomattava, että negatiivisista vaikutuksistaan huolimatta vuoden 2022 Venäjän hyökkäyssota ja energiakriisi eivät vieneet pohjaa pois kestävyystiekartan lähtökohdilta: tavoitteet vakauttaa tai alentaa velkasuhdetta eivät ole muuttuneisakaan olosuhteissa muodostuneet epärealistisiksi. Osittain tähän on vaikuttanut voimakas inflaatio, joka on edistänyt velkasuhteen vakautumista väliaikaisesti.



Valtioneuvosto julkaisi kestävyystiekartasta lokakuussa 2022 version, jossa ei kuitenkaan esitetty taloudellisen kestävyuden osalta uusia konkreettisia toimenpiteitä. Sitä ei myöskään kytketty hallituksen tulevien päätösten valmisteluun. Lisäksi tiekartassa esitetty talouden tilannekuva perustui vanhentuneisiin, vuoden 2021 arvioihin julkisen talouden kehityksestä: nykytilaa käsittelevä luku vastaa täsmälleen kevään 2021 kestävyystiekartan tietoja. Tämän johdosta tiekartan lokakuun 2022 versiossa mainitut julkisen talouden sopeutustarpeet olivat pienempiä, kuin ne olisivat olleet ajantasaisten tietojen perusteella. Taloudellisen kestävyuden osalta kyse ei siten ole varsinaisesta kestävyystiekartan päivityksestä.

Arviot siitä, kuinka paljon julkista taloutta tulisi vahvistaa, jotta velkasuhde saadaan vähintään vakautettua, muuttuvat voimakkaasti julkisen talouden ennusteiden muuttuessa. Tavoitteen toteutuminen voidaan joka tapauksessa varmistaa vain parantamalla julkisen talouden rahoitusasemaa nykyisestä. On tärkeää huomata, että jo nykyinen lainsäädäntö sisältää säännökset verrattain kireästä tavoitteenasettelusta: normaaliaikoina hallituksen tulee käytännössä tavoitella julkisen talouden tasapainoa<sup>48</sup>. Tämä lainsäädännön velvoite ei kuitenkaan palaa sitovaksi ainakaan ennen vuotta 2024 EU-tasolla määriteltyjen poikkeuksellisten olosuhteiden takia. Tämä tasapainoa koskeva tavoite on puolestaan yhteensopiva tyypillisten velkasuhdetta koskevien vakauttamis- tai alentamistavoitteiden kanssa: julkisen talouden tasapaino (ja jopa pieni alijäämä) johtaa yleensä alenevaan velkasuhdeuraan silloin, kun nimellinen bruttokansantuote kasvaa.

Finanssipoliittisessa tavoitteenasettelussa kannattaakin painottaa julkisen talouden tasapainoa koskevan lakisääteisen tavoitteen roolia – ja huolehtia samalla siitä, että tavoite asetetaan riittävälle tasolle julkisen talouden velkasuhteen kannalta. Kuten julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitellyt valtiovarainministeriön työryhmä esitti<sup>49</sup> marraskuussa 2022, velkasuhde sopii luonteeltaan paremmin pitkän aikavälin tavoitteeksi tai kiintopisteeksi kuin operationaaliseksi tavoitteeksi. Velkasuhteen kehityksessä on paljon epävarmuustekijöitä: edellä kuvatuilla tavoilla velkasuhteen tasoa ja sen vuosimuutoksia voivat heiluttaa esimerkiksi teknisluonteiset tilastointimuutokset tai yllättäen kohonnut inflaatio. Tärkeää on, että velkasuhdetavoitteen ei tulisi johtaa tilastointitapoihin liittyviin epäoptimaalisiin finanssipoliittisiin valintoihin<sup>50</sup>.

Lisäksi velkasuhteen kehitysnäkymien nopeat heilahtelut kuluneella vaalikaudella puoltavat sitä, että velkasuhdetavoitteen saavuttamiseksi määritellyt toimenpidekokonaisuudet tulisi asettaa euromääräisiksi ja kiinteiksi siten, että toimenpidekokonaisuuksien mitta- luokkaa ei jatkuvasti muuteta velkasuhteen näkymien muuttuessa. Tämä koskee sekä suoraa meno- ja tulosomeutusta että hitaammin vaikuttavia rakenteellisia toimia. Mikäli näkymät muuttuvat pidempiaikaisesti eikä toimenpidekokonaisuus vaikuta riittävältä suhteessa tavoitteisiin, tarvittavista lisätoimista tulisi kuitenkin pystyä päättämään.

Kevään 2021 kestävyystiekartassa julkista taloutta vahvistava toimenpidekokonaisuus rakennettiin siten, että mikäli rakenteellisin toimin ei onnistuta vahvistamaan julkista taloutta riittävästi, jäljelle jäävä osuus katetaan suorilla menoilla ja tuloihin vaikuttavilla toimilla. Onkin todennäköistä, että pelkin hitaasti vaikuttavien rakenteellisten toimin ei voida varmistaa velkasuhteen vakautumista tai kääntymistä laskuun pysyvästi.

Julkisen talouden vahvistamistarpeen takia tulevina vuosina on tarkasteltava menoja ja verotusta kokonaisvaltaisesti sekä tehtävä tarkastelujen pohjalta päätöspäisiä, valtion rahoitusasemaa vahvistavia toimia. Monipuolisten toimien tarvetta lisäävät väestön ikääntymisen sekä uudet menotarpeet, kuten puolustusmenot ja vihreään siirtymään liittyvät

investoinnit. Jotta julkisen talouden vahvistamiseen voidaan valita talouskasvun ja hyvinvoinnin kannalta mahdollisimman suotuisat keinot, toimenpiteitä valitessa tulisi käytössä olla mahdollisimman kattava tietoperusta. Siten hallituksen tulisi hyödyntää päätöksenteossaan mahdollisimman kattavia kartoituksia julkisten menojen ja tulojen rakenteista ja vaikutuksista.

Kokemukset kestävyystiekartasta tältä vaalikaudelta osoittavat, että systemaattinen suunnitelma velkasuhdetavoitteiden saavuttamiseksi on mahdollista laatia ja kehittää, mutta tiekartta jäi siihen tarkoitukseen liian suurpiirteiseksi. Toisaalta kokemukset viittaavat siihen, että kestävyystiekartta jää helposti päivänpolttavien kysymysten jalkoihin, jos siihen ei ole sitouduttu kiinteänä osana säännöllistä julkisen talouden suunnittelua. Kestävyysnäkökulman tulisikin olla nykyistä kiinteämmin osa julkisen talouden säädöspohjaista suunnittelua.

VTV esitti kestävyysarvioita koskevassa tarkastuksessaan vuonna 2019, että hallitus tulisi velvoittaa esittämään vuosittaisessa julkisen talouden suunnitelmassa julkisen talouden kestävyysarvioita usealle aikavälille vaihtoehtoisten skenaarioiden mukaisina. Vaalikauden kokemukset puoltavat tätä ajatusta: riippumatta siitä, millaisia velkasuhdetavoitetta kukin hallitus mahdollisesti asettaa, pidemmän aikavälin velkakestävyystarkastelujen kytkeminen säädöspohjaisesti julkisen talouden suunnitelmaan varmistaisi, että pitkän aikavälin velkakehitys olisi systemaattisesti esillä hallituksen päätöksenteossa ja eduskunnalle välitettävässä informaatiossa.

### **3.2 Inhimillisen pääoman heikko kehityskuva nakertaa Suomen pitkän aikavälin kasvun ja julkisen talouden kestävyden näkymiä**

Vakiintuneet julkisen talouden kestävyystarkastelut punnitsevat kestävyyttä melko karkealla tasolla, mikä voi peittää alleen kestävyteen olennaisesti vaikuttavia ilmiöitä tai riskejä. Esimerkiksi koulutuspanostukset huomioidaan laskelmissa tyypillisesti ainoastaan julkisiin menoihin suoraan vaikuttavana eränä, ja osaamistason vaikutukset talouskasvuun jäävät huomiotta. Tässä luvussa arvioidaan inhimillisen pääoman kehitystä ja vaikutusta talouskasvuun.

Suomi kohtaa väestörakenteesta ja nuorten koulutustason kasvun pysähtymisestä johtuen merkittäviä haasteita talouden pitkän aikavälin kasvunäkymissä. Väestörakenteen epäsuotuisa kehitys aiheuttaa väestön nopean ikääntymisen tulevina vuosikymmeninä. Kansainvälisissä tarkasteluissa käytettävä työikäisten 15–74-vuotiaiden väestön määrä kääntyi laskuun 2020-luvun alussa. Suomessa usein seuratun työikäisen 15–64-vuotiaan väestön väheneminen alkoi jo 2010-luvun alussa suurten ikäluokkien siirryttyä eläkkeelle.

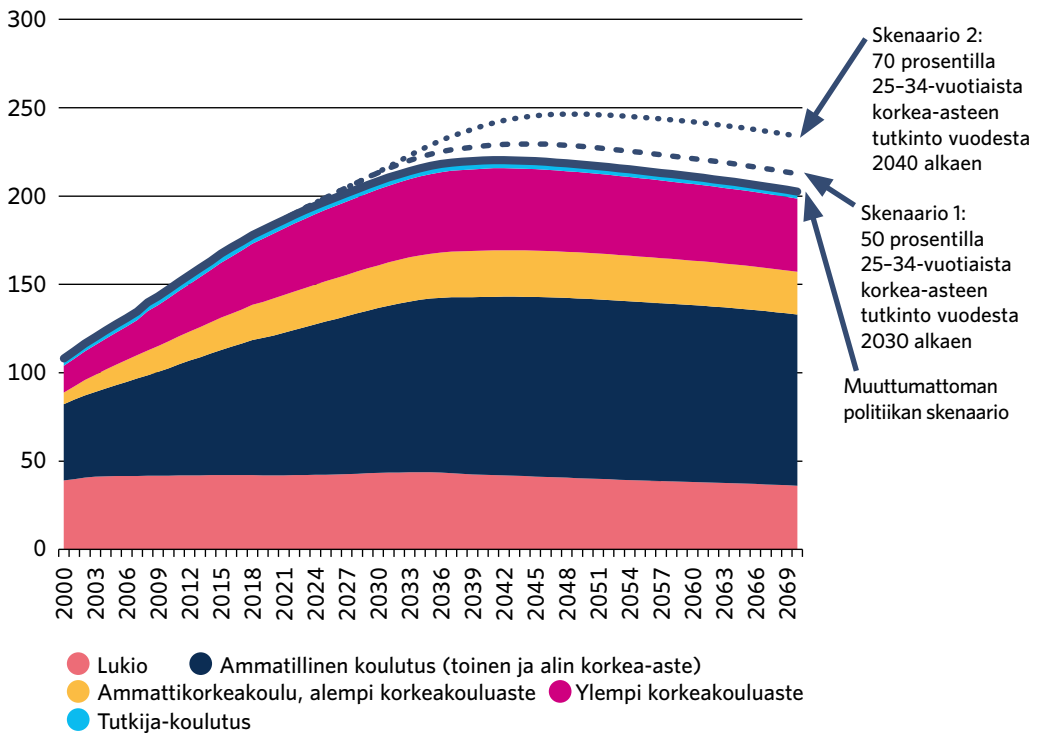
Väestöennusteiden mukaan väestön ikääntyminen ja työikäisten määrän pieneminen jatkuu, sillä työikäen tulevat uudet ikäpolvet ovat jatkuvasti pienempiä kuin eläkkeelle siirtyvät ikäluokat. Näin on ollut tilanne jo aiemmin, mutta tähän saakka työikäen tulleet nuorten ikäluokat ovat olleet paremmin koulutettuja kuin eläkkeelle siirtyvät. Tällä on pitkän ajan talouskasvun kannalta suuri merkitys, koska kansantalouden käytettävissä oleva koulutettu työpanos koostuu työikäisten henkilöiden määrästä ja heidän koulutustasostaan. Tilanne on kuitenkin huonontumassa nopeasti.

Kokkinen (2012)<sup>51</sup> on tutkinut koulutetun työikäisen väestön – toisin sanoen kansantalouden käytettävissä olevan inhimillisen pääoman – yhteyttä pitkän ajan talouskasvuun Suomessa. Kokkinen, Obstbaum ja Mäki-Fränti (2021)<sup>52</sup> ovat puolestaan ennustaneet koulutetun työikäisen väestön kehitystä koulutusluokittain vuosina 2000–2070 ja käyttäneet inhimillisen pääoman ennustetta pitkän ajan talouskasvun ennustamisessa. Muuttumattoman politiikan painelaskelman mukaan inhimillinen pääoma kasvaa vielä 2030-luvun ajan mutta alkaa 2040-luvun puolivälissä pienentyä. Tätä raporttia varten päivitetyn laskelman mukaan inhimillinen pääoma pienenee 2040-luvun loppupuolella noin -0,1 prosentin, 2050-luvulla noin -0,3 prosentin ja 2060-luvulla noin -0,4 prosentin keskimääräisellä vuosivauhdilla.

Inhimillisen pääoman kasvua on mitattu mainituissa tutkimuksissa ja tässä päivitettyissä laskelmissa kansantalouden tilinpidon kehikossa käyttäen työikäisen väestön suorittamia tutkintoja koulutusasteittain. Eri aikoina suoritettuja tutkintoja painotetaan tutkintoon käytettyjen koulutuspalvelujen kulutusmenojen volyyymilla. Koko inhimillinen panos talouden tuotannossa tarkoittaa tällöin koulutetun työvoiman tekemiä työtunteja.

Kuvio 20 esittää inhimillisen pääoman muuttumattoman politiikan ennusteen sekä kaksi skenaariota. Skenaariossa 1 esitetään projektio inhimillisen pääoman kehityksestä vuosina 2000–2070, jos opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulutus- ja tutkimus 2030-luvulle -visiossa esitetty tavoite toteutuisi, ja 50 prosenttia 25–34-vuotiaista olisi korkea-asteen tutkinnon suorittaneita vuodesta 2030 alkaen.<sup>53</sup> Tällainen nuorten koulutustason nosto parantaisi selvästi inhimillisen pääoman kasvua 2030-luvulla. Ikäluokkien pieneneminen kuitenkin jatkuu, minkä vuoksi inhimillinen pääoma kääntyisi lopulta kuitenkin laskuun 2040-luvun loppupuolella, ja lasku jatkuisi 2050- ja 2060-luvuilla. Vuonna 2070 inhimillisen pääoman taso olisi noin 5 prosenttia muuttumattoman politiikan tasoa korkeampi.

Volyymi, miljardia euroa, viitevuosi 2010



Kuvio 20: Kansantalouden käytössä oleva inhimillinen pääoma on kääntymässä laskuun 2040-luvun puolivälin paikkeilla (muuttumattoman politiikan skenaario). Kehitykseen voidaan kuitenkin vaikuttaa, kuviossa esimerkkeinä skenaariot 1 ja 2. Oppivelvollisuuden laajennus 18 ikävuoteen ja sen arvioidut kustannukset on huomioitu kaikissa skenaarioissa. Lähteet: Finanssipolitiikan valvonnan laskelmat; Kokkinen, A., Obstbaum, M., ja Mäki-Fränti P. (2021); Kokkinen, A. (2012); Tilastokeskus.<sup>54</sup>

Eduskunnan sivistysvaliokunta on puolestaan todennut mietinnössään Valtioneuvoston koulutuspoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä, että ”jo nykyisten ennakointitietojen perusteella viimeistään vuonna 2040 tavoitteen tulisi olla, että jopa 70 % nuorisista aikuisista on suorittanut korkea-asteen tutkinnon”.<sup>55</sup> Kuvion 20 skenaariossa 2 esitetään sivistysvaliokunnan tavoitteen mukainen projekti inhimillisen pääoman kehityksestä vuosina 2000–2070 siinä tapauksessa, että vuodesta 2040 alkaen 25–34-vuotiaista 70 prosenttia olisi suorittanut korkea-asteen tutkinnon. Tällä oletuksella inhimillisen pääoman kehitysnäkymä paranee jo huomattavasti, erityisesti 2030- ja 2040-luvuilla, ja pääoman väheneminen tapahtuu myöhemmin ja hitaammin. Tässä skenaariossa inhimillisen pääoman taso vuonna 2070 nousee noin 10 prosenttia muuttumattoman politiikan tasoa korkeammaksi.

## Koulutetun työikäisen väestön muuttumattoman politiikan projektio pohjautuu väestöennusteeseen ja oletuksiin, että koulutukseen osallistumisaste ja tutkintojen läpäisyaste säilyvät nykyisenlaisina

Muuttumattoman politiikan projektio (ks. kuvio 20) on eräänlainen painelaskelma, joka pohjautuu Tilastokeskuksen vuonna 2021 julkaisemaan yksivuotisikäluokittaiseen väestöennusteeseen. Painelaskelmalle tyypillisesti projektiossa oletetaan, että 16–74-vuotiaissa kunkin ikäluokan koulutukseen osallistumisessa ei tulevaisuudessa tapahdu muutoksia vaan tilanne pysyy sellaisena kuin se on ollut viimeiset 3–5 vuotta. Suoritettujen tutkintojen määrät voitiin ennustaa opiskelijamäärien ennusteiden perusteella, kun oletettiin, että tutkintojen läpäisseiden osuudet opiskelijoista pysyvät vastaavina kuin ne ovat olleet viimeisinä vuosina. Tutkinnot arvotettiin lopuksi kertomalla tutkintojen määrä koulutusasteittain keskimääräisillä, viime vuosina käytetyillä koulutusmenomäärillä tutkintoa kohden.

Koulutustason ja nuorten korkeasti koulutettujen osuuden kohentamiselle onkin tilaa Suomessa. Tilastokeskuksen väestön koulutus rakenne -tilaston mukaan 36,6 prosenttia 25–34-vuotiaista oli suorittanut korkea-asteen tutkinnon vuonna 2020. Suomi on pudonnut korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden 25–34-vuotiaiden osuudessa ikäluokasta OECD:n keskitason alapuolelle. Johtavissa maissa korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuuden raportoidaan olevan 65–69 prosenttia.<sup>56</sup>

Nuorten koulutustason nostamisessa ei ole syytä aikailla, sillä esimerkiksi monet jo vuonna 2020 koulutuksensa päättäneet 24-vuotiaat ovat 34-vuotiaita vuonna 2030. Näin ollen viime vuosina nähty korkeakoulutuksen aloittamisen lisääntyminen ja nopeutuminen eivät riitä nostamaan korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuutta tavoiteltuun 50 prosenttiin 25–34-vuotiaista vuonna 2030.<sup>57</sup> Vuodelle 2040 tavoitellun 70 prosentin osuuden saavuttaminen noin 37 prosentin lähtötasolta on vielä teoreettisesti mahdollista. Se vaatisi kuitenkin huomattavia toimia.

Inhimillisen pääoman kehitykseen voidaan joka tapauksessa vielä vaikuttaa muun muassa panostamalla nuorten koulutustasoon. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota kouluttautumisen kiinnostavuuteen, työvoimaan osallistumiseen, työllistymiseen ja työllistämiseen sekä syntyvyyden kasvuun. Inhimillistä pääomaa kasvattaisi niin ikään koulutetun työperusteisen maahanmuuton lisääminen. Työperusteisen maahanmuuton vaikutus olisi lisäksi suurempi, jos maahanmuuttajilla olisi koulutushalukkaita lapsia. Tämä lievittäisi tulevien koulutettavien ikäluokkien pienuudesta johtuvaa ongelmaa.

Edellä pohdittuihin tapoihin vaikuttaa tulevaisuuden koulutetun työikäisen väestön määriin liittyy toki myös haasteita. Esimerkiksi syntyvyyden lisääminen päätösperäisin toimin on hankalaa. Vastaavasti työperusteisten koulutettujen maahanmuuttajien houkuttelu Suomeen ei ole yksinkertaista, mistä kertoo myös tähän asti toteutunut koulutettujen henkilöiden maahanmuuton määrä.



## Pitkän ajan talouskasvun näkymä heikentyy inhimillisen pääoman hiipumisen myötä

Inhimillisen pääoman heikentynyt näkymä huonontaa suoraan pitkän ajan BKT-kasvun kehitysnäkymää, sillä koulutettu työvoima vaikuttaa kansantalouden tuotantoon suoraan tuotannontekijänä yhdessä kiinteän pääoman kanssa. Sen lisäksi työpanoksen koulutus-taso vaikuttaa talouskasvuun mahdollistamalla kotimaahan tuotujen uuden teknologian kiinteän pääoman tuotteiden käyttöönottoa sekä uuden teknologian pääomatuotteiden in-novointia kotimaassa tutkimuksen ja kehityksen avulla.

Koulutetun työikäisen väestön kehitys vaikuttaa erityisesti työpanosta kohti lasketun BKT:n eli työn tuottavuuden kehitykseen. Työn tuottavuuden kehityksellä on ollut hen-keä kohti lasketun BKT:n kehityksessä ratkaiseva rooli (ks. tietolaatikko ”Työn tuottavuus selittää suurimman osan henkeä kohden lasketun BKT:n kehityksestä”).

Itse BKT:n kehitys voidaan esittää työn tuottavuuden (BKT/L) ja työpanoksen (L) tulona. Työikäisen väestön väheneminen johtaa työpanoksen vähenemiseen. Tällöin BKT-kasvun evääksi jää vain työn tuottavuuden kasvu. Työikäisen väestön koulutustason pysähtymi-nen ja lasku toimivat kuitenkin työn tuottavuuden kasvun tavoitetta vastaan.

Väestön ikääntyminen ja nuorten koulutustason jämähtäminen luovat paineita myös jul-kisen talouden kestävyYTEEN. Ikääntyminen on aiheuttanut, ja aiheuttaa tulevaisuudessa, asteittaisen terveydenhuolto-, pitkäaikaishoito- sekä eläkemenojen kasvun. Koulutetun työ-ikäisen väestön pieneminen johtaa hidastuvan talouskasvun näkymään, jonka myötä julki-sen talouden verokertymien kasvu hidastuu. Tämä aiheuttaa ristiriidan kasvavien menopai-neiden kanssa sekä kasvavan rakenteellisen alijäämän. Se vaikuttaa negatiivisesti myös julkisen talouden velkaantumisen näkymään.

### Työn tuottavuus selittää suurimman osan henkeä kohden lasketun BKT:n kehityksestä

Keskimääräinen tulotaso, BKT per capita voidaan esittää työn tuottavuuden (BKT/työtunnit) ja henkeä kohti tehtyjen työtuntien (työtunnit/populaatio) tulona

$$\frac{\text{BKT}_t}{\text{populaatio}_t} = \frac{\text{BKT}_t}{L_t} * \frac{L_t}{\text{populaatio}_t} .$$

Yhtälön oikean puolen kahdesta tekijästä työn tuottavuuden (BKT / L) kehitys on ollut kes-keisessä asemassa Suomen pitkän ajan BKT per capitaa kehitykselle. Tämä johtuu siitä, että työn tuottavuus on voinut (ja voi) kasvaa rajatta, kun taas työtunnit henkeä kohden on rajoi-tettu vuorokauden tunteihin, joista on vähennettävä vielä nukkuminen ja vapaa-aika.

Toisaalta, jos koulutukseen (tai mihin tahansa muihin palveluihin) panostetaan lisää resursseja, on syytä seurata erikseen koulutuspalvelujen tuottamisen tuottavuutta, kustannustehokkuutta ja resurssien allokoimista sellaisille koulutusaloille, että työn tuottavuus kansantalouden tasolla paranee. Resursseja ei riitä hukattavaksi. Tässä esitetyllä kansantalouden tilinpidon mukaisella panoksien volyyymiin perustuvalla koulutuspalvelutuotoksen seuraamisella ei saada välttämättä näkyviin palvelutuotannon tehostamisesta seuraavia hyötyjä. Palvelutuotannon kustannustehokkuuden parantaminen ei kuitenkaan saa johtaa laadun heikkenemiseen.<sup>63</sup>

Väestön ikääntyessä julkisen terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon kasvava kysyntä luo helposti paineita kasvattaa julkisten työllisten määrää samalla kun työikäisten määrä koko kansantaloudessa pienenee. Työikäisen väestön vähenemisen myötä voi puhjeta kilpailu työvoimasta yksityisen ja julkisen talouden välillä. Pitkällä aikavälillä, mahdollisen työvoimapulan tilanteessa Suomi ei välttämättä näyttäyty ulkomaisille sijoittajille kannattavana kohteena. Työn tuottavuuden kasvua tarvittaisiin sekä julkisissa palveluissa että yksityisessä elinkeinotoiminnassa.

Työn tuottavuuden kasvu on kuitenkin hidastunut vuosien 2008–2009 finanssikriisin ja 2010-luvun talouden rakennemuutosten jälkeen. Työn tuottavuutta voitaisiin parantaa investoimalla sekä inhimilliseen pääomaan että uuteen kiinteään pääomaan. Valitettavasti myös tuotannollisten kiinteän pääoman investointien kasvu on Suomessa ollut hidasta. Suomessa tarvittaisiin yllykkeitä investoida uusiin kiinteän pääoman tuotteisiin ostamalla niitä tuotantokäyttöön ulkomailta sekä innovoimalla niitä kotimaassa. Ulkomailta tuomista ei ole syytä unohtaa, sillä ei ole realistista ajatella pienen kansantalouden innovoivan itse kaikkien tuotantotoimialojensa kiinteän pääoman uusia tuotteita.<sup>64</sup>



## Työn tuottavuuden kehitys voidaan selittää työpanosta kohden lasketuilla kiinteällä pääomalla ja inhimillisellä pääomalla

Kokkinen, Obstbaum ja Mäki-Franti (2021) ja Kokkinen (2012) ovat osoittaneet, että pitkän ajan työn tuottavuus Suomessa voidaan vuorostaan selittää työpanosta kohden laskettujen kiinteän pääoman ja inhimillisen pääoman avulla:<sup>65</sup>

$$BKT_t/L_t = (K/L)^\alpha * (H/L)^{1-\alpha}, \quad 0 \leq \alpha \leq 1.$$

Teknologinen kehitys selittyy mallissa kiinteän pääoman uusiutumisella.<sup>66</sup> Tämä viittaa vuonna 2014 uudistetun kansantalouden tilinpitojärjestelmään ja siihen, että kiinteään pääomaan (K) luetaan nykyään myös tutkimus- ja kehitysinvestoinnit sekä tietokannat, tietokoneohjelmistot, tutkimuksen ja kehityksen tuotantoa tukevat tuotokset ja muut henkiset omaisuus-tuotteet.

Inhimillinen pääoma tulkitaan mallissa työikäisen väestön tiedoiksi ja taidoiksi, joita on kertynyt koulutuksen ja tutkintojen suorittamisen kautta. Tällöin inhimillisen pääoman kasvua on mahdollista mitata työikäisen väestön suorittamilla tutkinnoilla, joita painotetaan tutkintoon käytettyjen koulutuspalvelujen määrällä. Koko inhimillinen panos talouden tuotannossa näkyy koulutetun työvoiman tehtyinä työtunteina.

Työn tuottavuuskehitystä selittävät talouden inhimillisen pääoman kasvu sekä kiinteän pääomakannan kasvu, johon vaikuttaa myös kiinteän pääoman tuotteiden teknologinen kehitys. Kokkinen (2012) on osoittanut, että kiinteän ja inhimillisen pääoman kasvu on kulkenut Suomessa käsi kädessä. Talouden inhimillisen pääoman kehitys vaikuttaa kykyyn ottaa Suomeen tuotuja uuden teknologian kiinteän pääoman tuotteita käyttöön. Vastaavasti uusien kiinteän pääoman tuotteiden innovointi kotimaisissa tutkimus- ja kehitysprojekteissa edellyttää hyvin koulutettuja ja ajankohtaisen teknologian tuntevia ihmisiä. Samaan aikaan uuden teknologian kiinteän pääoman tuotteiden käyttöönotto lisää kysyntää koulutetulle työvoimalle. Näin ollen Suomessa on syytä kiinnittää huomiota kannusteisiin investoida uusiin sekä ulkomailta tuotuihin että kotimaassa t&k-investointien avulla innovoituihin kiinteän pääoman tuotteisiin.

## Pitkällä aikavälillä koulutuskulutusten volyymi laskee, vaikka koulutustason nostoon panostettaisiin

Ikäluokkien pienenemisestä johtuen julkisten koulutuspalvelujen tuottamisen kulutusmenojen määrä on pienenevällä uralla. Nuorten 25–34-vuotiaiden aikuisten koulutustason nostaminen ei näytä nostavan julkisen talouden menojen inflaatiosta puhdistettua uraa pitkällä aikavälillä kasvavaksi. Koulutustason nostoon mahdollisesti panostettaessa on pyrittävä siihen, että nämä investoinnit tuottavat lisää BKT:ta ja nostavat työn tuottavuutta. Tällä tavoin panostukset toisivat lisää tuloja julkiseen talouteen.

Nuoret ikäluokat pienenevät Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan aina vuoteen 2070 asti. Kun työikäisten määrä vähenee ja eläkeläisten lisääntyminen, huoltosuhde heikkenee. Tämä aiheuttaa paineen sekä pienentää julkisen talouden menoja että lisätä julkisen talouden tuloja.

Pienenevien ikäluokkien koulutustason nostolla tavoitellaan BKT:n heikon kasvunäkymän parantamista, mikä lisäisi julkisyhteisöjen tuloja. BKT:n kasvua tavoiteltaessa ja työikäisen väestön vähentyessä, pienemmällä työntekijämäärällä on saatava synnitettyä aiempaa enemmän kansantalouden arvonlisäystä, toisin sanoen työn tuottavuuden on parannuttava. Tulevaisuudessa se tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yksityisten ja julkisten palvelujen tuottamisessa kannattaa hyödyntää digitalisaatiota. Tämä edellyttää panostamista työntekijöiden digitaalisiin taitoihin.

Seuraavassa tarkastellaan, miten koulutustason nostaminen opetus- ja kulttuuriministeriön ja eduskunnan sivistysvaliokunnan esitysten mukaisesti vaikuttaisi karkeasti laskien koulutuspalvelujen kulutusmenojen volyymin kehitykseen 2020-luvulta vuoteen 2070. Oppivelvollisuuden pidentäminen 18 ikävuoteen on huomioitu tässä tarkastelussa. Laskelmissa on oletettu ikäluokkien pienenevän Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaisesti, ja koulutuskulutusten volyymin opiskelijaa kohti oletetaan pysyvän 2020 taitteen mukaisena koulutusasteittain.

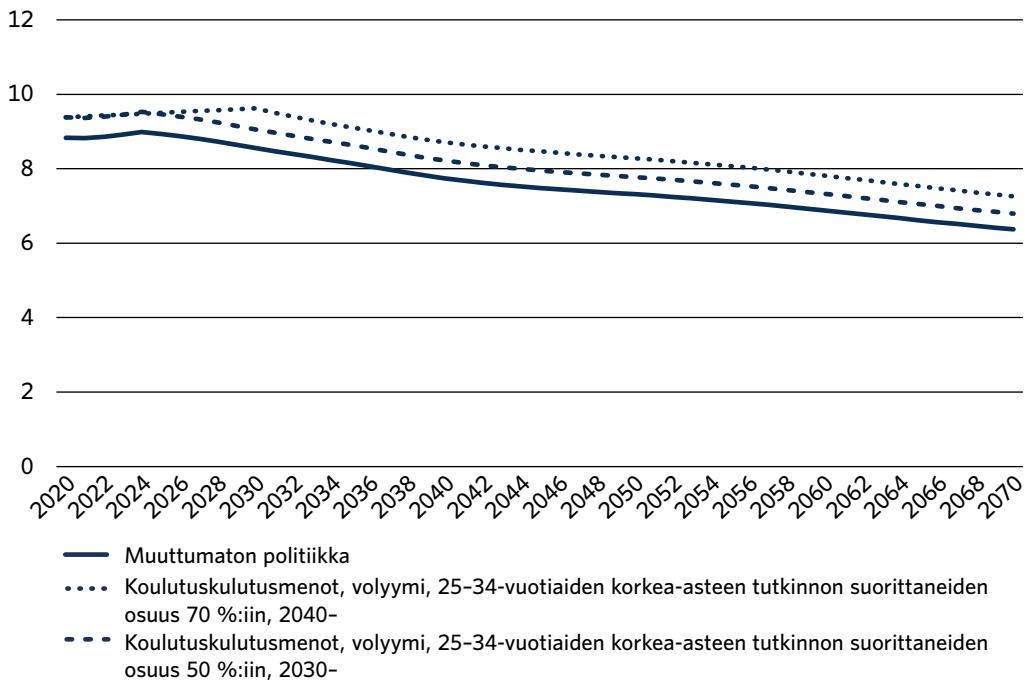
Muuttumattoman politiikan tilanteessa, koulutukseen osallistumisasteet koulutusasteittain pysyvät viimeisten vuosien keskiarvon mukaisina. Oppivelvollisuuden pidentäminen kasvattaa inflaatiosta puhdistettuja koulutuskulutuskulutusmenoja 2020-luvun alkuvuosina aina vuoteen 2025 asti (kuviot 21). Sen jälkeen ikäluokkien pienentyessä koulutuskulutuskulutusmenojen volyymin arvioidaan laskevan koko tarkastelujakson, vuoteen 2070 saakka.

Tavoiteltaessa korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuuden nostamista 50 prosenttiin vuodesta 2030 alkaen, kustannusinflaatiosta puhdistettua koulutuksen kulutusmenojen tasoa olisi nostettava heti 2020-luvun alkupuolella noin 6 prosenttia nykyistä korkeammaksi, sillä esitetty koulutustason nosto vaatii korkeakoulutuspaikkojen lisäämistä. Koulutuspalvelujen kulutusmenovolyymi kääntyy ikäluokkien pienentymiskehityksen myötä laskuun vuoden 2025 paikkeilla ja saavuttaa muuttumattoman politiikan vuoden 2020 tason noin vuonna 2032. Sen jälkeen kulutusmenojen volyyymi laskee aina vuoteen 2070 asti.

Tavoiteltaessa korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuuden nostamista 70 prosenttiin vuodesta 2040 alkaen, kulutusmenojen volyyymi on opiskelijamäärien noston myötä nostettava 2020-luvun alusta 2030-luvun alkuun asti muita tarkasteluja korkeammalle tasolle. Lakipisteessään vuonna 2030, kulutusmenovolyymi olisi noin 9 prosenttia korkeampi muuttumattoman politiikan 2020-luvun alun tasoon verrattuna. Väestöennusteeseen pohjautuen ikäluokittaisten opiskelijamäärien pienenemiset kääntäisivät kulutusmenovolyymien 2030-luvun alussa laskusuuntaan. Kulutusmenovolyymi saavuttaisi muuttumattoman politiikan vuoden 2020 tason noin vuonna 2038 ja jatkaisi laskemista koko tarkastelujakson, vuoteen 2070.

Tässä esitetyillä skenaarioilla koulutusmenojen volyymin laskusta tulevaisuudessa ei tarkoiteta sitä, etteikö koulutuspalvelujen tehokkuuteen ja resurssien allokaatioon pitäisi kiinnittää huomiota. Hidastuvan talouskasvun aikana julkinen talouden resurssit niukentuvat. Kaikki innovaatiot myös koulutuspalvelujen tuottavuuden kasvattamisessa, ilman että laatu heikkenee, lisääisivät koulutuspalvelujen vaikuttavuutta. Samalla on toki syytä pyrkiä myös jatkuvaan laadun parantamiseen.

Volyyymi, miljardia euroa, viitevuosi 2010



Kuvio 21: 25–34-vuotiaista korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuuden nostaminen 50 prosenttiin ja 70 prosenttiin ja noston arvioidut vaikutukset koulutuksen kulutusmenojen volyyymiin 2020–2070. Lähteet: Finanssipolitiikan valvonnan laskelmat; Tilastokeskus. (ks. loppuviite 51)

### 3.3 Vaalikauden työllisyystoimet ovat kaukana tavoitteista

Hallitus pyrkii osana velkasuhteen vakauttamistavoitetta nostamaan työllisyysasteen 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattamaan työllisyystoimenpitein työllisten määrää 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä. Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mittaluokka on viimeksi vuoden 2021 keväällä päivitetyn kestävyys-tiekartan mukaan 1–2 miljardia euroa.

Koronakriisin alkamisen jälkeen, syksyllä 2020, hallitus uusi ja muokkasi työllisyystavoitetta (ks. taulukko 7). Alkuperäinen päätavoite oli vahvistaa työllisten määrä rakenteellisin toimenpitein 60 000 henkilöllä vuoteen 2023 loppuun mennessä ja nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin. Nykyinen tavoite on vahvistaa työllisten määrä rakenteellisin toimenpitein 80 000 henkilöllä vuoden 2029 loppuun mennessä. On hyvä, että hallitus ei luopunut työllisyyden parantamisen tavoitteista koronakriisin takia. Eksplisiittisen työllisyystavoitteen tärkeyttä alleviivaa koronakriisin jälkeinen nopea julkinen velkaantuminen. Tavoitteen olemassaolo saattaa edesauttaa julkisen talouden vahvistamista. On myös hyvä, että tavoitteet koskevat sekä työllisyysastetta että rakenteellisia toimia.

Tavoiteluvun lisäksi työllisyystavoitteen ehdot ovat myös hieman muuttuneet syksyllä 2020 ja keväällä 2021. Hallitusohjelman työllisyystavoitteessa ei vielä mainittu määrällistä tavoitetta siitä, mikä olisi työllisyystoimien vaikutus julkisen talouden tasapainoon, mutta

kevään 2021 kestävyystiekartan työllisyystavoitteessa päämäärä on vahvistaa julkista taloutta 1–2 miljardilla eurolla. On hyvä, että työllisyystoimenpiteisiin on kytketty eksplisiittinen fiskaalinen tavoite. Hallituksen kestävyystiekartan mukaan työllisyystoimet ovat osa kokonaisuutta, jolla pyritään vakauttamaan julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen 2020-luvun puolivälissä.

Syksyllä 2022 julkaistussa kestävyystiekartan versiossa ei esitetä ajantasaista arviota velkasuhdetavoitteeseen johtavasta sopeutustarpeesta ja sen kanssa yhdenmukaisesta toimenpidekokonaisuudesta (ks. luku 3.1). Siksi tämän luvun analyysissä hyödynnetään kevään 2021 kestävyystiekarttaa ja siinä esitettyä työllisyystoimien mittaluokkaa (1–2 miljardia euroa).

VTV:n vuonna 2020 julkaisemassa tarkastuksessa työllisyyspolitiikan ja finanssipolitiikan yhteensovittamisesta<sup>67</sup> havaittiin, että vaalikauden 2015–2018 kokemusten perusteella työllisyyspolitiikan tavoitteenasettelua tulisi selkeyttää, ja työllisyystoimista ja niiden julkisen talouden vaikutuksista tulisi luoda selkeä kokonaiskuva. Työllisyysasteen kehitys ei yksinään kerro työllisyyden parantumisen vaikutuksista julkisen talouden rahoitusasemaan. Työllisyyden laadulla on merkitystä, kun arvioidaan sen vaikutuksia julkiseen talouteen. Osa-aikatyö tai työ, josta ei saa riittävää toimeentuloa, ei tasapainota julkista taloutta yhtä hyvin kuin koko-aikatyö, jossa on korkea ansiotaso. Lisäksi jotkut työllisyyden parantamisen toimet voivat olla epävarmoja keinoja julkisen talouden tasapainottamiseen, mutta ne voivat edistää muita tavoitteita. Työllistämistoimia voi perustella myös sillä, että ne edistävät yksilön hyvinvointia ja voivat auttaa häntä työllistymään pitkällä aikavälillä. Tämä näkökulma on kuitenkin hyvä erottaa lyhyen ja keskipitkän aikavälin julkistaloudellisista perusteluista. Jäljempänä esitettävässä analyysissä keskitytään siihen, miten hallituksen työllisyystoimet vaikuttavat työllisyyteen ja julkiseen talouteen.

Hallitusohjelman tavoite 75 prosentin työllisyysasteesta saavutettiin syksyllä 2022, mikäli arvioinnissa huomioidaan tilastoinnissa tapahtuneet muutokset. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa muutettiin vuonna 2021 määritelmiä sekä keräys- ja haastattelutapoja. Muutosten myötä tilastoitujen työllisten määrä laski 30 000:lla, mikä vastaa työllisyysasteessa noin prosenttiyksikön muutosta. Siten hallitusohjelmassa asetettu 75 prosentin tavoite vastaa nykytilanteessa noin 74 prosenttia. Lokakuussa 2022 työllisyysasteen trendi oli 74,4 prosenttia.

Suotuisan kehityksen taustalla on oletettavasti talouden nopea toipuminen koronakriisistä sekä ennen kriisiä alkaneen suotuisan rakenteellisten tekijöiden kehityksen jatkuminen esimerkiksi ikääntyneiden työllisten osalta. Nopeaa toipumista koronakriisistä ovat edistäneet muun muassa maailmantalouden kehitys, laajat automaattiset vakauttajat ja suhdannetta tasaava elvyttävä finanssipolitiikka vuonna 2020.<sup>68</sup> Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan, kasvanut epävarmuus ja viilentynyt suhdannetilä pysäyttivät kuitenkin myönteisen työllisyyskehityksen kesällä 2022.



alentamisen voi tulkita kuuluvan työllisyystoimenpiteiden piiriin.<sup>71</sup> Budjettiriihessä 2020 päätetty varhaiskasvatuseritysmaksujen alentuminen on ehdotettu hallituksen esityksessä 228/2022 ja sen vaikutus on 1 900 lisätyöllistä (ja -91 miljoona euroa julkiseen talouteen). Lisäksi marraskuussa 2022 hallitus päätti jättää työttömyysturvan työssäoloehdon uudistamista koskevan esityksen antamatta eduskunnalle. Toimenpide oli osa helmikuun 2022 päätöspakettia ja sen arvioitu vaikutus oli 1 500 lisätyöllistä (ja 54 miljoona euroa julkiseen talouteen).

Tähän mennessä päätetyistä työllisyystoimista vaikutuksiltaan merkittävimmät ovat ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden poisto (8 900 lisätyöllistä), pohjoismainen työvoimapalveluiden malli (9 500–10 000 lisätyöllistä) ja kuntien kannustinmalli (6 600 lisätyöllistä). On huomioitava, että toimien vaikutukset on laskettu 2020-luvun loppuun mennessä. Pitkällä aikavälillä kaikkein merkittävin työllisyystoimi on oppivelvollisuuden laajentaminen (13 500–15 000 lisätyöllistä). Työllisyyttä heikentävistä toimista vaikutuksiltaan merkittävin on aktiivimallin poisto (2 050–12 000 vähemmän työllisiä).

Taulukko 8: Hallituksen työllisyystoimien vaikutus julkiseen talouteen

Toimenpidekokonaisuuksia	(A) Vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä, henkilöä (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä, henkilöä (toimenpiteen valmistelusta vastaava ministeriö)	(C) Arvio lisätyöllisten määrästä, joka on mainittu vastaavassa HE:ssä	(D) Nettovai- kutuksen julkiseen talouteen, milj. € (perustuu vaikutusarvioon lisätyöllisten määrästä (sarake A), VM)	(E) Netto- vaikutus julkiseen talouteen, milj. € (perustuu VM:n vaikutusarvioon lisätyöllisten määrästä, VTV) <sup>72</sup>
Helmikuun 2022 päätökset <sup>73</sup>	3 800–4 800	ei poikkea sarakkeesta A	ei poikkea sarakkeesta A	56 (ei sisällä TE-digihanketta) <sup>74</sup>	43–72
Budjettiriihen 2021 päätökset	1 000	ei poikkea sarakkeesta A	ei poikkea sarakkeesta A	-76 (staattinen vaikutus)	-76–0 <sup>75</sup>
Kehysriihen 2021 päätökset	11 000	40 000–44 500	ei poikkea olennaisesti sarakkeesta A	150	119–165
Vuoden 2020 päätökset (budjettiriihen ja muut) <sup>76</sup>	29 700–31 800	ei poikkea sarakkeesta A	ei poikkea olennaisesti sarakkeesta A	325	189–518
Muut työllisyyttä koskevat päätökset (ei mukana hallituksen kirjauksessa)	-15 100--5 150	-	-	-	-555- -257
<b>Loppusumma: Ilman kielteisiä päätöksiä</b>	45 500–48 500	(74 500–82 000)	-	+455	+275- +755
<b>Loppusumma: Sisältää kielteiset päätökset, suora</b>	30 400–43 400	-	-	-	-280- +498
<b>Loppusumma: Kestävyyssvajeen painelaskelma vertailukohtana</b>	33 000–38 400	-	-	-	-126- +384

Taulukossa 8 esitetään hallituksen toimien vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talou-  
teen toimenpidekokonaisuuksittain.<sup>77</sup> Arviota lisätyöllisten määrästä voi pitää työllisyys-  
vaikutuksena, jos sen taustalla on laskelma, joka perustuu perusteltuihin oletuksiin ja tie-  
teellisiin laskentakaavoihin tai mallinnuksiin. Sarakkeessa A esitetään nämä vaikutusarviot  
työllisyystoimista. Arviot perustuvat suurelta osin valtiovarainministeriön tekemiin analy-  
seihin. Sarakkeessa B esitetään puolestaan arvio työllisyysvaikutuksista työllisyyspotentiaa-  
liin tai skenaarioon perustuen. Hallitus on julkaissut työllisyyspotentiaaleja tai -skenaarioi-  
ta erityisesti vuoden 2021 kehysriihen päätöksistä. Skenaarioita ja potentiaaleja ei voi pitää  
varsinaisina työllisyysvaikutusarvioina, koska laskelmien oletukset tai laskentamenetelmät  
eivät ole riittävän perusteltuja tai koska laskelmien tarkoituksena on tosiasiaa hahmot-  
taa jonkin toimenpiteen kohderyhmän koko.<sup>78</sup> Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä  
perustuu toimenpiteen valmistelusta vastaavan ministeriön tai ministeriöiden yhteistyössä  
tekemään arvioon.

Työllisyystoimenpiteisiin liittyvissä hallituksen esityksissä mainitut arviot lisätyöllisten  
määrästä (sarake C) seuraavat pitkälti valtiovarainministeriön esittämiä vaikutusarvioita  
(sarakeesta A).<sup>79</sup> Tämäkin vahvistaa, ettei valmistelusta vastaavan ministeriön tai ministe-  
riöiden yhteistyössä tekemissä arvioissa ole kyse kilpailevista vaikutusarvioista vaan pikem-  
min toimen työllisyyspotentiaalain tai skenaarion hahmottamisesta.<sup>80</sup>

Toimien työllisyyspotentiaalain ja skenaariolaskelmien rinnastaminen vaikutusarvioihin  
on johtanut siihen, että työllisyystoimien vaikutusten summasta on ollut esillä toisistaan  
poikkeavia arvioita. On hyvä, että työ- ja elinkeinoministeriö tarjoaa ajantasaisen listauksen<sup>81</sup>  
työllisyystoimista, mutta on epäjohdonmukaista, että katsauksesta tai hallituksen kirjauk-  
sista ei käy ilmi, onko kyse toimien potentiaalista (tavoitteesta) vai vaikutusarvioista. Tieto-  
jen epäjohdonmukaisen rinnastamisen lisäksi työllisyyttä tai julkista taloutta heikentävien  
työllisyystoimien poisjättäminen ministeriöiden ja hallituksen julkaisuista, myös työ- ja  
elinkeinoministeriön listauksesta, johtaa siihen, että toimenpiteiden vaikutusten summasta  
ja jopa tavoitteiden saavuttamisesta on esillä toisistaan poikkeavia arvioita. Tietojen epä-  
johdonmukaisuus ja poisjättäminen ovat heikentäneet työllisyystoimien arvioitujen vai-  
kutusten läpinäkyvyyteen. Tätä on pidettävä epätoivottavana, koska hallitus on päättänyt  
mittavista työllisyystoimista siitakin huolimatta, että tavoitteet jäävät vielä saavuttamatta.

Syksyllä 2022 valtioneuvoston julkaisema kestävyystiekartan versio (ks. luku 3.1) ei tarjoa  
selkeää listausta työllisyystoimista eikä kerää yhteen toimien vaikutuksia. Näin se lopulta  
edesauttaa vain rajoitetusti työllisyystavoitteen saavuttamisen seuraamista. On kuitenkin  
hyvä, että asiakirjassa mainitaan kehysriihen 2021 päätösten kohdalla toimien vaikutusar-  
viot eikä toimien tavoitteita tai potentiaalia. Hallituksen työllisyyttä tai julkista taloutta hei-  
kentäviä toimia ei ole huomioitu asiakirjassa.

Työllisyystoimien (netto)vaikutukset julkiseen talouteen on kerätty valtiovarainminis-  
teriön muistioista ja vastaavista hallituksen esityksistä (sarake D). Valtiovarainministeriö  
ei ole esittänyt tai pystynyt esittämään nettovaikutuksia kaikista toimista. Lisäksi tietyistä  
toimista saatavilla on vain bruttovaikutus tai staattinen vaikutus julkiseen talouteen. Tämä  
koskee myös joitakin hallituksen esityksiä. Arvio toimien vaikutuksista julkiseen talouteen  
perustuu varsinaisiin vaikutusarvioihin lisätyöllisten määrästä, koska sitä ei ole perusteltua  
laskea hyödyntäen skenaarioita tai potentiaalia. Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä lis-  
taus työllisyystoimista ei kata toimien fiskaalisia vaikutuksia, eikä saatavilla ole muuta halli-  
tuksen julkaisua, jossa toimien fiskaalisia vaikutuksia olisi seurattu.

Finanssipolitiikan valvonta on seurannut hallituksen työllisyystoimia ja niiden vaikutuksia järjestelmällisesti syksystä 2020 lähtien. Finanssipolitiikan valvonnan haarukoima arvio toimien nettovaikutuksesta julkiseen talouteen esitetään sarakkeessa E. Arviot perustuvat valtiovarainministeriön laskelmiin ja arvioihin lisätyöllisten määrästä. Laskelmien logiikka on sama kuin valtiovarainministeriöllä, mutta yhden lisätyöllisen vaikutukseksi julkiseen talouteen on oletettu 18 000–25 000 euroa vuodessa. Näin pyritään huomioimaan laajemmin vaikutuksiin liittyvää epävarmuutta.<sup>82</sup> Samalla on huomioitu lisätyöllisiä koskevissa tiedoissa esiintyvät vaihteluvälit. Näiden lisäksi on pyritty keskittymään toimien nettovaiikutuksiin.

Läpinäkyvyyden ja vertailukelpoisuuden vuoksi taulukossa 8 on esitetty kolme erilaista tapaa, joilla toimien vaikutuksia voidaan laskea yhteen. Ensimmäinen tapa jättää hallituksen työllisyyttä heikentävien päätösten vaikutukset huomioimatta. Toinen tapa huomioi sekä työllisyyttä lisäävien että heikentävien päätösten vaikutukset. Kolmannessa tavassa lähtökohtana on kestävyysvajearvio, joka on velkasuhteen vakauttamiseksi laaditun kestävyystiekartan pohjana. Kolmas laskentatapa on yhteensopiva kestävyysvajearvion ja kestävyystiekartan kanssa.

Tehtyjen työllisyyspäätösten kokonaisvaikutus julkiseen talouteen on finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan noin -280– +498 miljoonaa euroa, kun huomioidaan aktiivimallin purkamisen ja vuoden 2020 talousarvion sisältämien toimien työllisyyttä heikentävät vaikutukset sekä vuoden 2022 budjettiriihen varhaiskasvatusmaksujen alentumisen työllisyyttä vahvistava vaikutus. Kun päätettyjä työllisyystoimia arvioidaan suhteessa keväällä 2021 kestävyystiekartassa esitettyyn velkauraan, tulee muistaa, että päätetyistä toimista ansiosidonnaisen lisäpäivien alaikärajan nosto ja viidesosa aktiivimallista on huomioitu jo aiemmin julkisen talouden kestävyysvajearviossa. Siksi päätettyjen työllisyystoimien osuus jää noin -126 – +384 miljoonaan euroon (keväällä 2022: +29 – +514) kestävyystiekartassa eri toimilla tavoitellusta +2– +2,5 miljardin euron julkisen talouden kokonaisvahvistamisesta velkasuhteen vakauttamiseksi. Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mittaluokaksi oli kevään 2021 kestävyystiekartassa arvioitu 1–2 miljardia euroa.







# Liite 1: Hallituksen työllisyystoimien vaikutukset yksilöidysti

## Helmikuun 2022 päätökset

Helmikuussa 2022 päätettyjen toimien arvioidut vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen on listattu taulukossa 9. Hallitus päätti 17.11.2022 jättää antamatta työttömyysturvan työssäoloehdon uudistamista koskevan esityksen eduskunnalle. Tärkeimmät jäljellä olevat toimet ovat siis omaehtoisen opiskelun työnhakuvelvoite, opintotuen tuloarajojen korotus ja TE-hallinnon digihankkeen jatko.

Toimien työllisyysvaikutukset perustuvat suurelta osin valtiovarainministeriön julkaisemiin tietoihin (sarake A). ”TE-hallinnon digihankkeen jatko”-toimen vaikutus työllisyyteen on otettu asiaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 225/2021 vp), ja valtiovarainministeriön julkaisema luku on suluissa. Opintotuen tuloarajojen korotus on toimenpide, jonka hallitus päätti tilapäiseksi toimeksi jo syksyllä 2021 ja joka muutettiin helmikuussa pysyväksi toimeksi. Pysyvänä toimena se edesauttaa hallituksen tavoitetta vakauttaa julkisyhteisöjen velkasuhde. On kuitenkin huomioitava, että valtiovarainministeriön laskelmassa on oletettu, että tuloarajojen korotus ei vaikuttaisi opintojen etenemiseen. Koska tutkimustietoa siitä, miten tuloarajat vaikuttavat opintojen etenemiseen ei ole, voi tätä valtiovarainministeriön oletusta pitää perusteltuna. Siihen liittyy kuitenkin riski, kuten valtiovarainministeriö aiheellisesti kirjoittaa taustamuistossa. Koska työttömyysturvan työssäoloehdon uudistaminen ei toteudu, jäljellä olevista toimista yhteenlaskettu vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä on 3 800–4 800.

Hallitus ei julkaissut näistä luvuista poikkeavia arvioita työllisyyspotentiaalista tai tavoitteista (sarake B), ja työllisyystoimiin liittyvissä hallituksen esityksissä (sarake C) on julkaistu samat vaikutusarviot kuin sarakkeessa A.

Työllisyystoimien vaikutukset julkiseen talouteen on kerätty sarakkeisiin D ja E. Taulukon toiseksi viimeisessä sarakkeessa D esitetään valtiovarainministeriön haarukoimia (netto)vaikutuksia julkiseen talouteen. Valtiovarainministeriö julkaisi nettovaikutuksia kaikkien muiden toimenpiteiden, paitsi TE-hallinnon digihankkeen jatkon, osalta. Valtiovarainministeriön mukaan toimenpiteen vaikutus on 16,1 miljoonaa euroa (700 lisätyöllistä kertaa 23 000 euroa per henkilö), kun ei oteta huomioon toimenpiteen kustannuksia. Ministeriö kuitenkin muistuttaa taustamuistossaan, että toimelle on osoitettu määrärahoja vuosina 2016–2021 yhteensä 50,9 miljoonaa euroa. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä toimen bruttovaikutukseksi julkiseen talouteen esitetään 3–21 miljoonaa euroa ja TE-hallinnon digihankkeen kehittämis- ja käyttöönottokustannusten arvioidaan olevan yhteensä noin 98,7 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi ylläpitokustannusten arvioidaan olevan 5–7 miljoonaa euroa vuodessa. Hankkeen bruttovaikutusta ei ole otettu huomioon taulukon 9 julkisen talouden vaikutusten kokonaissummassa. Taulukkoon listattujen toimien sekä

työssäoloehdon uudistamisen nettovaikutusten summa oli 115,5 miljoonaa euroa. Muiden pienempien toimien osalta, joiden vaikutuksia ei ole arvioitu, on sitten jätetty 5 miljoonaa euroa liikkumavaraa. Näin kokonaissummaksi muodostui lopulta 110 miljoonaa euroa. Tästä on vähennetty työttömyysturvan työssäoloehdon uudistamisen vaikutus (54 miljoonaa euroa), joten jäljelle jää 56 miljoonaa euroa.

Taulukko 9: Helmikuun 2022 päätökset<sup>83</sup>

Toimenpide	(A) Vaikutus-arvio lisätyöllisten määrästä (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalista määrästä (toimenpiteen valmistelusta vastaava ministeriö)	(C) Arvio lisätyöllisten määrästä, joka on mainittu vastaavassa HE:ssä	(D) Nettovaikutus julkiseen talouteen (perustuu lisätyöllisten vaikutusarvioon (A), VM), milj. euroa	(E) Nettovaikutus julkiseen talouteen (perustuu VM:n lisätyöllisten vaikutusarvioon, VTV), milj. euroa
<b>Välisumma</b>	<b>3 800–4 800</b>	<b>ei poikkeaa sarakkeesta A</b>	<b>ei poikkeaa sarakkeesta A</b>	<b>56 (ei sisällä TE-digi-hanketta)<sup>84</sup></b>	<b>43–72</b>
<b>Omaehtoisen opiskelun työnhakuveto</b>	1 100	-	1 100 (HE 176/2022) <sup>85</sup>	41	36–44
<b>Opintotuen tulo-rajojen pysyvä korotus</b>	2 500	-	2 500 (HE 156/2022)	12,2	12,2
<b>TE-hallinnon digihankkeen jatko</b>	200–1 200 <sup>86</sup> (700)	-	200–1 200 (HE 225/2021)	3–21 (16,1) (brutto)	-14– +7
<b>100 %:sen palkkatuen käytön rajoittaminen</b>	(vähäinen)	-	Osa palkkatuen uudistusta. Katso alla HE 175/2022.	10,3	10,3
<b>Muita toimia</b>	vähäiset/ei arvioitu	-	-	-2 / ei arvioitu	-2 / ei arvioitu

Finanssipolitiikan valvonnan haarukoima arvio nettovaikutuksesta julkiseen talouteen on sarakkeessa E. Kuten yllä on kuvattu, arviossa on pyritty huomioimaan laajasti laskelmiin liittyvää epävarmuutta.<sup>87</sup> TE-hallinnon digihankkeen osalta bruttovaikutuksesta tulee vähentää kustannukset. Jos oletetaan hallituksen esityksessä arvioituille kustannuksille (98,7 miljoonaa euroa) lineaarinen poisto ja vaikutusajaksi kymmenen vuotta<sup>88</sup> (vuosi-poistoksi muodostuu 10 miljoonaa euroa) ja lisätään siihen arvioitua vuosittaisia ylläpito-kustannukset (5–7 miljoonaa euroa), tulisi bruttovaikutuksesta vähentää yhteensä 15–17 miljoonaa euroa. Nettovaikutukseksi jää näin ollen -14– +7 miljoonaa euroa. Kun lasketaan kaikkien toimien (huomioiden työttömyysturvan työssäoloehdon uudistamisen keskeyttäminen) nettovaikutukset yhteen ja jätetään yllä mainittu liikkumavara muiden toimien osalta huomioimatta, saadaan kokonaisnettovaikutukseksi 43–72 miljoonaa euroa.

## Budjettiriihen 2021 päätökset

Vuoden 2022 talousarvioesityksen yhteydessä hallitus linjasi kolmesta työllisyystoimesta: yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen korotuksesta, opintotuen tulo rajojen korotuksesta sekä työperusteisen maahanmuuton pikakaistasta. Toimien vaikutukset on listattu taulukossa 10. On huomioitava, että opintotuen tulo rajojen korotus oli alun perin päätetty tilapäiseksi toimeksi, joka muutettiin helmikuussa pysyväksi toimeksi. Siksi toimen silloinen vaikutusarvio on listattu suluissa eikä huomioitu välisummassa. Työperusteisen maahanmuuton pikakaistan vaikutusta ei ole arvioitu.

Yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen porrastettu korotus on budjettiriihen ainoa työllisyystoimi, jota on arvioitu ja jolla on pysyvä vaikutus julkiseen talouteen. Toimi kuuluu alun perin yli 55-vuotiaita koskevaan pakettiin, jossa alustava vaikutusarvio oli 500. Arvio tarkentui ja oli 150–650 lisätyöllistä syksyllä 2021. Toimen yksityiskohtien täsmentyessä arvio tarkentui jälleen ja on nyt 1 000 lisätyöllistä. Ajankohtainen arvio on huomioitu tässä laskelmassa.

Yhteensä vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä on 1 000. Hallitus ei julkaissut näistä luvuista poikkeavia arvioita työllisyyspotentiaalista tai tavoitteista (sarake B), ja työllisyystoimiin liittyvissä hallituksen esityksissä (sarake C) on julkaistu samat vaikutusarviot kuin sarakkeessa A.

Valtiovarainministeriön laatiman arvion mukaan yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen korotuksen -toimenpiteen fiskaalinen vaikutus on negatiivinen (sarake D). Laskelma keskittyy staattiseen vaikutukseen eikä huomioi mahdollisia positiivisia dynaamisia vaikutuksia. Dynaamisten vaikutusten voi kuitenkin olettaa olevan rajalliset huomioiden kohdejoukon erityispiirteet, eivätkä positiiviset dynaamiset vaikutukset pystyisi kääntämään fiskaalista vaikutusta kokonaisuudessaan positiiviseksi.<sup>89</sup> Sarakkeessa E on pyritty huomioimaan myös toimien positiiviset dynaamiset vaikutukset. Toimen nettovaikutuksen alarajana toimii staattinen vaikutus ja ylärajana on oletettu, että dynaamiset vaikutukset kumoaisivat negatiivisen staattisen vaikutuksen. Tätä voi pitää ylioptimistisena oletuksena, ja todellinen dynaaminen nettovaikutus sijaitsee ääripäiden välissä.

Taulukko 10: Vuoden 2021 Budjettiriihen päätökset

Toimenpide	(A) Vaikutus-arvio lisätyöllisten määrästä (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä (toimenpiteen valmistelusta vastaava ministeriö)	(C) Arvio lisätyöllisten määrästä, joka on mainittu vastaavassa HE:ssä	(D) Netto-vaikutus julkiseen talouteen (perustuu lisätyöllisten vaikutus-arvioon (A), VM), milj. euroa	(E) Netto-vaikutus julkiseen talouteen (perustuu VM:n lisätyöllisten vaikutus-arvioon, VTV), milj. euroa
<b>Välisumma</b>	<b>1 000</b>	<b>ei poikkea sarakkeesta A</b>	<b>ei poikkea sarakkeesta A</b>	<b>-76 (staattinen vaikutus)</b>	<b>-76-0</b>
Yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen porrastettu korotus <sup>90</sup>	1 000	-	1 000 (HE 153/2022)	-76 (staattinen vaikutus) <sup>91</sup>	-76-0 <sup>92</sup>
Opintotuen tulo-rajajojen korotus <sup>93</sup>	(2000)	-	-	(+15)	-
Työperäisen maahanmuuton pikakaista	ei arvioitu	-	-	ei arvioitu	ei arvioitu

## Kehysriihen 2021 päätökset

Puoliväliriihessä hallitus päätti useasta työllisyystoimesta. Näitä toimia ovat muun muassa työ- ja elinkeinopalvelujen siirto kuntiin sekä siirron yhteydessä luotava rahoitusmalli, joka kannustaa kuntia kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi, työperäinen maahanmuutto, osatyökykyisten työllistymiseen perustettu Työkanava Oy sekä jatkuvan oppimisen uudistus. Toimet on listattu taulukossa 11.

Toimien työllisyysvaikutukset perustuvat valtiovarainministeriön julkaisemiin tietoihin (sarake A). Valtiovarainministeriön muistioon<sup>94</sup> sisältyvien ennakoarvioiden mukaan toimien työllisyysvaikutus on noin 11 000 lisätyöllistä.

Sen sijaan sarakkeesta B löytyy työllisyystoimien tavoitteet tai työllisyyspotentiaalit. Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä perustuu toimenpiteen valmistelusta vastaavan ministeriön tai ministeriöiden yhteistyössä tekemään arvioon. Arviot poikkeavat sarakkeesta A tietyssä kohdissa pienemmissä määrin mutta toisissa kohdissa perusteellisella tavalla.

Esimerkiksi TE-palvelujen siirto kuntiin -toimen osalta Työ- ja elinkeinoministeriön arvio sisältää Valtiovarainministeriön vaikutusarvion 6 600 lisätyöllisestä sekä hahmotelman, jonka mukaan pääosin palveluiden saatavuuden paranemisen kautta syntyisi 0–3 000 lisätyöllistä. Yhteenlaskettu toimen vaikutus olisi siis 7 000–10 000 lisätyöllistä, eikä arvio poikkeaa Valtiovarainministeriön vaikutusarviosta perusteellisella tavalla.

Toisaalta työperäisen maahanmuuton, jatkuvan oppimisen sekä palkkatuki- ja työkykyohjelman osalta arviot poikkeavat perusteellisesti. Työperäinen maahanmuutto -toimenpiteen osalta VM:n silloinen vaikutusarvio sarakkeessa A on 1 500, kun taas Työ- ja elinkeinoministeriön luku sarakkeessa B on 10 000.

Maahanmuutto-toimenpiteen piiriin voi lukea erityisesti oleskelulupien käsittelyn nopeuttamisen (HE 114/2022) ja opiskelijoiden ja tutkijoiden maahantulon sujuvoittamisen (HE 232/2021). HE:n 114/2022 mukaan toimen lisätyöllisten määrä on 1 400, kun taas HE 232/2021 ei sisällä vaikutusarviota työllisyydestä. Tämän lisäksi työperäinen maahanmuutto-toimenpiteeseen kuluvat erilaiset hankkeet, kuten esim. Talent Boost -ohjelma ja siihen kuluvat alahankkeet, maakuva- ja houkuttelutyö sekä työelämän monimuotoisuusohjelma. Näistä ei ole olemassa vaikutusarviota. On myös todettava, että näiden hankkeiden työllisyysvaikutuksia saattaa olla mahdotonta arvioida. Lisäksi hankkeet ovat luonteeltaan usein määräaikaaisia, ja niillä voi olla vaikea saavuttaa pysyviä rakenteellisia vaikutuksia. Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartassa 2035 lukee myös, että "(t)avoitteena on, että vuoden 2030 jälkeen lisäys on vähintään 10 000 vuositasaalla." Sarake B:n luku on siis tulkittava enemmän tavoitteeksi kuin vaikutusarvioksi.

Jatkuvan oppimisen uudistuksen osalta Valtiovarainministeriön julkaisema luku on 1 000 lisätyöllistä (sarake A), kun taas Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisema luku on 10 000–10 500 (sarake B). Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä listauksessa luku on jopa 11 000.<sup>95</sup> Toimeen liittyvässä Opetus- ja kulttuuriministeriön muistiossa argumentoidaan osuvasti, että jatkuva oppiminen mm. estäisi työttömäksi joutumista. Laskelman oletuksia ei kuitenkaan ole riittävästi perusteltu, eivätkä ne perustu tutkimuskirjallisuuteen. Siksi muistion laskelmaa ei voi pitää vaikutusarviona, vaan se enemmän kuvailee toimen mahdollista työllisyyspotentiaalia. Jatkuvan oppimisen uudistus on säädetty HE:ssä 76/2021. HE:n 76/2021 argumentaatio jatkuvan oppimisen uudistuksen vaikutuksesta työllisyyteen seuraa pitkälti Opetus- ja kulttuuriministeriön kehysriihen 2021 muistiota, josta sarakkeen B:n skenaarioluku on peräisin. Kyseistä skenaariolukua ei kuitenkaan ole mainittu HE:ssä.

Työkykyohjelman ja palkkatuen uudistuksen osalta VM:n keväällä 2021 julkaisema vaikutusarvio on 600 lisätyöllistä (sarake A), kun taas sektoriministeriöiden hahmottelema potentiaali on 5 500–6 500 (sarake B). Työkykyohjelma on kokoelma 22 hankkeesta, jotka toteutetaan vuosina 2019–2023. Hankkeiden määrällistä vaikutusta työllisyyteen ei ole julkaistu. Palkkatuen uudistus on sen sijaan määritelty HE:ssä 175/2022, jossa vaikutusarviona työllisyyteen lukee 500–1 000 henkilöä.

Lopuksi löytyy myös toimenpiteitä, joiden kohdalla valmistelusta vastaava ministeriö on selkokielisesti ilmaissut, että laskelma on ymmärrettävä nimenomaan työllisyyspotentiaalain hahmotteluna, eikä kyse ole varsinaisesta vaikutusarviosta. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeiden ja sairauspoissaolojen ennaltaehkäisy -toimenpiteen osalta Sosiaali- ja terveysministeriön keväällä 2021 julkaisema potentiaali on 2 500 lisätyöllistä (sarake B), kun taas Valtiovarainministeriö ei ole julkaissut vaikutusarviota lainkaan. Toimenpidettä koskevassa Sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa on läpinäkyvästi kirjoitettu, että ”tällainen (...) laskelma, jossa intervention vaikutusestimaatti (...) on arbitraarinen, kuvaa ennen kaikkea työkyvyttömyyseläkkeiden ehkäisemisen työllisyyspotentiaalain maksimia.”

Kun lasketaan toimien työllisyyspotentiaalit ja skenaariot yhteen, saadaan hallituksen julkaisema 40 000–44 500 lisätyöllistä.

Työllisyystoimenpiteisiin liittyvät hallituksen esitykset ja niissä mainitut (vaikutus)arvot työllisyyteen on listattu sarakkeessa C. Arvot seuraavat pitkälti VM:n keväällä 2021 julkaisemia lukuja. Tätä kirjoitettaessa vain TE-palvelujen siirto kuntiin -toimenpiteen osalta löytyy Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisema luku vastaavassa HE:ssä. Sitä, että HE:ssä mainitut luvut seuraavat pitkälti Valtiovarainministeriön julkaisemia vaikutus-

arvioita, voi pitää vahvistuksena, että sarakkeessa B listatut luvut eivät ole kilpailevia vaikutusarvioita vaan työllisyyspotentiaalia tai skenaarioita. Toimien työllisyyspotentiaalien ja skenaariolaskelmien rinnastaminen vaikutusarvioihin ei ole johdonmukaista. Tämä tulee myös huomioida toimien fiskaalisia vaikutuksia laskettaessa.

Taulukko 11: Vuoden 2021 Kehysriihen päätökset

Toimenpide	(A) Vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä (toimenpiteen valmistelusta vastaava ministeriö)	(C) Arvio lisätyöllisten määrästä, joka on mainittu vastaavassa HE:ssä	(D) Netto-vaikutus julkiseen talouteen (perustuu lisätyöllisten vaikutusarvioon (A), VM), milj. euroa	(E) Netto-vaikutus julkiseen talouteen (perustuu VM:n lisätyöllisten vaikutusarvioon, VTV), milj. euroa
<b>Välisumma</b>	<b>11 000</b>	<b>40 000–44 500</b>	<b>ei poikkea oleellisesti sarakkeesta A</b>	<b>150</b>	<b>119-165</b>
<b>Työkanava Oy</b>	1 000	ei poikkea sarakkeesta A (VM)	1 000 (HE 198/2021)	0	ei voitu arvioida
<b>TE-palvelujen siirto kuntiin (sisältää kuntien kannustinmallin)</b>	6 600	7 000-10 000 (TEM)	7 000-10 000 (HE 207/2022)	150 (HE 207/2022: 158-226)	119-165
<b>Palkkatuki ja työkykyohjelma</b>	600	5 500-6 500 (STM, TEM)	500-1 000 (HE 175/2022) <sup>96</sup>	14 (brutto)	ei voitu arvioida
<b>Työperäinen maahanmuutto</b>	1 500	10 000 (TEM)	1 400 (HE 114/2022) <sup>97</sup>	14 (brutto)	ei voitu arvioida
<b>Jatkuvan oppimisen uudistus</b>	1 000	10 000-10 500 (OKM)	Ei arviota (HE 76/2021) <sup>98</sup>	23 (brutto)	ei voitu arvioida
<b>Työkyvyttömyyseläkkeiden ja sairauspoissaolojen ennaltaehkäisy</b>	-	2 500 (STM)	-	-	-
<b>Hankintojen vauhdittaminen</b>	-	2 000 (TEM)	Ei arviota. <sup>99</sup>	-	-
<b>Kotouttaminen</b>	-	2 000 (TEM)	Ei arviota (HE 208/2022) <sup>100</sup>	-	-

Työllisyystoimien vaikutukset julkiseen talouteen on kerätty sarakkeisiin D ja E. Sarakkeessa D esitetään valtiovarainministeriön haarukoimia vaikutuksia julkiseen talouteen. Valtiovarainministeriö julkaisi nettovaikutuksen TE-palvelujen siirto kuntiin -toimen osalta. HE 207/2022 seuraa samaa laskentakaavaa, ja VM:n keväällä 2021 julkaisema arvio vastaa HE:n arvion alarajaa. Muiden toimien osalta on julkaistu muun muassa bruttovaiikutuksia.



Finanssipolitiikan valvonnan haarukoima arvio nettovaikutuksesta julkiseen talouteen käyttää lähtökohtanaan VM:n arviota lisätyöllisten määrästä. Toimien nettovaikutus on 119–165 milj. euroa. On huomioitava, että monien toimien osalta ei ollut mahdollista arvioida nettovaikutusta.

## Vuoden 2020 (budjettiriihen ja muut) päätökset

Budjettiriihessä 2020 hallitus julkaisi työllisyyskirjauksen, joka sisälsi useita jo aiemmin päätettyjä työllisyystoimia sekä useita uusia toimia. Tämän lisäksi hallitus päätti joulukuussa 2020 yli 55-vuotiaiden työllisyyspaketista, joka sisältää mm. ansiosidonnaisen lisäpäiväoikeuden poiston. Tämän toimenpidepaketin lisäksi tärkeimmät työllisyystoimet, jotka edesauttavat velkasuhteen taittamista vuosikymmenen loppuun mennessä, ovat ansiosidonnaisen lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto ja pohjoismainen työvoimapalveluiden malli. Kaikki toimet on listattu taulukossa 12.

Yli 55-vuotiaiden työllisyyspakettiin kuuluivat alun perin seuraavat toimet: lisäpäiväoikeuden poisto, muutosturva, yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen korotus, yli 55-vuotiaiden palkkatuki ja kuntoutuskomitean ehdotukset. Näistä yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen korotus on huomioitu budjettiriihen 2021 päätösten kohdalla. Yli 55-vuotiaiden palkkatuesta on tullut osa palkkatuen uudistuksesta (ks. taulukon viimeinen rivi), joka on taas huomioitu kehysriihen 2021 päätösten kohdassa. Alkuperäisen arvion lisätyöllisistä (10 300) on tässä siis jäljellä 9 400 henkilöä (sarake A). Ansiosidonnaisen lisäpäiväoikeuden alaikärajan noston vaikutus on 6 500–7 000 ja pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallin on 9 500–10 000. Kun otetaan huomioon laskelmien tarkentuminen ja yksittäisten toimien oikea kohdentuminen, on VM:n yhteenlaskettu vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä 29 700–31 800.

Toimenpiteistä vastaavat ministeriöt eivät julkaisseet yllä luetelluista poikkeavia arvioita (sarake B).<sup>101</sup> On myös huomion arvoista, että työllisyystoimia koskevissa hallituksen esityksissä (sarake C) on mainittu pitkälti samat luvut kuin VM:n laatimissa vaikutusarvioissa (sarakeissa A).

VM:n haarukoima työllisyystoimien vaikutus julkiseen talouteen on listattu sarakeissa D. Listauksen mukaan julkisen talouden osalta merkittävin toimenpide on ansiosidonnaisen lisäpäiväoikeuden poisto (190 miljoona euroa). Yhteenlaskettu nettovaikutus julkiseen talouteen on kaikkien näiden toimien osalta noin 325 miljoona euroa. Finanssipolitiikan valvonnan haarukoima arvio nettovaikutuksesta julkiseen talouteen löytyy sarakeesta E, ja se on yhteenlaskettuna 189–518 miljoona euroa.

Lopuksi on mainittava, että oppivelvollisuusiän nostamisen toimenpiteen vaikutus työllisyyteen ja julkiseen talouteen 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 ja sen vaikutus työllisyyteen on mittava (TPAN:n taustaraportti 2018). Tämä osoittaa, että toimenpide voi olla pitkällä aikavälillä julkista taloutta vahvistava muttei palvele julkisen velan vakiinnuttamista keskipitkällä aikavälillä.

Taulukko 12: Vuoden 2020 (budjettiriihen ja muut) päätökset

Toimenpide	(A) Vaikutus-arvio lisätyöllisten määrästä (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalista määrästä (toimenpiteen valmistelusta vastaava ministeriö)	(C) Arvio lisätyöllisten määrästä, joka on mainittu vastaavassa HE:ssä	(D) Netto-vaikutus julkiseen talouteen (perustuu lisätyöllisten vaikutus-arvioon (A), VM), milj. euroa	(E) Netto-vaikutus julkiseen talouteen (perustuu VM:n lisätyöllisten vaikutus-arvioon, VTV), milj. euroa
<b>Välisumma</b>	<b>29 700–31 800</b>	<b>ei poikkea sarakkeesta A</b>	<b>ei poikkea sarakkeesta A</b>	<b>325</b>	<b>189–518</b>
Yli 55-vuotiaiden työllisyyspaketti 17.12.2020 (mm. ansiosidonnaisen lisäpäiväoikeuden poisto) <sup>102</sup>	9 400 (8 900)	-	9 300 (HE 62/2022 ja HE 152/2021) <sup>103</sup>	200 (190)	160–223 (vain lisäpäivien poisto, muuta ei arvioitu)
Ansiosidonnaisen lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto	6 500–7 000	-	6 500–7 000 (HE 83/2019)	-	117–175
Pohjoismainen työvoimapalveluiden malli	9 500–10 000	-	9 500–10 000 (HE 167/2021)	140 (HE 167/2021)	101–180
Varhaiskasvatustaksujen alentaminen	2 500–3 600	-	2 900 (HE 198/2020)	-100	-100– -66
Oppivelvollisuuden laajentaminen	1 600 (pitkäaikainen työllisyysvaikutus 13 500–15 000)	-	Ei arviota (HE 173/2020) <sup>104</sup>	-	-89– +6
Osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli (keskeytetty)	(200)	-	-	-	ei arvioitu
Aikuiskoulutustuen uudistaminen	200	-	Ei arviota (HE 15/2020)	-	ei arvioitu
Palkkatuen uudistus <sup>105</sup>	(500–1 000)	-	-	-	-

## Muut työllisyyttä koskevat päätökset

Hallituksen kirjauksesta sekä Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämästä työllisyystoimien listauksesta<sup>106</sup> puuttuvat hallituksen tekemät kielteiset työllisyystoimet. Hallitus päätti vaalikauden alussa vuonna 2019 aktiivimallin leikkurin poistosta sekä toteutti budjettiriihen 2019 yhteydessä perusturvakorotuksia ja veronmuutoksia. Toimet on listattu taulukossa 13. Näiden lisäksi hallitus on päättänyt nostaa varhaiskasvatusmaksujen tuloarajoja budjettiriihessä 2022. Toimi vaikuttaa positiivisesti työllisyyteen ja kielteisesti julkiseen talouteen.<sup>107</sup> Hallituksen esityksen 228/2022 mukaan toimen tavoite on lisätä työnteon kannustimia ja tukea ”lapsiperheitä elinkustannusten ja sähkön voimakkaan hinnannousun vuoksi”. Toimi on silti pysyvä ja lisäksi hyvin samanlainen kuin vuoden 2020 budjettiriihessä päätetty varhaiskasvatusmaksujen alennus, joka luetaan työllisyystoimenpiteiden piiriin. Kertomusta kirjoitettaessa toimea ei ollut mainittu hallituksen tai valtioneuvoston laatimissa työllisyystoimilistauksissa, eikä hallitukselta ollut ajankohtaista tai kattavaa listautusta saatavilla. Siksi toimi on huomioitu Muut työllisyyttä koskevat päätökset -kohdassa. Toimien yhteenlaskettu vaikutus on 5 150–15 100 vähemmän työllisiä. Toimien nettovaikutus julkiseen talouteen on negatiivinen.

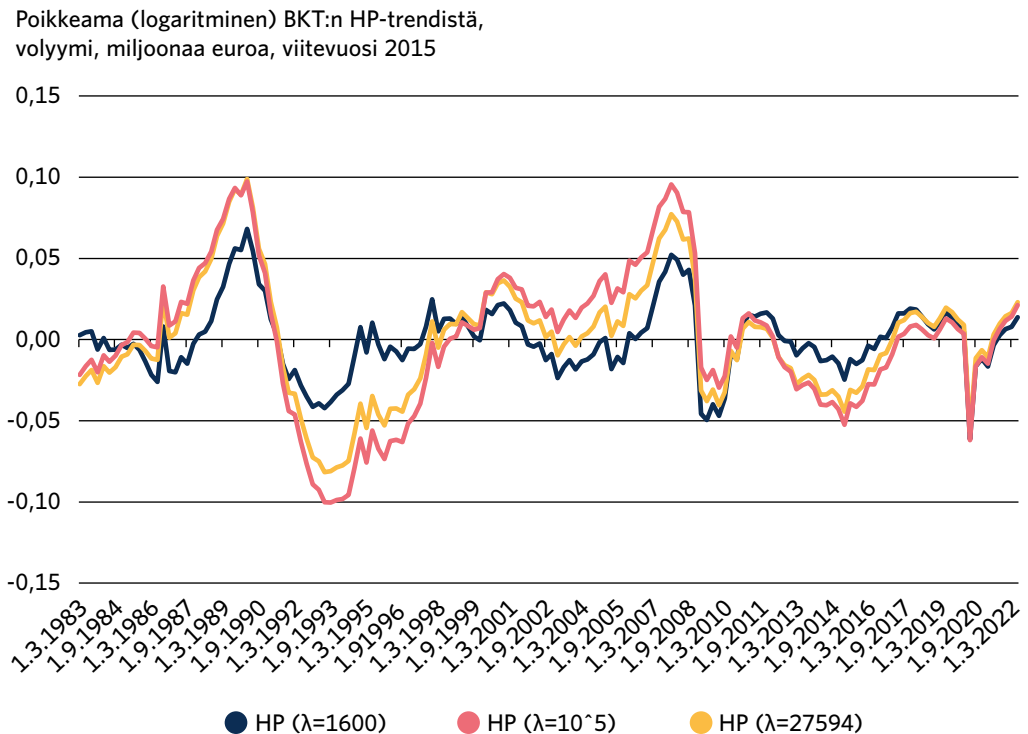
Taulukko 13: Muut työllisyyttä koskevat päätökset (ei hallituksen kirjauksessa mukana)

Toimenpide	(A) Vaikutus-arvio lisätyöllisten määrästä (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä (toimenpiteen valmistelusta vastaava ministeriö)	(C) Arvio lisätyöllisten määrästä, joka on mainittu vastavassa HE:ssä	(D) Nettovaikutus julkiseen talouteen (perustuu lisätyöllisten vaikutusarvioon (A), VM), milj. euroa	(E) Nettovaikutus julkiseen talouteen (perustuu VM:n lisätyöllisten vaikutusarvioon, VTV), milj. euroa
<b>Välisumma</b>	<b>-15 100- -5 150</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-555- -257</b>
Varhaiskasvatusmaksujen alentuminen budjettiriihi 2022	1 900	-	1 900 (HE 228/2022)	-91	-91
Aktiivimallin leikkurin poisto	-12 000- -2 050 (Työryhmän muistio ja TPAN)	-	5 000-12 000 (HE 124/2017, HE 80/2019)	-	-339- -76
TAE vuodelle 2020 (pääosin perusturvakorotukset ja veronmuutokset) <sup>108</sup>	-5 000 (Eduskunta)	-	-	-	-125- -90



## Liite 2: HP-suotimen avulla tuotetun tuotantokuilun robustisuus

HP-suotimen avulla tuotettu tuotantokuilu riippuu suotimen lambda-arvosta. Kirjallisuudessa neljännesvuosiaikasarjoissa lambda-arvoksi oletetaan lähtökohtaisesti 1600 kuten Hodrick ja Prescott ovat ehdottaneet. Arvon yksioikoista käyttöä on kuitenkin kritisoitu, koska se jättää aikasarjan yksilölliset ominaisuudet huomioimatta. Gäddnäs<sup>109</sup> on pyrkinyt huomioimaan neljännes-BKT-aikasarjan yksilölliset ominaisuudet ja on laskenut optimaalisen lambda-arvon olevan 27594. Kuviosta 22 käy ilmi, että HP-suotimen avulla tuotetut tuotantokuilun arviot ovat lambda-arvosta riippumattomasti ajoituksellisesti hyvin lähellä toisiaan erityisesti vuosina 2019–2022. Tuotantokuilun arvio kääntyy positiiviseksi vuonna 2021 lambda-arvosta riippumattomasti.



Kuvio 22: Tuotantokuilun arviot HP-suotimella eri lambda-arvoja käyttäen.



# Viitteet

- 1 Muutos liittyi sosiaalisen asuntotuotannon ARA-korkotukilainojen tilastointiin liittyvän menetelmämuutokseen. Muutos toteutettiin myös takautuvasti velan aikasarjoihin vuodesta 2000 alkaen. ARA-korkotukilainat esitetään jatkossa julkisyhteisöjen rahoitussaatavissa ja -veloissa. Menetelmämuutos koskee vuokra-asunnoille ja asumisoikeustaloille myönnettyjä korkotukilainoja, jotka ovat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) hyväksymiä. Menetelmämuutoksen perusteena on ARA-korkotukilainauksen ehdot, jotka rajoittavat asuntojen vuokrausta ja asumisoikeustalojen hallintaa määrätyn ajan. Näiden ehtojen johdosta vuokra-asuntojen ja asumisoikeustalojen lainat esitetään julkisyhteisöjen tilastokuvauksessa. Ennen muutosta ARA-korkotukilainat tilastoituivat valtaosin julkisyhteisöjen ulkopuolelle. Ks. Tilastokeskuksen muutostiedote 28.6.2022.
- 2 Finanssipoliittinen sopimus on toimeenpantu lailla talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012).
- 3 Valtiovarainministeriö. 2020. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024.
- 4 Valtiovarainministeriö. 2020. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024.
- 5 Finanssipoliitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kevät 2020.
- 6 Finanssipoliitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kevät 2021.
- 7 Hallitus on tulkinnut, että poikkeuksellisten olosuhteiden voimassaolo juontuu EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslausekkeen voimassaolosta. Sittenmin EU:n yleisen poikkeuslausekkeen voimassaoloa on jatkettu vuoteen 2023
- 8 Valtiovarainministeriö. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:27.
- 9 Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2019. Keskipitkän aikavälin kehitysarviot julkisen talouden suunnittelussa. Tarkastuskertomus 17/2019.
- 10 Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus 2020.
- 11 Valtiovarainministeriö 2022. Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71.
- 12 Euroopan komissio 20.3.2020 antoi tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista. EU:n valtiovarainministerit antoivat tämän jälkeen 23.3.2020 yhteisen julkilausuman, jossa yhdyttiin komission arvioon siitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönoton edellytykset täytyvät.
- 13 Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta.
- 14 Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2021. Erilliskertomus K 22/2021 vp: Finanssipoliitiikan valvonnan raportti 2021.
- 15 Finanssipoliitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kevät 2022.
- 16 Hallitusohjelmassa määritellään kehysäännön keskeisin tavoite ja vaalikauden kehyksen noudattamista ohjaavat periaatteet. Pääpiirteisään kehysjärjestelmän periaatteet ovat olleet varsin pysyviä. Periaatteet voidaan jakaa karkeasti viiteen eri kategoriaan: (1.) Kehysäännön tavoite (2.) Kehyksen ulkopuolelle jäävät menot (3.) Kehyksen muutoksia ohjaavat periaatteet (4.) Kehyksen sisältyvät joustot ja varaukset (5.) Kehyksen kiertäminen
- 17 Tilastokeskuksen muutostiedote 28.6.2022: Rahoitustilinpidon tilastoissa poikkeuksellinen revisio 28.6.2022 julkistuksissa. Syynä ARA-lainojen käsittelyyn tehty menetelmämuutos.
- 18 European Fiscal Board (2018), Annual Report 2018, EFB: Brussels.
- 19 EU Fiscal and Economic Governance Review: Contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions, 2021.

- 20 Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021a. A monthly business cycle heatmap for the Finnish Economy. Julkaisematon käsikirjoitus, finanssipolitiikan valvonta, VTV.
- 21 Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021a.
- 22 Kajanoja, L., 2018. Kustannuskilpailukyky parantunut kaikkien keskeisten mittareiden mukaan. Euro&Talous 19.12.2018.
- 23 Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b: Forecast for the Finnish business cycle heatmap. Julkaisematon käsikirjoitus, finanssipolitiikan valvonta VTV.
- 24 Kajanoja, L., 2018. Kustannuskilpailukyky parantunut kaikkien keskeisten mittareiden mukaan. Euro&Talous 19.12.2018.
- 25 Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021b
- 26 Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b.
- 27 Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b.
- 28 Sota taittaa talouden toipumisen, Euro&Talous 21.6.2022.
- 29 World Economic Outlook, lokakuu 2022.
- 30 Pönkä, Harri ja Sariola, Mikko (2021): Output gaps and cyclical indicators: Finnish Evidence. BoF Economics Review, No. 6/2021.
- 31 Orjasniemi, Seppo ja Kuusela, Annika (2021): Output gap estimates for Finland with multivariate filters.
- 32 Gäddnäs, N. 2022: Tätä raporttia varten tuotettu julkaisematon laskelma.
- 33 Ks. esim. Du Toit, Leon (2008). Optimal HP filtering for South Africa. Stellenbosch Economic Working Papers: 07/08.
- 34 Ks. Larch, M., Malzubris, J. (2022). Exceptional times and old habits. VoxEU column 14 Oct 2022. <https://cepr.org/voxeu/columns/exceptional-times-and-old-habits-eu-fiscal-policies-2021>, haettu 17.10.2022
- 35 Ks. Gourinchas, Pierre-Olivier (2022). Policymakers Need Steady Hand as Storm Clouds Gather Over Global Economy, IMF Blog, 11 Oct 2022. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/10/11/policymakers-need-steady-hand-as-storm-clouds-gather-over-global-economy>, haettu 17.10.2022
- 36 Ks. esim. Blanchard, O., Amighini, A. ja Giavazzi, F. 2021. Macroeconomics: A European perspective.
- 37 European Fiscal Board (2021). Assessment of fiscal stance appropriate for euro area.
- 38 Lämpökartan suhdanneindikaattorin vaihtelu (keskihajonta) on skaalattu tuotantokuilun vaihtelun (keskihajonnan) kanssa verrannolliseksi. (Ks. Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021c) Tuotantokuilumenetelmällä lasketut arviot sekä suhdannetilanteesta että suhdannekorjatusta rakenteellisesta perusjäämästä voivat tarkentua myöhemmin voimakkaastikin.
- 39 Ennustevälit on muodostettu 17 muun ennustajan kuin valtiovarainministeriön ennusteiden ja tilastollisten T-testisuureen perusteella. Nämä ennustajat ovat Akava Works, Danske Bank, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), Eläketurvakeskus, Euroopan komissio, Handelsbanken, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), Kuntarahoitus, Labore, Nordea, OECD, OP Ryhmä, Pellervön taloustutkimus (PTT), POP pankki, Suomen Hypoteekkiyhdistys (Hypo), Suomen Pankki ja Säästöpankki. Kaikki eivät tuota ennusteita samassa laajuudessa kuin valtiovarainministeriö.
- 40 VTV:n finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kesäkuu 2021
- 41 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2019): Tarkastuskertomus 16/2019 Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa
- 42 Ks. esim. Valtiovarainministeriö (2020): Taloudellinen katsaus, syksy 2020, sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto (2022): Jälkiseurantaraportti: Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa.
- 43 Ks. Hallituksen vuosikertomus 2021, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:23.
- 44 Takauksien ja julkisen velan yhteistarkasteluissa on huomioitava, että takausten määrästä osa on myös luettu osaksi julkisyhteisöjen velkaa, erityisesti Tilastokeskuksen vuonna 2022 tekemän ARA-lainoihin liittyvän menetelmämuutoksen jälkeen.
- 45 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018): Tarkastuskertomus 4/2018: Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020): Jälkiseurantaraportti: Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut.
- 46 Ks. perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp.



- 47 Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunnot uudistuksen eduskuntakäsittelyyn keväällä 2021 (talousvaliokunnalle 19.4.; hallintovaliokunnalle 11.3.; valtiovarainvaliokunnalle 9.3.; sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 2.3.; talousvaliokunnalle 10.2.)
- 48 Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020): Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2020.
- 49 Valtiovarainministeriö (2022): Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen -työryhmän loppuraportti.
- 50 Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020): Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020.
- 51 Kokkinen, A. (2012). On Finland's Economic Growth and Convergence with Sweden and the EU15 in the 20th Century. Research Report 258. Helsinki: Statistics Finland. <http://tilastokeskus.fi/tup/julkaisut/tiedostot/978-952-244-334-2.pdf>.
- 52 Kokkinen, A., Obstbaum, M., ja Mäki-Fränki P. (2021). Bank of Finland's Long-Run Forecast Framework with Human Capital. BoF Economics Review, 10/2021; ks. myös Mäki-Fränki, P., Kokkinen, A. ja Obstbaum, M. (2021). Suomen uuden pitkän aikavälin ennusteen mukaan kasvu näyttää entistä vauhdikkaalta. Euro & talous 5/ 2021.
- 53 Korkeakoulutus ja tutkimus 2030-luvulle. Taustamuistio korkeakoulutuksen ja tutkimuksen 2030 visiotyölle, s. 22, 24.10.2017. <https://okm.fi/documents/1410845/4177242/visio2030-taustamuistio.pdf/b370e5ec-66d3-44cb-acb9-7ac4318c49c7/visio2030-taustamuistio.pdf?t=1508827794000>. Haettu 26.10.2022. Tämä tavoite on esitetty myöhemmin myös hallitusohjelmassa ja Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa.
- 54 Finanssipolitiikan valvonnan laskelmat; Kokkinen, A., Obstbaum, M., ja Mäki-Fränki P. (2021). Bank of Finland's Long-Run Forecast Framework with Human Capital, BoFER 10/2021; Kokkinen, A. (2012). On Finland's Economic Growth and Convergence with Sweden and the EU15 in the 20th Century; Tilastokeskus: Koulutustilastot, Väestötilastot, Väestöennuste, Kansantalouden tilinpito.
- 55 Valiokunnan mietintö SiVM 19/2021 vp – VNS 1/2021 vp, s. 26
- 56 OECD, Education at a Glance 2022, linkki ao. liitetaulukkoon <https://stat.link/zke5wq>, haettu 26.10.2022. Taulukossa esitetty vuodelle 2021 Suomessa 25–34-vuotiaista korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuudeksi 40 prosenttia. Luku perustuu työvoimatutkimuksen otostiedusteluun. Japanissa, Kanadassa ja Etelä-Koreassa vastaaviksi osuuksiksi raportoidaan 65, 66 ja 69 prosenttia. Ks. myös Kalenius, A. (2022). Koulutustasoverailu työvoimatutkimuksen uudistuttua. Opetus- ja kulttuuriministeriön politiikka-analyysijä 2022:1 I KOULUTUS.
- 57 Kalenius, A., Karhunen, H. ja Hyvönen, I. (2022). Ensikertalaisten pääsy korkeakouluun. Opetus- ja kulttuuriministeriön politiikka-analyysijä 2022:2 I KOULUTUS.
- 58 Solow, R. M. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function, *Review of Economics and Statistics*, vol. 39, 1957: 3, pp. 312–320.
- 59 Ks. esim. Nelson, Richard R., Phelps, Edmund S. (1966). Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth. *American Economic Review*, 56, 2 (May), pp. 69–75; Romer, Paul M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy*, vol. 94, 1986:5, pp. 1002–37; Rebelo, Sergio (1991). Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy*, vol. 99, 3, pp. 500–21; Barro, Robert J. and Sala-i-Martin, Xavier (1999, 1995). *Economic Growth*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1999. Originally published by McGraw-Hill, Inc., 1995; Galor Oded (2005). From Stagnation to Growth: Unified Growth Theory. In Aghion P., Steven N. Durlauf (Eds), *Handbook of Economic Growth*, vol 1A, Elsevier B.V., Amsterdam, The Netherlands, Chapter 4, pp. 171–293; Benhabib, Jess, Spiegel, Mark M. (2005). Human Capital and Technology Diffusion. In Aghion, P., Durlauf, S. N. (Eds.) *Handbook of Economic Growth*, vol 1A, Elsevier B.V., Amsterdam, The Netherlands, Chapter 13, pp. 936–966.
- 60 Ks. esim. Barro, R. J. (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*. 106, 1991:2, pp. 407–43; Levine, R. and D. Renelt (1992). A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions. *American Economic Review*. 82, pp. 942–63; Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin (1999, 1995) *Economic Growth*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1999. Originally published by McGraw-Hill, Inc., 1995.
- 61 Ks. esim. Lau, L. J., Jamison, D.T. and Louat, F.F. (1991). Education and Productivity in Developing Countries: An Aggregate Production Function Approach. Policy Research Working Paper # 612, World Bank; Islam, N. (1995) Growth Empirics: A Panel Data Approach. *Quarterly Journal of Economics*, 110, No. 4, pp. 1127–70; Bosworth, Barry P., Collins, Susan M. (2003). The Empirics of Growth: An Update. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2:2003, pp. 113–179.

- 62 SNA 2008 (2009). System of National Accounts 2008, Commission of the European Communities-Eurostat, International Monetary Fund, OECD, United Nations, World Bank, Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington D.C.
- 63 Ks. koulutuspalvelujen tuottavuuskehityksen seurannasta esimerkiksi Pursiainen, H., Pääkkönen, J. ja Seppälä, T. (2011). Julkisten palvelujen tuottavuusseurannan kehittäminen. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 14/2011.
- 64 Mäki-Fränti, P., Kokkinen, A. ja Obstbaum, M. (2021). Suomen uuden pitkän aikavälin ennusteen mukaan kasvu näyttää entistä vaisummalta. Euro & talous 5/ 2021
- 65 Kokkinen, A., Obstbaum, M., ja Mäki-Fränti P. (2021). Bank of Finland's Long-Run Forecast Framework with Human Capital. BoF Economics Review, 10/2021; Kokkinen, A. (2012). On Finland's Economic Growth and Convergence with Sweden and the EU15 in the 20th Century. Research Report 258. Helsinki: Statistics Finland. <http://tilastokeskus.fi/tup/julkaisut/tiedostot/978-952-244-334-2.pdf>.
- 66 Romer, P. M. (1987). Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization, American Economic Review, vol. 77, 1987:2, pp. 56–62; Boucekine, R., de la Croix, D. and Licandro, O. (2011). Vintage Capital Growth Theory: Three Breakthroughs. Barcelona GSE Working Paper Series. Working Paper n° 565; Solow R., Tobin, J, Von Weizsacker, C. and Yaari, M. (1966). “Neoclassical growth with fixed factor proportions,” Review of Economic Studies 33, 79–115; Solow R. (1960). “Investment and technological progress.” In K. Arrow, S. Karlin and P. Suppes (eds.), Mathematical Methods in Social Sciences 1959, 89–104. Stanford University Press.
- 67 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2020.
- 68 Elvyttävällä finanssipolitiikalla voi olla pysyviä myönteisiä vaikutuksia talouteen ja työllisyyteen. Ks. Lainà, P. 2021. Koronaelvytyksen hystereesivaikutus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 117, 2/2021.
- 69 On otettava huomioon, että kestävyystiekartan tavoite on taittaa julkisyhteisöjen velkasuhteen kasvu 2020-luvun puoliväliin. Tavoite ei koske julkisyhteisöjen velkasuhteen tasoa, joka nousi koronakriisin takia.
- 70 Tähän on poikkeuksia, jotka on erikseen otettu huomioon raportin laskelmissa. Katso taulukon 2 viimeinen rivi.
- 71 Katso myös liite 1.
- 72 Lisätietoja työllisyystoimien julkistaloudellisten vaikutusten laatimisesta on saatavilla finanssipolitiikan valvonnan raporteista: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020, joulukuu 2020; Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, toukokuu 2020.
- 73 Hallitus päätti 17.11.2022 jättää työttömyysturvan työssäoloehdon uudistamista käsittelevän esityksen antamatta eduskunnalle. Siksi kyseinen toimi on poistettu tästä kohdasta.
- 74 Luku oli alun perin 110 milj. euroa. Tieto on Julkisen talouden suunnitelmasta, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:27. 110 miljoonasta on vähennetty 54 miljoonaa, koska työttömyysturvan työssäoloehdon uudistamista koskevaa esitystä ei annettu eduskunnalle.
- 75 Vaikutuksen alaraja perustuu VM:n staattiseen arvioon. Toimenpiteen dynaamista vaikutusta julkiseen talouteen ei esitetä HE:ssä. Parhaimmillaan nettovaikutus voisi ääritapauksessa olla lähellä nollaa. (Ks. Labore:n lausunto valtiovarainministeriölle vuoden 2023 talousarvioesitykseen liittyvistä ehdotuksista, diaarinumero: VN/457/2022).
- 76 Ei sisällä alustavaa arviota yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen korottamisen seurauksista yli 55-vuotiaiden työllisyyspaketissa. Arvio tarkentui ja on huomioitu budjettiriihen 2021 päätösten kohdalla. Palkkatuen uudistuksen osalta arvio lisätyöllisistä tarkentui ja on huomioitu kehysriihen 2021 päätöksissä.
- 77 Vaikutukset toimenpiteittäin esitetään aiemmissa finanssipolitiikan valvonnan raporteissa.
- 78 Esimerkiksi jatkuvan oppimisen uudistuksen osalta hallituksen esityksessä (76/2021 vp) ei esitetä arviota lisätyöllisten määrästä. Toimen työllisyysvaikutuksen kuvataan muissa kohdissa kuitenkin olevan 10 000, vaikka kyse on skenaariosta. Joissain kohdissa, esim. työkyvyttömyyseläkkeisiin ja sairauspoissaolojen ennaltaehkäisyyn liittyvässä sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa, on eksplisiittisesti sanottu, että laskelman tavoite on hahmottaa toimenpiteen potentiaali.
- 79 Kaikkia työllisyystoimenpiteitä koskevia hallituksen esityksiä ei ole vielä annettu eduskunnalle.
- 80 On hyvä, että hallitus on tuonut hallituksen esityksissä esiin nimenomaan toimien vaikutusarviot eikä potentiaalia tai skenaarioita.

- 81 <https://tem.fi/hallituksen-tyollisyystoimet>
- 82 Katso myös aiemmat finanssipolitiikan valvonnan raportit, Seuri (2020) ja VM:n kestävyysvajelaskelma.
- 83 Pakettiin kuului myös työttömyysturvan työssäoloehdon uudistaminen. Hallitus päätti 17.11. 2022 jättää uudistusta käsittelevä esitys antamatta eduskunnalle. Toimen arvioitu vaikutus on Työttömyysturvan kehittämisen työryhmän raportin mukaan 1 500 lisätyöllistä, ja nettovaikutus julkiseen talouteen 54 milj. euroa.
- 84 Luku oli alun perin 110 milj. euroa. Tieto on Julkisen talouden suunnitelmasta, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:27. 110 miljoonasta on vähennetty 54 miljoonaa, koska työttömyysturvan työssäoloehdon uudistamisen esitystä ei annettu eduskunnalle.
- 85 Vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä HE:ssa 176/2022 koskee omaehtoisen opiskelun työnhakuvelvoitetta. Uudistuksen vaikutusta sivutoimisten opintojen kautta työllisyyteen ja julkiseen talouteen ei voitu arvioida HE:ssa.
- 86 HE 225/2021 vp
- 87 Katso myös aiemmat fipo-valvonnan raportit, Seuri (2020) ja VM:n kestävyysvajelaskelma.
- 88 Valtiokonttorin poistomääräyksessä tietojärjestelmien poistoajaksi on määritelty 3–17 vuotta (aineettomat oikeudet) tai 3–20 vuotta (muut pitkävaikutteiset menot). Palkeiden käyttöomaisuuskirjanpidon mukaan (ostetuissa) itse valmistetuissa järjestelmissä poistoajat ovat (3–15) 5–15 vuotta. HE:ssa 225/2021 vp kuvattujen tietojärjestelmän ominaisuuksien ja käyttötarkoituksen perusteella on poistoajaksi oletettu 10 vuotta.
- 89 Ks. Laboren lausunto valtiovarainministeriölle vuoden 2023 talousarvioesitykseen liittyvistä ehdotuksista, diaarinumero: VN/457/2022.
- 90 Toimi kuuluu yli 55-vuotiaita koskevaan pakettiin, jossa alustava vaikutusarvio oli 500. Arvio tarkentui ja oli syksyllä 2021 150–650 lisätyöllistä. Arvio tarkentui jälleen toimen yksityiskohtien täsmentyessä, ja on nyt 1 000 lisätyöllistä. Ajantasainen arvio on huomioitu tässä laskelmassa. Toimea ei ole erikseen listattu TEM:in koontisivulla.
- 91 HE:ssa 153/2022 toimen staattisen vaikutuksen on arvioitu olevan -76 milj. euroa.
- 92 Vaikutuksen alaraja perustuu VM:n staattiseen arvioon. Toimenpiteen dynaamista vaikutusta julkiseen talouteen ei esitetä HE:ssä. Parhaimmillaan nettovaikutus voisi ääritapauksessa olla lähellä nollaa. (Ks. Laboren lausunto valtiovarainministeriölle vuoden 2023 talousarvioesitykseen liittyvistä ehdotuksista, diaarinumero: VN/457/2022).
- 93 Suunniteltu tilapäiseksi toimeksi, ja muutettu pysyväksi toimeksi helmikuun 2022 päätöspaketissa. Arvio lisätyöllisistä tarkentui ja on huomioitu helmikuun 2022 päätöksissä.
- 94 VM 2021: Puoliväliriihi 2021. Työllisyystoimet ja julkinen talous.
- 95 Ks. <https://tem.fi/osaavan-tyovoiman-tarjonta-ja-kohtaanto>.
- 96 Palkkatuen uudistus on säädetty HE:ssä 175/2022. Se sisältää mm. yli 55-vuotiaiden palkkatukea koskevan toimenpiteen. Uudistuksen vaikutusarvio on HE:n mukaan 500–1 000 lisätyöllistä pitkällä aikavälillä. Työkykyohjelma on kokoelma 22 hankkeesta, jotka toteutetaan vuosina 2019–2023. Erilaisten hankkeiden osalta ei ole olemassa vaikutusarvioita.
- 97 Oleskelulupien käsittelyn nopeuttaminen on säädetty HE:ssä 114/2022, jossa vaikutusarvio on 1 400 lisätyöllistä. Maahanmuutto-toimenpiteen piiriin voi lukea muitakin hallituksen esityksiä kuten esim. HE 232/2021, joka käsittelee opiskelijoiden ja tutkijoiden maahantuloa. HE 232/2021 ei sisällä arviota työllisyysvaikutuksista. Tämän lisäksi työperäinen maahanmuutto -toimenpiteeseen kuuluu erilaisia hankkeita kuten esim. Talent Boost -ohjelma ja siihen kuluvat alahankkeet, maakuva- ja houkuttelutyö sekä työelämän monimuotoisuusohjelma. Näistä ei ole olemassa vaikutusarviota. On myös todettava, että näiden hankkeiden työllisyysvaikutuksia saattaa olla mahdollista arvioida.
- 98 HE:n 76/2021 argumentaatio jatkuvan oppimisen uudistuksen vaikutuksesta työllisyyteen seuraa pitkälti OKM:n kehysriihen 2021 muistiota, josta sarakkeen B skenaarioluku on peräisin. Kyseistä skenaariolukua ei kuitenkaan mainittu HE:ssä.
- 99 Toimenpiteen piiriin kuuluu erilaisia hankkeita, joista ei ole olemassa vaikutusarviota.
- 100 Hallituksen esityksen mukaan toimenpiteen kohderyhmän koko on 2 000 henkilöä. Määrällistä arviota työllisyysvaikutuksista ei ole.
- 101 TEM:n ylläpitämässä listauksessa on yli 55-vuotiaiden palkkatuki laskettu kahteen kertaan mukaan, ensinnäkin osana yli 55-vuotiaiden pakettia sekä toiseksi osana palkkatuen uudistusta. Päällekkäisyys ei kuitenkaan vaikuta oleellisesti lopputuloksiin.

- 102** Yli 55-vuotiaisiin liittyvän työllisyyspaketin kokonaisvaikutukseksi oli joulukuussa 2020 arvioitu 10 300 lisätyöllistä. Pakettiin kuuluivat alun perin seuraavat toimet: lisäpäivien poisto (työllisyysvaikutus 8 900), muutosturva (400), kuntoutuskomitean ehdotukset (100), yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen korotus (alkuperäinen vaikutusarvio oli 500), ja yli 55-vuotiaiden palkkatuen muutos (alkuperäinen arvio 400). Yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen korotuksen arvio tarkentui (1 000, HE 153/2022) ja on huomioitu budjettiriihen 2021 kohdalla. Yli 55-vuotiaiden palkkatuen muutos on osa palkkatukiudistusta, joka on huomioitu kehysriihen 2021 päätösten kohdalla (HE 175/2022). Jäljellä olevien toimien vaikutukseksi jää siis 9 400 lisätyöllistä.
- 103** HE:ssa 62/2022 vaikutusarvio lisäpäivien poiston osalta on 8 900 ja muutosturvan osalta 400. Kuntoutuskomitean ehdotukset sisältyvät HE:een 152/2021, jossa vaikutusarviota ei esitetä.
- 104** HE:ssa 173/2020 viitataan talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraporttiin (Seuri yms. 2018), joka on myös VM:n laskelmien pohjalla.
- 105** Arvio tarkentui myöhemmin ja on huomioitu osana kehysriihen 2021 päätöksiä.
- 106** <https://tem.fi/hallituksen-tyollisyystoimet>
- 107** Ks. HE 228/2022. Toimen vaikutus on laskettu vuoteen 2026.
- 108** Arvio lisätyöllisten määrästä ei sisällä takuu- ja kansaneläkkeen tasokorotusten vaikutusta eläköitymiseen. Esim. Gruber yms. 2019 mukaan eläketaso vaikuttaa eläköitymiseen eli työvoiman poistumiseen.
- 109** Gädtnäs, N. 2022: Tätä raporttia varten tuotettu julkaisematon laskelma.





---

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

puh. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | @VTV\_fi