

Talouspolitiikan arviointineuvoston  
raportti  
2019

Suomenkielinen käännös

ISBN 978-952-274-249-0 (PDF)

Talouspolitiikan arviointineuvosto

VATT Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki

Helsinki, tammikuu 2020

# Esipuhe

Talouspolitiikan arviointineuvosto perustettiin tammikuussa 2014 tuottamaan riippumaton arvio talouden tilasta ja harjoitetusta talouspolitiikasta. Valtioneuvoston asetuksen (61/2014) mukaan neuvoston tehtävänä on arvioida

- 1) talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta
- 2) talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta
- 3) talouspolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua
- 4) talouspolitiikan eri osa-alueiden yhtensovittamista ja kytkentöjä yhteiskuntapolitiikan muihin osa-alueisiin
- 5) talouspolitiikan onnistumista erityisesti taloudellisen kasvun ja vakauden, työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyyskannalta
- 6) talouspolitiikan instituutioiden ja julkisen talouden rakenteiden tarkoituksenmukaisuutta.

Valtioneuvosto on nimittänyt neuvoston jäsenet korkeakoulujen taloustieteellisten yksiköiden ja Suomen Akatemian ehdotuksen perusteella. Neuvoston jäsenet ovat yliopistojen professoreita, jotka osallistuvat neuvoston toimintaan oman toimensa ohella. Nykyinen neuvosto aloitti työnsä huhtikuussa 2019. Samalla neuvoston kokoonpanoon lisättiin kierto, jossa kaksi neuvoston jäsentä vaihtuu kahden vuoden välein. Samalla jäsenten toimikauden pituus lyhennettiin neljään vuoteen.

Talouspolitiikan arviointineuvoston kuudessa raportissa esitämme arviomme hallituksen finanssipolitiikasta ja työllisyystukevasta politiikasta. Kuten

aiemmissa raporteissaan, arviointineuvosto keskittyy julkisen talouden kes-tävyyteen sekä sosiaaliturvan ja työllisyyden välisiin yhteyksiin.

Arviointineuvosto ei tee omia ennusteitaan, vaan nojaa enimmäkseen valtio-varainministeriön tekemiin ennusteisiin. Viimeisimmät tässä raportissa käy-tetyt julkaisut ovat valtiovarainministeriön talven 2019 ennuste sekä työvoimatutkimuksen joulukuussa julkaistut luvut.

Talouspolitiikan arviointineuvosto hankki määrärahoillaan myös ulkopuo-lista tutkimusta työnsä tueksi. Nämä taustaraportit julkaistaan varsinaisen raportin yhteydessä, mutta näiden taustaraporttien kirjoittajat ovat itse vas-tuussa niiden sisällöstä. Taustaraporteissa esitetyt näkemykset eivät välttä-mättä vastaa neuvoston näkemyksiä.

Tätä raporttia varten tilattiin useita taustaraportteja. Juha Tuomala ja Tuo-mas Pekkarinen Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta (VATT) tutkivat joustavan hoitorahan vaikutusta alle 3-vuotiaiden lasten vanhempien työssä-käyntiin. Tomi Kyyrä VATTista tutkii suomalaisen aineiston avulla työmark-kinatuen korotuksen vaikutusta työttömyysjaksojen päättymistoden-näköisyyteen. Heikki Palviainen Tampereen yliopistosta tutkii sosiaaliturva-järjestelmiä ja työn teon insentiivejä Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Sak-sassa. Juha Juntila ja Juhani Raatikainen Jyväskylän yliopiston kauppa- ja talous-tieteiden tutkimuskeskuksesta tutkivat empiirisesti valtion takausvastuihin liittyvää riskiä. Tämän lisäksi Elena Ahonen neuvoston sihteeristöstä tutkii empiiri-sesti julkisen kulutuksen kerroinvaikutuksia.

Useat asiantuntijat ovat osallistuneet neuvoston kokouksiin, tuottaneet tietoa raporttia varten, tai kommentoineet tekstiä. Kiitämme Kimmo Viertola valtio-neuvoston kansliasta, Juhani Raatikaista Jyväskylän yliopistosta, Heikki Pal-viaista Tampereen yliopistosta, Tomi Kyyrää, Juha Tuomaalaa ja Tuomas Pekkarista VATTista, Markus Sovalaa valtiovarainministeriöstä sekä Lars Calmforsia Tukholman yliopistosta arvokkaiden näkemystensä ja asiantunte-muksensa jakamisesta kanssamme. Kiitämme myös valtiovarainministeriön Veliarvo Tammista, Ilari Aholaa, Jukka Railavaa ja Jaakko Nelimarkkaa, jotka ovat kärsivällisesti auttaneet neuvostoa yksityiskohtaisten kysymysten sel-vittelyssä. Kiitämme myös Eläketurvakeskusta väestöennusteensa yksityis-kohtien jakamisesta. Elena Ahonen on tarjonnut pätevää tutkimusapua neuvostolle. Kiitämme myös VATT:n Tiina Heinilää, Anna-Maija Juusoa, Auli Karraa, Marjo Nybergiä, Riikka Könöstä ja Markku Kiviojaa heidän avustaan hallinnossa ja viestinnässä.

Itse raportti julkaistaan englanniksi, koska se on neuvoston työkieli. Tämä on epävirallinen suomenkielinen käännös.

Helsinki, 29 tammikuuta 2020

Jouko Vilmunen  
Puheenjohtaja

Jukka Pirttilä  
Varapuheenjohtaja

Martin Ellison

Johanna Niemi

Jari Vainiomäki

Seppo Orjasniemi  
Pääsihteeri

Allan Seuri  
Tutkija -12/2019

Elena Ahonen  
Tutkimusapulainen 1/2020-

# Sisältö

<b>1. Yhteenveto</b>	<b>7</b>
1.1. Suomen talouden tila	7
1.2. Arvio työllisyyspolitiikasta	8
1.3. Arvio finanssipolitiikasta	10
1.4. Arvio julkisen talouden kestävydestä	11
<b>2. Viimeaikainen talouskehitys</b>	<b>14</b>
2.1. BKT:n kasvu ja sen tekijät	14
2.2. Potentiaalinen tuotanto ja kansainvälinen talous	17
2.3. Työmarkkinoiden kehitys	19
2.4. Arviointineuvoston näkemykset	28
<b>3. Työllisyyspolitiikka</b>	<b>29</b>
3.1. Työllisyyspolitiikan tavoitteet	31
3.2. Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma	36
3.3. Suomen työmarkkinoiden viimeaikaiset arvioinnit	48
3.4. Arviointineuvoston näkemykset	52
<b>4. Finanssipolitiikka</b>	<b>54</b>
4.1. Päätösperäiset toimenpiteet ja finanssipolitiikan viritys	56
4.2. Hallituksen tavoitteet ja finanssipolitiikan säännöt	63
4.3. Valtiontalouden kehukset ja vuoden 2020 talousarvio	68
4.4. Kehyssäännön muutokset	70
4.5. Kertaluontoiset tulevaisuusinvestoinnit	72
4.6. Neuvoston näkemykset	74
<b>5. Julkisen talouden kestävyys ja siihen kohdistuvat riskit</b>	<b>76</b>
5.1. Julkisyhteisöjen tase ja nettoarvo	77
5.2. Julkisen talouden riskit	83
5.3. Julkisen talouden kestävyys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä	89
5.4. Syntyvyyden lasku ja kestävyysvaje	91
5.5. Työllisyyden kasvu ja julkisen talouden kestävyys	98
5.6. Neuvoston näkemykset	101

# 1. Yhteenveto

## 1.1. Suomen talouden tila

Suomen talous näyttää jättäneen taakseen noususuhdanteen ja sen korkeat kasvuasteet. Kasvuodotukset vuodelle 2020 heikkenivät viime vuoden aikana kansainvälisen kaupan jännitteiden lisääntyessä. Nopean talouskasvun ei odoteta jatkuvan. Talousennustajien joukossa vallitsee laaja konsensus siitä, että BKT:n kasvu hidastuu vuonna 2020 ja pysyttelee tämän jälkeen noin 1 prosentin vuosittaisen kasvuvauhdin tuntumassa. Hitaasti vähenevä työkäinen väestö sekä tuottavuuden odotettu kasvu määrittävät talouden potentiaalisen kasvuvauhdin. Viimeisimpien arvioiden mukaan Suomen talous on saavuttanut potentiaalisen tasonsa eli tuotantokuilu on lähes sulkeutunut. Tuotantokuilun ollessa vielä hieman positiivinen ekspansiiviselle finanssipolitiikalle ei ole välitöntä tarvetta. Vaikuttaa lisäksi siltä, että suhdannetilanne heikkenee myös useissa EU-maissa ja rahapolitiikan odotetaan pysyvän elvyttävänä. Näin kasvun hidastuminen liittyy kansainväliseen suhdannevaihteluun, ja tilannetta on vaikea muuttaa pienen avoimen talouden finanssipolitiikalla.

Viime vuosien nopea talouskasvu auttoi työllisyysastetta kohoamaan 72,6 prosentin tasolle vuonna 2019. Ennustetun hitaamman kasvuvauhdin oletetaan pitävän työllisyysasteen 73 prosentissa, joka on historiallisesti korkea taso. Työllisyysaste on kuitenkin matala muihin Pohjoismaihin verrattuna. Samaan aikaan työttömyysasteen ennustetaan pysyttelevän 6,5 prosentin tuntumassa. Taloudellisen aktiviteetin kasvu on lisännyt myös avoimien työpaikkojen määrää, mutta työttömyysasteen arvioidaan olevan jo lähellä tasapainoarvoaan tai jopa sen alla. Työvoimapulan jatkuva kasvu liittyy suhdannetilanteeseen, ja sama tilanne koetaan myös muissa Euroopan maissa. Ennakoitu hidas talouskasvu ja lisääntyvät työvoiman saatavuuden ongelmat huomioon ottaen on todettava, että 75 %:n työllisyysastetavoite saattaa olla vaikea saavuttaa ilman kohdennettuja toimenpiteitä.

Edellinen hallitus asetti finanssipolitiikan tavoitteekseen, että julkisen sektorin alijäämä laskee nollaan vuonna 2019. Ennusteiden mukaan julkinen talous oli prosentin alijäämäinen suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Veropohjien nopea kasvu auttoi pienentämään julkisyhteisöjen alijäämää, mutta talouskasvu ei korjaa julkisen talouden rakenteellista alijäämää – rakenteellinen tasapaino oli -1,2 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Uusi hallitus säilytti rakenteellisen rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) -0,5 prosentin vähimmäistasolla. Tukeakseen MTO:n saavuttamista hallitus asetti tavoitteekseen julkisyhteisöjen alijäämän poistamisen hallituskauden aikana. Ennusteiden mukaan näitä tavoitteita ei saavuteta ilman muutoksia finanssipolitiikassa tai työllisyyden kasvun nopeutumista, mikä puolestaan vaatisi työmarkkinoiden uudistamista. Rakenteellisen rahoitusaseman ennustetaan pysyvän alle -1 %:n suhteessa BKT:hen ja julkisyhteisöjen nettoluotonoton alle -1,2 %:n suhteessa BKT:hen koko hallituskauden ajan. Myös velan BKT-suhteen ennustetaan ylittävän 60 %:n kynnyksarvon hallituskauden loppuun mennessä.

Julkisyhteisöjen velka-asteelle asetetun 60 % kynnyksarvon ylittäminen ja MTO:n saavuttamiseen johtavalta polulta poikkeaminen ovat vastoin vakausta ja kasvusopimuksen vaatimuksia. Mikäli talouskehitys seuraa ennustetta, Suomen odotetaan ryhtyvän korjaaviin toimenpiteisiin.

Ennusteisiin sisältyy epävarmuutta, mikä pitäisi ottaa huomioon finanssipolitiikan linjaa muotoiltaessa. Taloushistorian mukaan suuret negatiiviset yllätykset ovat tavallisempia kuin positiiviset. Julkisen talouden puskurien ylläpitäminen ja kasvattaminen parantaisivat hallituksen kykyä tukea kotimaista taloutta tarvittaessa.

Suhdanneltilanteen normalisoitumisesta huolimatta pitkän aikavälin näkymät pysyvät huolestuttavina. Valtiovarainministeriön viimeisimmän arvion mukaan pitkän aikavälin kestävyysvaje on lähes 5 % suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden kestävyys tarkoittaa laajasti ottaen hallituksen kykyä ylläpitää valitsemansa meno- ja tulopolitiikkaansa sekä muita sitoumuksiaan ilman väliäntöä tarvetta politiikkamuutoksille.

## **1.2. Arvio työllisyyspolitiikasta**

Hallitus antaa työllisyyden kasvulle suuren painoarvon keinona tasapainottaa julkista taloutta. Työllisyyden kasvua tarvitaan rahoittamaan menoja,



jotka kasvavat pyrittäessä kohti yhteiskunnallisia hyvinvointitavoitteita. Uusien työpaikkojen laatu ja yksityisen sektorin osuus uusista työpaikoista vaikuttavat merkittävästi työllisyyden kasvun tuomaan fiskaaliseen hyötyyn.

Hallituksen 75 % työllisyysasteen tavoite on käännetty toiveeksi luoda politiikkatoimin 60 000 työpaikkaa, ja puolet näistä toimista pitäisi olla valmistuna elokuuhun 2020 mennessä.<sup>1</sup> Myös arviointineuvoston mielestä työpaikkojen määrän kasvattaminen on asianmukainen hyvinvointivaltion rahoittamiseen tähtäävä politiikkatavoite. Täytyy kuitenkin huomauttaa, että politiikkatoimien työllisyysvaikutusten etukäteisarviointi on aina haastavaa. Hallituksen päätös kytkeä vaikutusarviot menopäätöksiin, erityisesti jo tehtyjen päätösten takaisinvetoon, nostaa työllisyysarvioiden merkityksen täysin uudelle tasolle.

Koska työllisyyden kohentaminen on tärkein keino saavuttaa julkiselle taloudelle asetetut tavoitteet ja tärkeä elementti pysyvien menojen kattamisessa, arviointineuvosto painottaa tarvetta luoda suunnitelma tai jopa arvioita siitä, miten työllisyystavoite saavutetaan kokonaisuudessaan. Työllisyysvaikutusten ja fiskaalisten vaikutusten arvioinnin ei tulisi rajoittua vain tiettyihin uudistuksiin. Arviointineuvosto painottaa, että arvioitaessa työllistämistavoitteen saavuttamista täytyy ottaa huomioon kaikki hallituksen politiikkatoimet, joilla on vähäistä suurempi vaikutus työllisyyteen mukaan lukien työllisyyttä heikentävät toimet.

Jotkin tehokkaiksi katsotut työmarkkinauudistukset, esimerkiksi työttömyyskorvausten pienentäminen, saattavat lisätä eriarvoisuutta ja köyhyysriskiä. Tämänäntyypiset toimenpiteet ovat osittain ristiriidassa hallitusohjelmassa mainittujen tavoitteiden kanssa. Arviointineuvosto on käynyt läpi joukon tutkimuksia, jotka käsittelevät Suomessa tehtyjen politiikkatoimien työllisyysvaikutuksia. Vaikka tulokset vaihtelevat, ne näyttävät viittaavan siihen, ettei uudistuksilla ole ollut suurta vaikutusta työllisyyteen. Vaikuttaa myös siltä, että työmarkkinoihin kosketuksissa olemattomien ihmisten, esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien, työllistyminen reagoi heikosti tulonsiirtojen muutoksiin. Merkittävien muutoksien saavuttaminen työllisyydessä näyttää siis vaativan kohtalaisen suuria ja kohdennettuja politiikkatoimia.

---

<sup>1</sup> Tarvittava 60 000 työpaikan lisäys perustuu tavoitteen ja valtiovarainministeriön kevään 2019 enusteen väliseen eroon.

### 1.3. Arvio finanssipolitiikasta

Hallituksen finanssipolitiikka on jonkin verran ekspansiivista, kun vertailukohtana on julkisen talouden kehitys ilman finanssipolitiikan muutoksia. Otaen huomioon, että nykyinen suhdannetilanne on vielä suotuisa, menojen väliaikaiset ja pysyvät lisäykset vuonna 2020 tarkoittavat myötäsyklistä finanssipolitiikkaa. Koska samaan aikaan olisi pitkän aikavälin syitä vahvistaa julkista taloutta, finanssipolitiikan viritystä voidaan pitää liian löysänä.

Hallitus on ilmoittanut, että se tähtää julkisen talouden tasapainottamiseen vuoteen 2023 mennessä, mutta nykyisen ennusteen mukaan julkisen talouden rahoitusasema on tällöin -1,2 % suhteessa BKT:hen. Tämä vaje-arvio ei edes sisällä hävittäjähankintoihin liittyvää menojen lisäystä, joka kasvattanee vajetta noin 0,5 prosenttiyksiköllä. Hallitus on ilmoittanut, että se rahoittaa kasvanutta alijäämää työllisyyttä nostavilla toimenpiteillä. Vaikka melko korkea työttömyysaste kertoo työllisyyden kasvun potentiaalista, kasvavat työvoiman saatavuusongelmat korostavat tarvetta uudistaa työmarkkinoita. Ohjelmassaan hallitus on myös sitoutunut pienentämään tuloeroja, mikä rajoittaa politiikkavaihtoehtoja.

Nykyisten ennusteiden mukaan julkisten menojen pysyvät ja väliaikaiset lisäykset vuosina 2020 ja 2021 kasvattavat julkisyhteisöjen menoja nopeammin kuin vakaus- ja kasvusopimus sallisi. Koska menokehitys on samaan aikaan ehdollistettu työllisyyspolitiikan tuloksiin, olisi ollut järkevämpää toteuttaa ehdollisuus käänteisessä järjestyksessä siten, että kulutusta lisätään, jos työllisyystavoite saavutetaan. Tämänkaltaista ehdollisuutta sovelletaan osittain ns. tulevaisuusinvestointien pakettiin, josta noin puolta ei ole vielä päätetty ja joka ei siten sisälly julkisen talouden ennusteisiin.

Hallituksen väliaikaista tulevaisuusinvestointien pakettia voidaan pitää harhaanjohtavasti nimettynä siinä määrin, että paketin monet osat eivät muistuta läheisesti investointeja. On myös epäselvää, miksi monia pakettiin sisältyviä kohteita tulisi rahoittaa pysyvien menolisäysten sijaan vain väliaikaisesti. Hallitus on päättänyt rahoittaa näitä kertaluonteisia menoja omaisuustuloilla. Menojen rahoitus velalla tai omaisuuden myynnillä vaikuttaa nettovarallisuuteen samalla tavalla. Omaisuudenhoitopäätösten pitäisi perustua strategiaan näkökulmiin, ei tarpeeseen rahoittaa erityisiä paketteja.

Julkisyhteisöjen alijäämän kasvattaminen juuri suhdannehuipun jälkeen tulee todennäköisimmin vähentämään mahdollisuuksia toteuttaa elvyttävää finanssipolitiikkaa mahdollisessa taantumavaiheessa. Julkisen talouden velkaasteen ollessa suhteellisen matala eurooppalaisiin maihin verrattuna hallitus on lisännyt valtiontalouden kehysjärjestelmään joustavuutta, joka sallii ker-taluonteisen menoelvytyksen, mikäli Suomen talous ajautuu vaikeaan taantu-maan. Arviointineuvosto suhtautuu myönteisesti tähän hyvin määriteltyyn lisäykseen, mutta muistuttaa, että harkinnanvaraiset menolisäykset ovat hi-taita toteutumaan, minkä lisäksi julkisten menojen lisäyksen elvyttävän vai-kutuksen suuruuteen liittyy epävarmuutta.

Nykyinen hyvin matala ja jopa negatiivinen korkotaso pienentää julkisen ve-lan korkokustannuksia suhteessa siihen, mitä ne ovat olleet. Matala korkotaso ja pienemmät rahoituskustannukset lisäävät perusteita tehdä välttämättömiä investointeja mieluummin aikaisemmin kuin myöhemmin. Tilanteen hyödyn-tämisen kannalta olisi suotavaa, että tällaisia investointisuunnitelmia olisi valmiina. Investointien tulisi toki läpäistä normaalit hyöty-kustannusanalyysit. Toisaalta on syytä huomata, että julkiset investoinnit ovat jo suhteellisen korkealla tasolla vuonna 2020.

#### **1.4. Arvio julkisen talouden kestävydestä**

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysongelma on merkittävä. Kestä-vyysongelma johtuu ennustetusta väestönkehityksestä, jossa työikäisen väes-tön osuus laskee ja vanhuusikäisen väestön osuus kasvaa. Väestörakenteen muutos vähentää verotuloja ja lisää tulonsiirtoja ja julkisesti rahoitettujen palveluiden, kuten terveydenhuollon, kustannuksia. Suoraviivaisen arvion mukaan ilman hallituskaudella tehtäviä politiikkamuutoksia Suomen julkisen velan suhde BKT:hen saavuttaa 80 % tason seuraavan viidentoista vuoden ai-kana. Tämä kertoo kestävyysongelmasta myös keskipitkällä aikavälillä. Kes-tävyysvaje johtuu osittain myös julkisen talouden rakenteellisesta alijäämäisyydestä, jonka ennustetaan pysyvän suurena koko hallituskauden ajan.

Toisin kuin edellinen hallitus, nykyinen hallitus ei ole suoraan sitoutunut te-kemään päätöksiä, jotka lopulta poistaisivat pitkän aikavälin kestävyysvajeen. Työllisyyden kasvu kuitenkin mainitaan päätarkaisuna kestävyysongelmalle. Hallitus on asettanut kunnianhimoisen 75 prosentin

työllisyysastetavoitteen ja mainitsee ohjelmassaan kestävyysongelmien ratkaisemisen vaativan vielä korkeampaa työllisyyttä.

Sekä keskipitkän että pitkän aikavälin kestävyysongelmat voivat kehittyä pitkään ja ovat perintöä edellisiltä hallituskausilta. Nykyinen hallitus on päättänyt lisätä pysyviä menoja 1,4 miljardilla eurolla ja rahoittaa tätä lisäystä veronkorotuksilla ja työllisyyden kasvulla. Jos työllistämistavoite ja sen hallittu fiskaalinen vaikutus saavutetaan, mikä on vielä epävarmaa, hallitus on onnistunut olemaan huonontamatta julkisen talouden kestävyttä. Ongelmalista on, ettei hallitus edes aseta päämääräkseen julkisen talouden liikkumavaran lisäämistä, vaikka liikkumavara tulee vähenemään huomattavasti seuraavan kahden vuosikymmenen aikana. Kestävyysvajetta voidaan pienentää sopeuttamalla julkisen talouden menoja ja tuloja sekä lisäämällä työllisyyttä ja julkisen talouden tuottavuutta. Pysyvien menojen rahoittaminen korkeamman työllisyyden avulla vähentää mahdollisuuksia pienentää julkisen talouden kestävyysongelmaa tulevilla hallituskausilla.

Ohjelmaansa laatiessaan hallitus näyttää tehneen realistisen oletuksen siitä, miten työllisyyden kasvu vaikuttaa julkisyhteisöjen perusjäämään. Hallituksen pitäisi jatkossa tarkkailla työllisyyden kasvun laatua fiskaalisesta näkökulmasta. Työllisyyden kasvun fiskaalinen hyöty vähenee, jos esimerkiksi työllisyyden kasvu keskittyy osa-aikaisuuden kasvuun tai erityisesti jos hallitus rahoittaa uusia työpaikkoja joko palkkatuella tai lisäämällä julkisen alan työllisyyttä. On myös syytä huomata, että merkittävä osa työllisyyden tuomasta perusjäämän kohentumisesta tulee eläkevakuutusmaksujen kasvun kautta, mikä muuttuu pidemmällä aikavälillä eläkemenojen kasvuksi.

Menneinä vuosina hallitus on enenevässä määrin osallistunut vientiteollisuuden riskinottoon. Muihin Euroopan maihin verrattuna valtionhallinnon takaukset ovat kasvaneet suhteellisen korkealle tasolle. Arviointineuvoston tilaama tutkimuksen mukaan nämä takaukset ovat lisänneet valtionhallinnon altistumista tilanteille, joissa kansainvälinen talous kehittyy poikkeuksellisen huonosti.

Syntyvyyden viimeaikainen aleneminen on saanut paljon huomiota, ja se on myös lisännyt huolta julkisen talouden pitkän aikavälin kestävydestä. Tässä asiassa näyttää unohtuneen se, että väestön ikääntymiseen liittyvä kestävyysongelma oli merkittävä jo ennen tietoja syntyvyyden alenemisestä. Vaikka ikäryhmien pienentyminen kasvattaa kestävyysvajetta, tämä vaikutus on vaatimaton suhteessa jo aiemmin arvioituun kestävyysvajeeseen. Syntyvyyden

aleneminen heikentää erityisesti eläkejärjestelmän kestävyttä, sillä muilla julkisyhteisöjen osa-alueilla pienempien ikäluokkien myötä pienentyvät julkisen talouden kustannukset, esimerkiksi koulutusmenot, kumoavat osan negatiivisesta vaikutuksesta.

Julkisen talouden kestävyysongelma on vakava pitkän aikavälin haaste, jota ei voi ratkaista yhden hallituskauden aikana. Kestävyysvajeen poistamista ei tarvitse tehdä heti, mutta siihen tulisi reagoida mieluummin ennemmin kuin myöhemmin. Tämän vuoksi kestävyysvajeen hoitamiseksi tulisi olla uskottava keskipitkän aikavälin suunnitelma. Arviointineuvoston näkemys on, että keskeiset suuntaviivat pitkän aikavälin kestävyysongelman ratkaisemiseksi tulisi suunnitella parlamentaarisesti, jolloin ratkaisu toimisi ankkurina nykyiselle ja myös tuleville hallituksille.

## 2. Viimeaikainen talouskehitys

Vuonna 2016 matalasuhdanne päättyi ja Suomen talous kääntyi kasvuun. Kasvu jatkui nopeana vuoteen 2018 asti, jolloin hidastunutkin kasvu ylitti vuotuisen 2 prosentin kasvuvauhdin. Kasvuun vaikuttivat keskeisesti yksityinen kulutus ja nettovienti. Nopeampi talouskasvu lisäsi työvoiman kysyntää, ja työllisyysaste kasvoi nopeasti jo vuoden 2018 alkupuoliskolla. Työttömyysaste alkoi myös laskea, mutta laskua hidastaa aikaisemmin passiivisten työnhakijoiden tulo työmarkkinoille. Työvoiman kysynnän kasvaessa työvoimapulan aiheuttamat ongelmat näyttävät pahenevan. Useimpien ennusteiden mukaan kasvu hidastuu vuosina 2019 ja 2020 kohti potentiaalisen tuotannon pitkän aikavälin kasvuvauhtia.

Tässä luvussa käsitellään viimeaikaista talouskehitystä ja sen vaikutusta suhdannetilanteeseen sopivaan finanssipolitiikkaan.

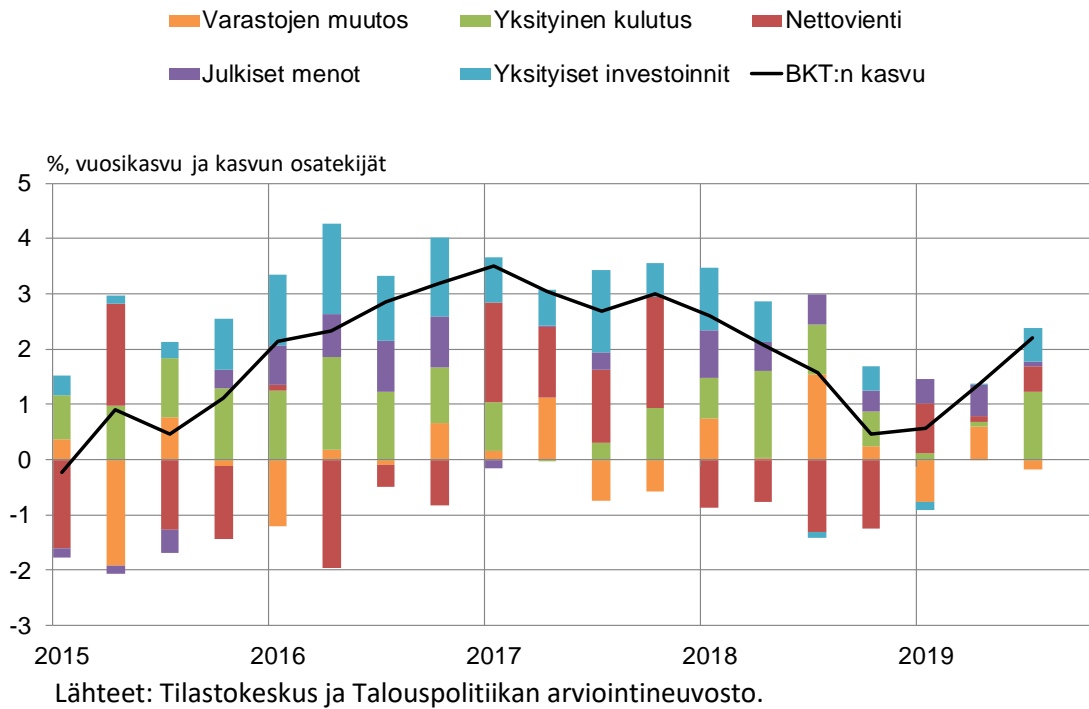
### 2.1. BKT:n kasvu ja sen tekijät

Kahden vuoden nopean talouskasvun jälkeen Suomen talous näyttää ohittaneen suhdannehuippunsa. Talouskasvu alkoi hidastua vuoden 2018 lopussa, mutta viimeisimpien tilastotietojen mukaan se kiihtyi vuonna 2019. Kasvua tukivat kotimaisen kysynnän ja nettoviennin kasvu, kuten kuviossa 2.1.1 havainnollistetaan. Vuosittaisen kasvuvauhdin odotetaan pysyvän noin 1 prosentissa<sup>2</sup> keskipitkällä aikavälillä.

---

<sup>2</sup> Useat suomalaiset taloustutkimuslaitokset julkistivat kasvuennusteen seuraavalle 20 vuodelle kesäkuussa 2019. Henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen odotetaan kasvavan seuraavan kymmenen vuoden aikana noin 1,1–1,4 %:n vuotuisella vauhdilla, ks. Heimonen ja Lehkonen (2019).

Kuvio 2.1.1. Viimeisimmän tilastotiedon mukaan talouskasvu nopeutui vuonna 2019.



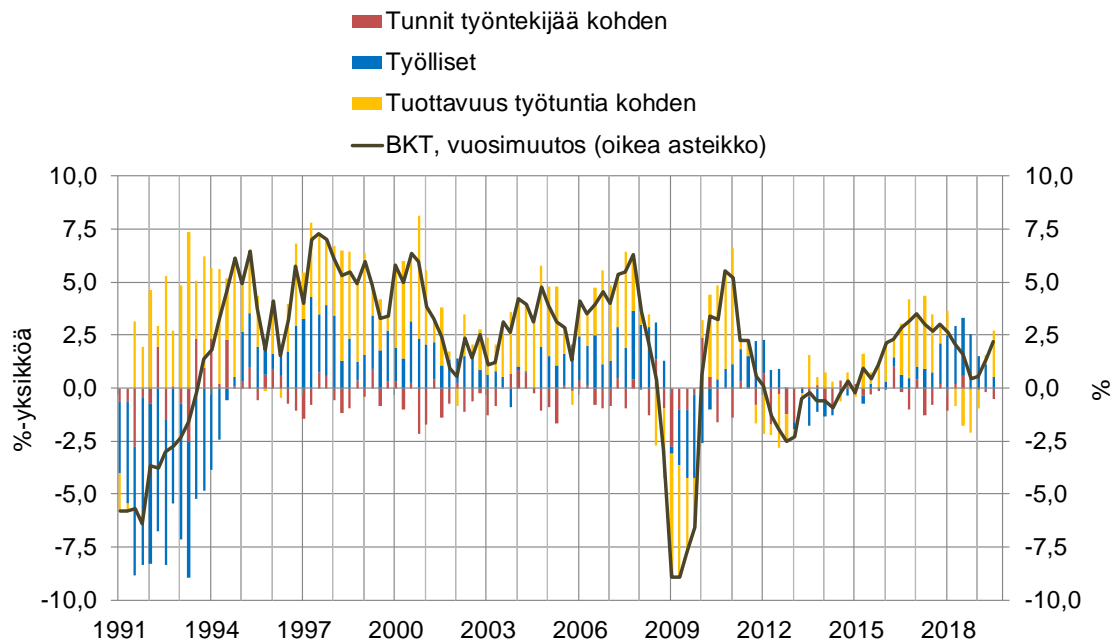
Taulukkoon 2.1.1 on koottu keskeisten suomalaisten ja kansainvälisten ennustelaitosten kasvuennusteet. Ennustajien joukossa vallitsee konsensus siitä, että BKT:n kasvu hidastuu vuonna 2020 ja pysyttelee lähellä potentiaalista kasvuvauhtiaan tulevaisuudessa. Vuoden 2020 kasvuennusteet tarkentuivat hitaamman kasvun suuntaan vuoden 2019 aikana kansainvälisten kauppapoliittisten jännitteiden kasvaessa. Vuoden 2018 lopulla laadittuihin ennusteisiin verrattuna tätä tarkentumista voidaan pitää maltillisena, sillä se on suuruudeltaan noin 0,5 prosenttiyksikköä. Ennusteisiin ja kansantalouden tilinpitoon sisältyy luonnollisesti jonkinasteista epävarmuutta, ja näkemys talouden viimeaikaisimmasta tilanteesta voi muuttua tiedon tarkentuessa. Tästä huolimatta Suomen talouden suhdannetilanteen voidaan todeta normalisoituneen vuosien 2012–2014 taantumasta.

**Taulukko 2.1.1. Ennusteet BKT:n määrän kasvuvauhdille (prosentteissa).**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Suomen Pankki (17. joulukuuta 2019)	1,3	0,9	1,1	1,3		
Valtiovarainministeriö (18. joulukuuta 2019)	1,6	1,0	1,1	1,2	1,0	0,9
OECD (8. marraskuuta 2019)	1,3	1,0	0,9			
Euroopan komissio (7. marraskuuta 2019)	1,4	1,1	1,0			
IMF (7. lokakuuta 2019)	1,2	1,5	1,5	1,4	1,3	
PT (17. syyskuuta 2019)	1,3	1,1				
ETLA (16. syyskuuta 2019)	1,1	0,9	1,1			
PTT (12. syyskuuta 2019)	1,3	1,2				

Vaikka BKT:n kasvu hidastui vuonna 2018, työllisyyden kasvu jatkui nopeana. Neljännesvuositilinpidon mukaan tuntien määrä työntekijää kohden pysyi yleisesti ottaen muuttumattomana vuosina 2018–2019. Tämän perusteella osa- ja kokoaikaisesti työllistyneiden määrä kasvoi normaalissa suhteessa. Koska työllisyys ja työtuntien määrä kasvoivat nopeammin kuin kokonaistuotanto, tuottavuus tehtyä työtuntia kohden laski vuonna 2018. Kuvioista 2.1.2 nähdään työllisyyden kasvun hidastuneen ja työn tuottavuuden vähentymisen loppuneen vuonna 2019.

**Kuvio 2.1.2. Tuottavuuden vähentyminen loppui vuonna 2019.**



Lähteet: Tilastokeskus ja Talouspolitiikan arviointineuvosto.



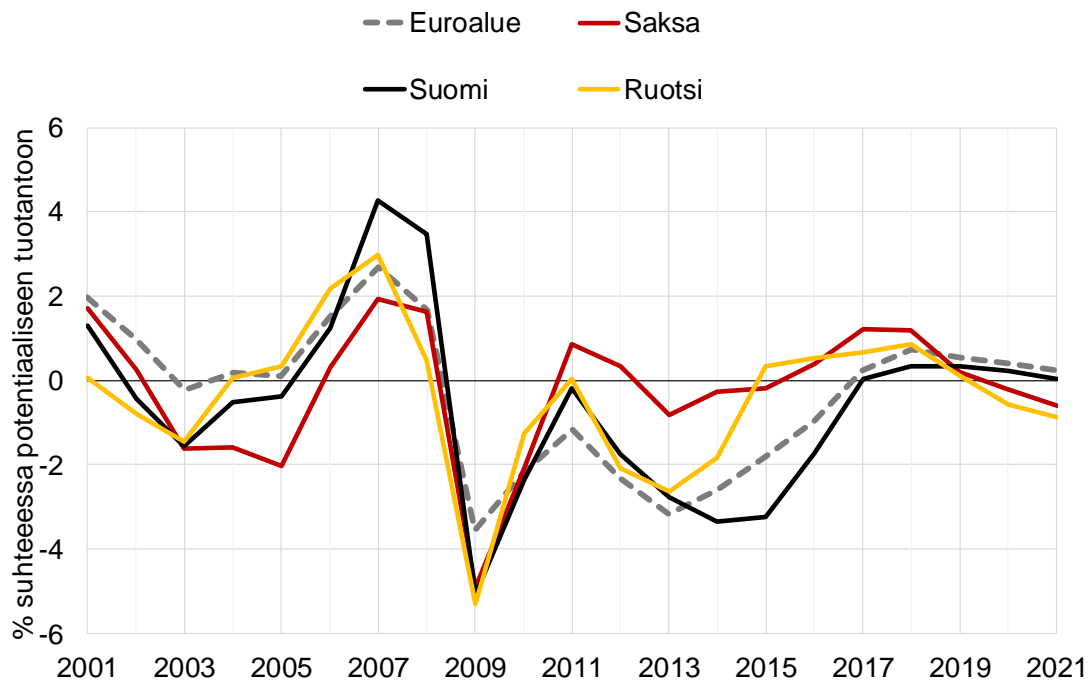
## 2.2. Potentiaalinen tuotanto ja kansainvälinen talous

Potentiaalinen tuotanto voidaan määritellä tuotannon tasoksi, joka on ylläpidettävissä pitkällä aikavälillä. Kotimainen tuotanto voi nousta potentiaalisen tuotannon yläpuolelle esimerkiksi silloin, kun kotimainen kysyntä on kestävämmän korkealla tasolla tai kun työllisyyden kasvu nopeuttaa palkkainflaatiota. Kotimaisen tuotannon laskeminen potentiaalisen tuotannon alapuolelle saattaa johtua esimerkiksi kotimaisen kysynnän äkillisestä vähentymisestä tai tuotanto-ongelmista. Tuotantofunktiomenetelmän näkökulmasta potentiaalisen tuotannon kehitys jaetaan työvoiman määrässä, tuottavuudessa ja fyysisessä pääomassa tapahtuviin muutoksiin. Pääomakan- nan, tuottavuuden ja tehtyjen työtuntien kasvu vuodesta 2015 on nopeuttanut potentiaalisen tuotannon kasvua. Valtiovarainministeriö ennustaa pääomakan- nan ja tuottavuuden kasvun jatkuvan tulevaisuudessa mutta työllisyyden laskevan. Suomen talouden kestävä kasvuvauhdin ennustetaan olevan 1 prosentissa.

Potentiaalisen tuotannon ja tuotantokuilun arviointiin liittyy epävarmuutta, joka aiheutuu metodologiasta sekä niistä tilastoista ja ennusteista, joihin arviot pohjautuvat.

Edellisessä raportissaan arviointineuvosto tarkasteli suhdannenousun viivästymistä Suomessa. Kuviossa 2.2.1 esitetään Euroopan komission viimeisimpien laskelmien mukaiset euroalueen, Ruotsin, Saksan ja Suomen tuotantokuilut. Komission arvion mukaan Suomen talouden suhdannehuippu oli vertailuryhmän korkein. Kuvioista nähdään, että Suomen suurimpien kauppakumppaneiden suhdannehuiput ovat jo takanapäin. Tuotantokuilut perustuvat Euroopan komission ennusteisiin. Suomen tuotantokuilun ennustetaan seuraavan eurooppalaista suhdannesykliä lähivuosien aikana.

Kuvio 2.2.1. Tuotantokuiluennusteiden mukaan, eurooppalainen suhdannevaihtelu on siirtymässä seuraavaan vaiheeseen.



Lähde: AMECO-tietokanta.

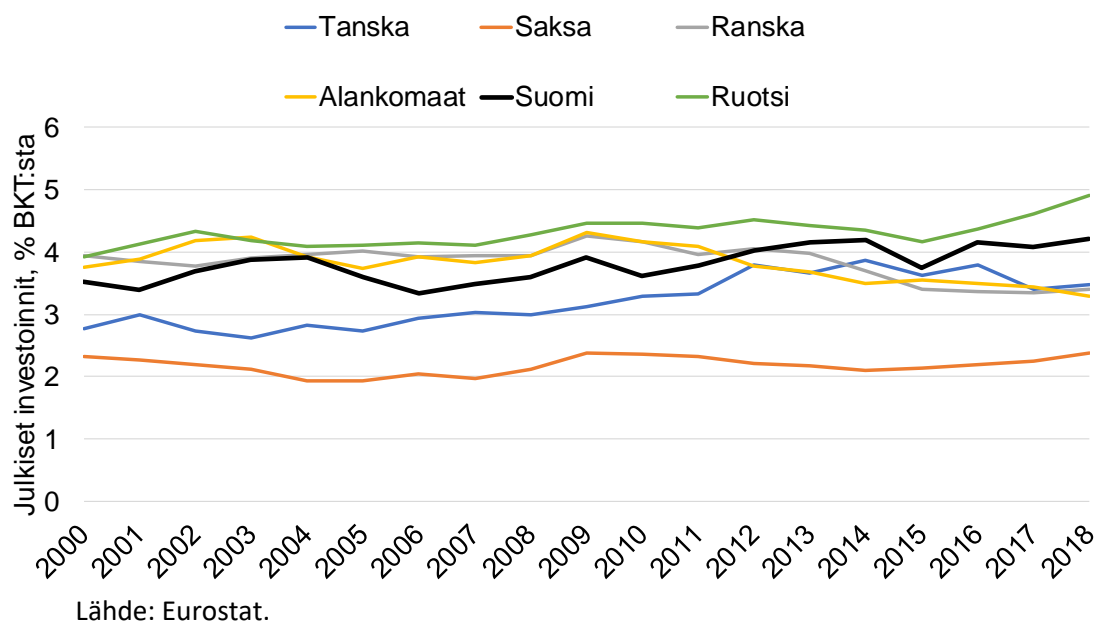
Finanssikriisin jäljiltä Euroopan taloutta ovat tukeneet matala, osittain jopa negatiivinen korkotaso ja epätavanomainen rahapolitiikka. Mouabbi ja Sahuc (2019) arvioivat tutkimuksessaan, että Euroopan keskuspankin harjoittama epätavanomainen rahapolitiikka myötävaikutti euroalueen BKT:n vuosikasvuun noin 0,5 prosentilla ajanjaksolla 2014N1–2016N1. Vuoden 2019 alussa vaikutti siltä, että Euroopan keskuspankki voisi lopettaa laajennettujen omaisuuserien osto-ohjelmansa. Heikentynyt taloustilanne ja alaspäin tarkentuneet kasvuennusteet johtivat siihen, että EKP ilmoitti marraskuussa 2019 jatkavansa laajennettujen omaisuuserien osto-ohjelmaansa. EKP:n pääjohtaja Draghi totesikin seuraavasti:

*“In view of the weakening economic outlook and the continued prominence of downside risks, governments with fiscal space should act in an effective and timely manner. In countries where public debt is high, governments need to pursue prudent policies and meet structural balance targets, which will create the conditions for automatic stabilisers to operate freely.” EKP (24.10.2019).*

Suomalaisessa keskustelussa tämä on tulkittu siten, että taloutta olisi kiireellisesti elvytettävä finanssipolitiikalla. Suomalaista finanssipolitiikkaa käsitellään tästä näkökulmasta luvussa 4.

Muihin matalasta julkisen velan korkotasosta nauttiviin eurooppalaisiin maihin verrattuna Suomi on käyttänyt tilannetta paremmin hyväkseen julkisten investointien rahoittamisessa. Kuvioon 2.2.2 on koottu yhteen Suomen ja muiden kehittyneiden eurooppalaisten maiden julkisten investointien BKT-osuudet. Suomea korkeampia julkisten investointien osuuksia löytyy vain Ruotsista ja Itä-Euroopan maista sekä Norjasta.

Kuvio 2.2.2. Julkisten investointien BKT-osuus on Suomessa suhteellisen korkea.



## 2.3. Työmarkkinoiden kehitys

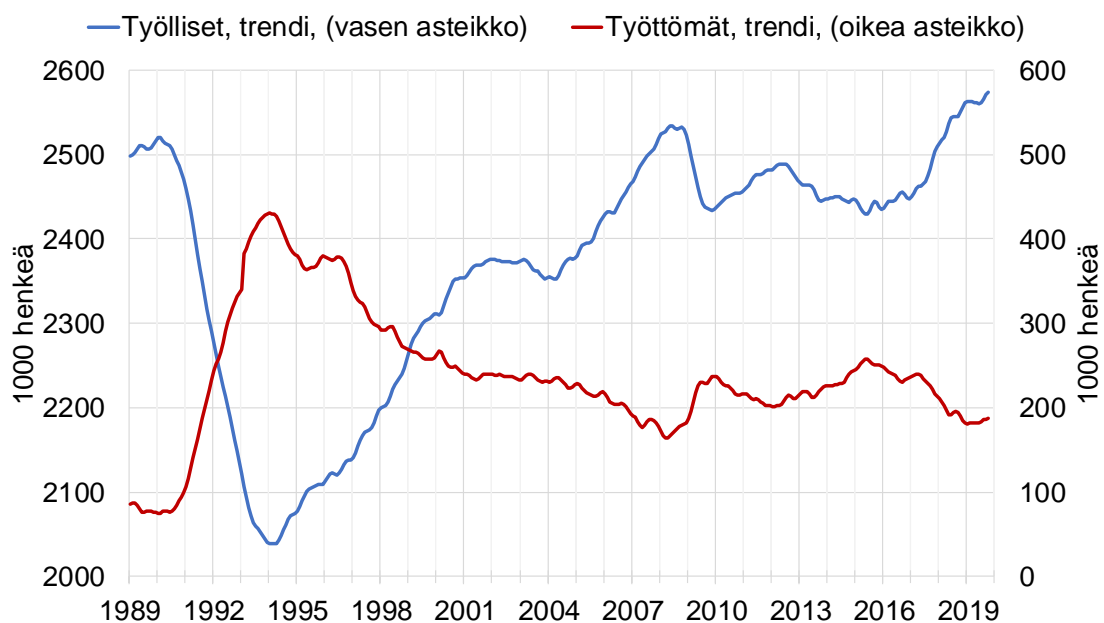
Työllisyystilanne on parantunut vuoden 2017 alusta lähtien. Neljännesvuosittilinpidoon mukaan työllisten määrä on kasvanut 118 000 henkilöllä viimeisen kahden ja puolen vuoden aikana. Samalla julkiselle sektorille on tullut 12 000 työllistä lisää.

Työvoimatutkimuksen mukaan työttömien määrä vähentyi 12 000 henkilöllä kausien 2018N2 ja 2019N2 välillä ja 63 000 henkilöllä kaudella 2017N2–2019N2. Piilotyöttömien eli työttömiksi rekisteröityneiden passiivisten työnhakijoiden määrä on vähentynyt vuoden 2017 alusta lähtien. Työllisten

määrä kasvoi kaikilla aloilla vuonna 2018, mutta vuonna 2019 joidenkin alojen, kuten sosiaali- ja terveystalouden, sekä eräiden teollisuuden alojen työllisyyden kasvu hidastui tai kääntyi negatiiviseksi.

Työllisyysasteen trendiluku saavutti huippunsa, 72,6 prosenttia, syyskuussa 2019. Työttömyysaste on pysytellyt 6,7 prosentissa huhtikuusta 2019 lähtien. Työttömyysaste on nyt alimmalla tasollaan finanssikriisin jälkeen. Myös 15–64-vuotiaiden työllisyysaste on ennätyskorkea. Kuviosta 2.3.1 voidaan seurata työllisten sekä aktiivisten 15–64-vuotiaiden työnhakijoiden määrän kehitystä. Aktiiviseen työvoimaan kuuluvien määrä on noussut 2,75 miljoonaan henkeen.

Kuvio 2.3.1. Työllisten määrä jatkaa kasvamistaan.

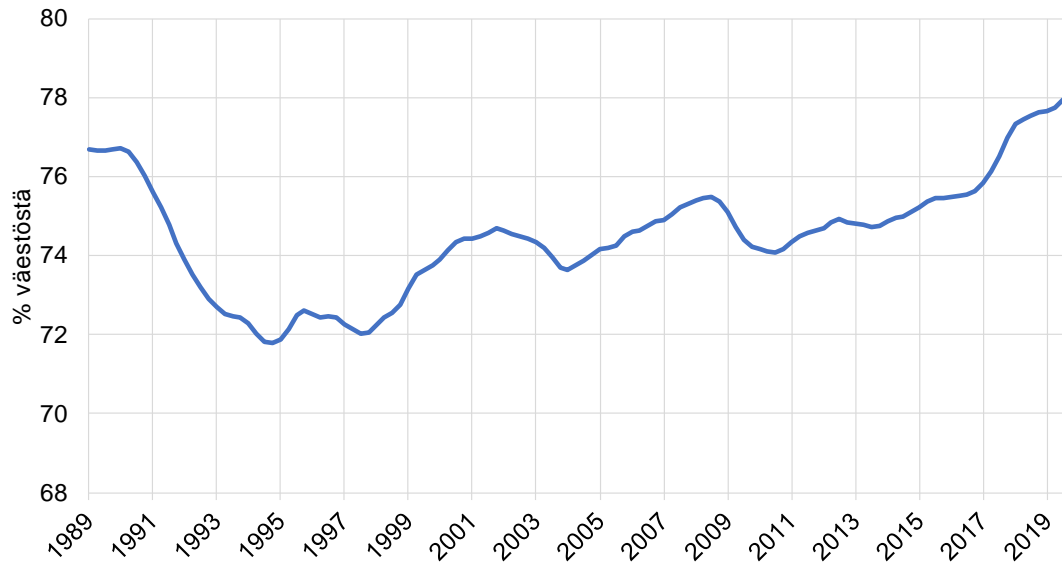


Lähteet: Suomen tilastokeskus: Työvoimatutkimus ja Talouspolitiikan arviointineuvosto.

Työvoimatutkimuksen mukaan 15-64-vuotiaiden osallistumisaste on noussut jo lähes 80 prosenttiin, ks. kuvio 2.3.2. Työllisten ja aktiivisesti työtä etsivien työttömien määrän kasvun lisäksi osallistumisastetta on kasvattanut 15-64-vuotiaiden määrän väheneminen.

Kuvio 2.3.2. Osallistumisaste on noussut ennätyskorkealle.

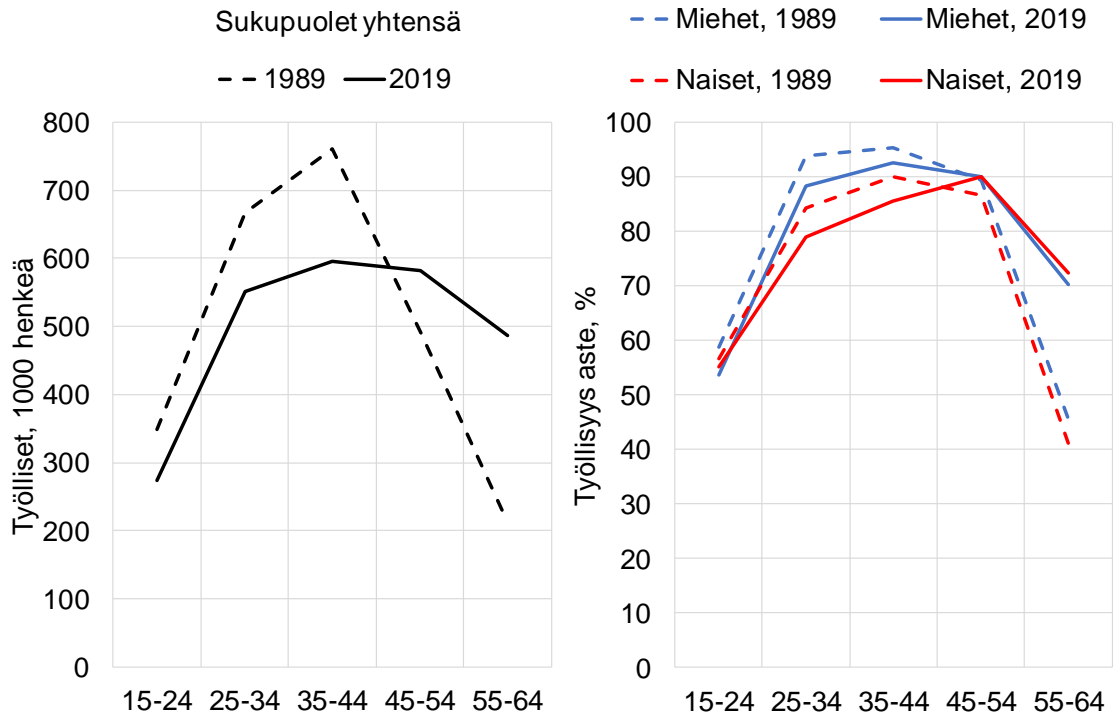
Työhön osallistumisaste, 15-64-vuotiaat



Lähteet: Tilastokeskus, trendi perustuu arviointineuvoston laskelmiin.

Vaikka väestön määrässä on tapahtunut muutoksia 1990- ja 2000-luvuilla, työvoiman osuus 15–64-vuotiaasta väestöstä on säilynyt suurin piirtein samana vuosina 1989 ja 2019. Työvoiman rakenne on muuttunut työvoiman ikääntyessä – ikääntyneiden työntekijöiden osuus työvoimasta on kasvanut viimeisen 30 vuoden aikana. Kuviossa 2.3.3. kuvataan työllisten määrää ja työllisyysastetta eri ikäluokissa vuosina 1989 ja 2019. Ikääntyneiden työntekijöiden osuuden kasvua voidaan osittain selittää työnteen muuttumisella, elinajanodotteella sekä nuorimpien työntekijöiden osuuden pienenemisellä. Nuorimman ikäryhmän osuus työvoimasta on pienentynyt opiskeluajan pitkittyessä. Vanhimman ikäluokan työllisyysasteessa olisi vielä parantamisen varaa, mutta erityisesti 25–44-vuotiaiden työllisyystilanne on huolestuttava, sillä työssäkäyvien osuus ikäryhmästä on laskenut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Työllisyysaste on muuttunut kutakuinkin saman verran sekä naisten että miesten keskuudessa kaikissa ikäluokissa.

Kuvio 2.3.3. Työllisyys on kasvanut 55-64-vuotiaiden keskuudessa.



Lähteet: Tilastokeskus ja arviointineuvosto.

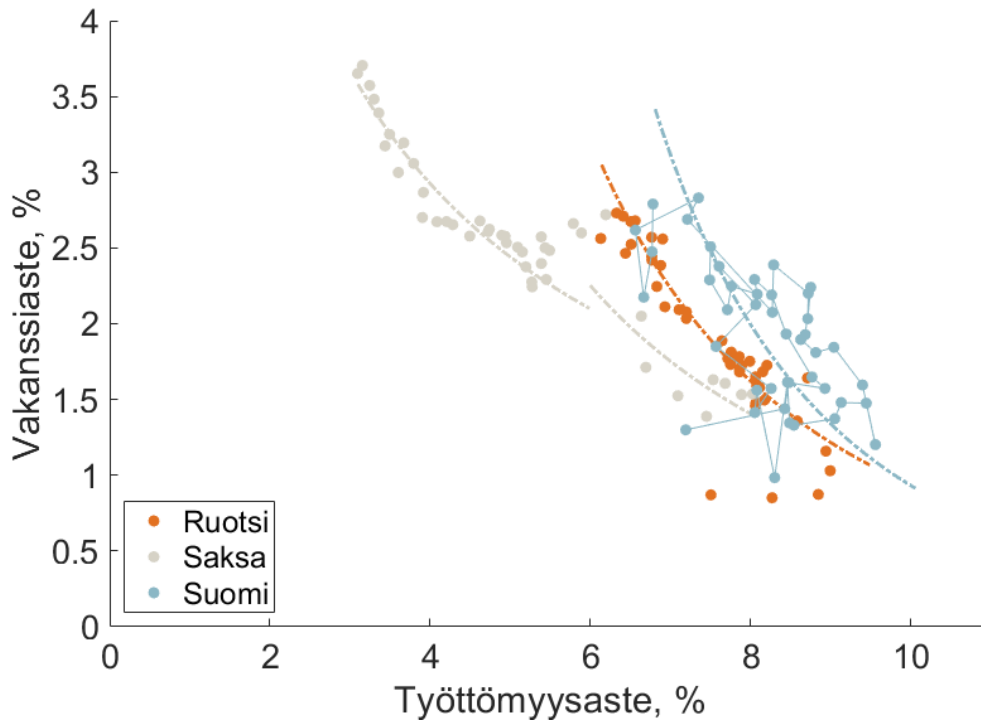
Työvoimatutkimuksen mukaan kaksi kolmasosaa aktiivisista työttömistä vuonna 2019 oli ollut työttömänä alle 6 kuukautta. Työ- ja elinkoivoministeriön rekisteriaineiston mukaan pitkäaikaistyöttömien eli yli 12 kuukautta rekisteröityneenä olleiden määrä on laskenut tasaisesti kahden viime vuoden aikana.

Suomalaisen liiketalouden<sup>3</sup> vakanssiaste oli ennätysellisen korkealla tasolla vuonna 2019. Suomen, Ruotsin ja Saksan vakanssiasteita ja työttömyysasteita<sup>4</sup> havainnollistetaan Beveridge-käyrillä kuviossa 2.3.4. Käyrien nouseminen samaan suuntaan kuvaa sitä, kuinka vakanssiasteen ja työttömyysasteen muutokset eri maissa ovat yhteydessä toisiinsa. Vasemmalle ylöspäin suuntautuva liike käyrällä kuvaa talouden nousukautta. Käyrän liikkeitä vasemmalle ja oikealle sekä muutokset sen jyrkkyydessä indikoivat työmarkkinaolosuhteiden muuttumista.

<sup>3</sup> Tässä viitataan Eurostatin "business economy" -termiin, joka yhdistää teollisuuden, rakentamisen palveluiden toimialat mutta jättää pois holding-yhtiöt, maa- ja metsätalouden, kalatalouden, julkisen sektorin ja ei-markkinaehtoisuuden toiminnan.

<sup>4</sup> Vakanssiasteet viittaavat liiketalouden vakanssiasteisiin ja työttömyysasteet koko talouden työvoimatutkimuksen mukaisiin työttömyysasteisiin. Liiketalouden vakanssien käytön avulla vertailussa poistetaan muutokset julkisen sektorin työllisyydessä ja avointen työpaikkojen määrissä. Tilastolähteenä ovat Eurostatin tilastot, mutta kausitasoitus perustuu X13-ARIMA-SEATS-menetelmään.

Kuvio 2.3.4. Muutos vakanssiasteissa\* ja työttömyysasteissa valituissa talouksissa 2009N1:n ja 2019N2:n välillä.

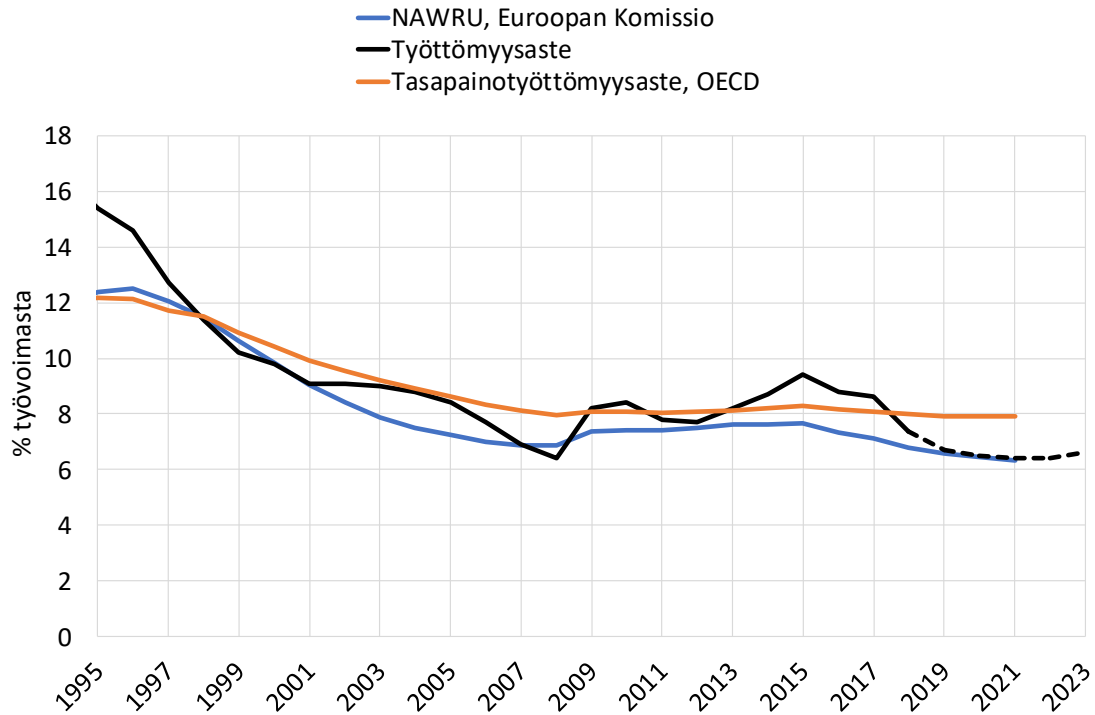


Lähteet: Euroopan komissio ja arviointineuvoston laskelmat.

\*Vakanssiaste ja työttömyysaste perustuvat kyselytutkimuksiin.

Vuonna 2009 kunkin maan työttömyysaste oli noin 8 prosentissa. Kuluneen 10 vuoden aikana maiden vakanssiasteet ovat nousseet, mutta muutokset työttömyysasteessa vaihtelevat maasta toiseen. Saksan Beveridge-käyrällä työttömyys laskee eniten vakanssien määrän kasvaessa. Käyrä jyrkentyy työttömyysasteen pienentyessä. Kuviossa 2.3.4 kuvattu vakanssiasteen ja työttömyysasteen suhde ei ole vakio. Viime aikoina Suomen työttömyysaste ja vakanssiaste ovat laskeneet, mikä saattaa olla merkki rakenteellisesta muutoksesta työmarkkinoiden toiminnassa. Samanlainen muutos näyttää tapahtuneen Saksassa viimeisimmän suhdannekierron aikana vuonna 2013.

Kuvio 2.3.5. Työttömyysaste on trendinsä alapuolella ja lähes ainoastaan rakenteellista.



Lähteet: OECD, AMECO-tietokanta, Tilastokeskus. Vuosien 2019–2023 luvut perustuvat valtiovarainministeriön joulukuun 2019 ennusteeseen.

Viime vuosien aikana tapahtunut työttömyysasteen pieneneminen on tapahtunut ilman inflaatiopaineita. Tämä voidaan tulkita niin, että rakenteellinen työttömyysaste eli NAIRU/NAWRU<sup>5</sup> on laskenut. Euroopan komission ja OECD:n arviot Suomen rakenteellisesta työttömyysasteesta on esitetty kuviossa 2.3.5. Komission arvion mukaan Suomen työttömyys on nyt rakenteellisella tasollaan. Toisaalta OECD:n arvion mukaan työttömyys on reilusti tasapainotasonsa alapuolella. Arvioiden erilaisuus on seurausta valituista menetelmistä. Euroopan komissio käyttää rakennetyöttömyyden arvioimisessa apunaan työttömyysasteen ja palkkainflaation välistä riippuvuutta. OECD:n arvio on lähempänä yhden muuttujan suotimella saatavia tuloksia, ks. kehikko 2.1.

<sup>5</sup> NAIRU eli Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment ja NAWRU eli Non-Accelerating Wage Rate of unemployment kuvaavat sellaista työttömyysasteen tasoa, joka ei kiihdytä hinta- tai palkkainflaatiota.



## Kehikko 2.1. Yhden ja useamman muuttujan suotimet.

Useat kotimaiset tutkimuslaitokset, kuten valtiovarainministeriö, Suomen Pankki ja ETLA, julkaisevat arvionsa Suomen tuotantokuilusta puolen vuoden välein. Nämä organisaatiot arvioivat tuotantokuilua vuosiaineistoon sekä ennusteisiin perustuvien menetelmien avulla. Ennusteiden käyttäminen tekee tuotantokuilun estimoinnista hankalaa, sillä ne lisäävät tuloksien epävarmuutta. Tuotantokuilua koskevan ajantasaisen tiedon saaminen edellyttää neljännesvuosiaineistoihin perustuvan metodologian käyttämistä. Tässä kehiössä tarkastellaan yhtä mahdollista lähestymistapaa.

Hodrick ja Prescottin (1997) kehittämää yhden muuttujan suodinta eli HP-suodinta käytetään usein BKT:n trendin tai potentiaalisen BKT:n empiiriseen arvioimiseen. Arviot BKT:stä muuttuvat tilastojen päivittyessä ja neljännesvuositilinpitoon tehtävillä tarkistuksilla on suuret vaikutukset yhden muuttujan suotimella tehtyihin laskelmiin. Tämä on ongelmallista analyysistä tehtävien johtopäätösten kannalta, ja niin kutsuttu päätepiesteongelma on erityisen suuri pientä avotaloutta arvioitaessa. Kansantalouden neljännesvuositilinpidoon tiedot tarkentuvat usein merkittävästi julkaisujen välillä. Kuvio B2.1 havainnollistaa tilastojen tarkentumisesta aiheutuvaa ongelmaa. Vasemmassa kuviossa kuvataan Suomen BKT:n vuosikasvuvauhtia aikavälillä 1996N1–2019N3. Kuvio kattaa kaikki neljännesvuositilinpidoon julkaisut maaliskuusta 2002 elokuuhun 2019, ja aineisto on kerätty OECD:n tietokannasta. Oikea kuvio kuvaa todellisen BKT:n ja HP-suotimella estimoidun trendin välistä eroa kullakin edellä mainitulla aikasarjalla.

Kuvio B2.1. Uudet havainnot ja tietojen tarkentuminen vaikeuttavat suhdannekuvan muodostamista.



Lähteet: OECD ja Talouspolitiikan arviointineuvosto.

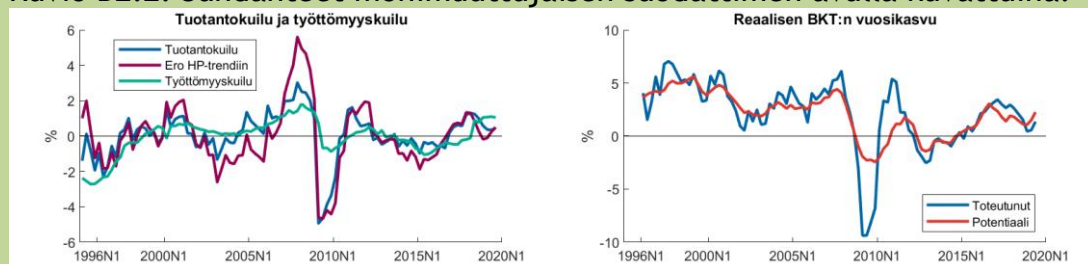
Suurista tarkistuksista aiheutuvaa ongelmaa voidaan pienentää käyttämällä yhden muuttujan suotimen sijaan kahden tai useamman muuttujan suodinta. Arvio tuotantokuilusta säilyy vakaampana aineiston päivittyessä, jos

sen estimoinnissa on käytetty myös aineistoja, jotka eivät tarkennu. Tällaisia ovat esimerkiksi kyselyaineistot.

Suhdannesyklin nykyisestä vaiheesta sekä potentiaalisesta tuotannosta voidaan saada ajankohtaista tietoa monen muuttujan suotimen menetelmään (multivariate filtering, MVF) perustuvan mallin avulla. Estimoinnissa käytetty MVF-menetelmä yhdistää toteutuneen ja potentiaalisen BKT:n sekä työttömyyden, pohjainflaation ja teollisuuden kapasiteetin käyttöasteen välisiä yhteyksiä pieneen makrotalousmalliin. Malli pohjautuu Benesin ym. (2010) tutkimuksessa käytettyyn malliin, sillä erotuksella, että siihen on lisätty tuotantokuiluun kohdistuvia odotuksia kuvaava muuttuja.

Mallin avulla voidaan laskea BKT:n, työttömyysasteen ja kapasiteetin käyttöasteen trendit. Kuvion B2.2 vasen kuvio esittää näihin perustuvat tuotanto- ja työttömyyskuilut sekä HP-suotimeen perustuvan tuotantokuilun. Positiivinen työttömyyskuilu viittaa tilanteeseen, jossa työttömyysaste alittaa tasapainotasonsa. Kuvion B2.2 oikea kuvio esittää BKT:n vuosikasvun sekä mallin mukaisen potentiaalisen tuotannon kasvuvauhdin vaihtelun.

Kuvio B2.2. Suhdanteet monimuuttujaisen suodattimen avulla kuvattuina.



Lähde: Talouspolitiikan arviointineuvosto.

Koska mallilla on tarkoitus saada ajankohtainen kuva suhdannetilanteesta, testaamme tulosten luotettavuutta käyttämällä yllä mainittuja OECD:n tilastotietoja. Tarvittavista aikasarjoista vain BKT:n tiedot tarkentuvat ajan myötä, eivätkä mallin muut muuttujat tarkennu ensimmäisen julkaisun jälkeen. Monimuuttujasuotimen tulokset tarkentuvat vähemmän kuin HP-suotimeen perustuvat arviot.

Kuvio B2.3. Monimuuttujasuotimeen perustuvat tuotantokuiluarviot tarkentuvat suhteellisen vähän tilastotiedon päivittyessä.



Esitetty monimuuttujasuodin auttaa ajantasaisen suhdannekuvan muodostamisessa. Mallissa käytettävien tarkentumattomien aikasarjojen suuri määrä vähentää tilinpidon tarkentumisen vaikutusta tuotantokuiluarvioon. Toisaalta mallin tuottaman tuotantokuilun varianssi on pienempi kuin tuotantofunktiomenetelmällä tuotetun tuotantokuilun varianssi.

## 2.4. Arviointineuvoston näkemykset

Suomen talouden noususuhdanne saavutti huippunsa 2017–2018, jonka jälkeen talouskasvu on hidastunut. Työllisyys on kasvanut erittäin korkeaksi, ja työttömyys vaikuttaa olevan rakenteellisella tasollaan tai jopa sen alapuolella.

Välitöntä finanssipoliittista elvytystä ei tarvita, koska tuotantokuilu on vielä lievästi positiivinen.

Vaikuttaa siltä, että talouden suhdanne viilenee suurimmissa EU-maissa ja rahapolitiikka pysyy elvyttävänä. Näin ollen Suomen talouskasvun hidastuminen liittyy kansainvälisen talouden suhdannevaihteluihin.

Jatkuvasti kasvavat ongelmat työvoiman saatavuudessa liittyvät suhdannetilanteeseen. Samat ongelmat koskevat myös muita Euroopan maita.

Talouskasvun hidastuminen sekä ongelmat työvoiman saatavuudessa huomioon ottaen on epätodennäköistä, että 75 prosentin työllisyystavoite saavutettaisiin ilman työmarkkinoiden rakenteiden uudistamista.

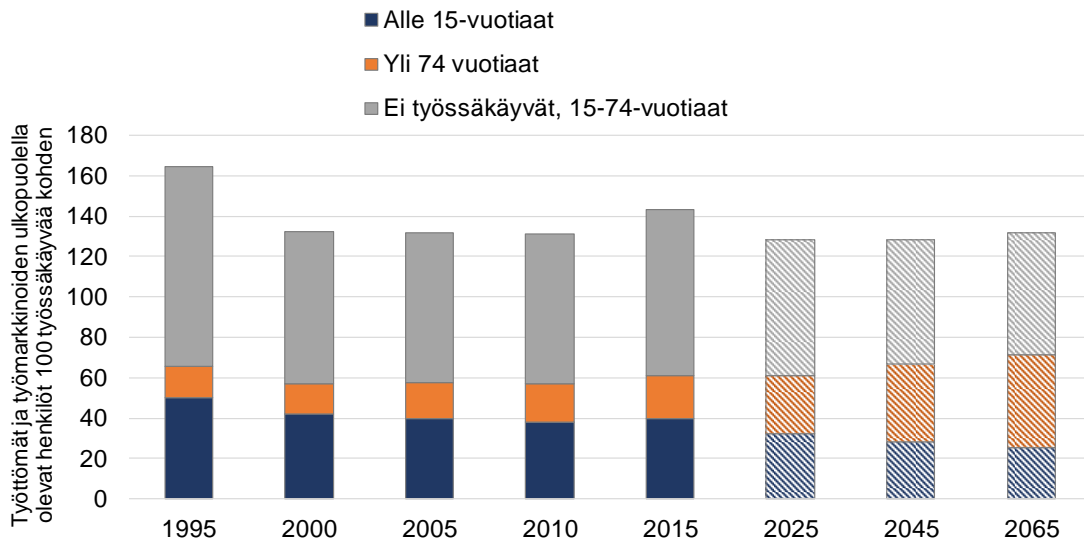
Ennusteisiin sisältyy epävarmuutta, joka pitäisi ottaa huomioon finanssipoliitiikan linjaa muodostettaessa. Finanssipoliitiikan liikkumavaran ylläpitäminen ja lisääminen parantavat julkisen talouden kykyä tukea kotimaista taloutta tarvittaessa.

### 3. Työllisyyspolitiikka

Hallitusohjelmassa määritettyjen työllisyystavoitteiden mukaan Suomen työllisyysasteen tulisi nousta 75 prosenttiin vuoteen 2023 mennessä. Työllisyysastetavoite on myös ilmaistu tavoitteena toteuttaa politiikkatoimenpiteitä, jotka kasvattavat työllisten määrää 60 000 henkilöllä. Työllisyystavoitteen taustalla on julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvarmistaminen, ja työllisyysasteen kasvu mainitaankin hallitusohjelmassa yhtenä valtion pääasiallisista tulojen kasvun lähteistä hallituskauden aikana.

Työllisyyden kasvu on keskeinen elementti Suomen julkisen talouden ja hyvinvointivaltion kestävyysvarmistamisen kannalta. Kuviossa 3.1 tarkastellaan niin sanottua taloudellista huoltosuhdetta, joka kuvaa ei-työllisten määrää sataa työssä käyvää kohden. Vaikka taloudellisen huoltosuhteen ennustetaan pysyvän melko vakaana tulevaisuudessa, sekä työvoiman ulkopuolella olevien eläkeläisten osuuden että kalliista vanhustenhuollosta riippuvaisten henkilöiden lukumäärän on ennustettu kasvavan.

Kuvio 3.1. Taloudellinen huoltosuhde pysyy vakaana, mutta työvoimaan kuulumattoman väestön ikärakenne muuttuu.



Lähde: Tilastokeskus. Työllisyysennuste perustuu Eläketurvakeskuksen arvioon.

Suomen valtiontalous on ollut alijäämäinen viimeisen kymmenen vuoden ajan. Budjetin tasapainottaminen vaatii sekä julkisen talouden sopeuttamista että julkisen sektorin tulojen kasvattamista työllisyysasteen ja tuottavuuden kasvun kautta. Hallituksen politiikalla voidaan vaikuttaa suoraviivaisemmin työllisyysasteen kasvuun kuin tuottavuuteen. Tältä kannalta työllisyysasteen kasvattaminen on järkevä poliittinen tavoite ja hallitusohjelman työllisyyspolitiikkaan kohdistuva painopiste on hyvin valittu.

Julkistalouden tasapainottamisen ei tulisi kuitenkaan olla työllisyyspolitiikan ainoa tavoite. Laajojen työmarkkinasopimusten ja aikaisempien hallitusten harjoittaman työllisyyspolitiikan muovaamat suomalaiset työmarkkinarakenteet vaikuttavat työvoiman ulkopuolella olevien ihmisten työllistymismahdollisuuksiin. Työmarkkinoille osallistumisella on myös sosiaalinen ulottuvuus, joten yksöisten tarpeiden mukaista työllistymistä olisi parannettava.

Tässä luvussa arvioidaan hallituksen työllisyyspolitiikkaa ja sen tavoitteita, keskustellaan suomalaisten työmarkkinoiden rakenteista ja kuvaillaan, millaisia pääperiaatteita yhteiskuntapolitiikan työllisyysvaikutusten arvioimisessa käytetään.

### 3.1. Työllisyyspolitiikan tavoitteet

Hallituksen tavoitteena on nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuoteen 2023 mennessä. Lisäksi hallitusohjelma sisältää tavoitteen laskea työttömyysastetta 4,8 prosenttiin samalla aikataululla. Tarkempi kuva hallituksen tavoitteista kasvattaa työllisyyttä saadaan vertailemalla työllisyysaste- ja työttömyysastetavoitteita. Suoraviivaisia oletuksia käyttämällä saadaan selville, että noin 4/5 työllisyyden tavoitellusta kasvusta on tarkoitus tulla työttömyyden alentumisen kautta ja lopun työvoiman kasvun kautta<sup>6</sup> (Seuri 2019b). Tilastojen valossa vastaavanlainen osallistumisasteen nousu ei ole poikkeuksellinen, vaikka sijaitseekin historiallisten havaintojen jakauman yläpäässä. Tarkasteltaessa vuosien 1989–2018 ajalle sijoittuvia sellaisia neljän vuoden periodeja, joiden aikana työttömyys on laskenut ja työllisyys kasvanut, havaitaan, että työttömien lukumäärä on laskenut keskimäärin 60 prosenttia suhteessa työllistyneiden lukumäärän kasvuun. Edellä olevan toteamuksen tarkoituksena ei ole ottaa kantaa hallituksen työllistämistavoitteiden realistisuuteen tai johdonmukaisuuteen, vaan pyrkiä ymmärtämään, minkä ryhmän työllisyyden kasvamisessa hallitus näkee eniten potentiaalia. Vaikuttaa siltä, että hallitus uskoo työllisyyden kasvavan nimenomaan aktiivisten työttömien keskuudessa.

Hallitus julistaa ohjelmassaan olevansa ”vahvasti sitoutunut” 75 prosentin työllisyysastetavoitteeseensa ”normaalin kansainvälisen ja siitä heijastuvan kotimaisen talouskehityksen oloissa”. Työllisyysasteen kasvu on kaikista tärkein yksittäinen hallitusohjelmassa mainittu elementti, jonka avulla hallitus aikoo lisätä tuloja ja vakauttaa valtiontalouden lopettaakseen nettomääräisen lainanoton vuoteen 2023 mennessä. Kuten hallitusohjelmassa mainitaan, työllisyyden kasvun vaikutus taloudelliseen kestävyYTEEN saattaa vaihdella syntyneiden työpaikkojen luonteen tai harjoitetun työllisyyspolitiikan vuoksi.

Hallitus sitoutuu lukuisiin periaatteisiin, mutta määrittelee hallitusohjelmassaan vain muutamia politiikkatoimenpiteitä, joilla tavoitteet aiotaan saavuttaa. Seuraavassa tarkastellaan joitakin hallitusohjelman periaatteita, joihin hallitus on työvoimapolitiikassaan sitoutunut:

---

<sup>6</sup> Työllisyyden tavoiteltu kasvu kohottaisi osallistumisastetta noin 0,3 prosenttiyksiköllä.

- Sen lisäksi, että hallitus seuraa 15–64-vuotiaiden työllisyysastetta, se aikoo myös seurata 20–69-vuotiaiden työllisyysastetta, tehtyjä työtunteja, kokopäivätoimissa olevien työllisten määrää ja työpaikkojen laatua.
- Hallitus arvioi jatkuvasti työllisyysasteen nousua tavoitteeseensa verrattuna. Työllisyyden kasvun kehitystä seurataan myös vuosittain julkisen talouden suunnitelman ja budjettiriihen yhteydessä sekä hallituksen puolivälitarkastelussa.
- Hallitus on sitoutunut siihen, ettei se tee yhtäkään negatiivisesti työllisyyteen vaikuttavaa politiikkatoimenpidettä kompensoimatta sitä samalla jollain toisella toimenpiteellä, jolla on vähintään yhtä tehokkaat työllisyysvaikutukset.

Hallitusohjelmassa on vain vähän tietoa siitä, miten työllistämistavoitteita seurataan ja millä tavalla talouspolitiikka vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen:

”Näiden ja muiden toimenpiteiden yhteisvaikutuksena haetaan vähintään 60 000 lisätyöllistä edellä tarkoitettussa normaalissa suhdannetilanteessa. Edellä tarkoitetuista toimenpiteistä on puolet valmiina elokuun 2020 budjettiriihen mennessä. Ellei näin ole, budjettiriihessä arvioidaan aiemmin päätetyt menolisäyksiä, jotka on tehty suhteessa tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.”

Hallituksella tulisi olla elokuuhun 2020 mennessä tiedossaan työllisyyttä 30 000 ihmisellä lisäävät toimenpiteet, tai muussa tapauksessa aikaisemmin mainitut menolisäykset ”arvioidaan”. Edellä oleva lainaus herättää kysymyksiä siitä, mitä työllisyystavoitteen toiselle puoliskolle tapahtuu. Milloin hallitus arvioi sitä, miten loput 30 000 työpaikkaa on onnistuttu luomaan? Sitoutuuko hallitus arvioimaan lainauksessa mainittuja menolisäyksiä, jos tälle työllistymistavoitteen toiselle puoliskalle ei löydetä toimenpiteitä? Hallituksen tulisi selventää asemaansa työllistymistavoitteiden saavuttamisessa parantaakseen toimintansa läpinäkyvyyttä ja vähentääkseen siihen liittyvää epävarmuutta.

Hallituksen työllistämistavoite viittaa hallituksen päätösperäisten toimenpiteiden etukäteen arvioituun työllistämisaikutukseen. Verrattuna perinteisempään tapaan, jossa hallitus pyrkii vain tähtäämään tiettyyn



työllisyysasteeseen, on viestintä uudesta menettelystä suurelle yleisölle haastavampaa. Nykyinen työllisyystavoite on kuitenkin oikein toteutettuna vanhaa mielekkäämpi, sillä tavoitteen seuraaminen ja arviointi ovat helpommin toteutettavissa.

Yhden hallituskauden aikana saavutettuun työllisyyden kasvuun vaikuttavat lukuisat tekijät, minkä vuoksi hallituksen työllisyyspolitiikan onnistumisen arviointi on erittäin vaikeaa. Lisäksi hallituskauden alussa neljän vuoden päähän asetettu työllisyystavoite voi johtaa työllisyyspolitiikan lyhytnäköisyyteen. Vaikka nykyisen hallituksen etukäteen määritelty työllisyystavoite onkin vuodelle 2023, tavoitteen uudelleenmäärittely myöhempään ajankohtaan tuskin vaikuttaisi hallituksen uskottavuuteen. Tämä johtuu siitä, että tavoitteen toteutumista arvioidaan joka tapauksessa jo ennen vuoden 2023 loppua.

Etukäteen asetetun työllisyyden kasvutavoitteen saavuttaminen on haastavampaa kuin pelkkään työllisyystavoitteeseen pyrkiminen. Hallituksen työllisyyspolitiikan vaikutuksia arvioidaan säännöllisesti, ja talouspolitiikan arviointineuvosto on kommentoinut näitä arviointeja rutiininomaisesti. Ehdollistaessaan osan menopäätöksistä työllisyystavoitteen saavuttamiseen hallitus on lisännyt asian painoarvoa huomattavasti. Arviointeihin liittyviä oletuksia koskeva talouskeskustelu, joka käsittelee esimerkiksi työvoiman kysyntäjoustoja tai kilpailukykypakettia, voi vaikuttaa hyvinkin akateemiselta. Tulevina vuosina nämä oletukset määrittävät periaatteessa suoraan sitä, kohdistetaanko palveluihin ja sosiaalietuuksiin leikkauksia. Tämä asettaa haasteita sekä itse hallitukselle sen toimenpiteiden arvioimiseen että yhteiskunnalle varmistaa hallituksen arvioinnin luotettavuus.

Talouspolitiikan arviointineuvosto arvioi hallituksen toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia mandaattinsa mukaisesti. Tällä hetkellä hallitus valmistelelee yhä toimenpiteitä, joilla sen asettama työllisyystavoite saavutettaisiin. Kuten hallitus on maininnut, puolet vaadittavista toimenpiteistä tulisi olla määriteltyinä ennen syksyllä 2020 pidettävää budjettiriihtä. Arviointineuvosto arvioi näitä toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia seuraavassa raportissaan. Tässä raportissa keskustellaan kuitenkin muutamista työllisyysvaikutuksien arvioimiseen liittyvistä haasteista ja peruseriaatteista.

Työllisyysvaikutusten arvioimiseen voidaan ajatella liittyvän kolme pääperiaatetta. Ensinnäkin päätösperäisten toimenpiteiden tulisi olla identifioitavissa. Useimmissa tapauksissa tämä on hyvin suoraviivaista, mutta toisinaan

toimenpiteiden määrittelyyn voi liittyä myös haasteita. Voidaanko esimerkiksi tuloveroasteikon inflaatiokorjauksia pitää päätösperäisinä toimenpiteinä? Tuloveroasteikon muuttaminen perustuu aina päätökseen, mutta esimerkiksi pitkän aikavälin kestävyysvajelaskelmissa inflaatiokorjauksen oletetaan tapahtuvan automaattisesti.

Toiseksi hallituksen on määritettävä, onko toimenpide nimenomaan hallituksen toimenpide vai ei. Tämä voi vaikuttaa triviaalilta, mutta useimmissa tapauksissa näin ei ole. Jotkut päätösperäisistä toimenpiteistä ovat lähtöisin edellisten hallitusten päätöksistä, ja osa toimenpiteistä on muiden hallinnollisten elimien päätöksiä. Esimerkiksi työttömyysvakuutusmaksut ovat eduskunnan virallisesti säättämiä, mutta ehdotus maksujen säättämisestä tulee sosiaali- ja terveysministeriön kautta työllisyysrahastosta. Rahasto laatii ehdotuksensa lain suomien tiukkojen rajoitusten mukaan. Samankaltainen tilanne nousee esille, kun tarkastellaan ns. eläkeputken alaikärajan nostoa. Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että uudistusta ovat hallitukselle esittäneet työmarkkinajärjestöt edellisen hallituskauden aikana käytyjen neuvottelujen pohjalta.

Edellä mainitussa kahdessa esimerkkitapauksessa saattaisi olla houkuttelevaa käyttää tiettyä toimenpidettä vain, jos se parantaisi työllisyyttä, ja jättää se pois, mikäli se heikentää työllisyyttä. Hallituksen tulisi käsitellä toimenpiteitä tasapuolisesti ja yleisiä periaatteita noudattaen.

Viimeiseksi hallituksen tulisi arvioida kunkin toimenpiteen työllisyysvaikutuksia. Kuten edellä mainitaan, valtionhallinto tekee jo arviointeja säännöllisesti ja hyvällä asiantuntemuksella, mutta uuden hallituksen tavoitteet lisäävät arviointien vaatimuksia niin laajuuden kuin tarkkuuden osalta. Alla olevat periaatteet voivat olla hyödyllisiä hallituksen päätösperäisten toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia arvioitaessa:

1. Hallituksen politiikkatoimenpiteiden työllisyysvaikutukset tulisi arvioida kattavasti. Työllisyysvaikutusten arviointiin ei pitäisi sisällyttää

vain työllisyyden lisäämiseen tähtääviä päätösperäisiä työllisyyspolitiikan toimenpiteitä vaan myös sellaiset toimenpiteet joilla on ollut tarkoittamattomia seurauksia työllisyyteen.<sup>7</sup>

2. Työllisyyden tulisi kasvaa pysyvästi, tai ainakin kasvun tulisi olla pitkäkestoista.
3. Työllisyyden kasvun laatua tulisi arvioida, mikäli se on mahdollista. Työllisyyden kasvun laadusta keskusteleminen on erityisen tärkeää sen taloudellisen vaikutuksen kannalta.
4. Poliittikkatoimenpiteiden mahdollisia epäsuoria vaikutuksia olisi arvioitava mahdollisuuksien mukaan. Kansainväliset tutkimustulokset osoittavat, että työllisyysohjelmiin osallistuneiden työttömien työllisyys on noussut osittain muiden työnhakijoiden kustannuksella (esim. Crepon ym. 2013).
5. Hallituksen omat poliittikkatoimenpiteet olisi määriteltävä huolellisesti. Työnantajamaksujen muutokset ja niin kutsuttu eläkeputki ovat esimerkkejä poliittisista toimista, joiden alkuperää on vaikea määrittää.
6. Tuloveroasteikon kaikille tulotasoille tehtäviä ennustetun ansiotasoindeksin mukaisia indeksitarkastuksia ei tulisi määritellä poliittikkatoimiksi. Kaikkia em. indeksikorjauksesta poikkeavia muutoksia voidaan pitää harkinnanvaraisina veromuutoksina, joilla on mahdollinen työllisyysvaikutus.
7. Hallituksen tavoite on määrällinen, joten sen saavuttamista tulisi arvioida määrällisesti tiettyyn pisteeseen asti. Vaikeasti mitattavissa olevat asiat tulisi kuvailla laadullisesti.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi sosiaaliturvaetuksien tason nostaminen tai aktiivimallin sanktioiden poistaminen. Kokonaisvaltaisuus on myös linjassa sen hallitusohjelmassa linjatun periaatteen kanssa, jonka mukaan työllisyysvaikutuksiltaan negatiivisiin toimiin ei ryhdytä ilman samanaikaisia työllisyyttä kasvattavia toimia.

<sup>8</sup> Esimerkiksi monia epävarmuuksia voidaan ainoastaan kuvata laadullisesti (esim. "uudistuksen vaikutuksiin liittyvä epävarmuus on suhteellisen suuri" tai "vaikutusarvio on luultavammin yli- kuin aliarvioiva") ja osittain määrällisesti ("tämän harhan suuruus on lähes varmasti alle 1000 työpaikka").

8. Arvioitaessa usean samanaikaisen politiikkamuutoksen työllisyysvaikutuksia, on otettava huomioon toimien yhteisvaikutukset.

Edellä luetellut periaatteet auttavat arvioimaan, miten hyvin hallitus on onnistunut saavuttamaan työllisyystavoitteensa. Toimenpiteiden työllisyysvaikutukset voivat erota toisistaan niin suuruudeltaan kuin ajoitukseltaan. Hallituksen työllisyyspolitiikan olisi nostettava työllisyyttä jo hallituskauden aikana tai keskipitkällä aikavälillä, sillä hallitus on jo lisännyt valtion pysyviä menoja. Nämä menolisäykset olisi tarkoitus rahoittaa työllisyyden kasvulla, joten ideaalitulanteessa työllisyysaste nousisi jo vuoden 2020 aikana. On kuitenkin syytä muistaa, että osalla potentiaalisista työllisyyttä nostavista toimenpiteistä on laskeva rajahyöty. Toiset toimenpiteet ovat puolestaan tehokkaita pitkällä aikavälillä, mutta niillä saattaa olla negatiivisia lyhyen aikavälin vaikutuksia.

Hallituksen työllisyyspolitiikan vaikutusten virallinen arvioiminen tulee olemaan haastava mutta tärkeä tehtävä. Hallituksen tulisi kohdentaa riittävästi resursseja tätä tehtävää varten. Arviointi olisi myös toteutettava läpinäkyvästi, ja sen tulisi olla poliittisesti riippumattonta. Vaikka valtiovarainministeriön makrotaloudellisten ennusteiden riippumattomuus on lainsäädännöllä turvattu, ei hallituksen päätösperäisten toimenpiteiden arvioinnille ole vastaavaa taetta.

### **3.2. Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma**

Työnhakija ja työnantaja kohtaavat toisensa työmarkkinoilla. Ideaalitulanteessa työmarkkinat yhdistäisivät toisiinsa työnhakijoiksi ilmoittautuneet potentiaaliset työntekijät sekä uutta työntekijää hakevat työnantajat. Työntekijän ja työnantajan kohtaaminen ja työsuhteen syntyminen lisää molempien osapuolten hyvinvointia.

Parhaassa mahdollisessa tapauksessa työmarkkinat kohdentaisivat työnhakijat ja työntekijät toisiinsa välittömästi ja ilman kustannuksia. Todellisuudessa näin ei ole, vaan työnhakijat joutuvat käyttämään aikaansa ja muita resurssejaan löytääkseen itselleen sopivan työn. Uutta työntekijää etsivät työnantajatkaan eivät selviä kustannuksetta. Työmarkkinoiden tehokkuus riippuu pitkälti siitä, kuinka nopeasti ja vaivatta työntekijät ja työnantajat kohtaavat toisensa. Tämä vaikuttaa puolestaan koko talouteen. Työmarkkinoiden tehokkuuden parantaminen on myös poliittisesti houkutteleva tavoite.

Tässä aluvussa käsitellään muutamia yleisimpiä indikaattoreita, joilla voidaan tutkia suomalaisten työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaa eli työntekijöiden ja vapaiden työpaikkojen kohtaamattomuutta. Näiden indikaattorien avulla voidaan tarkastella kohtaanto-ongelman kehittymistä yli ajan sekä ongelman mahdollisia alueellisia tai ammatillisia ulottuvuuksia. Tarkastelussa käytetään työ- ja elinkeinoministeriön vakanssiaineistoa, joka on kerätty paikallisilta työvoimatoimistoilta.<sup>9</sup> Vakanssiaineisto mahdollistaa kohtaanto-ongelman yksityiskohtaisen tutkimisen.

Kohtaanto-ongelman tarkastelussa käytetyt indikaattorit vaativat melko yksityiskohtaisen aineiston. Rekisteriaineistoon saattaa kuitenkin liittyä sudenkuoppia – vakanssien määrän muutokset saattavat johtua muutoksista työpaikkojen julkaisemisessa tai vakanssien luokittelutavan vaihtelusta. Kaiken kaikkiaan vakanssien suhteellinen osuus kahdessa aineistolähteessä vaikuttaa pysyvän tasaisena vuosina 2013–2018.

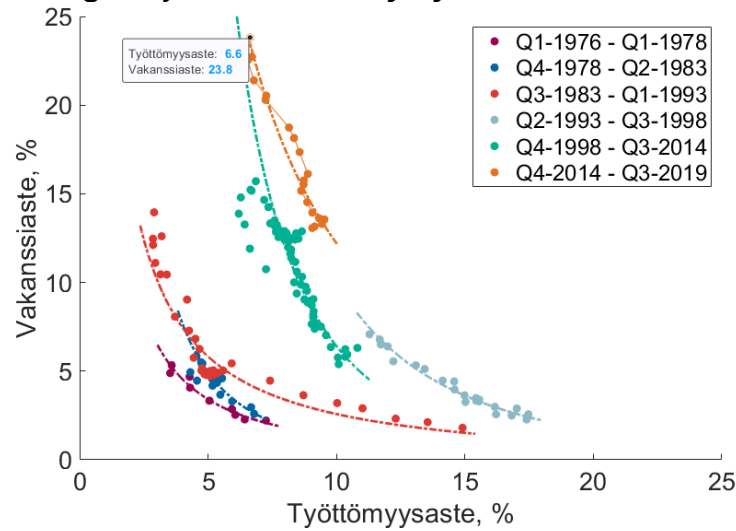
Vakanssiaineiston lisäksi tutkimuksessa käytetään työttömien määrää kuvaavaa aineistoa, joka on yhdistetty paikallisilta työvoimatoimistoilta saaduista aineistoista. Kohtaanto-ongelman tutkimiseen käytetään myös Tilastokeskuksen Työssäkäyntitilastosta saatua työllisten määrää kuvaavaa aineistoa.

Kuviossa 3.2.1 näkyy yleisesti työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman havainnoimiseen käytetty Beveridge-käyrä, joka esittää vakanssiasteen ja työttömyysasteen välistä suhdetta yli ajan. Sekä vakanssi- että työttömyysaste on määritetty suhteessa työvoiman määrään. Käyrä havainnollistaa vakanssien määrän suhdetta työttömyysasteeseen.

---

<sup>9</sup> Toinen mahdollinen tietolähde on Tilastokeskuksen julkaisema tilasto avoimista työpaikoista. Vaikka se on potentiaalisesti parempi, koska siihen ei vaikuta työnantajien halukkuuden vaihtelu käyttää julkisia työnvälitystoimistoja, on sen käyttämä alueellinen jaottelu karkeampaa kuin TEM:n tilastossa.

Kuvio 3.2.1. Beveridge-käyrän sovitteet ajanjaksolla 1976–2019.



Lähteet: OECD, Tilastokeskus ja Talouspolitiikan arviointineuvosto.

Taloustieteen teorian perusteella siirtymät pitkin Beveridge-käyrää johtuvat talouden suhdannevaihteluista. Matalasuhdanteen aikana vakanssien määrä vähenee ja työttömyysaste nousee. Korkeasuhdanteessa vakanssien määrä kasvaa työttömyysasteen laskiessa. Beveridge-käyrän siirtyminen oikealle ja vasemmalle kuvaa puolestaan työmarkkinoiden tehokkuuden muutosta. Jos sekä työttömien että vakanssien määrä kasvaa samanaikaisesti, voidaan sen tulkita johtuvan työmarkkinoiden tehokkuuden heikkenemisestä ja kohtaanto-ongelman pahenemisesta.<sup>10</sup> Työmarkkinoiden tehokkuuden heikentyessä työttömien määrä kasvaa taloussuhdanteesta riippumatta.

Rakenteellisen työttömyyden ja suhdannevaihteluista johtuvan työttömyyden erottaminen toisistaan on vaikeaa, sillä suhdannevaihteluun liittyy kiertoliikettä käyrän ympärillä. Osa noususuhdanteen aikana avautuvista työpaikoista täyttyy viiveellä, minkä vuoksi vakanssien määrän kasvaminen ei aiheuta välitöntä laskua työttömien määrässä. Ilmiö voidaan virheellisesti tulkita kohtaanto-ongelman pahentumiseksi. Jos lähitulevaisuudessa vakanssiaste laskee ja työllisyysaste nousee kuvion 3.2.1 vihreän käyrän mukaisesti, on käyrän siirtymä oikealle vuosina 2014–2015 todennäköisemmin suhdannevaihteluiden kuin rakenteellisessa työttömyydessä tapahtuneiden muutosten aiheuttama. Beveridge-käyrää käytetäänkin tyypillisesti kohtaanto-ongelman visuaaliseen tarkasteluun.

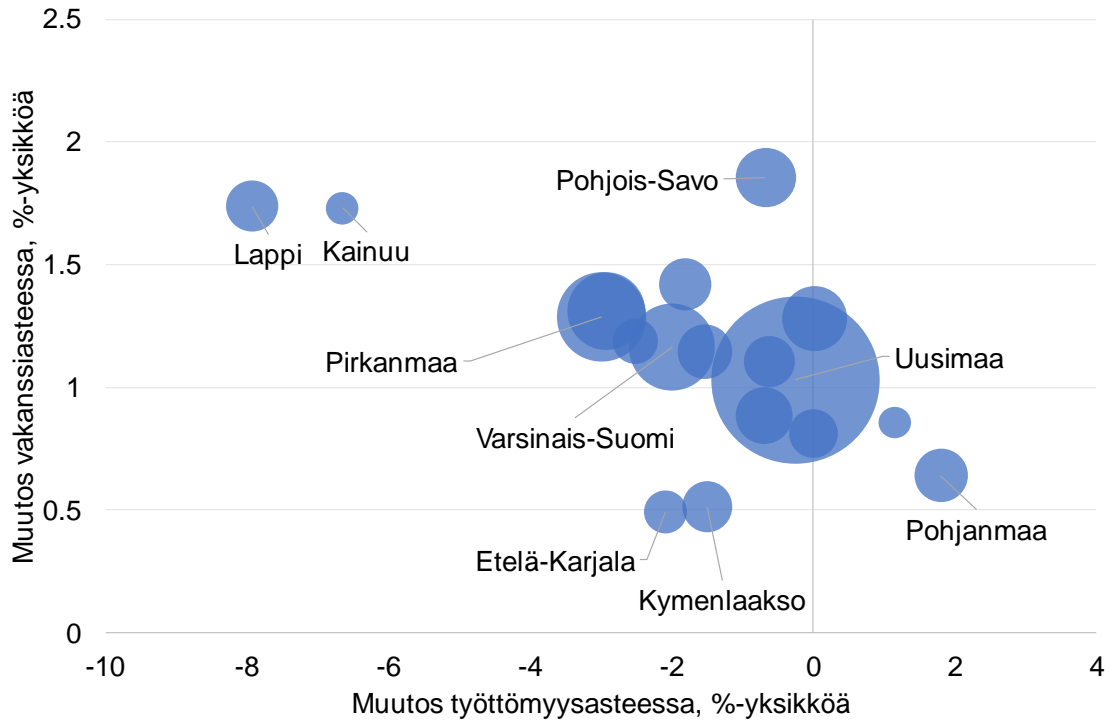
<sup>10</sup> Beveridge-käyrän siirtyminen voi johtua talouden rakenteissa tai politiikassa tapahtuvista muutoksista. Esimerkiksi työttömyyskorvausten aleneminen lisäisi todennäköisesti työn etsintää ja edelleen alentaisi työttömyysastetta annetulla vakanssiasteella. Tässä tarkastelukehikossa edellä mainitun kaltainen poliittikamuutos tulkittaisiin kohtaannon tehostumisena.

Vaikka kohtaanto-ongelma ei ole pahentunut viime vuosina, se voi silti vaikuttaa merkittävästi Suomen työttömyysasteeseen, joka on kohtalaisen korkealla tasolla usean vuoden nousukauden jälkeen.. Jotta ongelmaa voitaisiin ymmärtää syvällisemmin, on syytä tarkastella työmarkkinoiden eri lohkoilla esiintyvää työttömyyttä.

Kuviossa 3.2.2 näkyy vakanssiasteen ja työttömyysasteen välisen suhteen kehittyminen maakunnittain viimeisen viiden vuoden aikana. Pallojen koot kuvaavat maakunnan työvoiman suhteellista suuruutta. Analyysissä käytetty aineisto koostuu kolmen kuukauden keskiarvoista, jotka on laskettu kesäkuun 2014 ja kesäkuun 2019 ympärillä, mihin saakka tiedot työnhakijoiden ja vakanssien lukumääristä olivat saatavilla. Maakuntakohtaiset vakanssi- ja työttömyysasteet on jaettu kunkin maakunnan työvoimaa kuvaavalla vuosiarvolla. Työllisyyttä kuvaavat aineistot ovat saatavilla vain vuoteen 2017 asti, minkä takia ne on ekstrapoloitu vuodelle 2019 valtiovarainministeriön koko työllisyyden kasvuennusteen ja Tilastokeskuksen 16–64-vuotiaita koskevien aluekohtaisten väestöennusteiden avulla.

Sekä kooltaan suurimmat (Uusimaa, Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa) että havainnoiltaan kaikkien maakuntien keskiarvosta poikkeavat maakunnat on nimetty kuviossa 3.2.2. Maakunnat asettuvat suhteellisen hyvin suoralle joka ulottuu Lapin ja Kainuun havainnoista Pohjanmaan havaintoon. Kuvion perusteella Lapin ja Kainuun työttömyysasteet ovat laskeneet ja vakanssiasteet nousseet. Pohjanmaan työttömyysaste on kasvanut vakanssiasteen kasvun pysyessä hyvin vaatimattomana. Kehitys Pohjois-Savossa poikkeaa muista havainnoista, sillä alueen työttömyysaste ei ole laskenut, vaikka vakanssiaste on selvästi kohonnut. Pehkonen ym. (2018) ovat tutkineet vakanssi- ja työttömyysasteen suhdetta ajanjaksolla 2006–2016. Heidän tutkimustulostensa mukaan kohtaanto-ongelma on pahentunut Suomen seitsemässä suurimmassa seutukunnassa vuosien 2013–2016 aikana.

Kuvio 3.2.2. Muutos työttömyysasteessa ja vakanssiasteessa maakunnittain, 2014-2019.



Lähde: Arviointineuvoston sihteeristön laskelmat. Siniset alueet kuvaavat manner-Suomen 18 maakuntaa. Työ- ja elinkeinoministeriö on kerännyt aineiston alueellisilta työvoimatoimistoilta. Aineiston havainnot ovat kuukausittaisia. Vertailu on suoritettu vuosien 2014 ja 2019 touko–lokakuun keskiarvojen välillä.

Edellä oleva analyysi on toistettu kuviossa 3.2.3 sillä erotuksella, että alueet on korvattu ammattiluokilla, joita käytetään analyysissä työmarkkinoiden lohkoontumista kuvaavana muuttujana. Aineisto työllisten määrästä ammattiluokittain on saatavana vain vuoteen 2016 asti, joten aineisto on ekstrapoloitu vuoteen 2019 valtiovarainministeriön työllisyyden kasvuennusteiden avulla. Työllisyyden kasvun ammattiluokittain on oletettu olevan homogeenistä. Epäyhteneväisyys ammattiluokkien työllisyyskasvussa siirtäisi kuvion 3.2.3 havaintoja koillis-lounaissauntaisella akselilla, sillä sekä työllisyys- että vakanssiaste on jaettu työllisten määrällä.

Kuviossa 3.2.3 näkyvät työvoimaltaan 18 suurinta ammattiluokkaa, jotka kattavat yhteenlaskettuina yli puolet työllisten määrästä Suomessa. Analyysissä käytettyjen ammattiluokkien määrä on yhteensä 113. Kuvion oikeassa ja vasemmassa yläneljänneksessä sijaitsevat ammattiluokat eroavat toisistaan merkittävästi. Vasemmassa yläneljänneksessä sijaitsevien ammattiluokkien vakanssien määrä on lisääntynyt ja työttömyys vähentynyt, mikä indikoi noususuhdannetta. Kuvioista ilmenee, että nämä yläneljänneksessä sijaitsevien

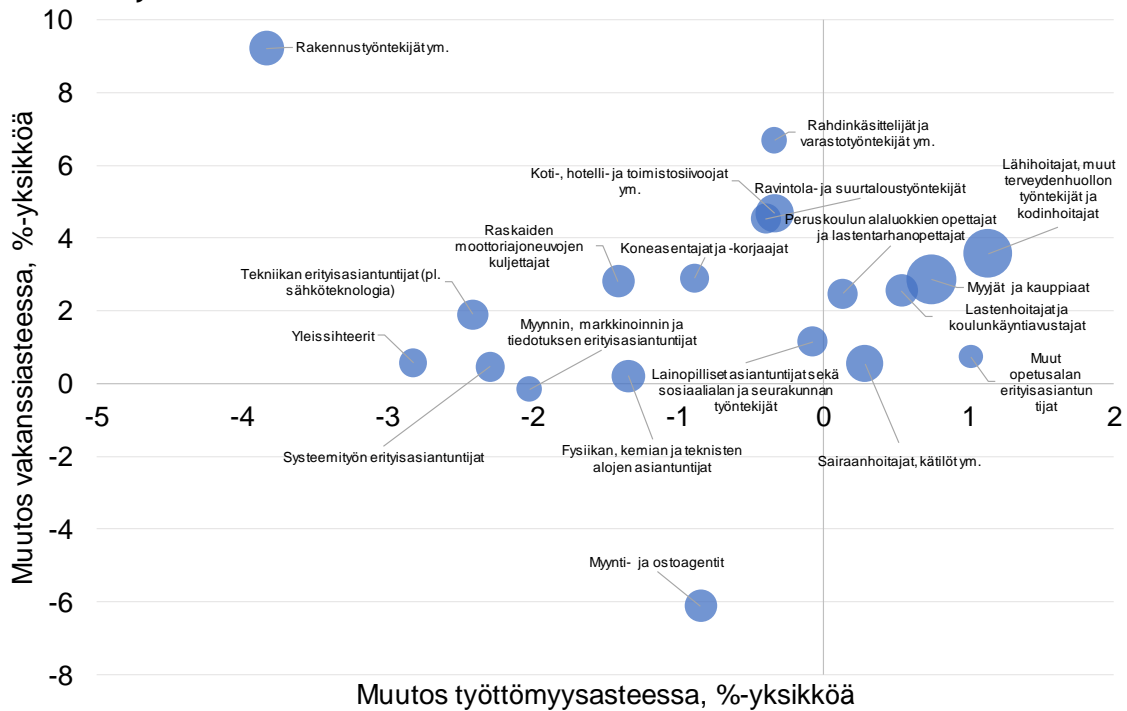


ammattiluokkien edustajat työskentelevät tyypillisesti yksityisellä sektorilla tuotantotehtävissä tai rakennusalalla. Oikeassa yläneljänneksessä olevissa ammattiluokissa sekä vakanssien määrä että työttömyys ovat kasvaneet. Tämä indikoi kohtaanto-ongelman pahentumista kyseisissä työmarkkinasegmenteissä. Oikeassa yläneljänneksessä sijaitsevien ammattiluokkien edustajat työskentelevät tyypillisesti kuntasektorin palveluksessa esimerkiksi hoitoalan ammattilaisina kunnallisissa terveystalouksissa, lastenhoidon ammattilaisina tai opettajina päiväkodeissa ja alakouluissa.<sup>11</sup> Tässä neljänneksessä sijaitsevista, yksityisellä sektorilla työskentelevistä ammattiryhmistä suurin on kaupan alan työntekijät. Analyysi suoritettiin vielä erikseen Uudellemaalle ja muulle Suomelle ilman Uusimaata. Lisäanalyysin tulokset viittaavat siihen, että kuviossa 3.2.3 näkyvä kunnallisten palveluammattien kohtaanto-ongelma on kansallinen ilmiö.

---

<sup>11</sup> Wallenius (2016) huomauttaa, että TEM:n ja Tilastokeskuksen käyttämät toimialaluokitukset poikkeavat hieman toisistaan. Tarkastelun kannalta oleellisinta on se, että huomattava määrä kunnallisella alalla olevista työpaikoista on määritelty TEM:n tiedoissa julkisen hallinnon tehtäviksi ja Tilastokeskuksen tiedoissa sosiaali-, terveys- tai opetusalan tehtäviksi. Vaikka kuviossa 3.2.3 käytetään ammattijaottelua toimialajaottelun sijaan, voisi kuvatus epäjohtomukaisuuden poistuminen selittää osan opetusalan ja hoitoalan avointen työpaikkojen määrän kasvusta. Näin ei kuitenkaan ole, sillä Walleniuksen analyysin jatkaminen vuoteen 2019 osoittaa, että ero tilastojen välillä on pysynyt vakaana.

Kuvio 3.2.3. Muutos työttömyysasteessa ja vakanssiasteessa ammattiryhmittäin vuosina 2014-2019.



Tiedot työnhakijoista ja avoimista paikoista saadaan TEM:n työnvälitystilastosta. Työllisten määrä perustuu Tilastokeskuksen vuosittaiseen työssäkäyntitilastoon, joka on saatavilla vain vuoteen 2016 asti. Ammattikohtaiset työllisyysluvut muodostetaan vuoden 2016 luvuista toteutunutta ja ennustettua työllisyyden kasvua käyttäen. Vertailu tehdään vuosien 2014 ja 2019 kymmenen ensimmäisen kuukauden keskiarvojen avulla. Ammattiluokitus perustuu vuoden 2010 luokitteluun kolmen numeron tasolla. Kuvio käsittää 18 suurinta ammattiluokkaa, jotka yhdessä selittävät puolet työvoimasta. Kuplan koot kuvaavat ammattiryhmien työvoimien suhteellisia kokoja vuonna 2019.

Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmalle on monia mahdollisia syitä. Vakanssien ja työnhakijoiden välillä voi vallita maantieteellinen epäsuhta, vakanssit voivat olla eri aloilla kuin työnhakijat tai ne voivat edellyttää erilaista koulutusta tai osaamista verrattuna siihen, mitä työnhakijoilla on. Teoreettisesti on mahdollista, että kohtaanto-ongelmaa ei ole niinkään yksittäisillä työmarkkinaloilla, vaan se ilmenee monien eri lohkojen vuorovaikutuksessa. Tätä voidaan havainnollistaa esimerkiksi tilanteella, jossa työmarkkinat koostuvat kahdesta alueesta  $R_1$  ja  $R_2$  sekä kahdesta ammattiryhmästä  $O_1$  ja  $O_2$ . Näillä kahdella alueella ja kahdessa ammattiryhmässä on yhtä suuri määrä työnhakijoita ja vakansseja. Jos kaikki ammattiryhmälle  $O_1$  sopivat vakanssit sijaitsevat alueella  $R_1$ , mutta ammattiryhmän  $O_1$  työnhakijat taas alueella  $R_2$ , syntyy työmarkkinoille kohtaanto-ongelma.

Kohtaanto-ongelman suhteellisen merkittävyyden ymmärtämisen apuna voidaan käyttää seuraavaksi esiteltävää kahta erilaista kohtaanto-ongelmaa mittaavaa tunnuslukua (lisätietoja indikaattoreista löytyy Layardin ym. (2005) tutkimuksesta). Ensimmäinen tunnusluku voidaan määrittää seuraavasti:

$$M_1 = 1 - \sum_i \frac{N_i}{N} \left( \frac{U_i V_i}{U V} \right)^{\frac{1}{2}},$$

jossa  $N_i$ ,  $U_i$  ja  $V_i$  kuvaavat työvoimaa, työttömien ja vakanssien määrää työmarkkinoiden segmentissä  $i$ . Ilman alaindeksejä ilmoitetut muuttujat ovat koko populaatiota kuvaavia aggregaatteja. Edellä oleva kaava  $M_1$ :lle saadaan olettamalla, että työnhakijoiden ja vakanssien kohtaaminen työmarkkinoilla noudattaa niin kutsuttua Cobb-Douglas-yhtälöä, jossa vakanssien täyttämisen joustoksi on oletettu 0,5. Tässä kohtaanto-ongelmaa kuvaavassa indikaattorissa oletetaan, että työnhakijat ja vakanssit kohtaavat toisensa samaa kaavaa noudattaen työmarkkinoiden kaikissa segmenteissä. Indikaattoria ovat käyttäneet muun muassa Şahin ym. (2014) tutkiessaan Yhdysvaltojen työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman suuruutta, mutta he olettavat työmarkkinoiden tehokkuuden olevan heterogeenistä.

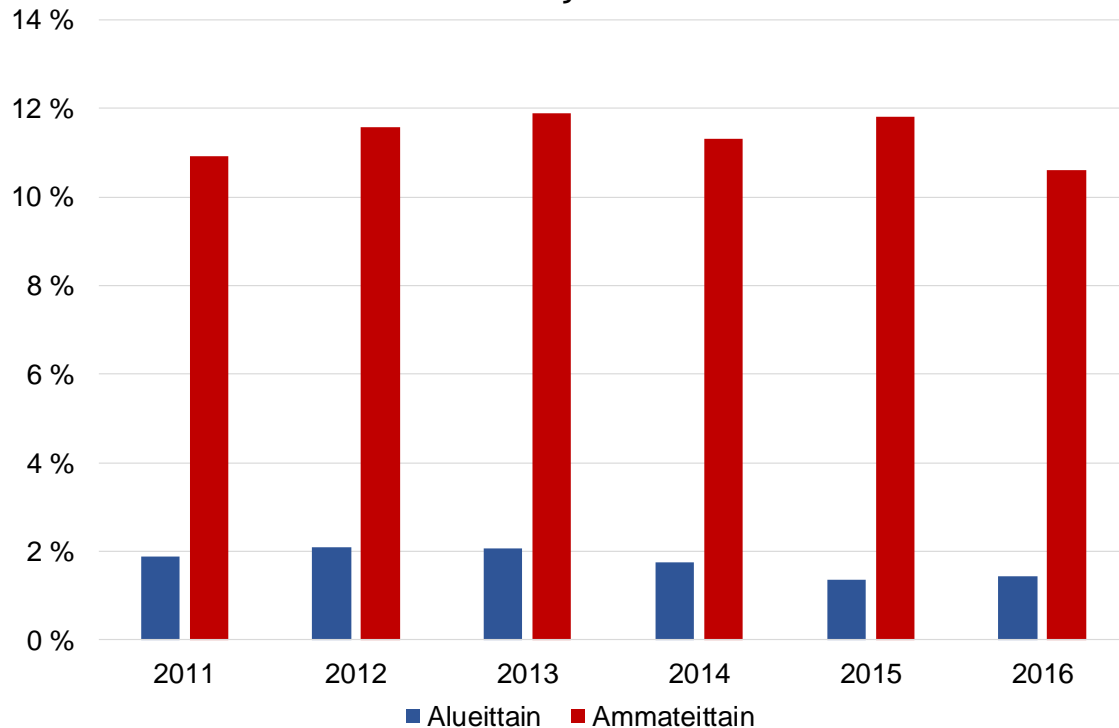
Tämä kohtaanto-ongelmaa kuvaava tunnusluku saa arvon välillä 0–1. Tuloksena saatu arvo kuvaa sitä, kuinka suuri osa työttömyydestä on nimenomaan työmarkkinoiden eri ulottuvuuksiin liittyvän kohtaanto-ongelman aiheuttamaa. Jos työttömien ja vakanssien määrän suhde on kahdella eri alueella sama, saa indikaattori arvokseen 0. Toisaalta, jos kaikki työttömät sijaitsevat toisella työmarkkina-alueella ja vakanssit toisella, saa indikaattori arvokseen 1. Kahden eri dimension kohtaanto-ongelmaa kuvaavien indikaattorien arvojen summa voi olla suurempi kuin yksi.

Indikaattorin käyttäminen edellyttää tietoa työllisistä, työnhakijoista ja vakansseista, joten se voidaan laskeavain alueille ja ammattiryhmille käyttäen julkisia aineistoja, jotka olivat saatavissa vain vuosille 2011–2016. Tulokset esitellään kuviossa 3.2.4.

Tutkimuksessa käytetty alueellinen luokittelu perustuu maakuntiin. Ammatit on jaettu ryhmiin Kansallisen Ammattiluokituksen 2010 mukaisesti ja kolmen ensimmäisen numeron perusteella. Esimerkiksi sairaanhoitajat ja kätilöt, ammattiryhmien johtotehtävissä olevia työntekijöitä lukuun ottamatta, on yhdistetty nelinumeroisista ammattiluokistaan samaan kolminumeroiseen ammattiluokkaan. Jos sairaanhoitajat ja kätilöt luokiteltaisiin vain ammattiluokituksen kahden ensimmäisen luvun perusteella, kuuluisivat he

samaan ammattiluokkaan terveydenhuollon teknisten asiantuntijoiden kanssa.

Kuvio 3.2.4. Tunnusluku  $M_1$  alueittain ja ammateittain vuosina 2011-2016.



Lähde: Sihteeristön laskelmat.

Työnhakijoiden ja vakanssien alueellinen kohtaamattomuus on maakuntatasolla varsin pieni ongelma, ja se vastaa alle kahta prosenttia koko työttömyydestä. Kolmen ensimmäisen luokitusnumeron perusteella muodostetuissa ammattiluokissa kohtaanto-ongelma on huomattavasti merkittävämpi, mutta vastaa silti vain hieman yli kymmenesosaa koko työttömyydestä. Tulosten perusteella työmarkkinoiden tehokkuudessa ei ole ollut muutosta tarkasteluajanjakson 2011–2016 aikana, mutta työttömyysaste nousi 7,8 prosentista 8,8 prosenttiin tällä ajanjaksolla.

Toinen kohtaanto-ongelmaa mittaava tunnusluku on työttömyysasteiden varianssia mittaava funktio:

$$M_2 = \frac{1}{2} \text{var} \left( \frac{u_i}{u} \right),$$

jossa  $u$  on koko talouden työttömyysaste ja  $u_i$  työmarkkinoiden lohkon  $i$  työttömyysaste. Indikaattori ei vaadi tietoa vakansseista, joten se voidaan laskea useammalle eri työmarkkinasegmentille kuin  $M_1$ . Tutkimuksessa tarkastel-

laan neljää laajaa kategoriaa, myös niiden aggregoitumistasoja ja vuorovaikutusta arvioiden. Tulokset esitetään kuviossa 3.2.5. Huomioitavaa on, että kuviossa esitettyjen taulukoiden *y*-akselit vaihtelevat. Lisäksi aineiston saatavuus on vaihdellut eri muuttujien välillä.

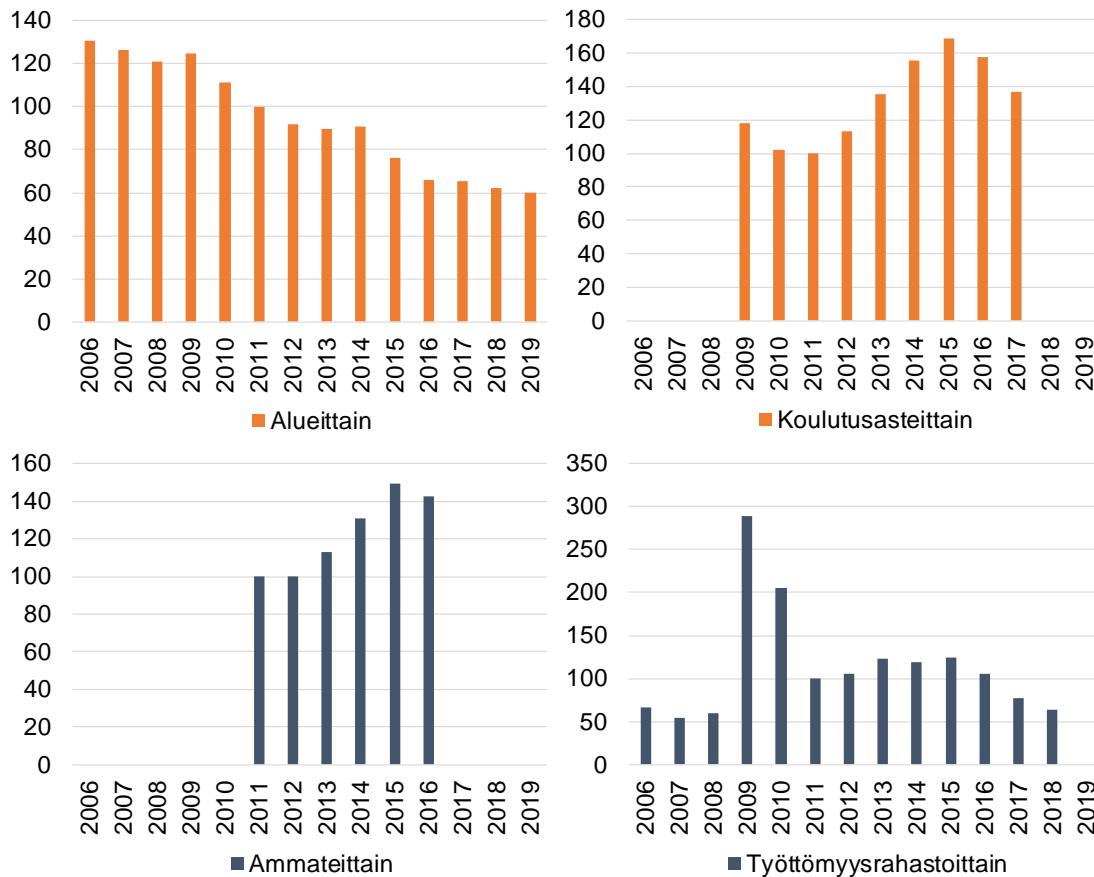
Suhdannevaihtelut vaikuttavat yleensä indikaattorin  $M_2$  saamiin arvoihin. Jotkut talouden segmenteistä (kuten eri alueet tai ammatit) ovat eri tavalla alttiita suhdannevaihteluille. Tästä johtuen erot työttömyysasteessa pyrkivät kasvamaan taantumissa ja pienenemään korkeasuhdanteissa.

Kuviossa 3.2.5 ylävasemmalla sijaitsevassa paneelissa esitellään indikaattorin maakuntakohtaisia tuloksia ja yläoikealla tutkintokohtaisia tuloksia. Samalla tavalla kuin ammattiryhmät, tutkimukset on luokiteltu ryhmiin kolmen ensimmäisen tilastoluokan numeronsa perusteella Kansallinen koulutusala 2016 -luokituksen mukaisesti. Näin ollen tutkimuksessa käytettäviä koulutusryhmiä on yhteensä 32. Kuvion alavasemmalla sijaitsevassa paneelissa esitellään ammattiryhmäkohtaiset tulokset. Ammattiryhmät on muodostettu samalla tavalla kuin kuviossa 3.2.3. Alaoikealla sijaitsevassa paneelissa esitellään kokeellisemmat tutkimustulokset, joissa on käytetty Finanssivalvonnalta saatuja työttömyysvakuutusrahastoja kuvaavia aineistoja. Paneelissa esitetyt tutkimustulokset on saatu määrittelemällä työttömyyskorvausta nostavien jäsenten suhde koko rahaston jäsenistöön indikaattorissa käytettäväksi työttömyysasteeksi. Aineistoa on yhtenäistetty, jotta se ottaisi huomioon työttömyyskassojen yhdistymiset tarkasteluajanjakson aikana.

Koulutusluokkia ja ammattiryhmiä kuvaava data kattaa vain suhteellisen lyhyen ajanjakson, minkä vuoksi on hyvin vaikeaa tehdä johtopäätöksiä kyseisten muuttujien suhteen tapahtuneista rakenteellisista muutoksista. Tutkimustulokset esittävät, että indikaattorin  $M_2$  arvo kasvoi vuoteen 2015 saakka, jonka jälkeen se pienentyi. Tämä heijastelee suhdannevaihteluiden vaikutuksia työttömyysasteeseen. Työttömyyskassoja koskevasta aineistosta saatu indikaattori on myös hyvin syklinen, ja se on saavuttamassa uudelleen matalimman arvonsa ennen finanssikriisiä.

On syytä vielä huomioida alueellisen kohtaanto-ongelman tasainen pieneminen vuodesta 2009 lähtien. Jos tutkimus toistetaan käyttämällä seutukuntia maakuntien sijaan, ovat tulokset lähes identtisiä kuviossa 3.2.5 esitettyjen kanssa. Suurin osa alueellisesta varianssista on maakuntien välistä, sillä yksittäiseen maakuntaan kuuluvien seutukuntien työttömyysasteet ovat hyvin samankaltaisia keskenään.

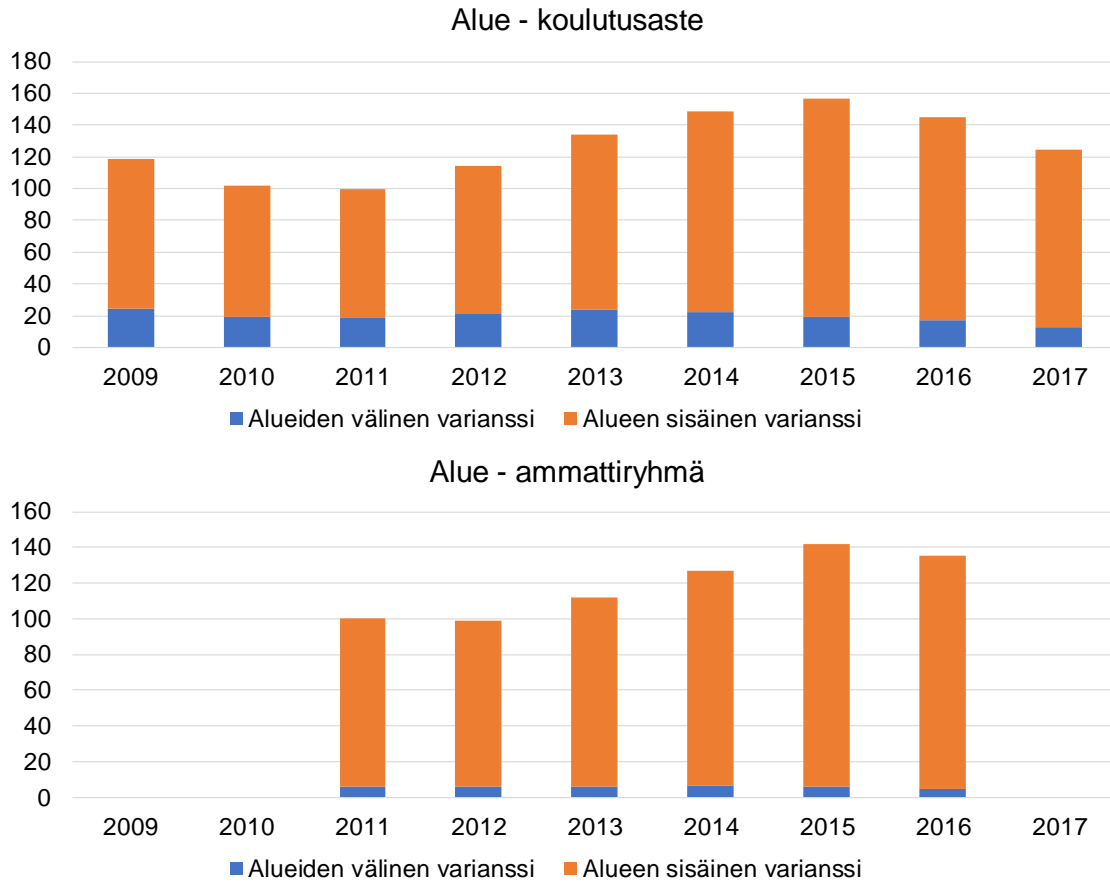
Kuvio 3.2.5.  $M_2$ -tunnusluku alueittain, tutkinnoittain, ammattiryhmittäin ja työttömyysrahastoittain, 2011=100.



Lähde: Sihteeristön laskelmat. Tietolähteet on mainittu tekstissä.

Koska indikaattori  $M_2$  on skaalattu varianssi, niin eri tekijöiden vaikutusta kohtaanto-ongelmaan on mahdollista tutkia analysoimalla varianssin hajotelmia. Kuviossa 3.2.6 verrataan alueita ammatti- ja tutkintoryhmiin. Jokaisen alue-ammattiryhmän (ja alue-tutkintoryhmän) työttömyysasteet on määritetty ja työttömyysasteiden varianssit hajotettu alueiden välisiksi ja alueiden sisäisiksi variansseiksi.

Kuvio 3.2.6. Työttömyysasteiden varianssihajoitelmat alueen ja koulutuksen sekä alueen ja ammatin välillä.



Lähde: Sihteeristön laskelmat. Tietolähteet on mainittu tekstissä. Varianssi on indeksoitu, 2011=100.

Edellä käyty keskustelu Suomen työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmasta on tiivistettävissä kahdeksi päähavainnoksi. Ensinnäkin alueellisten työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat vaikuttavat vaatimattomilta ja kattavat vain pienen osan havaitusta työttömyysasteesta. Lisäksi alueellinen kohtaanto-ongelma on pienentynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana. Toiseksi ammattiryhmien sisäiset kohtaanto-ongelmat ovat kasvaneet erityisesti kunnissa sijaitsevilla palveluammateilla. Esimerkiksi lähihoitajille tarkoitettujen vakanssien määrä hoitoalalla on kasvanut. Ilmiö on yhteneväinen julkisessa keskustelussa mainitun hoitajapulan kanssa. Samalla työttömien hoitoalan ammattilaisten määrä on kasvanut. Ilmiön syvällisempi ymmärtäminen olisi tärkeää, jotta suomalaisten työmarkkinoiden tehokkuutta voitaisiin parantaa päätösperäisin toimenpitein.

### 3.3. Suomen työmarkkinoiden viimeaikaiset arvioinnit

Tässä alaluvussa tarkastellaan muutamia viimeaikaisia suomalaisia työmarkkinoita käsitteleviä tutkimuksia ja niiden tulosten mahdollisia seurauksia työmarkkinapolitiikan kannalta. Kolme alaluvussa mainituista tutkimuksista on arviointineuvoston tilaamia.

Kyyrä ym. (2019) arvioivat edellisen hallituksen aktiivimallia, joka vähensi passiivisten työnhakijoiden työttömyysetuuksia 4,65 prosentilla. Työnhaun aktiivisuutta mitattiin kolmen kuukauden ajanjaksoissa, joiden aikana työttömän tuli työskennellä 18 tuntia palkkatöissä, osallistua työvoimatoimiston tarjoamaan toimintaan viiden päivän ajan tai ansaita 241 euroa yrittäjänä. Kyyrän ym. (2019) tutkimustulokset osoittavat, että yksi kolmesta työttömyysetuuden saajasta kohtasi sanktioita passiivisuutensa takia. Työnhaun passiivisuudesta johtuvat työttömyysetuuden leikkaukset osuivat todennäköisemmin vanhempiin kuin nuorempiin työnhakijoihin.

Aktiivimallin toteutustavasta johtuen sen vaikutusten arvioiminen on vaikeaa. Aktiivimalli kohdistui kaikkiin työttömiin, minkä takia mallin tuloksia ei voitu verrata kontrolliryhmään, johon mallin vaatimukset eivät olisi vaikuttaneet. Kontrolliryhmän puuttuminen on ongelmallista siksi, että aktiivimallin toimeenpanon aikana työllisyysasteen kasvu oli suhteellisen voimakasta.

Tutkimustuloksista ilmenee joitakin merkkejä työttömien käyttäytymisen muuttumisesta. Työttömyysetuutta saavien työnhakijoiden osallistuminen työvoimatoimiston koulutuksiin nousi suhteellisesti vuosien 2016 ja 2017 aikana. Työnhakijoiden osallistumisaktiivisuus nousi aktiivimallin vaatimaan noin viiteen päivään. Myös työnhakijoiden tekemien työtuntien määrä kasantui vaadittuun tuntimäärään, vaikka mitään vertailuja aikaisempiin vuosiin ei voi tehdä. Lisäksi entistä suurempi osa työnhakijoista ansaitsi pieniä määriä ansiotuloja aktiivimallin toimeenpanon jälkeen.

Yhtenä potentiaalisena vertailuryhmänä aktiivimalliin osallistuneille voidaan käyttää lomautettuja työntekijöitä, joiden aktiivisuutta seurataan vasta kolmen kuukauden työttömyysjakson jälkeen. Kyyrä ym. (2019) vertailevat muutoksia näiden kahden ryhmän aktiivisuudessa vuonna 2016 (ennen aktiivimallin toimeenpanoa) ja vuonna 2018 (aktiivimallin toimeenpanon jälkeen). Difference-in-difference-menetelmää apunaan käyttäen Kyyrä ym.



(2019) havaitsevat, että työllisyys nousi nopeammin aktiivimalliin osallistuneiden kuin lomautettujen keskuudessa. Tuloksia potentiaalisesti sekoittava tekijä on talouden suhdannevaihtelu, joka saattaa vaikuttaa näihin kahteen ryhmään eri tavalla.

Tutkimustuloksista voidaan tehdä kaksi johtopäätöstä. Ensiksi tutkimus painottaa tarvetta sellaisten poliittisten ohjelmien ja uudistusten toimeenpanemiseksi, joiden vaikutuksia on mahdollista arvioida jälkikäteen. Jotta tämä onnistuisi, olisi ohjelman tai uudistuksen rinnalle luotava niin sanottu kontrolliryhmä, johon poliittinen toimenpide vaikuttaisi viiveellä tai se ei vaikuttaisi ollenkaan.

Toiseksi, vaikka lopullista vastausta aktiivimallin työllisyysvaikutuksista ei saada puutteellisen koeasetelman vuoksi, tutkimustulokset indikoivat aktiivimallilla olleen myös positiivisia vaikutuksia. Tutkimustulosten mukaan työllistämishjelmiin osallistuminen ja mahdollisesti työllistyminen lisääntyivät työttömien työnhakijoiden keskuudessa aktiivimallin aikana. Nykyinen hallitus on poistanut mallista työnhaun passiivisuudesta rankaisevat sanktiot. Pelatakseen varman päälle hallituksen kannattaisi ryhtyä sanktioiden poistamista kompensoiviin toimiin, varsinkin jos se uskoo työllistämishjelmiin osallistumisen lisäävän työllistymistä, koska niihin osallistumista aktiivimalli lisäsi tutkimustulosten mukaan.

Toinen edellisen hallituksen toimeenpanemista työmarkkinaohjelmista oli vuosien 2017–2018 aikana toteutettu perustulokokeilu, jota koskeva ensimmäinen tieteellinen arviointi on jo julkaistu (Hämäläinen ym. 2019). Perustulokokeilu toteutettiin todellisena satunnaistettuna kenttäkokeena, jossa perustuloa saavan ryhmän käyttäytymistä verrattiin kontrolliryhmään, johon kokeilu ei vaikuttanut. Koeasetelmansa ansiosta perustulokokeilun vaikutukset voidaan tunnistaa luotettavasti. Näin ollen haasteeksi jää ymmärtää, mitä koeasetelmasta seuranneet tutkimustulokset kertovat yksilöiden päätöksenteosta Suomen työmarkkinoilla.

Kokeilun kohderyhmänä olivat marraskuun 2016 aikana työttömyysavustusta (peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea) saavat yksilöt. Kokeiluun osallistuneet henkilöt saivat työttömyysetuuden sijaan perustuloksi kutsutun kuukausittaisen könttäsunnan, joka oli vastikkeeton. Perustulon vuoksi yksilöiden optimointiongelmaa muutettiin kahden kanavan välityksellä. Ensimmäkin osallistumisveroastetta madallettiin, sillä perustulo ei ollut

tarveharkintainen tulonsiirto. Toiseksi perustuloa saavien henkilöiden ei tarvinnut täyttää tavallisia työttömien työnhakukriteereitä. Jos työnhakukriteerit lisäävät työnhakijoiden työllistymistä, toimivat perustulokokeilun mekanismit vastakkaisiin suuntiin.

On kuitenkin tärkeää huomata, että niillä kokeilun osanottajilla, joilla oli lapsia, oli kannustin hakea lapsikorotuksen sisältävää peruspäivärahaa. Perustulon suuruudessa lapsien lukumäärää ei huomioitu. Tavalliset työttömyysetuudet sisälsivät myös työnhaun aktiivisuuteen liittyviä lisiä, jotka saattoivat kannustaa lapsiperheellisiä osallistujia hakemaan tavallista työttömyysetuutta.

Alustavien tutkimustulosten mukaan selitettävässä muuttujassa eli ilman perustuloa tehtyjen työpäivien määrässä ei tapahtunut merkittäviä tilastollisia muutoksia kokeilun ensimmäisen vuoden aikana. Kiinnostavaa tutkimustuloksissa oli se, että työmarkkinaohjelmiin osallistuminen sekä työttömyysetuuksien nostaminen vähentyivät kohtalaisen vähän perustulokokeiluun osallistuneiden keskuudessa kontrolliryhmään verrattuna. Ilmiö selittynee ainakin osittain edellä mainituilla työttömyysetuuksien lisillä. Lopullinen arviointi perustulokokeilun vaikutuksista julkaistaan huhnikuussa 2020.

Asplund ym. (2018) arvioivat palkkatuen vaikutusta yksilöiden työllistymiseen palkkatuen loppumisen jälkeen. Tutkimus toteutettiin niin sanotulla kaltaistamismenetelmällä, sillä kyseisestä työmarkkinatoimenpiteestä ei ole toteutettu koetta tai näennäiskoetta suomalaisessa kontekstissa.

Tutkijoiden mukaan palkkatuella on vaatimattomia positiivisia vaikutuksia työllistymiseen yksityisellä sektorilla. Julkisella sektorilla ja voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa palkkatuella ei ollut mitään vaikutuksia yksilöiden työllistymiseen. Kuten tutkijat mainitsevat, samankaltaisia tutkimustuloksia on saatu myös muista maista.

Seuraavassa tarkastellaan Talouspolitiikan arviointineuvoston tilaamaa kolmea työmarkkinoita käsittelevää tutkimusta.

Palviainen (2020) tutkii vero- ja etuusjärjestelmän kehitystä Tanskassa, Ruotsissa, Saksassa ja Suomessa vuosien 2007–2017 aikana EUROMOD-mikrosimulaatiomallia apunaan käyttäen. Suomi erottuu verrokkimaistaan

ainoana, joka on nostanut työllistymisveroastettaan tarkasteluajanjakson aikana. Merkittävin työllistymisveroasteen alennus tapahtui Ruotsissa mode-raattien johtaman hallituksen toteuttaman arbetslinjen-politiikan aikana. Työllistymisveroaste pysyi korkeana Tanskassa, jossa työttömyyden rahallisia kannustimia on tasapainotettu joustavilla työmarkkinoilla ja aktiivisella työmarkkinapolitiikalla.

Tutkimuksessa arvioidaan myös politiikkamuutosten potentiaalisia dynaamisia vaikutuksia ja havaitaan, että yleisesti käytetyt työn tarjonnan joustot kompensoivat osittain mutta eivät kokonaan tulonjaon staattisia vaikutuksia. Kaiken kaikkiaan vero- ja etuusjärjestelmien muutoksilla näyttää olevan hyvin vaatimaton vaikutus eriarvoisuuteen tarkastelumaissa. Ruotsalaisella arbetslinjen-politiikkauudistuksella on ollut todennäköisesti mitätön vaikutus köyhyyteen tarkasteluajanjakson aikana, mutta samaan aikaan havaittu köyhyysriski on noussut usealla prosenttiyksiköllä. Tämä indikoi, että ainakaan Ruotsissa vero- ja etuusjärjestelmän muutokset eivät ole lisänneet eriarvoisuutta, vaan taustalla on muita syitä, kuten maahanmuuton lisääntyminen.

Tuomala ja Pekkarinen (2020) tutkivat joustavan hoitorahan vaikutuksia. Joustavalla hoitorahalla tarkoitetaan tulonsiirtoa niille osa-aikaisille työntekijöille, joilla on lapsia. Suomessa 25–34-vuotiaiden naisten työllisyysaste on matalampi kuin muissa Pohjoismaissa, mikä saattaa johtua kotihoidon tuesta. Kyseinen tuki on pohjoismaisessa kontekstissa hyvin poikkeuksellinen, ja sillä on havaittu olevan negatiivisia vaikutuksia työn tarjontaan. Joustavan hoitorahan tarkoituksena on rohkaista vanhempia (pääasiassa äitejä) työskentelemään osa-aikaisesti ja pysymään näin työmarkkinoilla.

Tutkijat havaitsivat, että tulonsiirron käyttöönoton myötä useampi ei-työllinen vanhempi siirtyi tekemään töitä osa-aikaisesti. Myös kokopäivätoistä osa-aikatöihin siirtyneiden määrä kasvoi. Joustavan hoitorahan vaikutukset eri aloilla ovat hyvin heterogeeniset, mikä indikoi, että kaikilla vanhemmillä ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia osa-aikatyön tekemiseen.

Kyyrä (2020) tutkii työttömyyskorvausten vaikutusta työn tarjontaan Suomessa vuonna 2012 toteutetun uudistuksen pohjalta. Kuten monessa muusakin maassa, Suomessa työttömyyskorvausjärjestelmä on kaksiosainen. Työttömyysavustusta voi saada kahdessa eri muodossa, peruspäivärahana ja työmarkkinatukena. Työttömyysvakuutus eli ansiopäiväraha koostuu peruspäivärahaa vastaavasta perusosasta ja sen päälle tulevasta ansiosidonnaisesta osasta. Ansiopäivärahan saaminen edellyttää jonkin työttömyyskassan

jäsenyyttä sekä riittävää määrää ennen työttömyysjaksoa tehtyjä työkuukausia.

Tammikuussa 2012 työttömyysavustuksia nostettiin 21,8 prosentilla. Etuus kasvoi huomattavasti, sillä sen inflaatiokorjaus oli vain 3,8 prosenttia. Uudistuksen tarkoituksena oli vähentää köyhyyttä ja marginalisoitumista.

Uudistus vaikutti jokaiseen työttömään ansiopäivärahan ja työttömyysavustuksen välisen yhteyden vuoksi, mikä tekee uudistuksen vaikutusten arvioinnista hankalaa. Kyyrä arvioi uudistusta vertaamalla työttömyydestä poistumisen todennäköisyyttä ennen 1. tammikuuta 2012 toteutettua uudistusta ja sen jälkeen. Tulosten mukaan työttömyydestä poistumisen todennäköisyys pieneni 9 prosentilla uudistuksen vuoksi, eli työttömyyden keston ja tukitason välinen jousto on 0,4.

Uusitalo ja Verho (2010) arvioivat vuoden 2003 työttömyysvakuutusuudistuksen pohjalta työttömyyden keston ja tukitason joustoksi 0,8. Tuloksesta voidaan päätellä, että työvoiman tarjonta reagoi heikommin työttömyysetuuksien tasoon työttömyysavustusta saavien keskuudessa.

Työttömyysavustuksen ja työttömyysvakuutuksen välinen yhteys nostaa alimpaan tuloluokkaan kuuluvien käytettävissä olevien tulojen nostamisesta koituvaa kustannusta. Nykyisen hallituksen päätös työttömyysavustuksen nostamisesta kasvatti työttömyyskorvauksiin käytettäviä menoja 63 miljoonalla eurolla, josta 15 miljoonaa euroa allokoitiin työttömyysvakuutuksiin. Yleisen asumistuen ja toimeentulotuen perusosan määrää arvioitiin vähentyvän yhteensä 14 miljoonalla eurolla (HE 39/2019). Vähennys vaikuttaa erityisesti työttömyysavustusta saaviin yksilöihin, jotka elävät työttömyysvakuutusta saavia todennäköisemmin yleisen asumistuen ja toimeentulotuen varassa. Näin ollen suurin osa politiikkauudistuksen nettomääräisistä taloudellisista kuluista tulee työttömyysvakuutuksen korottamisesta, mikä edellä mainittuihin tutkimustuloksiin (vaikkakin melko alustaviin) yhdistettynä osoittaa, että työttömyysavustuksen ja työttömyysvakuutuksen välistä yhteyttä olisi syytä arvioida uudelleen tulevaisuudessa.

### **3.4. Arviointineuvoston näkemykset**

Neuvosto on samaa mieltä siitä, että työllisyyden lisääminen on asianmukainen poliittinen tavoite hyvinvointivaltion rahoittamiseksi.

Vallitseva noin 6 prosentin työttömyysaste tekee 60 000 uuden työpaikan tavoitteen saavuttamisesta sinänsä mahdollisen, mutta työllisyyden lisääminen voi olla vaikeampaa kuin edellisellä hallituskaudella. Työttömien työntekijöiden joukko on melko heterogeeninen, joten tarvitaan kohdennettuja toimenpiteitä.

Poliittisten uudistusten työllisyysvaikutusten ennakoarviointi on aina tärkeää. Nykyisen hallituksen päätös liittyy tällaiset arvioinnit nimenomaisesti menopäätöksiin, ml. jo tehtyjen menopäätösten mahdollinen peruminen, nostaa näiden arviointien merkityksen ennennäkemättömälle tasolle.

Neuvosto korostaa, että 60 000 työpaikan luomista koskevan työllisyystavoitteen saavuttamista arvioitaessa on tehtävä kattava arvio kaikista hallituksen poliittisista toimenpiteistä, joilla on vähäpätöistä suuremmat vaikutukset työllisyyteen - mukaan lukien toimenpiteet, joilla on kielteisiä työllisyysvaikutuksia.

Hallitusohjelmassa ilmoitettu vaatimus toimien etukäteisarvioinnille on haastavaa ja vaativaa, joten toivomme, että hallitus tarjoaa riittävät resurssit tehtävään ja takaa arviointitoiminnan riippumattomuuden poliittisesta vaikutusvallasta.

Työllisyystavoitteen saavuttamiseksi toteutettavien toimenpiteiden ensimmäisen puoliskon olisi oltava tiedossa elokuuhun 2020 mennessä. Ohjelmansa mukaan hallitus on valmis arvioimaan menopäätöksiään uudelleen, jos työllisyysvaikutukset jäävät tavoitteen alle. Koska työllisyyden kasvu on tärkein keino pysyvien menojen lisäyksen rahoittamisessa, hallituksen tulisi kertoa kuinka se aikoo arvioida työllisyystavoitteensa jälkimmäisen puoliskon toteutumista.

Neuvosto kannustaa edelleen toteuttamaan uudistukset siten, että niiden vaikutuksia voidaan arvioida jälkikäteen tulevaisuuden päätöksentekoa varten.

Viimeaikaisissa tutkimuksissa tarkastellaan Suomessa tehtyjen eri toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia. Vaikka tulokset vaihtelevat, ne kaikki näyttävät viittaavan siihen, että näillä uudistuksilla ei ollut suuria vaikutuksia työllisyyteen. Suurten työllisyysmuutosten saavuttaminen näyttää edellyttävän melko merkittäviä politiikkamuutoksia.

## 4. Finanssipolitiikka

Kun hallitus alkoi laatia hallitusohjelmaansa keväällä 2019, Suomen talouden uskottiin olevan suhdannehuipussaan tai jättäneen sen taakseen. Talouskasvun odotettiin hidastuvan kohti pitkän aikavälin kasvuvauhtia, ja työllisyysaste oli saavuttanut edellisen hallituksen asettaman 72 prosentin tavoitteen. Julkinen talous oli kuitenkin yhä alijäämäinen, ja rakenteellisen alijäämän arvioitiin olevan 0,7 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018.<sup>12</sup> Lisäksi edellisellä hallituskaudella julkaistut uudet väestöennusteet olivat juuri kasvattaneet pitkän aikavälin kestävyysongelmia.

Hallitusohjelmassaan hallitus asetti talouspolitiikkansa päätavoitteikseen sekä 75 prosentin työllisyysasteen että julkisen talouden rahoitusaseman saattamisen tasapainoon vuoteen 2023 mennessä. Lisäksi todettiin, että politiikkatoimenpiteillä tavoiteltaisiin eriarvoisuuden vähentämistä, tuloerojen kaventamista sekä pyrittäisiin saattamaan Suomi polulle, joka johtaisi hiili-neutraalisuuteen vuoteen 2035 mennessä.

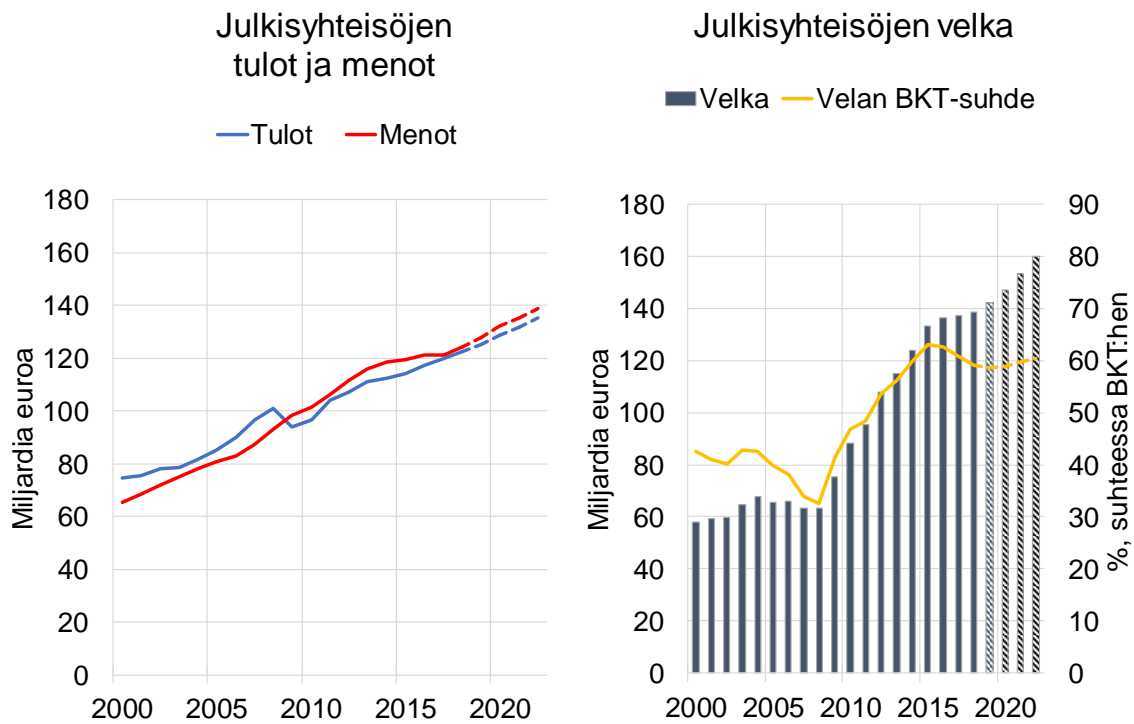
Yksityiskohtaisempaa tietoa talouspolitiikan tavoitteista saatiin, kun lokakuussa 2019 julkaistiin Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020–2023. Suunnitelmassa hallitus asetti alijäämätavoitteet valtion- ja paikallishallinnolle sekä ylijäämätavoitteen eläkerahastoille, ja koko julkisyhteisöjen tasolla vuoden 2023 rahoitusasematavoite asetettiin nolnaan. Syksyllä 2019 tehtyjen ennusteiden mukaan näitä tavoitteita ei saavuteta ilman sellaisia uusia päätöksiä, joilla olisi merkittävää vaikutusta julkiseen talouteen. Nykyinen ennuste rakenteelliselle rahoitusasemalle vuonna 2023 on -1,3 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun hallituksen asettama tavoite on -0,5 prosenttia. Velan ennustetaan alkavan kasvaa suhteessa BKT:hen hallituskauden lopulla.

---

<sup>12</sup> Kevään 2019 ennusteessaan valtiovarainministeriö arvioi vuoden 2018 rakenteellisen rahoitusaseman olleen -0,7 % prosenttia suhteessa BKT:hen. Joulukuun 2019 ennusteessaan arvio oli -0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Nykyisten ennusteiden mukaan julkisyhteisöjen menot kasvavat hieman nopeammin kuin nimellinen BKT vuonna 2020. Julkisyhteisöjen menojen kasvun hidastuminen vuosina 2015–2017 edesauttoi rahoitusaseman kohentumista ja auttoi kääntämään velan BKT-suhteen laskuun (ks. kuvio 4.1). Vaje alkoi kasvaa jälleen vuonna 2018, ja menojen ennustetaan kasvavan tuloja nopeammin vuosina 2020–2022. Julkisen talouden suunnitelman mukaan julkisyhteisöjen menot ovat 52,9 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja tulojen BKT-suhde on noin 51,6 prosenttia vuonna 2023.

Kuvio 4.1. Julkisyhteisöjen rahoitusasema on negatiivinen keskipitkällä aikavälillä.



Lähteet: Tilastokeskus ja valtiovarainministeriön talven 2019 ennuste.

Julkisyhteisöjen velan BKT-suhde alkoi laskea vuonna 2016 saavutettuaan 63 prosentin tason. Vuonna 2018 velan BKT-suhteen odotetaan olevan hieman alle 59 prosenttia. Sekä valtion- että paikallishallinnon alijäämien kasvun myötä velka-asteen ennustetaan kääntyvän kasvuun vuonna 2020.

Viimeaikaisten ennusteiden perusteella rakenteellinen rahoitusasema vaihtelee hallituskauden aikana -1,4:n ja -1,3 prosentin välillä suhteessa BKT:hen. Siten se pysyttelee rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) alapuolella, joka on -0,5 prosenttia suhteessa

BKT:hen. Lisäksi vuonna 2020 julkisyhteisöjen menojen ennustetaan kasvavan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan mukaista viitearvoa nopeammin.

Tässä luvussa käsittelemme hallituksen finanssipolitiikkaa kokonaisuutena, kuvaamme hallituksen päätösperäisiä finanssipoliittisia toimenpiteitä ja arvioimme finanssipolitiikan viritystä. Luvussa esitetyn analyysin Julkisen talouden riskejä ja kestävyyttä käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

## 4.1. Päätösperäiset toimenpiteet ja finanssipolitiikan viritys

Ohjelmassaan hallitus ilmoitti suunnittelevansa pysyvää 1,4 miljardin euron lisäystä valtionhallinnon menoihin vuoteen 2023 mennessä muuttumattomaan politiikkaan perustuvaan uraan verrattuna. Tämän lisäksi hallitus julkaisi lähes kolmen miljardin euron arvoisen kertaluontoisen tulevaisuusinvestointien ohjelman vuosille 2020–2022. Menojen kasvua rahoitetaan mm. korottamalla veroja, kasvattamalla verotuloja työllisyyden kasvun kautta ja myymällä valtionhallinnon rahoitusomaisuutta.

Hallitus julkaisi ensimmäisen julkisen talouden suunnitelmansa lokakuussa yhdessä vuoden 2020 talousarvioesityksen kanssa. Näissä hallitus ilmoitti, että pysyvät menolisäykset olisivat etupainotteisia ja alkaisivat pääosin jo vuonna 2020 verotulojen kasvaessa vähitellen hallituskauden kuluessa.

Kuvio 4.1.1 havainnollistaa uusien toimenpiteiden vaikutusta valtionhallinnon talouteen. Kuviossa menojen vuosittainen kasvu on jaettu pysyviin ja väliaikaisiin lisäyksiin hallitusohjelmassa käytetyn jaottelun mukaisesti. Määrärahareikkaukset tai määrärahojen uudelleenjako valtionhallinnon kehysten sisällä on kuvattu keltaisella. Nettomääräiset veronkorotukset eivät sisällä tuloveroasteikon indeksitarkastuksia.<sup>13</sup>

Kuvion 4.1.1 viiva kuvaa päätösperäisten toimenpiteiden vaikutusta verrattuna edellisen hallituksen huhtikuussa 2019 julkaisemaan Julkisen talouden suunnitelmaan. Uudet toimet heikentävät valtion talouden rahoitusasemaa 1,4 miljardilla eurolla vuonna 2020. Vuosina 2021 ja 2022 veronkorotukset

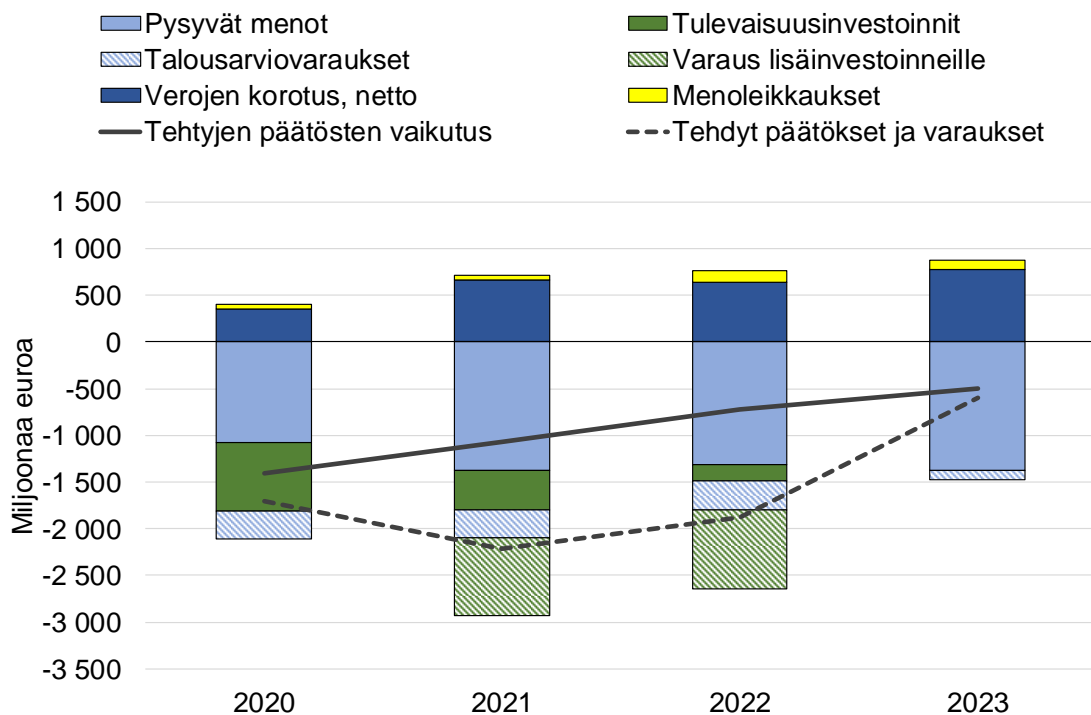
---

<sup>13</sup> Esitetyt luvut perustuvat staattisiin arvioihin eli veromuutosten suoriin vaikutuksiin verotuloihin, mutta kaikki mahdolliset käyttäytymisvaikutukset on jätetty huomiotta. Esimerkiksi työn tarjonnan mahdollista reaktiota tuloveromuutoksiin ei ole otettu huomioon.



ja kertaluonteisten menojen vähentyminen tasapainottavat valtion taloutta. Verrattuna kehitykseen ilman politiikkamuutoksia finanssipolitiikkapäätökset ovat ekspansiivisia vuosina 2020–2023. Elvyttävä vaikutus vähentyy vähitellen nettomääräisten veronkorotuksien myötä. Kuviossa on myös huomioitu valtiontalouden kehyksiin tehdyt varaukset. Normaalisti talousarviovaraukset käytetään lähes täysin lisäbudjettien myötä. Vuosille 2021 ja 2022 hallitus on jättänyt poikkeuksellisen suuret tulevaisuusinvestointeihin liittyvät varaukset. Jos kaikki talousarviovaraukset käytetään, finanssipolitiikka tulee ekspansiivisemmaksi vuosina 2021 ja 2022.<sup>14</sup> Valtiovarainministeriö ei sisällytä varauksia julkisen talouden ennusteisiin.

Kuvio 4.1.1. Uusien toimenpiteiden vaikutus valtion talousarvion tasapainoon (miljoonaa euroa) kuten verrattuna polkuun ilman politiikkamuutoksia.



Lähteet: Julkisen talouden suunnitelma vuodelle 2020–2023; talouspolitiikkaneuvoston laskelmat.

Kuvion 4.1.1 tummansiniset pylväät kuvaavat hallituksen vuonna 2019 tekemien päätösperäisten veromuutosten staattista vaikutusta valtionhallinnon tuloihin, joista uusi hallitus päätti vuonna 2019. Vuonna 2020 vaikutuksiltaan kaksi suurinta verotuspäätöstä ovat polttoaineveron korotus ja ns. tilapäisen korkeatuloisiin kohdistuvan solidaarisuusveron jatko. Molemmat päätökset

<sup>14</sup> Politiikkamuutosten vaikutusten vertailu on tehty vertaamalla päätökset sisältävää perusuraa kehitykseen ilman politiikkamuutoksia. Finanssipolitiikan virityksen muutoksia voidaan tarkastella myös nettoluotonannon muutosten tai rakenteellisen jäämän muutosten avulla, ks. kuvio 4.1.2.

lisäävät verotuloja yli 100 miljoonalla eurolla. Verotuloja lisäävät myös valmisteverojen korottaminen ja kotitalousvähennyksen pienentäminen. Vuoteen 2023 mennessä verojen korotukset ja energiapolttoaineiden korkeammat valmisteverot, arvoltaan vähäisten tuotteiden tuonnin verotus ja tupakkaveron korotus lisäävät tuloja lähes 700 miljoonalla eurolla. Sähköstä maksettavien verojen alennus ja muut pienet muutokset vähentävät tuloja noin 250 miljoonalla eurolla.

Kun huomioidaan myös edellisen hallituksen tekemät, vuonna 2020 voimaan tulevat päätökset, valtionhallinnon menojen ennustetaan nousevan 2,2 miljardilla eurolla vuonna 2020 ja edelleen 1,2 miljardilla eurolla vuonna 2021. Vastaavasti tulot kasvavat 1,3 miljardilla ja 1,4 miljardilla eurolla. Puolustusmateriaalihankinnat kasvavat 1,5 miljardilla eurolla vuonna 2021.

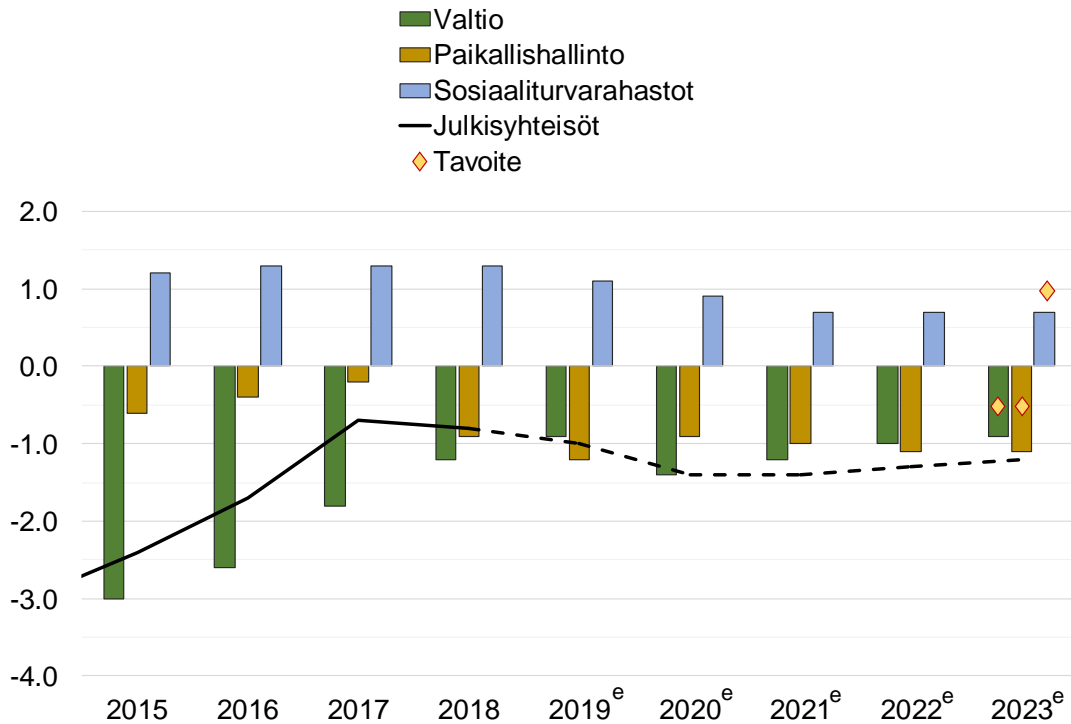
Paikallishallinnon menot alkoivat kasvaa vuonna 2018 tulojen pysyessä yleisesti ottaen muuttumattomina. Kun tulojen ja menojen kasvun ennustetaan pysyvän tasaisena vuodesta 2019 eteenpäin, paikallishallinnon vuotuinen alijäämä pysyttelee 2 miljardin ja 3 miljardin euron välillä. Paikallishallinnon menojen kasvun taustalla on pääasiassa ikäsidonnaisten menojen kasvu ja lomarahaleikkausten päättyminen. Myös investointimenot kasvavat. Hallituksen päätös vahvistaa koulutusta ja sosiaali- ja terveystalvuuja lisäävät kuntien tehtäviä ja velvollisuuksia. Lisääntyneiden tehtävien myötä valtionapujen ennustetaan kasvavan lähes 1 miljardilla eurolla vuosina 2020 ja 2021.

Sosiaaliturva- ja eläkerahastot ovat molemmat osa Suomen julkisyhteisöjä. Rahastot ovat kerryttäneet huomattavan määrän finanssivarallisuutta, mutta niiden korkotulojen kasvun ennustetaan hidastuvan tulevaisuudessa rahoitusmarkkinoiden kehityksen myötä. Eläkerahastojen ylijäämän myös odotetaan laskevan tulevaisuudessa eläkemenojen kasvaessa. Kohentunut työllisyystilanne on myös kasvattanut työllisyysrahaston puskuria. Välttääkseen ylittämästä puskurille asetettua 1,76 miljardin euron ylärajaa työllisyysrahasto esitti vuoden 2020 työttömyysvakuutusmaksuja laskettavaksi kokonaisuudessaan 0,5 prosenttiyksiköllä. Maksun alentaminen laskee kokonaisveroastetta noin 0,2 prosenttiyksiköllä. Työttömyysvakuutusmaksun alennus jakautuu tasan työntekijöiden ja työnantajien kesken.

Julkisyhteisöjen velan BKT-suhteen ennustetaan kääntyvän nousuun vuonna 2020 neljä vuotta jatkuneen pienentymisen jälkeen. Suunnan muutos on seurausta valtionhallinnon alijäämän kasvusta sekä eläkerahastojen ylijäämän

pienentymisestä. Sekä valtionhallinnon että eläkerahastojen jäämien epäedullisen kehityksen vastapainona paikallishallinnon tasapaino kohentuu vuonna 2020. Julkisyhteisöjen alijäämän ennustetaan saavuttavan 1,4 prosentin tason suhteessa BKT:hen vuonna 2020 (ks. kuvio 4.1.2).

Kuvio 4.1.2. Julkisyhteisöjen ja alasektoreiden rahoitusasemat.

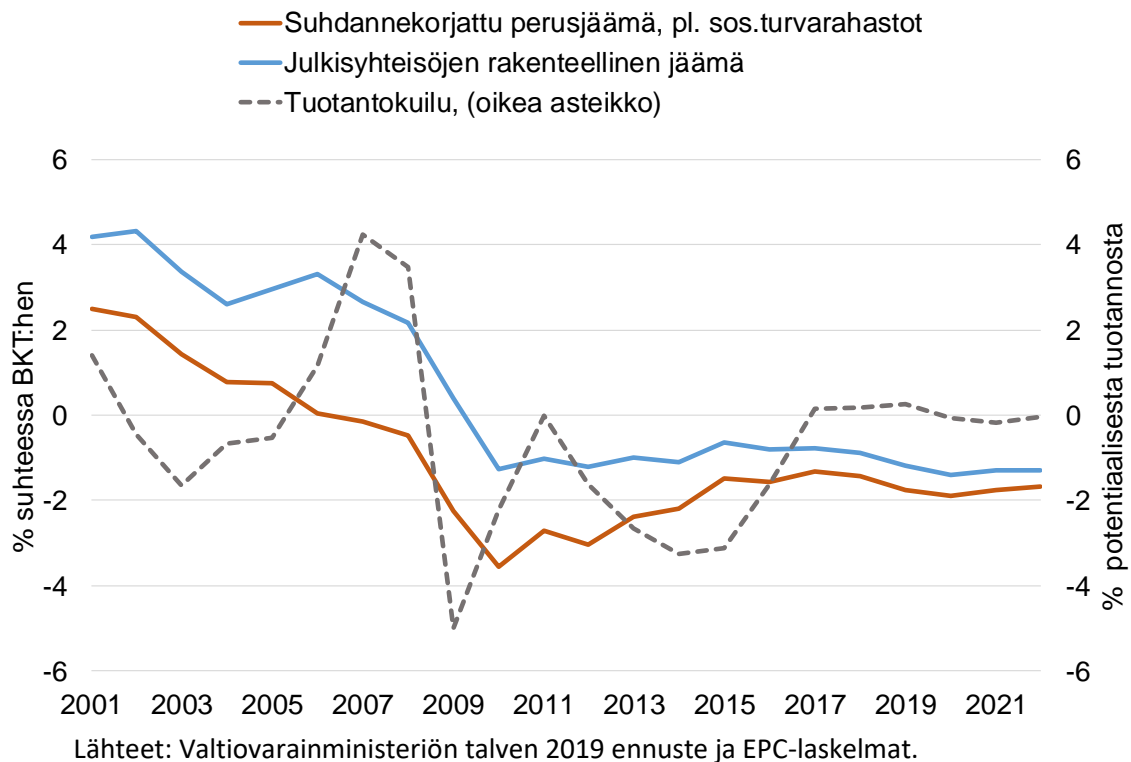


Lähteet: Tilastokeskuksen ja valtiovarainministeriön talven 2019 ennuste.

Päätösten vaikutusta julkisyhteisöjen rahoitusasemaan voidaan arvioida poistamalla rahoitusaseman muutoksista suhdanteen ja kertaluonteisten toimenpiteiden vaikutus. Jäljelle jäävän rakenteellisen rahoitusaseman muutoksia käytetään usein finanssipolitiikan virityksen arviointiin: finanssipolitiikka on ekspansiivista, kun rakenteellinen rahoitusasema heikentyy, ja kiristävää, kun se parantuu.

Kuvion 4.1.3 sininen viiva kuvaa julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman kehitystä. Valtiovarainministeriön joulukuussa julkaistun ennusteen mukaan rakenteellinen rahoitusasema heikkenee 0,3 prosenttiyksikköä vuonna 2019 ja edelleen lisää 0,2 prosenttiyksikköä vuonna 2020. Kun julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman perusteella finanssipolitiikka olisi hieman ekspansiivista näinä vuosina, valtion- ja paikallishallinnon yhteenlasketun rakenteellisen rahoitusaseman taseiden vuotuinen heikkeneminen 0,1 prosenttiyksiköllä kertoo melko neutraalista finanssipolitiikasta. Syy eroon on eläkerahastojen ylijäämän heikkenemisessä.

Kuvio 4.1.3. Rakenteellisen rahoitusaseman muutosten perusteella finanssipolitiikka on melko neutraalia vuosina 2020-2021.



Finanssipolitiikan virityksen arviointi rakenteellisen jäämän perusteella ei ole suoraviivaista, sillä finanssipolitiikan kehitykseen vaikuttavat useat tekijät. Suhdannevaihtelun vaikutuksen poisto perustuu tuotantokuiluarvioon<sup>15</sup>, joka vähennetään vuotuisista BKT:hen suhteutetuista rahoitusasemaluvuista käyttäen OECD:n (2014) arvioimaa puolijoustoa. Menetelmän tarkoituksena on poistaa alijäämluvuista tulo- ja kuluerien suhdanteesta johtuva vaihtelu. Tilastojen tarkentumisen ja ennusteiden muuttumisen myötä myös tuotantokuiluarviot muuttuvat vuosittain, mikä vaikuttaa edelleen rakenteellisen rahoitusaseman arvioihin.

Kuviossa 4.1.4 julkisyhteisöjen rahoitusaseman muutokset jaetaan osiin sen mukaan, johtuvatko ne politiikkamuutoksista, suhdannetilanteen muutoksista vai muutoksista sosiaaliturva- ja eläkerahastojen rahoitusasemassa. Julkisyhteisöjen rahoitusaseman kohentuminen vuosina 2013–2015 oli seurausta päätösperäisistä toimista (sininen palkki), mutta sosiaaliturvahastojen ylijäämien pieneneminen (keltainen palkki) ja heikentynyt suhdannetilanne (harmaa palkki) kumosivat osan vaikutuksista. Talouskasvu ja

<sup>15</sup> Tuotantokuilu mittaa todellisen BKT:n poikkeamaa potentiaalisesta tasosta. Tuotantokuilu on negatiivinen, kun talous on potentiaalinsa alapuolella. Katso kohta 2.2.

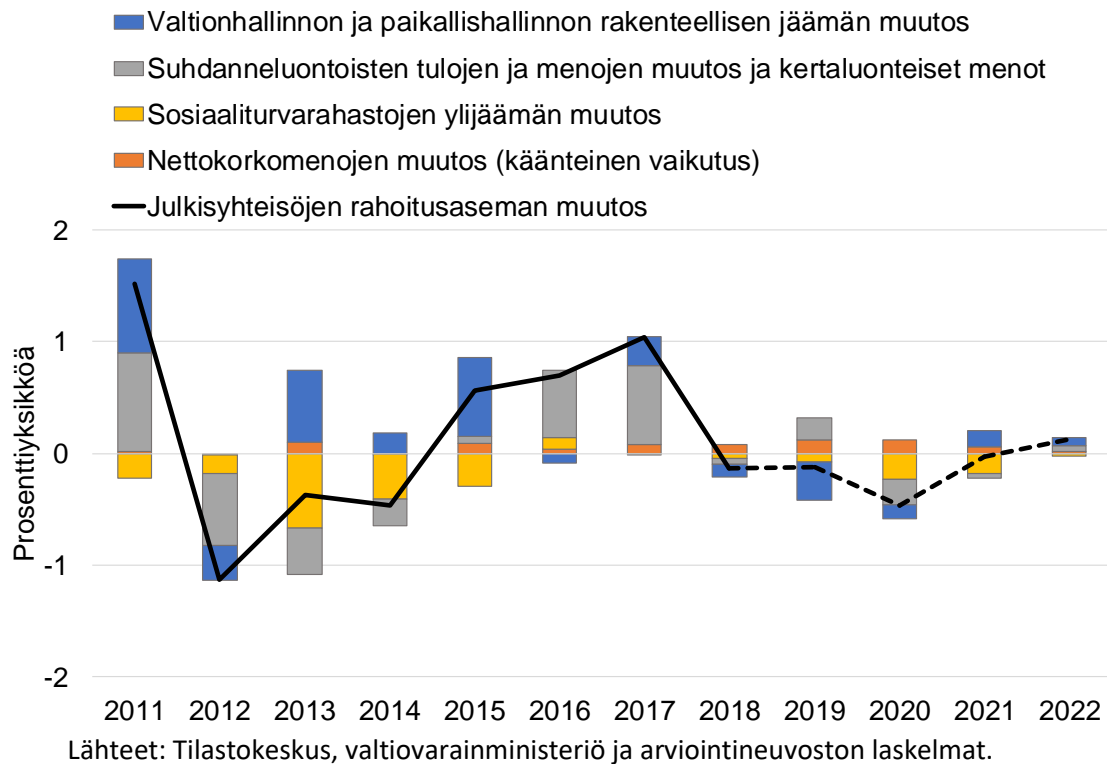
päätösperäiset toimet kohensivat rahoitusasemaa vuosina 2016–2017. Vuodesta 2018 eteenpäin suhdannetilanne on pysynyt vakaana, ja heikkeneminen rahoitusasemassa on seurausta päätösperäisistä toimista ja eläkerahastojen alenevasta ylijäämästä.

Yksi merkittävimmistä hallituksen tekemistä veromuutoksista on päätös kaksinkertaistaa kone- ja laiteinvestoinneista tehtävät poistot vuosina 2020–2023. Muutoksessa poistoaste nostetaan 25 prosentista 50 prosenttiin. Hallituksen arvion mukaan muutos johtaa verotulojen pienentymiseen noin 200 miljoonalla eurolla vuoden 2020 aikana. Kun yritykset ovat sopeutuneet uuteen politiikkaan, verotulot voivat vähentyä hieman lisää.

Määttänen (2019) arvioi suurempien poistojen todennäköisiä vaikutuksia Suomen talouteen ja esittää yhteenvedon viimeaikaisista tutkimuksista, jotka käsittelevät vastaavia toimenpiteitä. Vastaava verohelpotus oli voimassa Suomessa vuosina 2015–2016, jolloin vain harvat yritykset lisäsivät investointiaan. Kansainvälisen kirjallisuuden perusteella mahdollisuus suurempiin poistoihin johti yllättävän suureen investointien kasvuun Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Määttänen päätelee, että poistojen kasvattamista voidaan pitää kohtalaisen tehokkaana toimenpiteenä investointien lisäämiseen. Mikäli investoinnit eivät uudistuksen myötä kasva, verotulojen menetykset eivät toisaalta ole suuria.

Koska investointien verokannustin on väliaikainen, ohjelman vaikutus liittyy enimmäkseen investointien ajoitukseen eikä ohjelma juurikaan vaikuta investointien määrään pitkällä aikavälillä. Näin ollen toimenpidettä pitäisi arvioida osana finanssipolitiikan kevennystä. Luvussa 2 esitimme, että lyhytaikaiselle kasvun tukemiselle ei ole tarvetta muutaman seuraavan vuoden aikana. Yritysverojärjestelmän pysyvät uudistukset tulisi taas suunnitella laajemmasta yhteiskunnallisten tavoitteiden näkökulmasta lähtien.

Kuvio 4.1.4. Julkisyhteisöjen rahoitusaseman muutosten osatekijät.



### Kehikko 4.1. Finanssipolitiikan kerroinvaikutukset

Hiljan julkaistussa artikkelissaan Ramey (2019) kartoittaa finanssipolitiikan kerroinvaikutuksia, eli finanssipolitiikan muutosten vaikutusta BKT:hen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, käsittelevää kirjallisuutta. Tässä kehikossa esitetään lyhyt yhteenveto pidemmästä taustamuistiona julkaisusta katsauksesta (ks. Seuri 2019a).

Suhdannepolitiikassa on usein esitetty, että finanssipolitiikan muutoksilla on suurempi vaikutus tuotantoon taantumassa kuin korkeasuhdanteen aikana. Väitteen tueksi on joitakin todisteita, mutta suhdanneriippuvaisten kerrointen estimoinnin teknisiin oletuksiin liittyy myös teknisiä epäselvyyksiä.

Toinen päättäjä ja tutkijoita askarruttava kysymys on vero- ja menomuutosten tehokkuus. Viime vuosina konsensusnäkemys on ollut, että meno-kerroin on noin 0,6–1,0 normaaliolosuhteissa, vaikkakin joissain tapauksissa suurempia tai pienempiä kerroinvaikutuksia voi esiintyä. Ker-

roin suhteuttaa BKT:n muutoksen ja finanssipolitiikassa tapahtuvan muutoksen: kerroin 0,6 tarkoittaa että julkisen kulutuksen kasvu 1 prosentilla suhteessa BKT:hen johtaisi vain 0,6 %:n BKT:n kasvuun.

Verokertoimia koskevat empiiriset tutkimukset ovat kasvavassa määrin perustuneet narratiiviseen analyysiin, jossa eksogeeniset veromuutokset pyritään tunnistamaan tavallisesti käytettyjen aikasarjojen ulkopuolisesta informaatiosta. Tiedot voivat perustua esimerkiksi hallituksen esityksiin, joissa hallitus hahmottelee veromuutoksia ja käy läpi niiden perusteluja. Tällä lähestymistavalla on saatu eri maiden erilaisille veromuutoksille johdonmukaisesti melko suuria verojoustoja. Perinteisemmillä empiirisillä lähestymistavoilla, esimerkiksi Blanchardin ja Perottin (2002) menetelmällä tai DSGE-mallilla, saadaan tuloksiksi paljon pienempiä, noin yhden kertoimia.

Teoreettisesti voidaan perustella, että kerroinvaikutukset riippuvat vallinneista olosuhteista, ja joillekin väittämille on löydetty empiiristä tukea. Olennainen seikka Suomen finanssipolitiikan kerroinvaikutuksille on se, vaikutukset ovat yleensä pienempiä pienissä avotalouksissa. Lisäksi Suomen eurojäsenyys tarkoittaa, että valuuttakurssi ei reagoi ekspanstiivisen finanssipolitiikan kiihdyttämään inflaatioon ja lopputuloksena voi olla kustannuskilpailukyvyn aleneminen.

Eräs lähestymistapa kerroinvaikutusten ymmärtämiseen on tarkastella niiden muuttumista ajan myötä. Ahonen (2020) toteuttaa tämäntyyppisen empiirisen analyysin suomalaista aineistoa käyttäen. Tulosten perusteella näyttää siltä, että julkisten menojen kerroinvaikutus on pysynyt vakaana edellisten suhdannevaihteluiden aikana.

## 4.2. Hallituksen tavoitteet ja finanssipolitiikan säännöt

Hallitusohjelmassa määritellyllä talouspolitiikalla pyritään lisäämään hyvinvointia. Hallituskaudelle asetetut keskeiset tavoitteet ovat seuraavat:

- Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin, ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä.

- Normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023.
- Hallituksen päätöksillä eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät<sup>16</sup>.
- Hallituksen päätöksillä Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä.

Hallitusohjelman perusteella näyttää siltä, että taloudelliset tavoitteet ovat luonteeltaan rakenteellisia. Tällöin tavoite julkisen talouden tasapainosta vuonna 2023 näyttää olevan tavoite suhdannekorjatulle rahoitusasemalle, jonka määritelmä perustuisi osin kansainväliseen suhdannevaihteluun. Vaikka hallitusohjelman tavoitteet vaikuttavat sinänsä tarkkaan määritellyiltä, viittaukset kansainvälisen talouden normaaliin suhdannetilanteeseen lisäävät teknisiä ja dataan liittyviä ongelmia, mikä tekee tavoitteen toteutumisesta vaikeasti arvioitavan. Tästä huolimatta hallituksen taloudellisten tavoitteiden viesti on melko selvä: hallitus pyrkii tasapainotettuun julkiseen talouteen. Lisäksi hallitus ilmoittaa sitoutuvansa muuttamaan politiikkaansa, jos on olemassa riski, ettei tavoitteita saavuteta. Tavoitteiden saavuttamiseksi tehtävien toimenpiteiden valikoimaa vaikeuttavat hallitusohjelmassa talouspolitiikan lisätavoitteiksi listatut pyrkimykset vähentää eriarvoisuutta ja kaventaa tuloeroja sekä tavoite laittaa Suomi polulle kohti hiilineutraaliuden saavuttamista vuoteen 2035 mennessä.

Suomen finanssipolitiikan säännöt perustuvat vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöihin. Ne pyrkivät takaamaan, ettei alijäämä ylitä 3 prosenttia suhteessa BKT:hen ja velan BKT-suhde jää alle 60 prosentin tason. Säännöt ovat luonteeltaan teknisiä ja antavat lähinnä opastusta sen jälkeen, kun ongelmat alkavat kasaantua. Vaikka Suomessa vallitsee yksimielisyys siitä, että julkisella sektorilla on huomattava pitkän aikavälin kestävyysongelma, yksimielisyyttä ei ole siitä, millaisia finanssipoliittisia toimenpiteitä asian korjaaminen vaatisi. Yhteisymmärryksen löytäminen auttaisi hallituksia asettamaan lyhyen ja keskipitkän ajan tavoitteet siten, että ne tukisivat julkisen talouden kykyä vastata ikäsidonnaisten menojen kasvuun tulevaisuudessa.

Hallituskauden tarkemmat finanssipoliittiset tavoitteet kerrottiin lokakuussa julkistetussa Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2020–2023. Tavoitteena on, että vuonna 2023 valtion- ja paikallishallinnon alijäämät olisivat

---

<sup>16</sup> Tuloero määritellään eri tuloryhmien tulojen väliseksi eroiksi, esimerkiksi korkeimman 20 prosentin ja matalimman 20 prosentin tuloluokan välillä.



enintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, eläkerahastojen ylijäämä olisi noin 1 prosenttia suhteessa BKT:hen ja muut sosiaaliturvarahastot olisivat likimain tasapainossa. Yhteen laskettuna julkisen talouden eri sektoreiden tavoitteet tarkoittavat, että julkisyhteisöjen rahoitusasema olisi tasapainossa.

Vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimusten mukaisesti hallitus on asettanut julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle keskipitkän ajan tavoitteen (MTO) -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tukeakseen MTO:n saavuttamista hallitus on asettanut myös vuotuiset tavoitteet BKT:hen suhteutetuille alijäämälle, julkisyhteisöjen menoille ja julkisyhteisöjen velalle. Vuosittaiset tavoitteet on lueteltu taulukossa 4.2.1.

Mikäli vuotuiset tavoitteet saavutetaan vuoteen 2023 mennessä, todennäköisesti myös MTO saavutetaan. Tavoitteet ovat kuitenkin kaukana ennustetusta kehityksestä, jonka mukaan julkisyhteisöjen rahoitusasema on vuonna 2023 vielä -1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tavoitteen ja ennusteen välillä on siten yli 3 miljardin euron ero. Tarvittavaa sopeutusta voidaan arvioida myös julkisyhteisöjen menoasteelle asetetun vuosittaisen tavoitteen kautta. Vuodelle 2023 asetetun 50,7 prosentin menoastetavoitteen saavuttaminen vaatisi menojen vähentämistä 2,4 prosenttiyksiköllä vuoden 2020 tasolta. Jos leikkausten mahdollisia vaikutuksia BKT:hen ei oteta huomioon, leikkaustavoite on noin 1–2 miljardin euron suuruinen.

Taulukko 4.2.1. Vakausohjelmassa lokakuussa 2019 julkaistut vuotuiset tavoitteet.

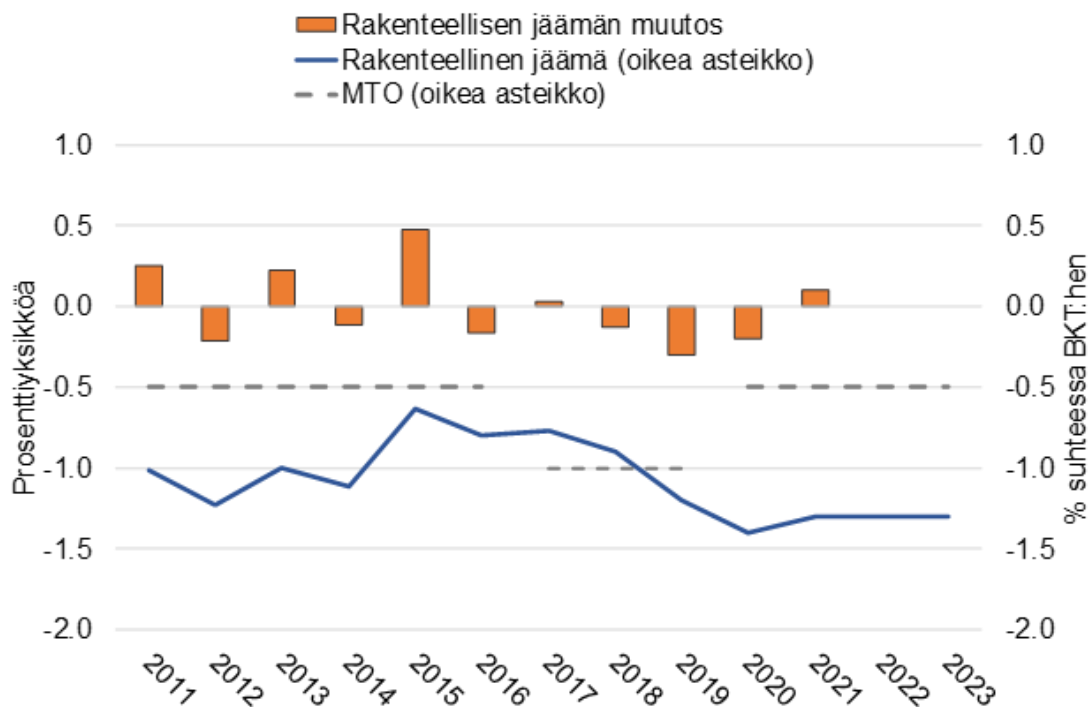
Julkisyhteisöt, % suhteessa BKT:hen	2019	2020	2021	2022	2023
Rahoitusasema	-1,0	-1,4	-1,0	-0,6	0,0
Menoaste	52,7	53,1	52,1	51,4	50,7
Velka	58,8	58,8	58,7	58,6	58,1

Lähde: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020-2023.

Rakenteellisen rahoitusasematavoitteen saavuttaminen riippuu nimellisen alijäämän ohella myös tuotantokuiluarviosta. Valtiovarainministeriön viimeisimmän ennusteen mukaan rakenteellinen rahoitusasema on -1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja -1,3 prosenttia vuonna 2023. Edellisessä raportissaan arviointineuvosto suositteli, että julkisen talouden kestävyysden tukemiseksi MTO-tavoite tulisi asettaa korkeammalle tasolle kuin -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden kestävyyttä tarkastellaan luvussa 5.

Valtiovarainministeriön viimeisimmän tuotantokuiluarvion perusteella MTO lähes saavutettiin vuonna 2015, kun rakenteellinen tasapaino oli -0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen (ks. kuvio 4.2.1). Vuoden 2015 jälkeen rakenteellinen tasapaino on heikentynyt pääasiassa vuosina 2016–2019 tehtyjen veronalennusten vuoksi. Suomen toteutettua eläkkeisiin ja kilpailukyky sopimukseen liittyvät rakenteelliset uudistukset Suomelle sallittiin Euroopan Unionin neuvoston asetuksen 1466/97 (EY) mukainen väliaikainen poikkeama MTO-tavoitteesta vuosille 2017–2019. Yhteensä poikkeama pienensi MTO-tavoitetta 0,5 prosenttiyksiköllä, eli rakenteellinen rahoitusasema sai laskea enintään -1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vielä vuonna 2018 rakenteellinen tasapaino pysyi tämän rajan sisällä, mutta vuodesta 2019 lähtien rakenteellisen rahoitusaseman ennustetaan olevan -1,2 prosentista -1,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Ilman uusia toimenpiteitä tai myönteisiä muutoksia joko tuloissa tai tuotantokuiluarviossa Suomi rikkoo vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa.

Kuvio 4.2.1. Julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema poikkeaa sille asetusta -0,5 prosentin tavoitetasolta suhteessa BKT:hen.



Lähde: Valtiovarainministeriön syksyn ennuste 2019.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osio pyrkii varmistamaan kestävän talouspolitiikan harjoittamisen keskipitkällä aikavälillä. Osion säännöt antavat finanssipolitiikan suunnittelulle talouden suhdannevaihtelun huomioivat viitearvot, mikä lisää säännösten monimutkaisuutta. Jotta nimellinen

rahoitusasema ei laskisi alle -3 prosentin kynnsarvon, rakenteellisen tasapainon pitäisi olla vähintään yhtä suuri kuin MTO-tavoite tai ainakin matkalla kohti sitä. Sopeutuksen tueksi ennaltaehkäisevä osio sisältää menosäännön: julkisyhteisöjen menojen kasvun ei pitäisi ylittää keskipitkän aikavälin potentiaalista talouskasvua. Jos menot kasvavat tätä nopeammin, tulisi menojen ylimääräinen kasvu rahoittaa vastaavalla määrällä päätösperäisiä tuloja. Viimeisimmän ennusteen mukaan julkisyhteisöjen menojen kasvu ylittää tämän tason vuonna 2020.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vuosittaista noudattamista arvioidaan, kun kyseessä olevaa vuotta koskevat tilastotiedot julkaistaan ensimmäisen kerran. Ennusteiden mukaan mahdollinen säännösten noudattamatta jättäminen vuonna 2020 arvioidaan vasta keväällä 2021, jolloin mahdolliset politiikkamuutokset asian korjaamiseksi tulisi toteuttaa syksyllä 2021.

Talouspoliittisen uskottavuuden näkökulmasta on ongelmallista tehdä julkisen talouden suunnitelma, joka ei lähtökohtaisesti noudata vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia sitoumuksia. Vaikka hallitus on suunnitelmassa julkaissut joukon MTO-tavoitteen saavuttamisen kanssa linjassa olevia tavoitteita, nykyisen talouspolitiikan perusteella ei ole selvää, että näitä tavoitteita seurataan. Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä julkaistut monivuotiset tavoitteet osoittavat vain mahdollisuuden pienentää julkisyhteisöjen menojen suhdetta BKT:hen, mikä puolestaan on vastoin hallituksen tavoitetta kasvattaa pysyviä menoja.

On korostettava, ettei vakaus- ja kasvusopimus estä pysyviä menolisäyksiä. Sääntöjen tarkoituksena on taata, että lisäykset toteutetaan rahoituksellisesti kestäväällä tavalla ilman julkisyhteisöjen alijäämän äkillistä kasvua. Myös menosääntö sallii menojen pysyvän kasvun, mutta joko hallituksen tekemää päätöstä hitaammalla vauhdilla tai uusien päätösperäisten tulolisäysten rahoittamana.

### 4.3. Valtiontalouden kehukset ja vuoden 2020 talousarvio

Valtion talousarviomenoja eli ministeriöiden, valtion laitosten ja virastojen menoja rajoittavat osittain menokehukset.<sup>17</sup> Menokehukset kattavat noin 80 prosenttia talousarviomenoista, eikä niitä sovelleta suhdanneriippuvaisiin menoihin, valtion velan korkomenoihin, sijoitusmenoihin, välitettyihin maksuihin tai ulkoisiin rahoitusosuuksiin liittyviin menoihin. Sen sijaan kehyksiin sisältyvät suhdanneriippuvaisten menojen menoperusteisiin, esimerkiksi työttömyyskorvaukseen, asumistukeen tai perustoimeentuloon, tehtävien muutosten vaikutukset. Sen sijaan kehyksiin eivät sisälly veroperustemuutosten, kuten ansiotuloverotuksen tai yhteisöverotuksen muutosten, kompensatiot kunnille.

Hallitus tekee eduskuntakauden alussa kehyspäätöksen valtionhallinnon menoilta seuraaville neljälle vuodelle. Kehyssääntö on kuvattu hallitusohjelmassa. Nykyisten valtiontalouden kehysten mukaan vuonna 2023 valtionhallinnon menot ovat 1,4 miljardia euroa (vuoden 2020 hintoina) korkeammat kuin edellisen hallituksen viimeisessä teknisessä kehyspäätöksessä.

Hallitus teki vuosien 2020–2023 kehyspäätöksen 7. lokakuuta 2019. Vuonna 2020 kehysten koko on 47,8 miljardia euroa. Tähän sisältyy pysyvien menojen 1 miljardin euron lisäys ja 0,7 miljardin euron väliaikainen investointiohjelma. Hävittäjähankinta nostaa kehysten ylärajaa enintään 1,5 miljardilla eurolla vuosina 2021–2024. Tulevaisuusinvestointeja varten vuoden 2021 kehykseen on tehty 840 miljoonan euron varaus ja 2022 koskeviin kehyksiin sisältyy 850 miljoonan euron varaus. Kehykset sisältävät myös varaus odottamattomia menoja varten vuosina 2020–2022 sekä 300 miljoonan euron vuotuiset lisätalousarviovaraukset vuosina 2020–2022 ja 100 miljoonaa euroa vuonna 2023.

Kehysten ulkopuolisten menojen odotetaan vuonna 2020 kasvavan 10,2 miljardista eurosta 10,7 miljardiin euroon vuonna 2023. Kasvu johtuu pääosin veromuutosten kompensatioista kunnille.

---

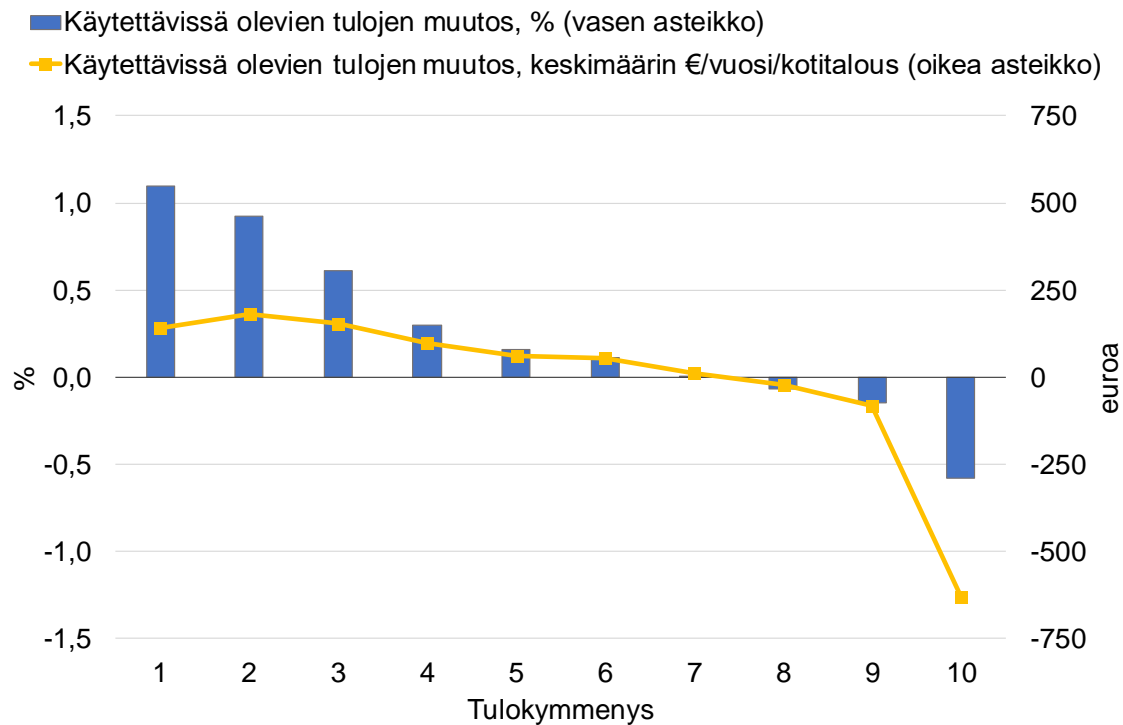
<sup>17</sup> Valtion menot, jotka eivät sisälly talousarvioon, muodostuvat yliopistojen ja Ylen menoista, valtionhallinnon määräysvallassa olevien ja rahoitusmarkkinoiden ulkopuolella toimivien osakeyhtiöiden menoista sekä valtion omistamien rahastojen varojen käytöstä.

Hallitus jätti vuoden 2020 talousarvioesityksensä eduskunnalle 7.10.2019. Suunnitellut menot ovat 57,6 miljardia euroa, mikä on 2,1 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2019 talousarviossa. Kehyksiin kuuluvien menojen kasvu johtuu pysyvien menojen kasvusta, tulevaisuusinvestoinneista sekä laakisääteisistä indeksikorotuksista. Vuoteen 2019 verrattuna suurimmat lisäykset ovat opetusministeriön (0,4 miljardia euroa), liikenne- ja viestintäministeriön (0,6 miljardia euroa) ja valtiovarainministeriön (1 miljardia euroa) määrärahoissa. Työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentaminen vähentää valtion menoja noin 360 miljoonalla eurolla vuonna 2020. Tämän seurauksena sosiaali- ja terveysministeriön määrärahat pienenevät 0,3 miljardilla eurolla. Myös korkomenojen määrärahat vähenevät 0,3 miljardilla. Velanhoitokustannukset laskevat 0,9 miljardiin euroon vuonna 2020 ja valtionvelan kokonaismäärän arvioidaan pysyvän lähellä 109 miljardia euroa.

Bruttovelan kasvua hillitsee se, että alijäämää rahoitetaan osittain valtion rahoitusvarojen myynnillä. Hallitus aikoo rahoittaa tilapäisen menojen kasvun vuosina 2020–2022 myymällä enintään 1,3 miljardin euron arvosta rahoitusvaroja, minkä lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa esitetään 400 miljoonan euron vuositulot omaisuususerien myynnistä. Valtion rahoitusvaroja ja velkoja käsitellään yksityiskohtaisesti luvussa 5.

Vuoden 2020 talousarvioesityksen vaikutukset tuloeroihin ovat hallituksen tavoitteiden mukaisia. Kuviossa 4.3.1 esitetään talousarvioesityksen vaikutukset tulokymmenyksittäin eduskunnan tietopalvelun laskelmiin perustuen. Talousarvioesityksen suorat vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin vähenvät tulojen kasvaessa. Alimmassa kymmenyksessä tulotason korotukset johtuvat eläkkeiden korotuksista, kun taas suurituloisimman kymmenyksen tulojen lasku johtuu pääasiassa solidaarisuusveron jatkumisesta. Arvio sisältää tulonsiirroissa sekä välittömissä ja välillisissä veroissa tapahtuvat muutokset. Erityisesti edellisessä luvussa käydyn keskustelun valossa on syytä huomata, että näihin lukuihin sisältyy verotaulukoiden inflaatiokorjaus ja palkkaverotuksen muutokset.

Kuvio 4.3.1. Vuoden 2020 talousarvioaloitteen välittömät vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin.



Lähde: Eduskunnan sisäinen tietopalvelu.

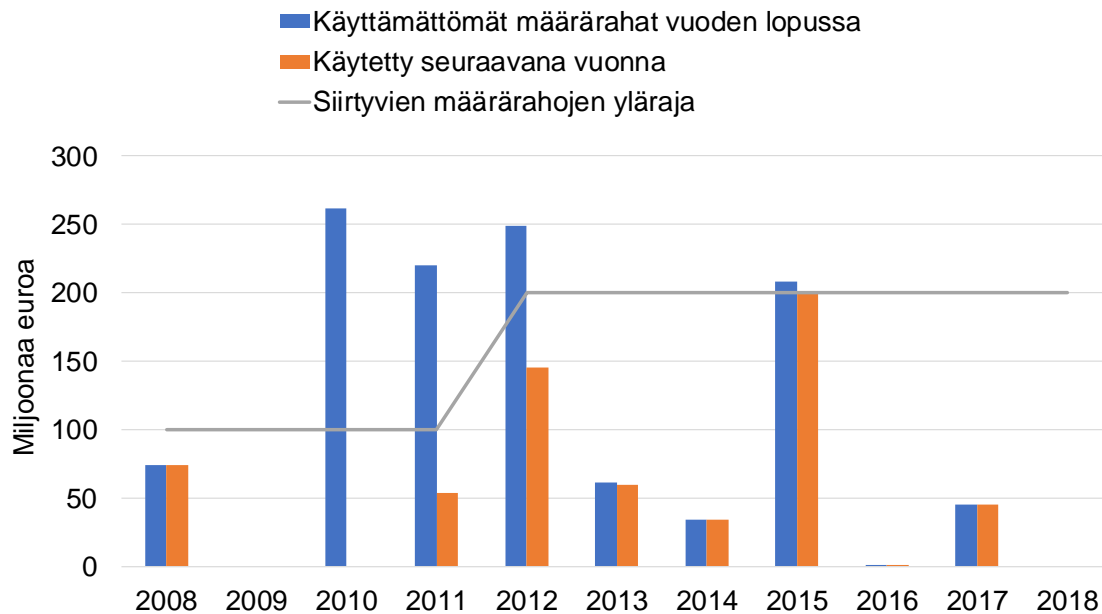
#### 4.4. Kehyssäännön muutokset

Uusi hallitus päivitti valtion talouden kehysääntöjä. Vaikka tärkeimmät säännöt pysyivät muuttumattomina, menokehykseen lisättiin joustavuutta: 1) mahdollisuus lisätä valtion menoja 500 miljoonalla eurolla kahtena peräkkäisenä vuonna, jos taloudellinen tilanne on poikkeuksellisen huono, ja 2) mahdollisuus käyttää kaikki jäljellä olevat varat kertaluonteisina menoerinä seuraavana vuonna olettaen, että lisätalousarviot eivät ole täysin käyttäneet niille tehtyjä varauksia.

Aiempien menosääntöjen mukaan siirtomäärärahat rajoitettiin 200 miljoonaan euroon vuodessa. Lisäksi kertaluonteisia menoeriä, kuten investointihankkeita, voitiin osin siirtää seuraavalle vuodelle, jos niiden ajoitus muuttuu olennaisesti. Viimeisten kymmenen vuoden aikana käyttämättä jääneiden kehysmäärärahojen määrä on vaihdellut 0–262 miljoonaan euron välillä, ja se on harvoin ylittänyt siirtomäärärahoille asetettua rajaa (ks. kuvio 4.4.1). Uusien sääntöjen mukainen rajoitusten lieventäminen saattaa lisätä riskiä menojen pieneen kasvamiseen. Rajoitteen poistaminen voi kuitenkin auttaa

lieventämään mahdollista menojen kasvua loppuvuodesta. Vuoden 2020 kohdentamattomat määrärahat ovat 400 miljoonaa euroa, joka olisi voitu asettaa siirtomäärärahojen ylärajaksi.

Kuvio 4.4.1. Käyttämättömät määrärahat ja niiden käyttö seuraavana vuotena.



Lähde: Valtiovarainministeriö (2019a).

Uusiin sääntöihin sisältyy lauseke poikkeuksellisten olojen mekanismin muodossa. Poikkeuslauseke tulee käyttöön, jos maailmantalouden tai euroalueen olosuhteet vaikuttavat Suomen talouteen kielteisesti tai jos Suomen talouden taantuma johtuu hallituksen toimista riippumattomista tilapäisistä häiriöistä. Mekanismin avulla voidaan myöntää enintään miljardi euroa kertaluonteisiin menoihin vuosina 2020–2022 ilman viittauksia menokehyyksiin – kertaluonteiset menot eivät kuitenkaan saa ylittää 500 miljoonaa euroa vuodessa. Taloudellista tilannetta pidetään poikkeuksellisenä, jos euroalueen BKT laskee vähintään 0,5 prosenttia kahtena peräkkäisenä vuosineljänneksenä ja euroalueen kausitasoitettu työttömyysaste kasvaa kumulatiivisesti vähintään 0,5 prosenttiyksikköä kolmen peräkkäisen kuukauden aikana. Suomen talouden katsotaan olevan vakavassa taantumassa, jos BKT supistuu vähintään 1,0 prosenttia kahtena peräkkäisenä vuosineljänneksenä ja työttömyysasteen trendi on nousemassa kolmen kuukauden aikana kumulatiivisesti vähintään 0,5 prosenttiyksikköä.

Suomessa on vuodesta 1990 lähtien ollut lausekkeen mukaisia poikkeuksellisia tilanteita vuosina 1990–1991 ja 2009. Kehysjärjestelmä on ollut voimassa

nykyisessä muodossaan vuodesta 2004 lähtien, joten vuoden 2009 tapahtumat antavat esimerkin siitä, miten kehykset toimivat kriisiaikana. Koska valtion talouden kehykset asettavat ylärajan valtionhallinnon talousarvion tiettyjen menoerien kokonaismäärälle, ne rajoittavat periaatteessa hallituksen kykyä elvyttää taloutta finanssikriisin aikana. Vuoden 2009 talousarvioesityksessä kehysten kohdentamattomat määrärahat vahvistettiin 121 miljoonaan euroon ja lisätalousarviomäärärahoiksi vahvistettiin 300 miljoonaa euroa.

Kun BKT alkoi laskea vuonna 2009, hallitus alensi veroja, myönsi lainoja yrityksille, teki kehysten sisäisiä rakenteellisia muutoksia ja antoi automaattisille vakauttajille mahdollisuuden toimia. Hallitus käytti kaikki talousarvion jakamattomat määrärahat vuonna 2009, mutta ei vuonna 2010. Yksi tapa mitata finanssipolitiikan elvyttävyyttä on tarkastella rakenteellisen rahoitusaseman muutoksia. Nykyisten arvioiden mukaan rakenteellinen rahoitusasema heikkeni 1,7 ja 1,6 prosenttiyksikköä vuosina 2009 ja 2010, mikä tarkoittaa noin 3 miljardin euron vuosittaista elvytystä. Nämä kokemukset viittaavat siihen, ettei kehysjärjestelmä välttämättä estä hallitusta tukemasta taloutta matalasuhdanteessa. Joidenkin viimeaikaisten tutkimustulosten mukaan veromuutosten vaikutukset kokonaistuotantoon voivat myös olla suurempia kuin menomuutosten vaikutukset.<sup>18</sup> Periaatteessa joustavuuslausekkeen rinnalla tulisi olla vastaava lauseke, joka koskisi poikkeuksellisen myönteistä talouskehitystä ja vaatisi menojen kasvun hillitsemistä talouden ollessa ylikuumenemisvaarassa.

## 4.5. Kertaluontoiset tulevaisuusinvestoinnit

Pysyvien menojen lisäysten lisäksi hallitusohjelmaan sisältyy huomattava väliaikainen menopaketti, jonka otsikkona on ”Kertaluontoiset tulevaisuusinvestoinnit”:

*”Hallitus toteuttaa vaalikauden aikana kertaluonteisen tulevaisuusinvestointiohjelman, joka tukee hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamista sekä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Sen puitteissa kohdennetaan enintään 3 miljardia euroa kertaluonteisiin investointeihin ja yhteiskunnallisesti tärkeisiin kokeiluihin. Toimet ovat kertaluonteisia, eivätkä ne lisää valtion*

---

<sup>18</sup> Katso esimerkiksi Alesina ym. (2015).



*menoja vuonna 2023. Toimet rahoitetaan pääosin omaisuustoilla siten, että ne eivät johda lisävelkaantumiseen vuonna 2023.”*

Kolmen miljardin euron kokonaissummasta vuoden 2020 talousarvioehdotukseen sisältyy 750 miljoonaa euroa ja julkisen talouden suunnitelmassa on ilmoitettu käytettäväksi 439 miljoonaa euroa vuonna 2020 ja 175 miljoonaa euroa vuonna 2021. Yhteensä noin neljäsosa investointiohjelmasta toteutetaan hallituksen toimikauden ensimmäisenä vuotena ja noin puolet toimenpiteistä on sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan.

Investointiohjelma on yhteensopimaton kokoelma erilaisia menoeriä, jotka kohdentuvat eri ministeriöille. Vuonna 2020 jaettavat 750 miljoonaa euroa jakaantuvat 85 erillisen kohdan kesken, ja menoerän mediaanikoko on vain noin 3 miljoonaa euroa.

Kaksi suurinta tulevaisuusinvestointia vuonna 2020 ovat ympäristökorvaus, 88 miljoonaa euroa, sekä luonnonhaittakorvaus, 42 miljoonaa euroa. Yhdessä ne muodostavat kuudesosan koko vuoden tulevaisuusinvestoinneista. Ensin mainitun kohteen tarkoituksena on ohjata maataloutta kohti ympäristöystävällisempiä tuotantomenetelmiä, jälkimmäisen tavoitteena on *"turvata maataloustuotannon jatkuminen Suomessa"* (Maa- ja metsätalousministeriö 2017). Erityisesti jälkimmäisen kohdalla on epäselvää, miksi tätä pidetään "kertaluonteisena investointina" tai "yhteiskunnallisesti tärkeänä kokeiluna".

Arviointineuvosto tekee tulevaisuusinvestoinneista kolme huomiota:

- 1) Monet pakettiin sisältyvistä menokohteista eivät muistuta läheisesti investointeja. Vaikka monet tällaiset erät voivat olla hyödyllisiä, on harhaanjohtavaa kutsua koko kokonaisuutta investointipaketiksi.
- 2) Monien paketin menokohteiden osalta ei ole selvää, miksi ne pitäisi rahoittaa väliaikaisesti vuosina 2020–2022. Hallitusohjelmassa osoitetaan 235 miljoonaa euroa ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden lisäämiseksi ja ohjaamiseksi kyseisenä aikana. Tästä julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy vain 80 miljoonaa euroa. Hallituksen lähestymistapa tuo mukanaan tarpeetonta epävarmuutta ja vaihtelua monen yhteiskunnallisesti tärkeän palvelun rahoitukseen.
- 3) On epäselvää, miksi hallitus on päättänyt rahoittaa tulevaisuuteen suuntautuneita investointejaan rahoitusvarallisuuden myynnillä sen sijaan,

että se ottaisi lisävelkaa. Molemmat toimenpiteet vähentävät julkisen sektorin nettovarallisuutta. Valtion rahoitusvarallisuuden kokoa ja koostumusta koskevat päätökset olisi tehtävä erikseen, ja niiden tulisi perustua esimerkiksi siihen, voiko valtion omistus lievittää markkinoiden puutteita.

## 4.6. Neuvoston näkemykset

Hallituksen finanssipolitiikka on kohtalaisen ekspansiivista verrattuna tilanteeseen ilman politiikkamuutoksia. Koska nykyinen suhdannetilanne on melko neutraali tai positiivinen, merkitsee sekä tilapäisten että pysyvien menojen kasvu myötäsyklistä finanssipolitiikkaa vuonna 2020. Kun otetaan huomioon, että julkisen talouden vakauttamiselle on myös pitkän aikavälin syitä, finanssipolitiikan viritystä voidaan pitää liian löysänä.

Hallitus on ilmoittanut tavoittelevansa tasapainoista julkista taloutta vuoteen 2023 mennessä, kun taas nykyisten ennusteiden mukaan julkisen talouden alijäämä on -1,4 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023. Hallitus ei ole vielä julkistanut suunnitelmaa julkisen talouden tasapainottamiseksi.

Nykyisten ennusteiden mukaan pysyvien ja tilapäisten menojen kasvu vuosina 2020 ja 2021 merkitsee sitä, että julkiset menot kasvavat nopeammin kuin vakaus- ja kasvusopimuksessa sallitaan.

Kun suhdannesykli on juuri ohittanut huippunsa, julkisen talouden alijäämän kasvattaminen pienentää mahdollisuuksia tehdä finanssipolitiikasta elvyttävämpää mahdollisen tulevan laskusuhdanteen aikana.

Hallitus on sisällyttänyt kehysjärjestelmään poikkeuslausekkeen, joka mahdollistaa menojen lisäämisen, jos Suomen tai euroalueen talous ajautuu vakavaan taantumaan. Arviointineuvosto suhtautuu myönteisesti tähän hyvin määriteltyyn joustavuuteen, mutta on syytä pitää mielessä, että harkinnanvaraisia menoja koskevia toimenpiteitä toteutetaan hitaasti ja talous reagoi melko heikosti julkisten menojen kasvuun.

Hallituksen ”tulevaisuusinvestointeja” koskevaa pakettia voidaan arvostella useasta syystä. Se on ensinnäkin harhaanjohtavalla tavalla nimetty, sillä monet menokohteista eivät muistuta läheisesti investointeja. Lisäksi on epäselvää, miksi monet paketin kohdat pitäisi rahoittaa väliaikaisella ohjelmalla sen sijaan, että ne olisivat pysyvämpiä. Valtion varoja koskevien päätösten tulisi

perustua strategiaan näkökohtiin, ei tarpeeseen rahoittaa tiettyjä menokoh-  
teita.

Tämänhetkiset hyvin matalat tai jopa negatiiviset korot alentavat alijäämien kustannuksia suhteessa siihen, mitä ne ovat olleet aiemmin. Lisäksi matalat korot voisivat olla perusteena sille, että julkisia investointeja kasvatettaisiin, jolloin voitaisiin hyödyntää matalia rahoituskustannuksia. Tällaisista investoinneista olisi syytä laatia suunnitelmia, jotta tilaisuuteen tarttuminen olisi mahdollista. Tällaisten investointien olisi luonnollisesti läpäistävä myös ta-  
vanomaiset hyöty-kustannusanalyysit.

## 5. Julkisen talouden kestävyys ja siihen kohdistuvat riskit

Julkisen talouden kestävyys voidaan määritellä hallituksen kyvyksi ylläpitää valitsemaansa finanssipolitiikkaa eli nykyistä julkisen kulutuksen ja verotuksen tasoa ja muuta talouspolitiikkaa tietyn ajanjakson ajan ilman, että julkisen talouden maksukyky vaarantuu. Maissa, jotka eivät pysty ottamaan lainaa paikatakseen budjettialijäämäänsä tai jotka ovat velkakriisin myötä akuutissa maksukyvyttömyystilassa, on maksukyvyn vaarantuminen välitön ongelma. Suomessa tämä ongelma ei ole välitön uhka, mutta julkinen talous ei ole kestäväällä pohjalla pitkällä aikavälillä.

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden määrittämisen avaintekijänä on arvio siitä, miten tämän hetkinen politiikka vaikuttaa julkisen velan ja BKT:n suhteeseen. Arvion perustana ovat oletukset muun muassa demografian kehityksestä, julkisten palveluiden ja etuuksien käytöstä sekä työllisyysasteesta. Näihin arvioihin sisältyy luonnollisesti paljon epävarmuutta, mutta ne viittaavat siihen, että Suomi kärsii merkittävästä kestävyysongelmasta. Arvioihin sisältyvä epävarmuus ei ole kuitenkaan syy olla toimimatta – järkevillä poliittisilla toimenpiteillä julkisyhteisön talous olisi kestäväällä pohjalla silloinkin, kun sitä kohtaavat negatiiviset riskit realisoituvat.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan budjettia olisi sopeutettava pysyvästi noin viidellä prosentilla BKT:stä, jotta tulevat menot ja tulot olisivat tasapainossa. Hallituksen pysyvät veronkorotukset eivät riitä pysyvien menolisäysten kattamiseen. Hallitus aikoo kattaa tästä syntyvän alijäämän työllisyyskasvulla. Työllisyystavoitteen saavuttaminen ei tarkoita julkisen talouden kestävyuden parantumista vaan sitä, että hallitus on onnistunut välttämään sen huonontumisen. Hallitus siis lykkää budjetin tasapainottamista tulevaisuuteen, mikä lisää riskejä ja siirtää talouden velkataakkaa tuleville sukupolville.

Tässä luvussa tarkastellaan useita julkisen talouden kestävyysliittyviä aiheita: julkisyhteisöjen tasetta ja sen riskejä sekä julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Lisäksi luvussa käsitellään syntyvyyden ja työllisyyden vaikutuksia julkisen talouden kestävyysliittyvyyteen.

## 5.1. Julkisyhteisöjen tase ja nettoarvo

Julkisen talouden kestävyysliittyvyyden arvioimisen lähtökohtana käytetään julkisyhteisöjen nettoraahoitusvaroja, jotka löytyvät julkisyhteisön taseesta. Julkisen talouden kestävyysliittyvyys määräytyy julkisyhteisön aikaisempien rahoitusvarojen ja velkojen perusteella. Lisäksi kestävyysliittyvyyden arvioon vaikuttaa oletus siitä, miten rahoitusvarat ja velat kehittyvät tulevaisuudessa. Päätöksillä, jotka vaikuttavat välittömästi julkisyhteisöjen rahoitusvaroihin ja velkoihin, on siten vaikutus myös tulevaisuuden tuloihin ja menoihin.

Taulukossa 5.1.1. kuvataan julkisyhteisöjen rahoitusvaroja ja velkoja vuonna 2018. Velat on jaettu taloudellisiin vastuisiin ja eläkevastuisiin. Rahoitusvarat luokitellaan omaisuuden likviditeetin mukaan. Julkisyhteisön rahoitusvarojen yhteenlaskettu arvo perustuu omaisuuserien yhteenlaskettuun markkina-arvoon. Eläkevastuut on ilmoitettu karttuneiden eläkevastuiden nykyarvona.

Taulukko 5.1.1. Julkisen talouden tase vuonna 2018

Miljardia euroa					
Vastuut		Rahoitusvarallisuus			
Joukkovelkakirjalainat	114,9	Käteinen ja talletukset	18,0		
Lainat	31,1	Jälkimarkkinakelpoiset velat	39,1		
Muut vastuut	23,0	Noteeratut osakkeet	156,8		
Rahoitusvastuut	168,9	- Likvidit varat	213,9	= Netto velka	-45,0
Eläkevastuut*	714,5	Lainat	24,7		
		Muut osuudet	32,7		
		Muu rahoitusvarallisuus	13,0		
<b>Yhteensä</b>	<b>883,4</b>	- <b>Yhteensä</b>	<b>284,2</b>	= Netto vastuut	<b>599,2</b>

Lähteet: Tilastokeskus, arviointineuvosto ja Tikanmäki ym. (2019).

\* Eläkevastuut ovat karttuneiden eläkevastuiden nykyarvo vuoden 2017 lopussa, ja ne on laskettu käyttämällä 2,5 %:n todellista diskonttokorkoa vuoteen 2028 ja 3,5 %:n korkoa vuodesta 2029 eteenpäin.

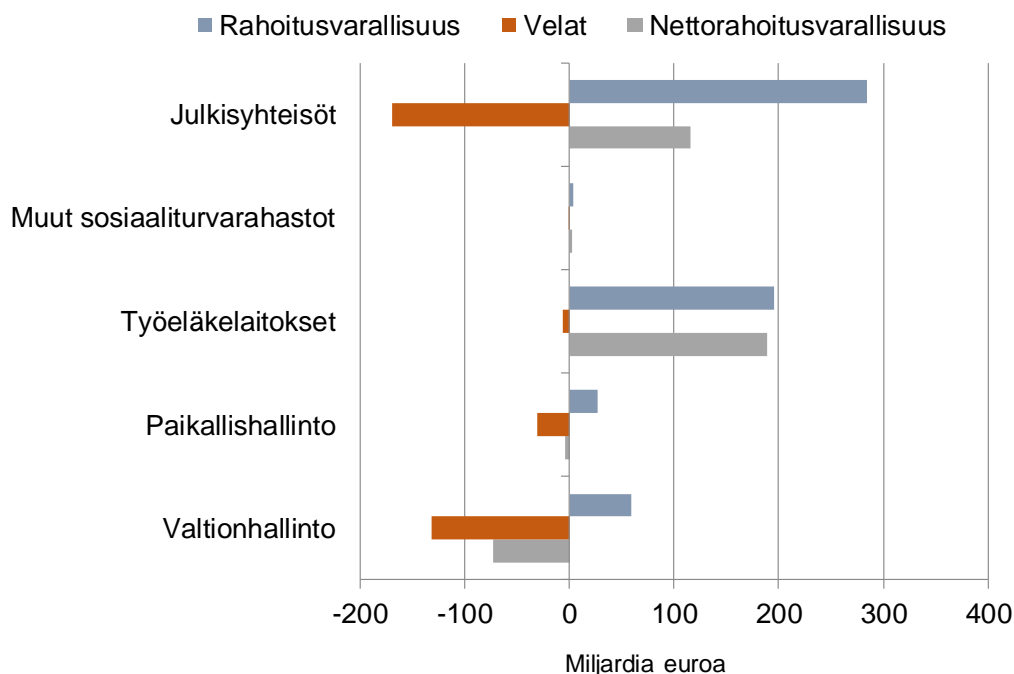
Julkisyhteisöjen rahoitusvarojen arvo on hallituksen rahoitusvarojen markkina-arvoa suurempi. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisyhteisön nettovelka-aste on negatiivinen. Rahoitusomaisuuden kokonaisarvo on hieman yli 284 miljard-

dia euroa, mutta bruttovelan ja vastuiden yhteenlaskettu arvo on 146 miljardia euroa. Suurin osa rahoitusvaroista on sidottu eläkerahastoihin karttuneen eläkekertymän rahoittamiseen.

Taseen suurimmat vastuuerät ovat julkinen velka ja eläkkeet. Julkisyhteisöjen velan ja muiden vastuuerien markkina-arvo on 170 miljardia euroa. Eläkevastuiden markkina-arvo on huomattavasti suurempi, 714 miljardia euroa. Eläkevastuiden markkina-arvon suuruuteen vaikuttavat tulevaisuuden eläkevastuiden diskonttaus korkoon liittyvät oletukset. Taulukossa 5.1.1 esitetyt eläkevastuut viittaavat vuoteen 2017 ja niissä käytetään 3,5 prosentin diskonttokorkoa. Julkisyhteisöjen vastuut ovat yhteensä lähes 900 miljardia euroa, josta 80 prosenttia on eläkemaksuja.

Kuviossa 5.1.1 näkyvät julkisyhteisöjen eri alasektoreiden nettovarallisuuksien eri erät vuonna 2018. Rahoitusvarat on pääasiassa sidottu eläkerahastoihin, ja suurin osa veloista kuuluu keskushallinnolle. Valtionhallinnon nettovarallisuuden negatiivisuutta on rahoitettava vuosittaisella lainanotolla, sillä eläkerahastojen korkotuotoilla maksetaan eläkkeitä.

Kuvio 5.1.1. Julkisyhteisön ja sen alasektoreiden nettovarallisuus vuonna 2018.



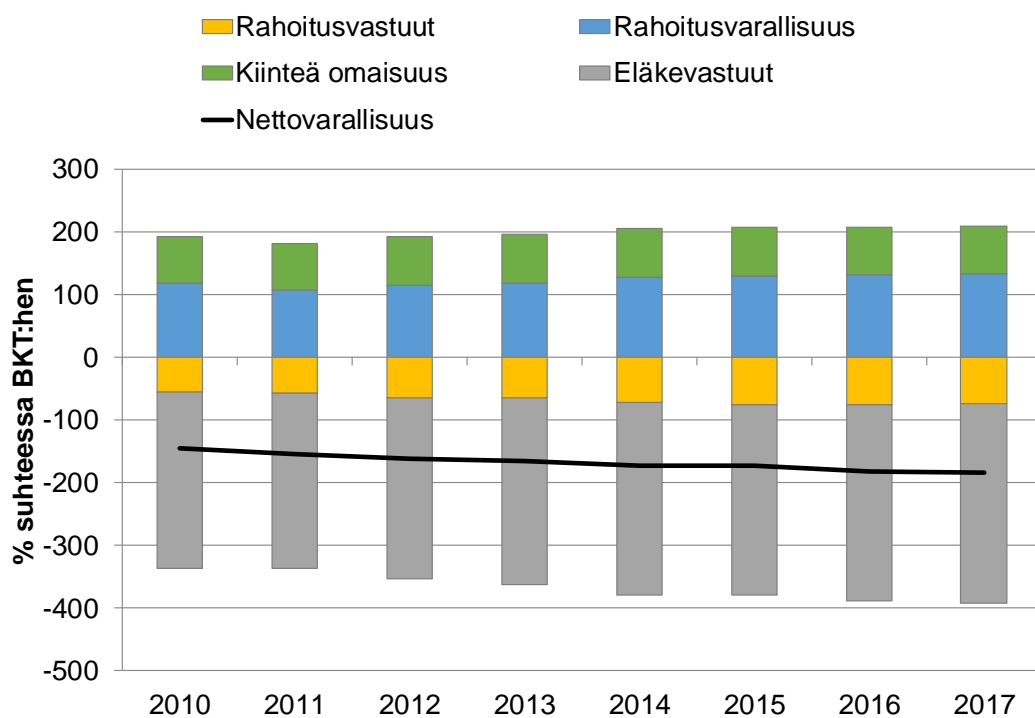
Lähteet: Tilastokeskuksen rahoitustilinpito ja arviointineuvosto.

Julkisyhteisön nettomääräiset vastuut ovat yhteensä lähes 600 miljardia euroa. Luku on laskettu vähentämällä julkisyhteisön varojen kokonaissumma

sen vastuiden kokonaissummasta. Julkisyhteisöjen nettovarallisuus voidaan tarkemmin määritellä nettomääräisten vastuiden ja kiinteän omaisuuden summana. Kiinteä omaisuus koostuu pääasiassa maa-alueista, rakennuksista ja rakennelmista. Julkisyhteisöjen kiinteästä omaisuudesta kaksi kolmasosaa kuuluu paikallishallinnolle ja yksi kolmasosa valtionhallinnolle.

Kuvio 5.1.2. esittää julkisyhteisöjen nettovarallisuuden kehittymistä vuosina 2010–2017. Luvut perustuvat Tilastokeskuksen ja Eläketurvakeskuksen<sup>19</sup> julkaisemiin tietoihin. Suomen bruttokansantuotteeseen suhteutettuna julkisyhteisöjen nettovarallisuuden arvo oli -187 prosenttia. Samalla tavalla BKT:hen suhteutettuna julkisyhteisöjen rahoitusomaisuuden ja kiinteän omaisuuden arvo oli 209 prosenttia. Suurien rahoitus- ja eläkevastuiden yhteenlaskettu arvo oli 393 prosenttia, joten julkisyhteisöjen nettovarallisuusasema oli erittäin negatiivinen. Nettovarallisuusaseman suhde BKT:hen on tasaisesti pienentynyt vuodesta 2010, sillä taseen eläkevastuiden nykyarvo on vähitellen kasvanut. Rahoitusvastuiden kasvu hidastui vuosina 2017 ja 2018, mutta sitä kompensoi kiinteän pääoman hidaskasvu.

Kuvio 5.1.2. Julkisyhteisöjen nettovarallisuuden kehitys.

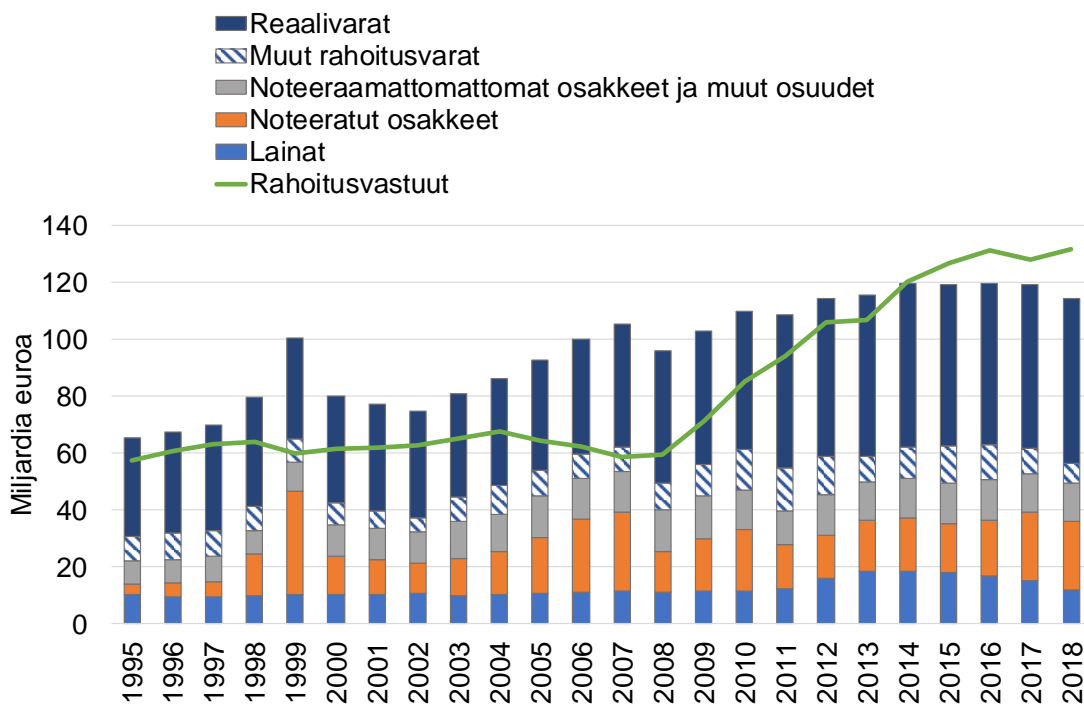


Lähteet: Tilastokeskuksen rahoitustilinpito, arviointineuvosto ja Eläketurvakeskus (2019).

<sup>19</sup> Tietoja eläkevastuusta ei ole saatavilla vuosille 2013 ja 2016. Aikasarjaa on täydennetty näiltä osin interpoloimalla.

Valtiontalouden varojen ja vastuiden kehitystä havainnoidaan kuviossa 5.1.3. Valtiontalouden rahoitusvarallisuus on pysytellyt vakaana noin 60 miljardissa eurossa vuodesta 2010. Rahoitusomaisuuden suurin yksittäinen erä ovat listatut osakkeet, joiden yhteenlaskettu arvo oli lähes 24 miljardia euroa vuonna 2018. Listaamattomien yhtiöiden osakkeet ja muu sijoituspääoma ovat pysytelleet 13–15 miljardissa viimeisten 15 vuoden aikana. Valtiontalouden hallussa olevien lainojen arvo on pienentynyt. Lainojen takaisinmaksu vähensi valtionhallinnon vajetta erityisesti vuonna 2018. Kuvioista 5.1.3 nähdään valtiontalouden nettovarallisuuden heikentyneen positiivisesta negatiiviseksi vuosien 2007–2018 aikana. Nettovarallisuusasema oli 3,4 miljardia euroa vuonna 2007, mutta -75 miljardia euroa vuonna 2018. Valtionhallinnon nettovarallisuusasema kääntyi negatiiviseksi vuonna 2015.

Kuvio 5.1.3. Valtiontalouden kiinteä ja rahoitusomaisuus sekä rahoitusvastuut.



Lähteet: Tilastokeskuksen rahoitustilinpito ja arviointineuvosto.

Valtionhallinnon osakekanta kasvaa vuosittain, jos listattujen ja listaamattomien yhtiöiden markkina-arvon nousee. Valtionhallinto saa omistamistaan osakkeista osinkotuloja ja voi halutessaan myydä niistä osan tai kaikki. Hallitus saattaa osallistua omistamansa yhtiön päätöksentekoon, jos se pitää yhtiötä strategisesti merkittävänä. Päätöksentekoon osallistuminen onnistuu, jos hallituksella on riittävästi äänivaltaa osakkeenomistajien kokouksessa, ja äänivaltaa vähentää osakkeiden myyminen. Yksityiset osakkeenomistajat



saattavat pitää hallituksen suurta äänivaltaa uhkana, mikä vähentää epäsuorasti yhtiön markkina-arvoa. Osakkeenomistajat saattavat pelätä hallituksen vievän yhtiötä suuntaan, joka ei vastaa muiden osakkeenomistajien intressejä. Tämän takia olisi tärkeää, että valtionhallinnon listaamattomien ja listattujen osakkeiden myyminen perustuisi asianmukaiseen omistusstrategiaan.

Nykyinen hallitus on viestittänyt aikovansa myydä valtionhallinnon rahoitusvaroja 1,3 miljardilla eurolla julkisten menojen tilapäisen kasvun rahoittamiseksi vuosina 2020–2022. Jos varojen myynnistä saadut tuotot käytetään kiinteään pääomaan tehtyjen investointimenojen kattamiseksi, varojen myynnin vaikutus nettovarallisuuteen on neutraali. Niin kutsutut ”tulevaisuusinvestoinnit” eivät siis kasvata kiinteää pääomaa, mikä tarkoittaa sitä, että nettovarallisuus on entistä negatiivisempi tulevaisuudessa. Alijäämää olisi välittömästi rahoitettava lisälainanotolla tai rahoitusvarojen myymisellä eli nettovarallisuutta pienentämällä.

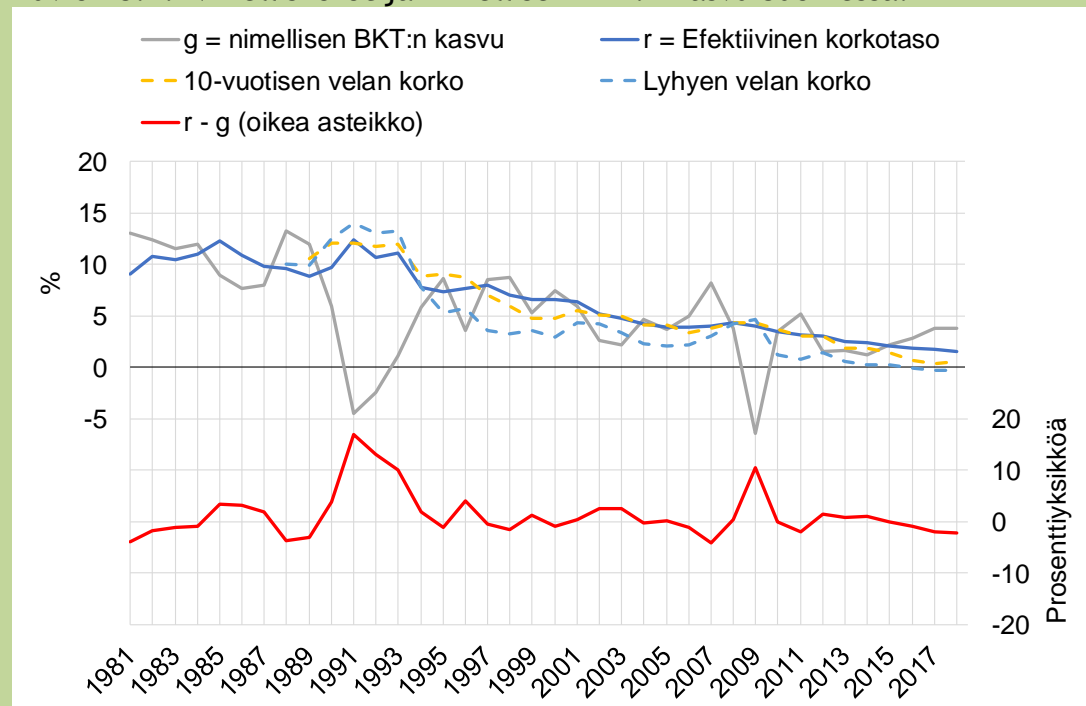
### **Kehikko 5.1. Julkisen talouden kestävyys ja matalat korot**

Julkisen talouden kestävyydelle ei ole yhtä vakiintunutta määritelmää, mutta yleensä kestävyydellä tarkoitetaan sitä, että julkisen velan suhde BKT:hen on yleensä vakautettava pitkällä aikavälillä (esim. Blanchard ym. 1990). Julkisen velan BKT-suhteen kehittymiseen vaikuttaa kaksi tekijää, alijäämien suuruus tulevaisuudessa ja aikaisempi velkataakka. Ilman ylijäämiä erääntyvät velkakirjat on rahoitettava uudelleen vallitsevalla korkotasolla. Toisaalta nimellisen BKT:n kasvaessa alijäämän suhde BKT:hen pienenee, jos velkakirjojen määrä pysyy vakaana. Velkataakan suuruus määräytyy siis valtionobligaatioiden nimelliskoron ja nimellisen BKT:n kasvun perusteella. (Blanchard ym. 1998.)

Blanchard (2019) kiinnitti huomiota kahteen tosiasiaan American Economic Associationille pitämässään puheessa. Ensinnäkin mikä tahansa velan BKT-suhde on kestävä, jos julkisen velan nimelliskoron ja BKT:n kasvun välinen ero on negatiivinen. Jos velan arvo kasvaa BKT:n arvoa hitaammin, velka-aste pysyy hallinnassa niin kauan kuin tulevat alijäämät eivät räjähdä. Toiseksi nimelliskoron ja BKT:n kasvun välinen ero on usein ollut negatiivinen, joten on syytä uskoa, että ero pysyy negatiivisena myös tulevaisuudessa. Tällöin julkisella velalla ei olisi verokustannuksia. Velalla voisi kuitenkin olla hyvinvointikustannuksia, ja velan kasvu merkitsisi kulutuksen siirtoa sukupolvien välillä.

Kehittyneiden valtioiden, kuten myös Suomen, joukkovelkakirjalainojen korko on laskenut. Kun kymmenvuotisen julkisen velkakirjan korko oli ennen vuosien 2008–2009 rahoituskriisiä noin neljä prosenttia, se on tällä hetkellä hieman alle nollan. Samaan aikaan nimellisen BKT:n kasvuvauhti on hidastunut. Kuviossa B5.1 esitetään Suomen BKT:n nimellinen kasvuvauhti, valtionvelan efektiivinen nimelliskorko ja niiden välinen ero vuodesta 1980 lähtien.

Kuvio B5.1. Nimelliskorot ja nimellisen BKT:n kasvu Suomessa.



Lähteet: Tilastokeskus ja arviointineuvosto.

Analyysissään Blanchard (2019) poistaa käyttämästään Yhdysvaltain nimelliskorkosarjasta kaksi tekijää: korkotulot ja julkisen velan keskimääräisen pituuden muutokset. Ensimmäinen oikaisu ottaa huomioon sen, että korkeammat korot merkitsevät korkeampia verotuloja siltä osin kuin hallitus verottaa velan haltijoille tulevia korkoja. Toinen oikaisu on tarpeen, koska julkisen velan keskimääräisen keston muutokset muuttavat valtion nettorahoituskustannuksia, mikä ei näy tarkasteltaessa yksinomaan tietyn pituisia tuottoja.

Näitä tekijöitä ei oteta huomioon kuviossa B5.1, mutta arviomme mukaan niiden vaikutus olisi Suomen tapauksessa rajallinen. Suomen valtionvelka on nykyään pääasiassa ulkomaisten sijoittajien ja keskuspankin hallussa, jolloin korkotulot eivät näy valtion veropohjassa. Voi olla, että kotimaahan

maksetut korot olivat aiempina vuosina suurempia, jolloin koron ja kasvuvauhdin erotus  $r-g$  olisi ollut pienempi.

Tiedot julkisen velan maturiteetista vuodesta 2002 lähtien ovat saatavilla Valtiokonttorista. Vuoteen 2010 saakka keskimääräinen maturiteetti pysyi melko vakaana noin neljässä vuodessa, minkä jälkeen se nousi nykyiselle tasolleen lähes kuuteen vuoteen. Keskimääräisen keston muutokset on jo sisällytetty efektiivisen nimelliskoron sarjaan.

Vaikka nimelliskorot ovat tällä hetkellä alle BKT:n nimellisen kasvuvauhdin ja tilanteen odotetaan pysyvän samana lähitulevaisuudessa, näyttää epätoennäköiseltä, että tilanne jatkuisi ikuisesti. Lisäksi vaikuttaa uskottavalta, että nimelliskorko reagoisi julkisen velan tasoon, vaikka reaktion suuruutta on vaikea arvioida etukäteen. On myös syytä huomata, että velan BKT-suhteeseen kohdistuu kasvupaineita tulevaisuudessa, vaikka nimelliskoron ja nimellisen BKT:n kasvun välinen ero lieventäisi velasta aiheutuvaa taakkaa. Tämä johtuu siitä, että väestön ikääntyminen kasvattaa terveyden- ja sosiaalihuollon rahoitustarvetta nopeammin kuin työmarkkinoille tulevien ihmisten määrän kasvu. Toinen huolenaihe on se, että julkisyhteisöillä on suhteellisen suuret rahoitusvarat. Matalien korkojen aikakauden jatkuminen voi lopulta vähentää julkisyhteisöjen rahoitusomaisuudesta saatavia tuloja.

## 5.2. Julkisen talouden riskit

Julkinen talous tarvitsee varoja ja kiinteää omaisuutta julkisten palveluiden ja hyödykkeiden tuottamiseen sekä pitkän aikavälin talouskasvun edistämiseen. Julkinen talous tulisi normaaliaikoina saattaa terveille pohjalle, jotta talouden elvyttäminen olisi mahdollista erityisen vaikeina aikoina. Julkisen sektorin taseeseen vaikuttavat muutokset voivat haitata valtion kykyä hoitaa edellä mainittuja tehtäviä. Julkisen hallinnon mahdollisuuksia selvittää tehtävistään voidaan edesauttaa hyvin hoidetun julkisen talouden riskienhallinnan avulla. Finanssipolitiikan riskien hallinta olisi otettava huomioon myös finanssipolitiikan sääntöjä laadittaessa.

Julkisen talouden rahoitusriskejä voidaan arvioida tarkastelemalla julkisen talouden tase- ja virtauseriä. Julkisten menojen ja tulojen vuotuiset virrat vuonna 2019 esitetään taulukossa 5.2.1. Tämän kehyksen avulla on helppo havaita, miten julkisen talouden riskejä voi syntyä joko kertaluonteisen tai jatkuvan menojen tai tulojen kasvun ja vähenemisen myötä. Korkoriski puolestaan vaikuttaa sekä korkotuloihin että tuleviin korkomenoihin. Korkotuotoihin liittyy myös valuuttakurssiriski, sillä julkisyhteisöjen rahoitusvarallisuus on kansainvälisesti hajautettu, mutta velat ovat enimmäkseen euromääräisiä.

Taulukko 5.2.1.

**Julkisyhteisöjen meno- ja tuloennuste vuodelle 2019.**

Miljardia euroa					
Tulot		Menot			
Välittömät verot	38,7	Kulutukset	55,2		
Muut verot	33,4	Investoinnit	10,5		
Sosiaaliturvamaksut	28,4	Sosiaaliturva	43,8		
Muut tulot	23,2	Muu	26,7		
	123,5	-	125,7	= Perusjäämä*	-2,2
Korkotulot	1,5	Korkokulut	2,0		
Yhteensä	125,3	- Koko	127,7	= Nettoluotonanto	-2,5

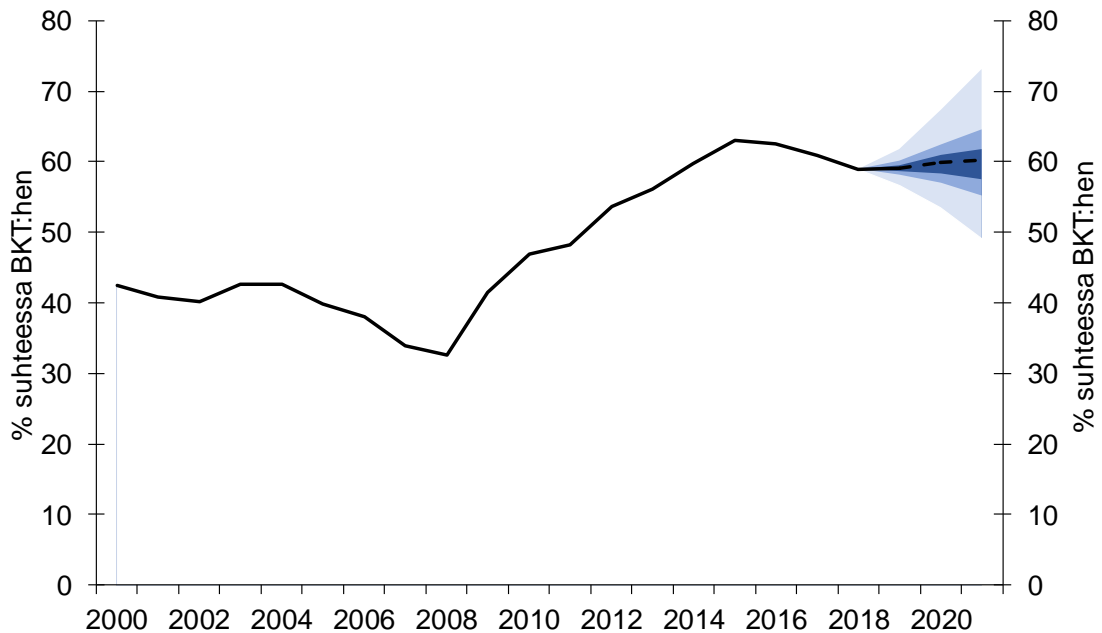
Lähteet: Valtiovarainministeriön syksyn 2019 ennuste ja arviointineuvoston laskelmat.

\* Nettoluotonanto ilman korkokuluja ja -tuloja.

Taseeseen liittyviä riskejä ovat esimerkiksi sellaiset tapahtumat tai pysyvät muutokset, joiden myötä velkasitoumukset kasvavat tai saamisten tai velkojen arvo muuttuu, sekä tilanteet, joissa julkisyhteisöt rahoittavat yksityisiä toimijoita.

Tulo- ja menovirtoihin liittyvät pääasialliset lyhyen ja keskipitkän aikavälin riskit ovat niin sanottuja makroriskejä eli odottamattomiin tapahtumiin liittyviä riskejä. Normaaleja julkisen talouden makroriskejä voidaan kuvata ekonometrisillä työkaluilla; yksi esimerkki esitetään kehikossa 5.2. Kuviossa 5.2.1 esitetään julkisyhteisöjen velka-asteen todennäköisyysjakauma. Simuloitu hajontakuviokuva osoittaa, kuinka epävarmuus talouden kehityksestä kasvaa ajan myötä. Simulaatiotulosten mukaan velka suhteessa BKT:hen on alle 60 prosentin kynnsarvon 53 prosentin todennäköisyydellä vuonna 2021. Lisäksi 72 prosentin todennäköisyydellä julkisyhteisöjen nettoluotonotto ylittää -3 prosentin kynnsarvon.

Kuvio 5.2.1. Mallipohjainen ennuste julkisyhteisöjen velan BKT-suhteesta vuonna 2019-2021 ja vastaavat 25 %:n, 50 %:n ja 90 %:n luottamusvälit.

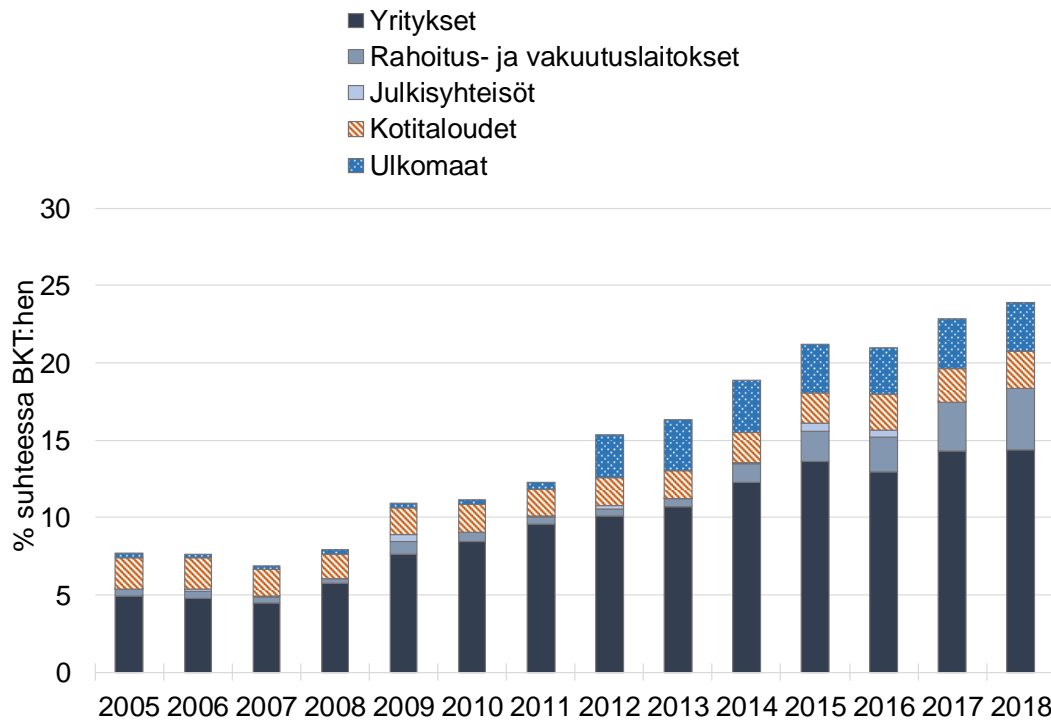


Lähteet: Tilastokeskus ja arviointineuvosto.

Valtiontalouden keskeisiä riskejä käsitellään valtiovarainministeriön vuotuisessa riskikatsauksessa (2019b), jonka antama kuvaus on varsin kattava. Raportissa käsitellään myös julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä kansainvälisen talouden stressiskenaarion avulla. Skenaarion tuloksena on, että Suomen puskurit eivät ole riittävät kohtaamaan kuvattua vakavaa talouskriisiä. Vaikka stressitestin tulokset ovat informatiivisia, niitä ei voida käyttää julkiseen talouteen kohdistuvan kokonaisriskin mittaamiseen. Kokonaisriskin arvioiminen vaatii arviota valtiontalouden altistumisesta erilaisille riskeille sekä arviota todennäköisyydestä, jolla tappioita syntyy. Arvio riskin toteutumisen todennäköisyydestä on tärkeää erityisesti ehdollisiin vastuisiin liittyviä riskejä käsiteltäessä.

Valtiovarainministeriö dokumentoi ja raportoi valtionhallinnon takausvastuut hyvin. Vuonna 2018 ne olivat 56,6 miljardia euroa eli lähes 24 prosenttia suhteessa BKT:hen. Yli puolet takauksista, 30,3 miljardia euroa, oli Finnvera koskevia takauksia. Muita suuria erinä olivat Valtion asuntorahastolle myönnetyt takaukset (14,5 miljardia euroa) ja Euroopan rahoitusvakausvälineeseen liittyvät takaukset (7 miljardia euroa). Ehdollisten vastuiden kannan kehitys vuodesta 2005 lähtien on esitetty kuviossa 5.2.2.

Kuvio 5.2.2. Valtiontakauksien kokonaissumma on kasvanut nopeasti.



Lähde: Tilastokeskus.

Myöntäessään takauksia vientiyrityksille valtionhallinto ottaa kantaakseen osan suomalaisen vientiteollisuuden liiketoimintariskistä. Ali-Yrkön ja Kuusen (2019) tekemän tutkimuksen mukaan Finnveran kahden suurimman asiakkaan, Meyerin ja Nokian, vientitakuiden alainen toiminta tuottaa arvonlisäyksen, joka on noin 0,6 prosenttia Suomen BKT:stä. Näihin lukuihin verrattuna takauskanta näyttää olevan melko suuri. Finanssipolitiikan riskin näkökulmasta on kuitenkin hedelmällisempää keskittyä takuisiin liittyviin riskeihin.

Neuvosto tilasi keväällä 2019 taustatutkimuksen Finnveran ja Valtion asuntorahaston ehdollisiin vastuisiin liittyvistä riskeistä. Junntila ja Raatikainen (2020) toteavat tutkimusraportissaan, että Suomen vientitakuujärjestelmä mahdollistaa riskin hajauttamisen suomalaisten yritysten laajan kansainvälisen asiakaskunnan kautta. Järjestelmä on esimerkki tehokkaasta kansainvälisestä hajautuksesta, ja Finnveran takaussalkun tapauksessa se pienentää kokonaisriskiä huomattavasti. Järjestelmäriski on kuitenkin mittava. Pahimmassa tapauksessa kansainvälisen finanssikriisin yhteydessä todennäköiset takaustappiot kasvaisivat yli neljän miljardin euron viiden, yhden ja 0,5 pro-

sentin todennäköisyyksillä. On myös syytä huomata, että tällainen riski vaikuttaisi myös valtion rahoitusvarallisuuden arvoon sekä Finnveran ja asuntorahaston keräämiin puskureihin.

### **Kehikko 5.2. Julkisen talouden riskit VAR-menetelmällä tarkasteltuna**

Finanssipolitiikkasuunnittelussa on otettava huomioon talousennusteet. Samalla kun perinteiset piste-ennusteet kuvaavat tulevaa talouskehityksien todennäköisintä kehityskulkua, ennusteuraa ympäröivistä riskeistä on oltava hyvä käsitys. Ennusteisiin kuuluu tavallisesti skenaario, joka kuvaa mahdollista taloudellista kehitystä, jos yksi tai useampi taustaoletuksista osoittautuu vääräksi.

Piste-ennusteet eivät kuitenkaan pysty kuvaamaan ennusteen epävarmuutta. Tämän vuoksi erityisesti talouden ennusteen epävarmuudesta tulisi keskustella perusteellisemmin. Tässä kehikossa esitetään aikasarja-analyysiin perustuva kuvaus julkisen talouden tulevan kehityksen epävarmuudesta. Suomen taloutta kuvataan yksinkertaisella vektoriautoregressiivisellä (VAR) mallilla. Olettamalla, että julkisen talouden kestävyysvaikutusten keskeisten tekijöiden muutokset ovat toisistaan riippuvia ja niillä on kestävä vaikutus, voidaan arvioida tiettyjen velka- ja alijäämätulosten todennäköisyyttä.

Julkisen velan kehitystä yli ajan voidaan kuvata yksinkertaisella kaavalla

$$D_t = (1+i_t)D_{t-1} - PS_t,$$

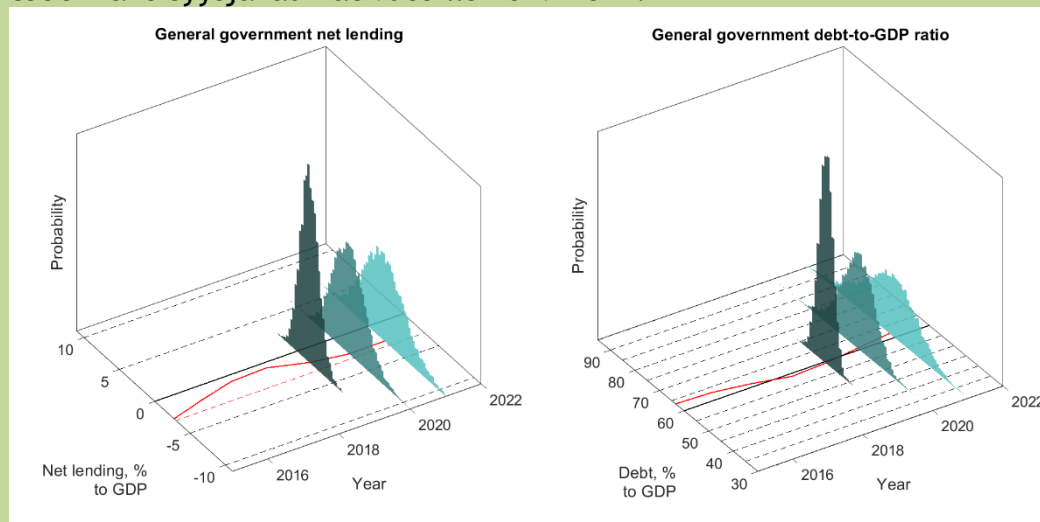
jossa  $D$  on julkinen velka vuoden lopussa,  $i$  on julkisen velan implisiittinen korko ja  $PS$  on perusjäämä. Perusjäämä saadaan poistamalla julkisen sektorin kokonaistuloista muut menot. Tarkastelukehikossa epävarmuutta aiheuttaa tulevan koron sekä valtion tulojen ja menojen kehitys. Kolmen vuoden ennustejaksolla julkisyhteisöjen menojen, pois lukien korkomenot, kasvua rajoittavat menokehitykset, kun taas valtion tulot kehittyvät veropohjan kehityksen mukaan. Julkisen velan koron kehitys riippuu sekä kotimaisesta talouskehityksestä että ulkomaisten korkomarkkinoiden kehityksestä.

Kotimaisen talouden tilastollista epävarmuutta voidaan arvioida VAR-menetelmällä. Tässä käytettyyn yksinkertaiseen VAR-kehikkoon sisältyy

kolme muuttujaa: BKT:n määrän kasvu, kotimainen inflaatio BKT-deflaattorin muutoksella mitattuna ja julkisen velan implisiittinen korko sekä ulkosyntyisenä muuttujana ulkomainen korkotaso kolmen kuukauden euribor-koron muodossa. Tämän järjestelyn taustalla oleva taloudellinen intuitio on suoraviivainen: eurooppalaisen korkotason muutokset vaikuttavat kotimaiseen korkotasoon, kun taas kotimaiset olosuhteet eivät vaikuta euribor-korkoon keskipitkällä aikavälillä.

Estimoidulla VAR-mallilla muodostetaan 200 000 simuloitua mallitalouden kehityskulkua vuosille 2019–2021.<sup>1</sup> BKT:n kasvulle ja BKT-deflaattorille simuloitujen urien avulla lasketaan BKT:n arvon kehitys, johon vero- ja muut tulot perustuvat.

Kuvio B5.2. Julkisyhteisöjen velan ja rahoitusaseman kehitysten todennäköisyysjakaumat vuosille 2019–2021.



Lähteet: Tilastokeskus ja arviointineuvoston laskelmat.

Kuviossa B5.2 esitetään todennäköisyysjakaumat BKT:hen suhteutetulle julkisen talouden alijäämälle ja velka-asteelle. Simuloitujen kehityskulkujen histogrammit osoittavat, kuinka epävarmuus kasvaa ajan myötä. Vaikka ensimmäisen vuoden keskimääräisen ennusteen epävarmuus voidaan todeta melko pieneksi, samaa ei voida sanoa kolmannesta vuodesta. Keskimääräinen velka-aste kohoaa hieman, ja vuonna 2021 suhdeluku on yli 60 prosentin kynnsarvon 52 prosentin todennäköisyydellä. Myös julkisen talouden alijäämä kasvaa. EU-sääntöjen kolmen prosentin alijäämäraja ei ylitetä 97 prosentin todennäköisyydellä vuonna 2019 ja 72 prosentin todennäköisyydellä vuonna 2021.



<sup>1</sup> Ennusteet perustuvat bootstrap-menetelmään, jossa 1) datasta estimoidut shokkiprosessit järjestetään uusiksi (satunnaisotanta takaisinpanolla) ja simuloidaan uusi data, 2) estimoidaan uudet malliparametrit ja 3) tehdään ennuste simulointiin perustuvilla parametriestimaateilla käyttäen todellista dataa lähtökohtana. Tässä menetelmässä Suomen talouden ennustetut kehityskulut riippuvat yksinomaan mallinnetusta aikasarjasta ja niiden välisestä vuorovaikutuksesta vuosina 1980–2018. Koska kaikki muu informaatio abstrahoidaan pois, ennakoituja polkuja ei voida pitää ennusteena. Menetelmä kuitenkin auttaa ymmärtämään julkisen talouden riskejä keskipitkällä aikavälillä ja arvioimaan vaadittavien sopeutustarpeiden todennäköisyyksiä tulevana vuosina.

### 5.3. Julkisen talouden kestävyys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä

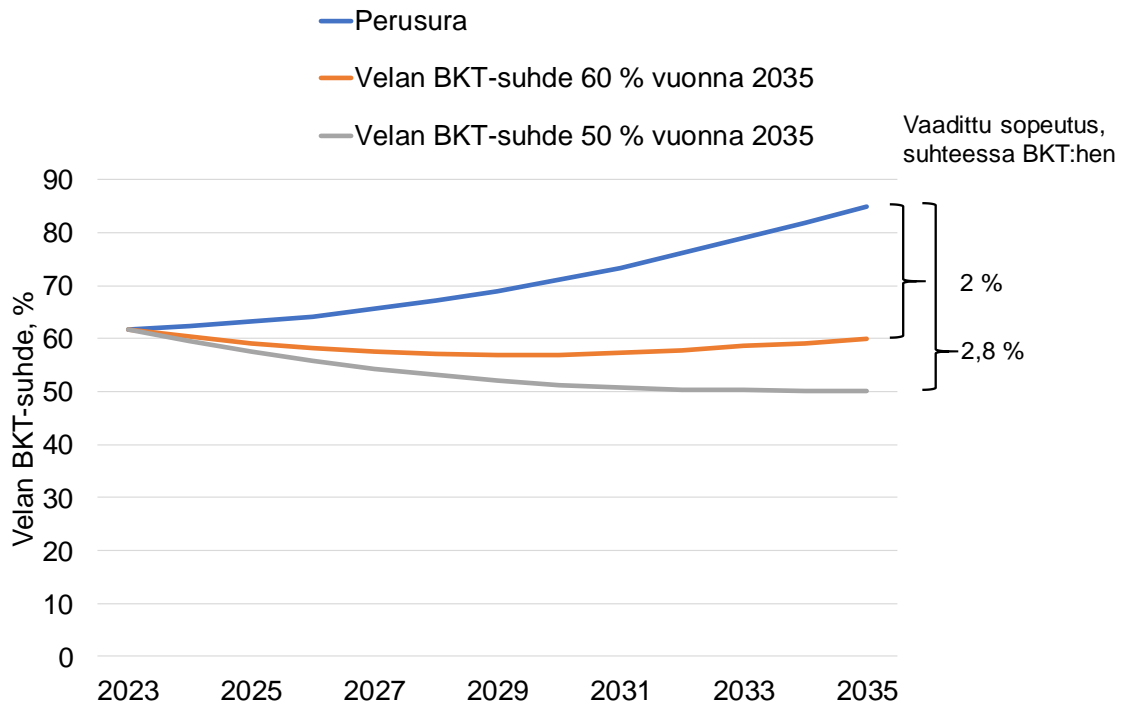
Edellisessä alaluvussa keskityimme julkisen talouden kestävyteen lyhyellä aikavälillä. Vaikka lyhyen aikavälin julkisen talouden riski-indikaattorit eivät osoittaneet välitöntä vakauttamistarvetta, on julkisen talouden kestävyttä tarkasteltava myös pidemmällä aikavälillä. Valtiovarainministeriön pitkän aikavälin kestävyyslaskelmiin perustuen voimme arvioida julkisen talouden kestävyttä vuosina 2023–2035 eli seuraavien kolmen vaalikauden aikana. Julkista taloutta voidaan pitää kestäväenä, jos finanssipolitiikkaa ei tarvitse muuttaa määritellyn ajanjakson aikana. Analyysissämme etsimme sellaista julkisen talouden lyhyen aikavälin sopeutustarvetta, jonka jälkeen velka-aste olisi alle 60 prosentissa vuonna 2035.

Kuviossa 5.3.1 esitetään keskipitkän aikavälin kestävyysanalyysimme tulokset. Perusuralla velka-aste on 85 prosenttia vuonna 2035. Jotta velka-aste pysyisi 60 prosentin kynnysarvon alapuolella, julkista taloutta olisi sopeutettava kaksi prosenttia suhteessa BKT:hen nykyisellä hallituskaudella. Koska ikäsidonnaisten menojen ennakoitaan kasvavan koko 2030-luvun ajan, velka-aste kasvaa vuonna 2035. Mikäli julkista taloutta vakautettaisiin vielä enemmän, esimerkiksi 2,8 prosenttia suhteessa BKT:hen, velka-aste pieneneisi 50 prosenttiin ja pysyisi laskusuunnassa.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Luonnollisesti julkisen talouden nopealla sopeutuksella olisi lyhyen aikavälin kysyntävaikutuksia. Näitä vaikutuksia ei laskelmissa oteta huomioon.

Kuvio 5.3.1. Velka-asteen arvioidaan kasvavan keskipitkällä aikavälillä.



Lähteet: Arviointineuvoston laskelmat valtiovarainministeriön syksyn 2019 kestävyysvajearvioon perustuen.

Pitkän aikavälin kestävyysvaje ilmaisee määrän, jolla julkisen talouden perusrahoitusasemaa (prosentteina suhteessa BKT:hen) on sopeutettava pysyvästi, jotta tulevien verojen nykyarvo riittää kattamaan tulevien menojen nykyarvon sekä nykyisen nettovelan hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Kestävyysvajearvioon vaikuttavat ennustettu väestönkasvu sekä monet pienemmät oletukset, joten arviota on päivitettävä säännöllisesti.

Hallitus arvioi syksyllä 2019, että pitkän aikavälin kestävyysvaje on lähes viisi prosenttia suhteessa BKT:hen. Pitkän aikavälin kestävyysvaje eli S2-indikaattori sisältää neljä tekijää: ikäsidonnaisten menojen tuleva muutos, nykyisen julkisen velan tulevat kustannukset, rakenteellinen perusjäämä laskennassa käytettynä perusvuonna sekä tulevat omaisuustulojen muutokset. Kestävyysvajearvion jaottelu on esitetty taulukossa 5.3.1.

Taulukko 5.3.1. Pitkän aikavälin kestävyysvaje osatekijöihin jaoteltuna.

Julkisen velan korkokustannusten nykyarvo	0,4
Julkisen talouden rakenteellinen perusjäämä laskelman perusvuonna	0,7
Omaisuuksien muutoksesta syntyvän vastuuvelan nykyarvo	-0,1
Ikäsidonnaisten menojen muutoksesta syntyvän vastuuvelan nykyarvo	3,7
<b>S2-kestävyysvaje</b>	<b>4,7</b>

Lähde: Valtiovarainministeriön syksyn 2019 ennusteen taustamateriaali.

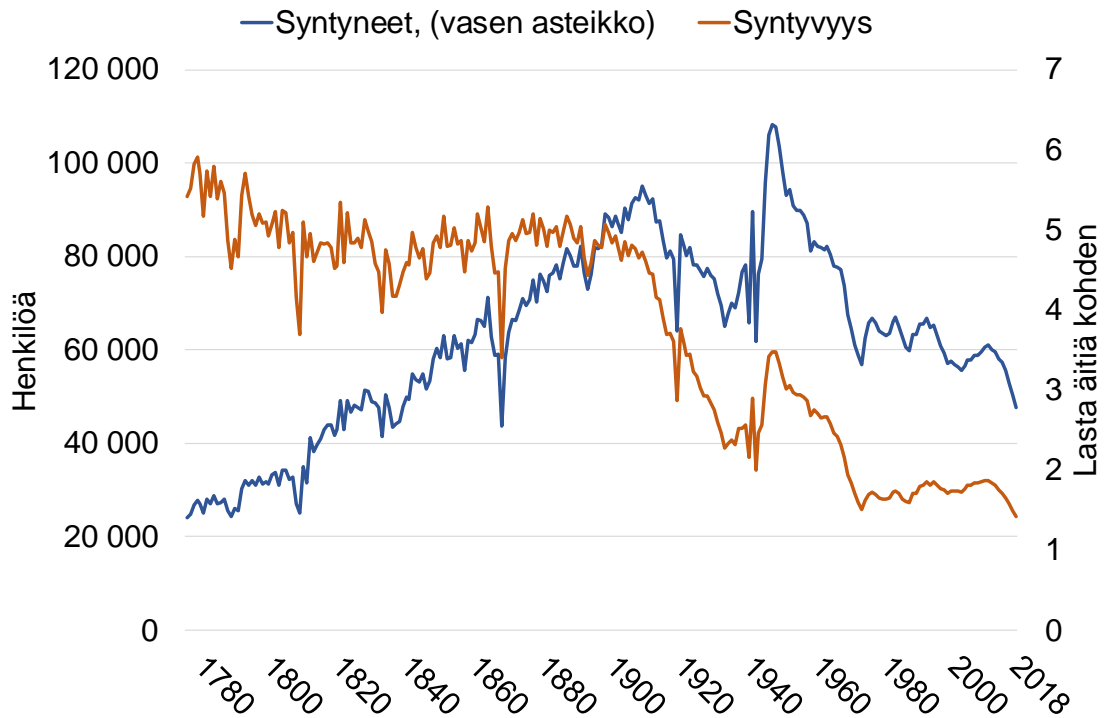
Suomen kestävyysvajeen aiheuttaa ikäsidonnaisten menojen ennakoitu kasvu. Kun nämä menot alkavat kasvaa 2030- ja 2040-luvuilla, myös julkisen talouden alijäämä kasvaa ja velkaa alkaa kertyä. Jos julkisen talouden rahoitusasemaa vahvistettaisiin S2-indikaattorin mukaisella määrällä hallituskautena aikana, julkinen talous olisi ylijäämäinen ja velka suhteessa BKT:hen supistuisi aluksi. Kasvavat menot pienentäisivät lopulta ylijäämää, mutta velka suhteessa BKT:hen vakiintuisi pysyväksi tasolle. Pitkällä aikavälillä valtion talous olisi tasapainossa. Jos julkista taloutta sopeutettaisiin 4,7 prosentilla suhteessa BKT:hen, olisi sillä merkittäviä vaikutuksia kotimaan talouteen. S2-indikaattorin osoittama sopeutusura on vain teoreettinen, mutta antaa selkeän kuvan julkiseen talouteen tulevaisuudessa kohdistuvista paineista.

## 5.4. Syntyvyyden lasku ja kestävyysvaje

Suomi on ikääntyvä maa. Väestöennusteet ovat aliarvioineet elinikien pidentymistä kymmeniä vuosia, mutta äskettäiset yllätykset ovat kohdistuneet väestöjakauman toiseen päähän. Vuosi 2018 oli kahdeksas peräkkäinen vuosi, jolloin syntyneiden määrä laski, ja saatavilla olevien kuukausittaisten tietojen mukaan lasku jatkui myös vuonna 2019. Vuonna 2018 syntyneiden määrä oli noin 17 prosenttia matalampi kuin vuonna 2015 ennustettiin ja myös 2,5 prosenttia alempi kuin vielä vuonna 2018 ennakoitiin.

Edelleen on epävarmaa, missä määrin tämä kehitys heijastaa lapsen saannin lykkäämistä tai hankittavien lasten määrän vähentymistä. Hellstrand ym. (2019) mukaan viimeaikaiset muutokset johtuvat pääasiassa lasten määrän muutoksesta.

Kuvio 5.4.1. Syntyneiden määrän ja syntyvyyden kehitys Suomessa.



Lähde: Tilastokeskus.

Tässä aluvussa hyödynnämme Tilastokeskuksen väestöennustetta ja valtiovarainministeriön kestävyysvajeen arviointimenetelmää sekä arvioimme syntyvyyden muutoksen vaikutusta kestävyysvajeen muutoksiin.<sup>21</sup>

Syntyvyyden muutokset vaikuttavat väestön rakenteeseen, mikä vaikuttaa edelleen palveluiden käyttöön, BKT:n kasvuun ja työllisyyteen. Vaikutus työllisyysasteeseen lasketaan mekaanisesti käyttäen ikäkohtaisia työllisyysasteita.<sup>22</sup> Laskelmissa ei näin ollen oteta huomioon kaikkia vaikutuksia, joita ikärakenteella voi olla tuottavuuteen (ks. Aksoy ym. 2019), eikä mahdollisia lyhytaikaisia vaikutuksia, joita syntyvyyden muutoksilla voi olla työvoiman tarjontaan äitiys- ja isyysvapaan käytön kautta.

Vuosina 2017 ja 2018 kokonaissyntyvyysluvut olivat 1,49 ja 1,45. Peruskeenaarion kokonaissyntyvyys oli 1,45 ja kestävyysvaje 4,2 prosenttia suhteessa

<sup>21</sup> Arviointien tekemiseksi replikoimme ensin väestöennustemallin, koska Tilastokeskus tarjoaa vain yhden skenaarion, ja arviota varten meidän oli rakennettava vaihtoehtoisia skenarioita. Väestöennusteemme on lähellä alkuperäistä, mutta se ei ole täydellinen. Alkuperäiseen ja toistettuun väestöennusteeseen perustuvien kestävyysvajeiden ero on alle 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen.

<sup>22</sup> Arviointineuvosto ehdotti tätä menetelmää vuoden 2017 kertomuksessaan, ja valtiovarainministeriö on nyt ottanut sen käyttöön.

BKT:hen. Perusuran yhteydessä todetaan, että viimeaikainen kokonaissyntyvyyden lasku on jo sisällytetty kestävyysvajetta koskevaan kehykseen olettaen, että se on pysyvä. Vaihtoehtoinen alhainen syntyvyys perustuu kokonaissyntyvyysasteeseen 1,2. Matalan syntyvyyden skenaario kuvaa siis vaihtoehtoista tilannetta, jossa syntyvyys laskee entisestään.

Ennen tulosten esittämistä on syytä huomata, että syntyvyyden muutoksilla on erilaiset vaikutukset eri julkisen talouden sektoreihin. Jotta tämä voidaan ymmärtää, palatkaamme siihen, miten syntyvyyden muutokset muuttavat julkisen talouden näkymiä. Julkinen sektori kerää veroja pääasiassa työikäiseltä väestöltä joko suoraan tuloverojen kautta tai välillisesti kulutus- ja yritysverojen kautta. Julkinen sektori käyttää näitä veroja etuuksien ja julkisten palvelujen rahoittamiseen, ja nämä palvelut kohdistuvat yleensä iäkkäisiin ihmisiin ja vähäisemmässä määrin nuoriin. Pitkällä aikavälillä syntyvyyden väheneminen vähentää kaikkien ikäryhmien kokoa, joten sekä tulot että menot ovat pienemmät. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä on kuitenkin eroja. Koska kestävyysvajelaskelmissa syntyvyyden aleneminen diskonttaa rahavirtoja kaukaisessa tulevaisuudessa enemmän kuin lähitulevaisuudessa, ero johtaa kestävyysvajeen heikkenemiseen.

Eläkejärjestelmä on herkin syntyvyyden muutoksille. Suomen eläkejärjestelmä on pääosin jakojärjestelmä, jossa nykyinen työntekijäsukupolvi maksaa nykyiset eläkkeet. Näin ollen negatiivinen muutos syntyvydessä vähentää eläkerahastojen tuloja noin 20 vuoden viiveellä ja vähentää niiden menoja pidemmällä viiveellä (noin 70 vuotta), mikä lisää eläkejärjestelmän kestävyysvajetta. Koska kuntien tulojen ja menojen ikäprofiilit ovat samanlaiset kuin eläkejärjestelmällä, vaikuttaa syntyvyyden muutos samalla tavalla myös paikallishallinnon talouden kestävyteen. Kunnat keräävät työvoimatuloista veroja rahoittaakseen sosiaali- ja terveystaloutta, joita kuluttavat enimmäkseen vanhuksat.

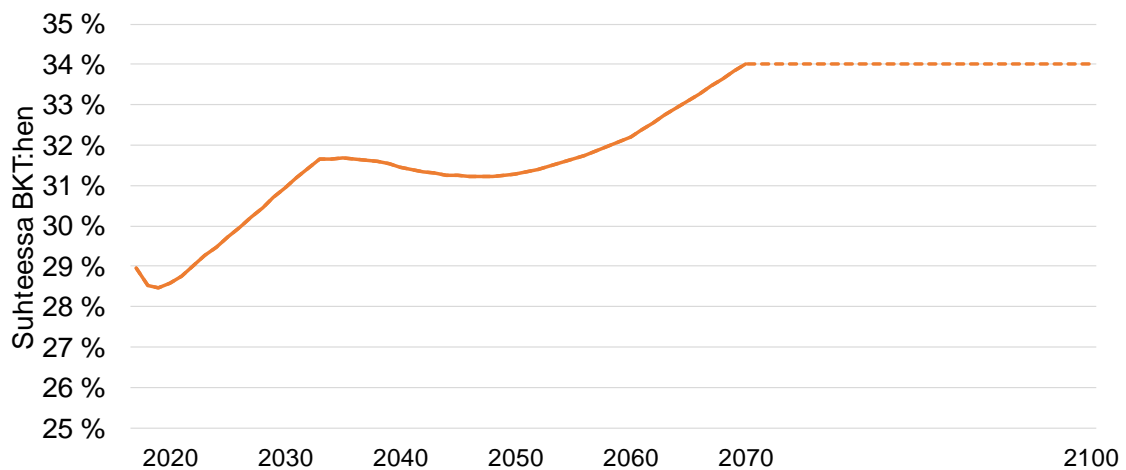
Laskelmien mukana valtionhallinnon kestävyys voi jopa parantua syntyvyyden laskun myötä. Tämä johtuu siitä, että (kestävyysvajemallissa) koulutuspalvelut rahoitetaan julkisesti ja negatiivinen muutos syntyvydessä vähentää koulutusmenoja suhteellisen lyhyellä viiveellä.

Syntyvyyden lasku kasvattaa kestävyysvajetta noin 0,3 prosentilla suhteessa BKT:hen. Vaikka tämä on taloudellisesti merkittävää, se ei ole kovin suuri suhteessa nykyiseen kestävyysvajeeseen. Syntyvyyden muutoksilla ei näytä olevan suurta vaikutusta julkisen talouden näkymiin, elleivät muutokset ole

kovin suuria. Tämä tulos koskee koko julkista sektoria. Syntyvyyden muutokset vaikuttavat eri tavoin eri hallinnon aloille ja eri kuntiin.

On kuitenkin joitain teknisiä kysymyksiä, joihin tulee kiinnittää lisähuomiota. Kestävyysvajearvio sisältää väestörakenteen muutoksia vain tiettyyn ajankohtaan asti, jonka jälkeen kaikkien tulojen ja menojen BKT-osuudet pysyvät muuttumattomina. Nykyinen mallinnushorisontti ulottuu vuoteen 2200 saakka. Kuviossa 5.4.2 esitetään ikäsidonnaisten menojen kehitys (osuutena BKT:stä) perusskenaariossa. Pisteviiva on se implisiittinen BKT:n osuus, jota käytetään kestävyysvajetta koskeissa laskelmissa vuoden 2070 jälkeen.

Kuvio 5.4.2. Ikäsidonnaisten menojen BKT-osuuden kehitys SOME-mallissa.



Lähde: Sihteeristön laskelmat. Katkoviiva kuvaa menojen vakioitua BKT-osuutta mallin horisontin lopun jälkeen.

Edellä esitetyissä laskelmissa ensimmäiset ikäkohortit, jotka alentavat syntyvyyttä, ovat vuonna 2070 noin 50 vuotta vanhoja. Tämä tarkoittaa sitä, että negatiivinen syntyvyyden muutos ei ole läpäissyt koko ikäjakaumaa, mikä puolestaan tarkoittaa, että pitemmät mallinnushorisontit aiheuttavat todennäköisesti erilaisia kestävyysvajearvioita. 50-vuotiailla on vuonna 2070 vielä monta vuotta jäljellä sekä työntekijöinä että eläkeläisinä sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen saajina.

Tämän kysymyksen merkityksen arvioimiseksi laajennamme mallintamishorisonttia vuoteen 2085 asti. Tätä varten käytämme ETK:n työllisyysennusteita, sillä valtiovarainministeriön malli sisältää työllisyysasteen ennusteet vain vuoteen 2070 asti. Nämä kaksi työllisyysennustetta eroavat toisistaan vuotta 2070 edeltävän kauden osalta. Tätä eroa tarkastellaan jäljempänä,

mutta tässä vaiheessa on hyvä huomata, että myöhemmässä vaiheessa syntyvyyden muutosten vaikutusta kestävyysvajeeseen tutkitaan ETK-sarjan avulla sekä lähtötilanteessa että vaihtoehtoisessa alhaisen syntyvyyden skenaariossa. Myös väestöennusteen laajentamisessa seuraamme ETK:n oletuksia puolittamalla ikäkohtaisen kuolleisuuden laskua vuodesta 2070 eteenpäin.

Mallinnushorisontin laajentaminen samalla, kun syntyvyys pysyy vakiona, lisää kestävyysvajetta koskevaa arviota 1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen.<sup>23</sup> Kestävyysvajeen kasvu on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon kuvio 5.4.2, jossa ikäsidonaiset menot ovat nousussa vuonna 2070. Syntyvyyteen kohdistuva negatiivinen muutos lisäsi kestävyyskuilua 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun mallintamishorisontti oli vuosi 2070. Kun horisontti on laajennettu vuoteen 2085, vaikutus on noin kaksinkertaistunut. Suhteellisen lyhyt mallinnushorisontti vähentää näin ollen syntyvyyden muutosten vaikutusta kestävyysvajeeseen.

Lisäksi on toinenkin näkökulma, jossa vuoden 2070 mallinnushorisonttiin liittyvät ongelmat näyttävät. Edellä mainitut tulokset saadaan muuttuneen syntyvyyden avulla vuodesta 2018 alkaen. Mallinnushorisontin päätepisteen (2070) lisäksi on olemassa toinen ajankohta, joka on tärkeä kestävyysvajetta arvioitaessa. Mallin perusvuosi on t+4 vuotta, joka on tällä hetkellä 2023. Tämä on mallin lähtökohta siinä mielessä, että tämän vuoden arvot saadaan valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin ennusteesta, ja vasta tämän vuoden jälkeiset vuodet perustuvat kestävyysvajemalliin.

Simulaatioissa, joissa käytetään kestävyysvajemallia, on tavallista simuloida muutoksia vasta perusvuoden jälkeen. Tämä koskee esimerkiksi edellisessä alaluvussa käsiteltyjä työllisyysasteen herkkyyksianalyysijä. Jos simuloidaan ennen perusvuotta tapahtuneita muutoksia, perusvuotta koskevaa keskipitkän aikavälin ennustetta olisi periaatteessa muutettava.

Koska kestävyysvajekehityksellä on hyvin pitkän aikavälin näkökulma, ajoituskysymyksillä ei yleensä ole merkitystä. Esimerkiksi työllisyysasteen noston arviointi toteutetaan nostamalla työllisyysuraa vähitellen vuosista 2024–2032 ja täydellä voimalla vuodesta 2033 eteenpäin. Simulaatiomme viittaavat siihen, että työllisyyden nostaminen kokonaan jo vuonna 2024 vaikuttaa tu-

---

<sup>23</sup> Valtiovarainministeriö (2018) pidensi hiljattain mallinnushorisonttia vuodesta 2060 vuoteen 2070, mikä kasvatti kestävyysvajearviota prosenttisyksiköllä.

loksiin hyvin vähän. Vastaavasti keskustelussamme edellisen hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2018) totesimme, että tilapäisillä menomuutoksilla olisi hyvin vähäisiä vaikutuksia kestävyysvajeeseen.

Syntyvyyden muutokset ovat kuitenkin poikkeus. Syntyvyysshokin ajoitus vuoteen 2024 – mikä olisi yhdenmukainen kestävyysvajemallin puitteissa toteutettujen simulaatioiden kanssa – itse asiassa kääntäisi vaikutuksen etumerkin käytettäessä mallinnushorisonttina vuotta 2070: syntyvyyden lykätty väheneminen pienentää kestävyysvajetta mallin nykyisen toteutustavan mukaan. Tämä johtuu siitä, että kun syntyvyys vähenee myöhemmin, pienempien kohorttien vaikutukset koko työvoiman tarjontaan ovat pienemmät ja koulutusmenojen lasku hallitsee sitä. Kestävyysvajetta koskevan arvion herkyys suhteessa syntyvyysshokin ajoitukseen on jälleen osoitus vuoden 2070 mallinnushorisontin rajoittavuudesta. Pitemmällä horisontilla shokin ajoituksella olisi merkitystä, mutta vuoden 2024 muutoksellakin olisi oikea etumerkki.

Kehotammekin valtiovarainministeriötä pidentämään kestävyysvajemallinuksen horisonttia vuoteen 2085 tai jopa vuoteen 2100, ainakin syntyvyyden muutoksien vaikutuksia analysoitaessa.

Lopuksi haluamme korostaa erästä asiaa, jota sivusimme jo edellä. ETK:n ja valtiovarainministeriön työllisyyslukujen perusurien välillä on ero. Osittain lukujen ero on ymmärrettävää. ETK:n tehtävänä on arvioida eläkejärjestelmän kestävyyttä, joten sen työllisyysennusteita laaditaan keskittyen eläkemaksujen maksajiin ja eläkeoikeuksistaan nauttiviin. Valtiovarainministeriön malli puolestaan kalibroidaan keskipitkän aikavälin ennusteisiin, joissa työllisyysaste perustuu Tilastokeskuksen käsitteeseen.

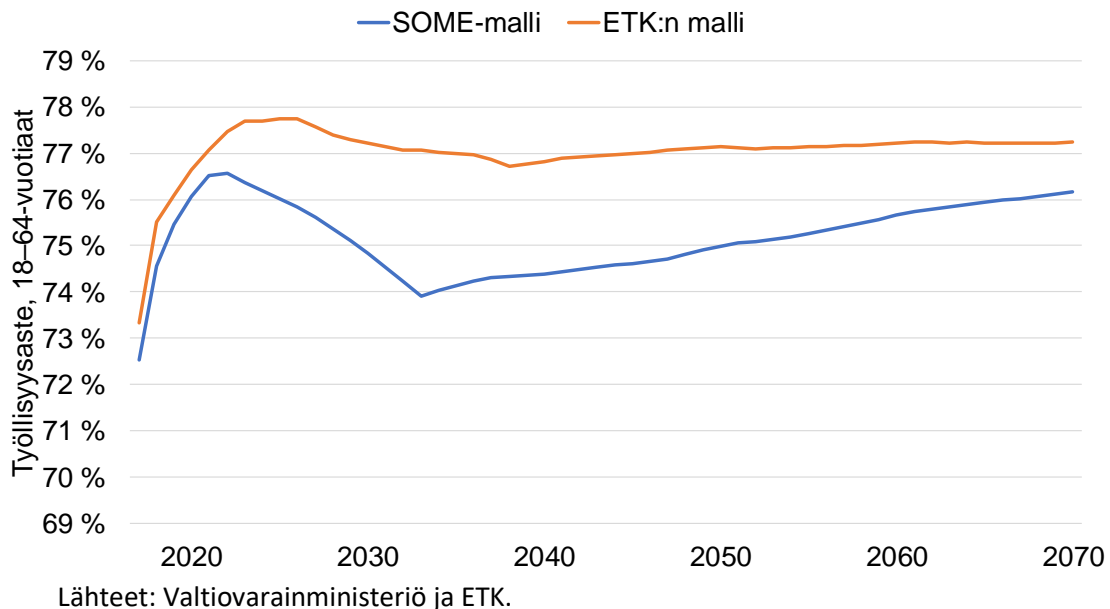
Näiden kahden käsitteen välillä on kaksi pääasiallista eroa. Ensimmäkin vain 17–67-vuotiaiden työ kuuluu pakolliseen eläkejärjestelmään. Teknisistä syistä alempi ikä on ETK:n mallissa 18 vuotta. Ylärajan on määrä nousta 68 vuoteen vuonna 2025 ja 69 vuoteen vuonna 2031. Toiseksi pieni vähemmistö 18–66-vuotiaista työntekijöistä ei ole velvollinen maksamaan eläkemaksuja, ja tällaisia ovat esimerkiksi itsenäisten ammatinharjoittajien palkattomat puoliset. Jälkimmäisen syyn huomioon ottamiseksi ETK tarjoaa myös aikasar-



jan, jossa mallin työllisyyslukuja on mukautettu ylöspäin vakioisesti vastamaan paremmin Tilastokeskuksen käsitettä<sup>24</sup>. Näiden 18–64-vuotiaiden mukautettujen lukujen olisi oltava verrattavissa SOME-mallissa käytettyihin lukuihin.

Kuviossa 5.4.3 esitetään edellä mainittujen lukujen vertailu. Niin sanotuille toteutetuille vuosille vuoteen 2018 saakka ja muutaman vuoden sen jälkeen sarjat ovat hyvin samankaltaiset. Vuodesta 2021 lähtien ero on suuri, sillä SOME-mallissa työllisyys vähenee vuoteen 2033 asti, minkä jälkeen se elpyy asteittain. Arviointineuvosto pani tämän asian merkille jo edellisessä raportissaan, vaikkakaan viittaamatta ETK:n lukuihin. Tämä kysymys otettiin esiin myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuoreessa raportissa (2019).

Kuvio 5.4.3. Valtiovarainministeriön ja ETK:n työllisysoletukset



Vaikka tämä kysymys ei liity suoraan väestörakenteen muutoksiin, valtiovarainministeriön ja ETK:n olisi keskusteltava ja toivottavasti sovitettava yhteen työllisyysasteen ennustettua kehitystä koskevat erot. Valtiovarainministeriön oletama työllisyysasteen aleneminen yli kahdella prosenttiyksiköllä vuosina 2023–2033 vaikuttaa omituiselta erityisesti kun otetaan huomioon, että tällä hetkellä ministeriö ennustaa tuotantokuilun olevan lähellä nollaa vuonna 2023.

<sup>24</sup> Koska SOME-malli sisältää eläkemenot ja niiden rahoituksen, tähän malliin sisällytetty mukautuskerroin. SOME-mallissa eläkemaksuja maksajia on 98 % kaikista työntekijöistä. ETK:n mallissa vastaava suhde on 95,3%.

## 5.5. Työllisyyden kasvu ja julkisen talouden kestävyys

Hallitusohjelmassa todetaan, että *”Työllisyysasteen nousu on hallitusohjelmassa tulopohjan keskeisin yksittäinen elementti.”* Hallitus painottaa voimakkaasti työllisyyden kasvua keinona saavuttaa tavoitteeseen asettamansa rahoitustasapainon vuoteen 2023 mennessä. Tätä taustaa vasten on hyödyllistä arvioida työllisyysasteen muutosten ja BKT:hen suhteutetun rahoitusaseman muutosten välistä suhdetta. Sihteeristön laatimassa erillisessä muistiossa (Seuri 2019b) analysoidaan tätä yhteyttä käyttäen kolmea lähestymistapaa, joita käytetään säännöllisesti päätöksenteon tukemiseen: määrärahojen suoraviivaiset (ns. tupakka-askilaskelmat) laskelmat, mikrosimulaatiomenetelmät ja kestävyysvajemalli. Seuraavassa esitetään yhteenvedon muistion tuloksista.

On korostettava, että kaikista lähestymistavoista syntyy useita kiistanalaisia oletuksia ja ne sisältävät epävarmuutta. Keskustelun tarkoituksena ei siis ole löytää täysin oikeaa välittymismekanismia, vaan arvioida laajasti hallituksen tekemää oletusta työllisyyden ja alijäämän välisen yhteyden voimakkuudesta.

Suoraviivaisesta laskelmasta käy ilmi, että yhden prosenttiyksikön nousu pienentää BKT:hen suhteutettua alijäämää noin 0,8 prosenttiyksikköä. Noin kolme neljäsosaa tästä vaikutuksesta johtuu tulojen kasvusta ja neljännes työttömyysetuuksien vähenemisestä. Laskelmassa oletetaan, että i) BKT kasvaa samassa vauhdissa kuin työllisyys, ii) verotulot kasvavat samassa suhteessa kuin työllisyys, missä puolestaan oletetaan, että marginaaliverokanta on nykyinen kokonaisverokanta, ja iii) työttömyysetuuksiin liittyvät menot ovat verrannollisia työttömyyteen. Ensimmäinen oletus koskee osittain työllisyyden kasvun laatua, jota hallitus on ohjelmassaan luvannut valvoa.

Mikrosimulaatiomenetelmä voi parantaa tätä laskentaa kolmella tavalla. Ensimmäinen se voi ottaa huomioon työttömien havaittavissa olevat ominaisuudet työllistymispalkkojen määräytymisessä. Työttömillä on keskimäärin vähemmän koulutusta kuin keskimääräisellä työsuhteessa olevalla henkilöllä, mikä tarkoittaa, että he todennäköisesti saisivat keskimääräistä alhaisempia palkkoja, jos he olisivat töissä. Tämä heikentää työllisyyden kasvun positiivista verotulovaikutusta. Toiseksi mikrosimulaatiomenetelmä mallintaa verojärjestelmää yksityiskohtaisella tavalla, mikä tuloverojärjestelmän progressiivisuuden vuoksi voi aiheuttaa erilaisia verotulovaikutuksia verrattuna

suoraviivaiseen laskelmaan. Kolmanneksi mikrosimulaatiomenetelmällä voidaan jossain määrin ottaa huomioon vähentyneen työttömyyden vaikutukset muihin etuusmenoihin, pääasiassa yleiseen asumistukeen ja vähimmäistoi-meentulotukeen.

Mikrosimulaatiomallissa itsessään mallinnetaan vain välittömiä veroja ja siir-tomenoja, ja jotta saadaan arvioitua BKT:hen suhteutetun rahoitusaseman jousto suhteessa työllisyysasteeseen, tarvitaan jonkin verran ekstrapolointia. Ekstrapoloinnin toteutumiseen ei ole varmaa menetelmää, mutta taustamuis-tion oletuksena on, että työnantajan sosiaaliturvamaksut ja yritysverotulot kasvavat samassa tahdissa kuin palkkasumma ja kulutukseen perustuvat ve-rotulot (laajasti määriteltynä) kasvavat samassa tahdissa kuin käytettävissä olevat tulot.

Käytettäessä työttömien ennustettuja palkkoja ja edellä mainittua ekstrapo-lointia todetaan, että BKT:hen suhteutetun rahoitusaseman jousto suhteessa työllisyysasteeseen on noin 0,4. Suurin osa erosta suoraviivaiseen laskelmaan johtuu vähäisemmästä palkkojen kasvusta ja siitä, että osa verotulojen kas-vusta sidotaan käytettävissä olevien tulojen kasvuun BKT:n kasvun sijaan. Tällöin myös verojen ja tulonsiirtojen yksityiskohtaisemman mallinnuksen vaikutus on pienempi.

Kestävyysvajemallin osalta Valtiovarainministeriö (2019) on todennut, että työllisyysasteen kasvu yhdellä prosenttiyksiköllä pienentää kestävyysvajetta noin 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tulos on täysin toistettavissa.

Tekeekö hallitus itse mitään oletuksia työllisyysasteen muutoksien ja BKT:hen suhteutetun rahoitusaseman muutoksien suhteesta? Kyllä, vaikka-kin vain epäsuorasti. Hallitusohjelmaa laadittaessa käytetty perusennuste, hallitusohjelmassa esitetyt pysyvät vero- ja menopäätökset sekä hallitusoh-jelman työllisyys- ja finanssipoliittiset tavoitteet edellyttävät yhdessä ole-tusta, että yhden prosenttiyksikön nousu työllisyysasteessa vähentää alijäämää noin 0,5 prosenttiyksiköllä BKT:hen suhteutettuna. Tämä on melko lähellä kestävyysvajemallin ja mikrosimulaatiomenetelmän ekstrapolaatiota.

On yllättävää, että kestävyysvajetta koskevassa lähestymistavassa ja mikro-simulaatioekstrapolaatiota käyttävässä lähestymistavassa päädytään hyvin samanlaiseen päätelmään, kun otetaan huomioon niiden erot. Kestävyysva-

jetta koskevan arvion mukaan keskimääräiseen palkkatasoon ei vaikuta työllisyyden kasvu, mikä vaikuttaa tällä hetkellä työttömien havaittavien ominaispiirteiden vuoksi liian optimistiselta oletukselta.

Toisaalta on olemassa kaksi mekanismia, jotka lisäävät finanssipoliittista pessimismia kestävyysvajeperusteisessa laskelmassa verrattuna mikrosimulaatiomenetelmään.

Ensimmäinen koskee eläkemaksuja ja eläkemenoja. Kestävyysvajemalli kuvaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä, ja siinä otetaan huomioon se, että eläkemaksujen korotukset vastaavat pitkällä aikavälillä kasvavia eläkemenoja.

Toinen kestävyysvajetta koskevassa kehyksessä oleva mekanismi, joka ei sisälly mikrosimulaatioon, on menojen ja BKT:n välinen mekaaninen yhteys. Kestävyysvajemalli koskee hyvin pitkää aikaväliä, ja hyvin pitkällä aikavälillä tarvitaan tasapainoista kasvu-uraa. Tasapainoisen kasvun ura tarkoittaa, että kaikki nimellisen BKT:n kysyntätekijät kasvavat samaan tahtiin. Jos näin ei olisi, ajan myötä talouden rakenne muuttuisi radikaalisti. Jos esimerkiksi julkiset menot kasvaisivat hitaammin kuin BKT, julkisen sektorin BKT-osuus lähentyisi lopulta nolaa.

Tämä tarkoittaa sitä, että kestävyysvajemallissa työllisyysasteen nousu nostaa henkeä kohti laskettua BKT:tä, mikä puolestaan lisää useimpia osia julkisista menoista. Terveystuomien kasvu on jopa hieman suurempaa kuin yksi yhteen. Tämä mekanismi heikentää työllisyyden kasvun talousarviota tasapainottavaa vaikutusta.

Nämä kaksi mekanismia, joilla työllisyyden kasvu lisää julkisia menoja kestävyysvajeen mallissa, korostavat sitä, että kyseessä on pitkän aikavälin malli. Tällaisilla kestävyysvajevaikutuksilla ei välttämättä ole vaikutusta nykyisiin perusjäämiin. Hallituksen tavoitteet liittyvät työllisyyden kasvun vaikutukseen vuoden 2023 alijäämään, ja tästä näkökulmasta tulevien menojen, kuten eläkemenojen, kasvu vaikuttaa merkityksettömältä. Samaan aikaan Suomen suurin perusongelma ei kuitenkaan ole neljän vuoden kuluttua vallitseva alijäämä vaan pitkän aikavälin julkisen talouden kestävyys, ja tästä näkökulmasta nämä mekanismit ovat erittäin tärkeitä.

Lisäksi on vielä mainittava kaksi työllisyyden kasvun fiskaalista vaikutusta, joita hallituksen olisi seurattava. Ensinnäkin, jos suuri osa hallituksen tavoitteista saavutetaan osa-aikatyön lisäämisellä, tämä heikentää työllisyyden kasvun myönteisiä vaikutuksia julkiseen talouteen. Toiseksi laskelmissa oletetaan, ettei julkinen sektori rahoita työllisyyden kasvua. On selvää, että jos hallitus rahoittaa luodut työpaikat joko palkkatuilla tai julkisilla työpaikoilla, niiden verovaikutus on vähemmän myönteinen.

Yksi tapa ilmaista työllisyyden kasvun verotuksellinen vaikutusta on se, että vaikutus työkuukautta kohti on noin 2 350 euroa, kun käytetään ennakoituja palkkoja ja suoraviivaista ekstrapolointia (mikrosimulaatiolla arvioitu välitön verovaikutus on noin 1 500 euroa). Keskimääräinen palkkatuki vuonna 2018 työkuukautta kohti oli noin 1 000 euroa<sup>25</sup>. Palkkatukea käyttävien ansiot ovat kuitenkin todennäköisesti edelleen pienemmät kuin muiden aiemmin työttöminä olleiden työntekijöiden ansiot. Palkkatuet voivat myös syrjäyttää muita työpaikkoja. Tuetun työllisyyden mekaaniset vaikutukset verotuloihin ovat siis enintään puolet työttömyyteen kohdistuvista vaikutuksista, mutta kokonaisvaikutukset julkiseen talouteen – erityisesti syrjäyttäminen huomioon ottaen – saattavat hyvinkin olla paljon vähemmän myönteisiä.

## 5.6. Neuvoston näkemykset

Suomella on merkittävä pitkän aikavälin julkisen talouden kestävyysongelma, joka johtuu työikäisen väestön osuuden pienenemisestä ja vanhusten osuuden kasvusta. Nämä muutokset vähentävät verotuloja sekä lisäävät tulonsiirtoja ja julkisesti rahoitettuja palveluita, kuten terveydenhuoltoa ja eläkkeitä.

Valtiovarainministeriön viimeisimmässä ennusteessa Suomen velka-asteen odotetaan ylittävän 60 prosentin raja-arvo vuonna 2022. Tämä tarkoittaa sitä, että Suomi ylittää vakaus- ja kasvusopimuksen 60 prosentin kynnysarvon.

Pitkän aikavälin ennusteiden mukaan velkasuhteen odotetaan kasvavan yli 20 prosenttiyksikköä seuraavien 15 vuoden aikana ilman politiikan muutoksia.

---

<sup>25</sup> Kiitämme työ- ja elinkeinoministeriötä laskelmissa tarvittujen tietojen jakamisesta.

Hallitus on päättänyt lisätä pysyviä menoja 1,4 miljardilla eurolla ja rahoittaa nämä korotukset veronkorotuksilla ja työllisyyden kasvulla. Ongelmallista on, ettei hallitus edes pyri lisäämään julkisen talouden liikkumavaraa, joka pienenee huomattavasti seuraavien kahden vuosikymmenen aikana.

Hallitus näyttää tehneen realistisen oletuksen työllisyyden kasvun vaikutuksesta julkisyhteisöjen alijäämään laatiessaan hallitusohjelmaansa. Työllisyyden kasvun verotukselliset vaikutukset vähenevät, jos työllisyyden kasvu on osa-aikaista tai varsinkin jos valtio rahoittaa uusia työpaikkoja joko palkkailla tai julkisella työllisyydellä.

Merkittävä osa työllisyyden kasvun julkisyhteisöjen rahoitusasemaa kohentavasta vaikutuksesta johtuu eläkemaksutulon kasvusta, jota pitkällä aikavälillä vastaa eläkemenojen kasvu. Tätä tulolähdettä ei voi käyttää valtion menojen rahoittamiseen.

Hallituksen päätös välttää velan ottamista myymällä valtion rahoitusvarallisuutta niin sanotun tulevaisuusinvestointipaketin rahoittamiseksi on hyvin kyseenalainen. Vaikka sekä velan kasvu että varallisuuden myynti pienentävät julkisyhteisöjen nettoarvoa, valtion omistamien omaisuuserien myynnin tulisi perustua strategiaan päätöksiin, jotka ovat perusteltuja sen omistajaroolin näkökulmasta.

Lisäksi monet investointipaketin erät muistuttavat pikemminkin juoksevia menoja kuin investointeja, ja näin niitä olisi rahoitettava pysyvillä veronkorotuksilla nettovarallisuuden vähentämisen sijaan.

Valtionhallinnon ehdollisten vastuiden määrä on kansainvälisessä vertailussa suuri. Ehdolliset vastuut kasvattavat valtion talouden rahoitusmarkkinoihin liittyvää riskiä merkittävästi.

Viimeaikainen syntyvyyden väheneminen on saanut paljon huomiota. On totta, että ikäluokkien koon pieneneminen kasvattaa kestävyysvajetta, mutta vaikutus on vaatimaton suhteessa nykyiseen kestävyysvajeeseen, eikä se muuta yleistä kuvaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyydestä.

# Lähteet

Ahonen, E., (2020). Does the Size of the Government Consumption Multiplier for Finland Vary Over Time? *Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle*.

Alesina, A., Favero, C. & Giavazzi, F., (2012). The output effect of fiscal consolidation plans. *Journal of International Economics*, 96, S19-S42.

Ali-Yrkkö, J. & Kuusi, T. (2019)., Suurten vienninrahoitushankkeiden arvonlisä- ja työllisyysvaikutukset. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja*, 53/2018.

Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M. & Vanhala, P., (2018). Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja*, 75/2018.

Benes, J., Clinton, K., Garcia-Saltos, R., Johnson, M., Laxton, D., Manchev, P. & Matheson, T., (2010). Estimating Potential Output with a Multivariate Filter. *IMF Working Paper*, WP/10/285.

Blanchard, O. J., Chouraqui, J. C., Hagemann, R. & Sartor, N., (1991). The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. *NBER Working Paper*, (R1547).

Blanchard, O. & Perotti, R., (2002). An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *The Quarterly Journal of economics*, 117(4), 1329-1368.

Blanchard, O., (2019). Public debt and low interest rates. *American Economic Review*, 109(4), 1197-1229.

Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. & Zamora, P., (2013). Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531-580.

Heimonen, K. & Lehkonen, H., (2019). Talousennustajien näkemykset talouskasvusta vuosina 2019–2039. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 115: 405–408.

- Hellstrand, J., Nisén, J. & Myrskylä, M., (2019). All-time low period fertility in Finland: drivers, tempo effects, and cohort implications. *MPIDR Working Paper*, 2019-006.
- Hodrick, R.J. & Prescott, E.C., (1997). Post-War U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation. *Journal of Money, Credit and Banking*, 29(1), 1-16.
- Hämäläinen, K., Kanninen, O., Simanainen, M. & Verho, J., (2019). Perustulokokeilun ensimmäinen vuosi. *VATT Muistiot*, 56.
- Junttila, J.P. & Raatikainen, J., (2020). Risks of the Finnish State Guarantee System. Background report for the Economic Policy Council.
- Kyyrä, T., Naumanen, P., Pesola, H., Uusitalo, R. & Ylikännö, M., (2019). Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. *VATT Tutkimukset* 189.
- Kyyrä, T., (2020). Labour Market Subsidy and Unemployment Exits. *Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle*.
- Layard, R., Layard, P. R. G., Nickell, S. J. & Jackman, R., (2005). Unemployment: macroeconomic performance and the labour market. *Oxford University Press*, on Demand.
- Maa- ja metsätalousministeriö., (2017). Luonnonhaittakorvaukset. saatavilla <https://mmm.fi/maaseutu/luonnonhaittakorvaukset>, ladattu 24.1.2019.
- Mouabbi, S. and Sahuc, J., (2019). Evaluating the Macroeconomic Effects of the ECB's Unconventional Monetary Policies. *Journal of Money, Credit and Banking*, 51(1), 831-858.
- Määttänen, N., (2019) Poisto-oikeudet, investoinnit ja julkinen talous. ETLA Raportti No. 96.
- OECD., (2014). New tax and expenditure elasticity estimates for EU budget surveillance, *OECD Economics Department Working Papers*, 1174.
- Palviainen, H., (2020). Evolution of social protection systems and incentives in Finland and its comparison countries. *Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle*.



Pehkonen, J., Huuskonen, J. & Tornberg, K., (2018). Kohtaanto työmarkkinoilla – havaintoja ja johtopäätöksiä. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja*, 15/2018.

Pekkarinen, T. & Tuomala, J., (2020). Incentivizing part-time work: The labour supply effects of Flexible Care Allowance. *Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle*.

Ramey, V. A., (2019). Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research? *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 89-114.

Şahin, A., Song, J., Topa, G. & Violante, G. L., (2014). Mismatch unemployment. *American Economic Review*, 104(11), 3529-64.

Seuri, A., (2019a). Fiscal multipliers: a review of recent literature. *Talouspolitiikan arviointineuvoston muistiot*.

Seuri, A., (2019b). Fiscal effects of employment growth. *Talouspolitiikan arviointineuvoston muistiot*.

Talouspolitiikan arviointineuvosto., (2018). Economic Policy Council Report 2017.

Tikanmäki, H., Lappo, S., Merilä, V., Nopola, T., Reipas, K. & Sankala, M., (2019) *Eläketurvakeskuksen raportteja*, 02/2019.

Uusitalo, R. & Verho, J., (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. *Labour Economics*, 17(4), 643-654.

Valtiontalouden tarkastusvirasto., (2019). Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa. *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset*, 16/2019.

Valtiovarainministeriö., (2019a). Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019-2023. *Valtiovarainministeriön julkaisuja*, 2019:33.

Valtiovarainministeriö., (2019b). Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin, syyskuu 2019, *Valtiovarainministeriön julkaisuja*, 2019:53.

Wallenius, M., (2018). Avoimien työpaikkojen jäljillä. *Tieto & Trendit*, 19.12.2016. Saatavilla osoitteessa <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2016/avoimien-tyopaikkojen-jaljilla/>, ladattu 28.10.2019.

## **ERRATA**

Teoksen julkaisemisen jälkeen siihen on tehty seuraavat korjaukset.

s.50 korvattu: palkkatukea, po. perustuloa

s.33 korvattu: työeläkevakuutusmaksut po. työttömyysvakuutusmaksut