



Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta

D/153/04.04.01/2023

Tämä muistio sisältää Valtiontalouden tarkastusviraston kevään 2023 arvion julkisen talouden kehityksestä ja julkisen talouden hoidosta. Valtiontalouden tarkastusviraston lakisäätötehtävänä on valvoa, että valtiontalouden hoidossa noudatetaan finanssipoliittista lakia (869/2012) ja sen nojalla annettua asetusta julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014). Arviossa on huomioitu ns. tekninen julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027. Arvion perustana on käytetty finanssipolitiikan valvonnan tekemiä laskelmia, valtiovarainministeriön riippumatonta talousennustetta maaliskuulta 2023 sekä muita talousennusteita.

Koska hallituksen julkisen talouden suunnitelma on vaalivuoden keväällä ns. tekninen, tämä raportti on tiivis eikä kata kaikkia finanssipolitiikan valvonnan arviointialueita. Edellisen arvionsa finanssipolitiikan valvonta esitti 16.12.2022 julkaistussa finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen raportissa¹, jossa esitettiin keskeiset havainnot koko päättyneeltä vaalikaudelta finanssipolitiikan eri osa-alueilta. Lisäksi alkavan vaalikauden ajankohtaisia finanssipoliittisia aiheita on tuotu esiin julkaisussa Valtiontalouden tarkastusviraston evästyksiä vaalikaudelle 2023–2027². Finanssipolitiikan valvonta julkaisee finanssipolitiikkaa laajemmin käsittelevän raportin jälleen joulukuussa 2023. Tuolloin arviossa käsitellään muun muassa hallitusohjelmaa ja hallituksen ensimmäistä julkisen talouden suunnitelmaa.

Arvion sisällön tuottamiseen ovat osallistuneet finanssipolitiikan valvonnassa Arto Kokkinen, Simo Pesola, Mika Sainio, Sini Salmi, Leena Savolainen ja Matthias Strifler.

Helsingissä 31. toukokuuta 2023

Matti Okko
johtaja

Mika Sainio
johtava finanssipolitiikan tarkastaja

¹ VTV:n erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti, K 25/2022 vp.

² Valtiontalouden tarkastusviraston evästyksiä vaalikaudelle 2023–2027, huhtikuu 2023. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/04/vtv-evastyksia-vaalikaudelle-2023-2027.pdf>

Sisällys

Tiivistelmä arviosta	3
Julkisen talouden suunnittelua koskevat poikkeukset päättyvät vuoden 2023 lopussa	4
Suhdanne-tilan näkymä on heikko.....	6
Heikko suhdanne-tila, korkeaksi jäänyt inflaatio ja velkakestävyys heikentyminen vaikeuttavat finanssipolitiikan mitoituksen suunnittelua.....	11
Kehys ylittyi vuoden 2023 ensimmäisen lisätalousarvion käsittelyssä	14
Finanssipolitiikan EU-sääntöjä uudistetaan – Suomen velkaantumisen näkymät ovat huolestuttavia	17
Valtiovarainministeriön ennuste on linjassa muiden ennustajien kanssa	19
Liite 1: Huomioita julkisen talouden suunnitelman (JTS) 2024–2027 vastaavuudesta julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (120/2014) vaatimuksiin	21

Tiivistelmä arviosta

Talouden suhdannetilä on muuttunut vauhdikkaasti sen jälkeen, kun makrotalouden kuva alkoi heikentyä Venäjän hyökkäystä Ukrainaan alkuvuonna 2022. Viime kesänä alkanut talouden alamäki näyttää kuitenkin pysähtyneen keväällä 2023. Leuto talvi ja pitkälti toteutumatta jäänyt energiapula Euroopassa ovat todennäköisesti suojanneet taloutta voimakkaammalta supistumiselta. Siitä huolimatta talouden kuva on erittäin sumuinen ja epävarma. Maailmantalouden kasvunäkymät ovat tällä hetkellä poikkeuksellisen heikkoja. Lisäksi taloudessa on runsaasti riskitekijöitä, jotka voivat johtaa suhdannetilanteen heikentymiseen. Esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden vakauudesta on syntynyt epäilystä keväällä 2023.

Heikko suhdanne perustelisi elvyttävää finanssipolitiikkaa vuonna 2023. Toisaalta inflaatio aiheuttaa ongelmia, joiden välttämiseksi finanssipolitiikan pitäisi tukea inflaatiota hillitsevää rahapolitiikkaa – tälle tuelle olisi ollut tilausta jo vuonna 2022. Finanssipoliittisen elvytyksen käyttöä vuonna 2023 rajoittaa myös vuoden 2020 koronakeväästä jatkunut julkisen talouden velkaantuminen. Neutraali finanssipolitiikan impulssi, joka ei kiristä tai elvytä taloutta vuonna 2023, voikin osoittautua perustelluksi heikkenevän suhdannekuvan ja samanaikaisen korkean inflaation ristiriidan vuoksi.

Valtioneuvosto hyväksyi vaalikauden viimeisen julkisen talouden suunnitelman 23.3.2023. Vaalikauden vaihteen tarkoituksena on ns. tekninen, eli se ei sisällä uusia poliittisia päätöksiä. Finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan julkisen talouden suunnitelma keväältä 2023 vastaa suunnitelmaa koskevan asetuksen vaatimuksia. Suunnitelmaan luottavuutta on keväällä 2023 parannettu, mikä tukee suunnitelman hyödynnettävyyttä ja suunnitelman pohjalta käytävää keskustelua.

Julkisen talouden suunnitelma sisältää runsaasti hyödyllistä tietoa julkisen talouden kehitykseen vaikuttavista tekijöistä, mutta F-35-hävittäjähankkeen vaikutuksia julkiseen alijäämään ja velkaan tulisi kuvata suunnitelmassa läpinäkyvämmän. Lisäksi tulisi tarkastella, miten suunnitelman hyödyntäjiä voitaisiin informoida mahdollisimman hyvin julkisen talouden kehitysarvioiden epävarmuudesta. Kehitysarvioiden epävarmuutta kuvastaa vuoden 2022 rahoitusasema, jonka ennakoitiin vielä keväällä 2022 asetettavan yli kaksi prosenttia alijäämäiseksi suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kuitenkin kevään 2023 tiedoilla osoittautui, että julkisen talouden rahoitusasema vuonna 2022 oli lähellä vaalikauden 2019–2023 alussa asetettua tavoitetta, huolimatta vaalikaudelle osuneista kriiseistä.

Valtiovarainministeriön kevään ennustetta voi finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan pitää EU-säännösten tarkastamalla tavalla realistisena. Ministeriön ennusteet ovat linjassa muiden ennustajien kanssa, sillä ne sijoittuvat tarkasteltujen muuttujien osalta arvioinnissa muodostettujen ennustevälien sisäpuolelle.

EU:ssa käsitellään parhaillaan finanssipoliittisten sääntöjen uudistamista koskevaa komission sääntelyehdotusta. Yhteisymmärrys esityksistä pyritään saavuttamaan vuoden 2023 aikana. Komission esityksessä säännösten keskiöön tulisivat jäsenmaiden velkakestävyys ja sitä tukevat nelivuotiset finanssipoliittiset rakenteelliset suunnitelmat. Alijäämää ja velkaa koskevat viitearvot ovat kuitenkin säilymässä ennallaan. Komissio ehdottaa muutoksia ja tarkennuksia finanssipolitiikan valvojen (IFI) tehtäviin. Tehtävien laajentamisella pyritään vahvistamaan finanssipoliittisen säännösten noudattamista ja kansallista omistajuutta.

Suomen julkisen talouden kehitys on kevään 2023 ennusteiden perusteella huolestuttava. On olemassa riski, että EU:n finanssipoliittisia sääntöjä ei noudateta tulevina vuosina. Julkisen talouden alijäämän odotetaan paisuvan EU-säännöissä määritellyn 3 prosentin raja-arvon tuntumaan, ja väliaikaisesti raja-arvon yli. Myös Suomen julkisen velan BKT-suhteen ennustetaan jatkavan nousu-uralla. Komissio on kehottanut tavoittelemaan alenevaa tai kohtuullisella tasolla pysyvää velkasuhdetta keskipitkällä aikavälillä.

Valtiontalouden menokehitys vuodelle 2023 rikkoutui poikkeuksellisesti vuoden 2023 ensimmäisen lisätalousarvion eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Budjetoidut menot vuodelle 2023 ylittivät kehyksen 0,3 miljoonalla eurolla sen jälkeen, kun kolmeen eri lakiesitykseen tehtiin eduskuntakäsittelyn aikana muutoksia. Hallitus antoi esityksen vuoden 2023 lisätalousarviosta käytännössä kehyksen suuruisena. Siten kehykseen ei jätetty liikkumavaraa, jolla olisi voitu varautua lakiesitysten eduskuntakäsittelyssä tapahtuneisiin muutoksiin.

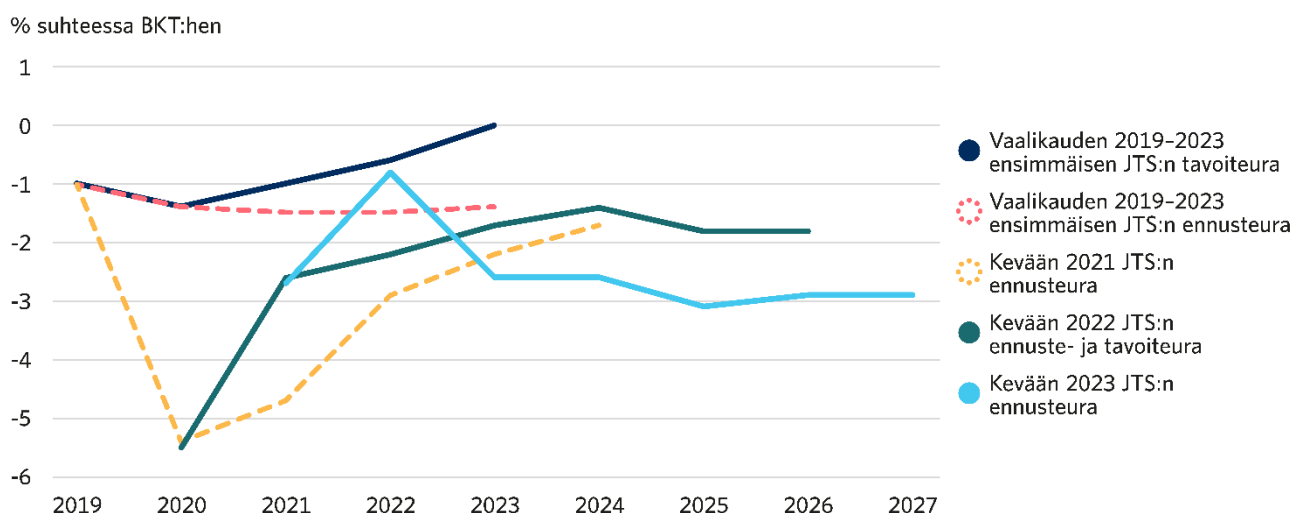
Julkisen talouden suunnittelua koskevat poikkeukset päättyvät vuoden 2023 lopussa

Valtioneuvosto hyväksyi vaalikauden 2019–2023 viimeisen julkisen talouden suunnitelman 23.3.2023. Vaalikauden vaihteen takia suunnitelmaa ei annettu selontekona eduskunnalle. Lisäksi suunnitelma on ns. tekninen, eli se ei sisällä uusia poliittisia päätöksiä. Suunnitelman sisältöä säätelee asetus julkisen talouden suunnitelmasta (JTS-asetus, 120/2014), joka on annettu finanssipoliittisen lain (869/2012) nojalla. Vaalikauden viimeistä suunnitelmaa koskevat tietosisältövaatimukset ovat suppeammat kuin normaalisti. Finanssipoliitiikan valvonnan arvion mukaan julkisen talouden suunnitelma keväältä 2023 vastaa JTS-asetuksen vaatimuksia. Liitteeseen 1 on koottu yksityiskohtaisia havaintoja siitä, miltä osin suunnitelman sisältö vastaa JTS-asetuksen vaatimuksia.

Valtiovarainministeriö on lisännyt kevään 2023 suunnitelmaan yhteenveto-osuuksia. Tämän tyyppinen kehitystyö parantaa suunnitelman luettavuutta ja hyödynnettävyyttä sekä tukee suunnitelman pohjalta käytävää keskustelua.

Finanssipoliittisen päätöksenteon tärkeä perusta ovat julkisen talouden kehitysarviot, jotka ulottuvat neljän seuraavan vuoden päähän. Arvioita hyödynnetään esimerkiksi hallitusohjelman laadintavaiheessa. Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen mukaan kehitysarvioiden laadintaprosessit valtiovainministeriössä ovat asianmukaisia³, mutta ennusteiden sisältämä epävarmuus tulisi huomioida julkisen talouden suunnittelussa⁴. Tämä epävarmuus ei tarkoita ainoastaan yksityiskohtien tarkentumista, vaan julkisen talouden tilannekuva ja kehitysnäkymä voi muuttua lyhyessä ajassa huomattavasti. Olisikin syytä harkita uusia tapoja kuvata julkisen talouden kehitysarvion sisältämää epävarmuutta julkisen talouden suunnitelmassa, jotta kehitysarvioiden sisältämä epävarmuus välittyisi ennusteiden hyödynnettäjille mahdollisimman hyvin.⁵

Ennusteiden epävarmuutta ja tilannekuvan nopeaa muutosta kuvaa hyvin esimerkiksi vuoden 2022 julkista alijäämää koskevien ennusteiden ja tilastojen kehitys (ks. kuvio 1). Vaalikauden alussa vuonna 2019 julkisyhteisöjen rahoitusaseman ennakoitiin jäävän hallituksen tavoiteuran mukaisesta kehityksestä noin yhden prosenttiyksikön verran. Keväällä 2021 ennuste vuodelle 2022 oli heikentynyt jo -2,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen, muun muassa koronapandemian vaikutusten takia. Tämän jälkeen julkisen talouden näkymät paranivat, ja ennuste parani hieman keväällä 2022. Keväällä 2023 varsinaiset tilastotiedot osoittivat julkisen alijäämän asettuneen lopulta maltillisiksi, noin -0,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Siten vaalikauden merkittävistä kriiseistä huolimatta julkisen talouden rahoitusasema oli vaalikauden viimeisenä tilastovuonna lähes vaalikauden alussa asetetun tavoitteen mukainen.



Kuvio 1: Julkisen talouden rahoitusaseman tavoite- ja ennusteura vaalikaudelta 2019–2022. Lähde: VM.

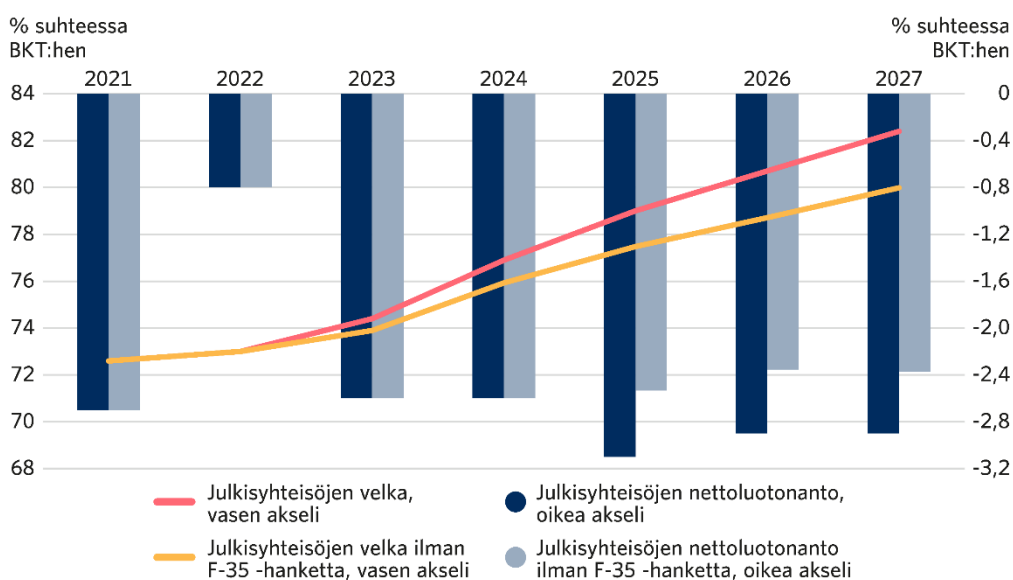
³ ks. VTV:n tarkastuskertomus 17/2019: Keskipitkän aikavälin kehitysarviot julkisen talouden suunnittelussa.

⁴ ks. VTV:n vuosikertomus 2020 ja Valtiontalouden tarkastusviraston evästyksiä vaalikaudelle 2023–2027, huhtikuu 2023.

⁵ Vrt. valtiovarainministeriön hyödyntämä viuhkakuvio talouskasvuennusteen epävarmuuden kuvaamiseen: Taloudellinen katsaus, kevät 2023, s. 19. Valtiovarainministeriö 2023.

Julkisen talouden suunnitelmassa on kuvattu hyvin julkisen talouden kehitykseen vaikuttavia ilmiöitä. Velka- ja alijäämkehitykseen vaikuttavien asioiden esittelyä olisi silti edelleen syytä täydentää. Suomen F-35-hävittäjähanke vaikuttaa julkisen velan ja alijäämän kehitykseen tulevina vuosina. Vaikutus julkiseen velkaan syntyy silloin, kun valtio ottaa velkaa hankkeen maksusuorituksia varten. Alijäämävaikutukset syntyvät tilastointisääntöjen mukaan puolestaan myöhemmin, silloin kun hävittäjiä toimitetaan. Hankkeen vaikutuksia velkaan ja alijäämään ei ole kuvattu selkeästi julkisen talouden suunnitelmassa. Näiden vaikutusten tarkastelu erikseen on tarpeellista, koska hävittäjähankkeen vaikutukset ovat tässä mittakaavassa väliaikaisia.

Hävittäjähankkeen vaikutuksia voi tarkastella vertaamalla julkisen talouden suunnitelman mukaista alijäämä- ja velkakehitystä F-35-hankkeen vaikutuksista puhdistettuihin kehitysuriin (kuvio 2). Velkaurat erkanevat vuodesta 2023 lähtien maksusuoritusten alkaessa, ja alijäämätiedot puolestaan erkanevat vuodesta 2025 lähtien hävittäjien toimitusten arvioituna aloitusvuotena. Ilman F-35-hanketta julkinen alijäämä on vuodesta 2025 eteenpäin vuosittain reilu 0,5 prosenttiyksikköä pienempi suhteessa BKT:hen kuin peruslaskelmassa, ja vuonna 2027 julkinen velka ilman hävittäjähankinnan vaikutusta on peruslaskelmaan verrattuna 2,4 prosenttiyksikköä alempi suhteessa BKT:hen. Vaikka vaikutuksia voi pitää olennaisina, ne eivät kuitenkaan muuta merkittävästi julkisen talouden kehityksen kokonaiskuva.



Kuvio 2: F-35-hävittäjähankkeen vaikutus julkiseen alijäämään ja velkaan. Lähde: VM, Julkisen talouden suunnitelma, VTV:n finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.

Keväällä 2020 aktivoitiin finanssipoliittisia sääntöjä koskeva vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke, mikä tarkoittaa, että jäsenmaille sallitaan poikkeamat julkista taloutta koskevista vaatimuksista sillä edellytyksellä, että poikkeaminen ei vaaranna julkisen talouden kestävyttä keskipitkällä aikavälillä. Kotimaisessa sääntelyssä poikkeuslausekkeen voimassaolo merkitsee sitä, että julkisen talouden suunnitelmassa asetettavien tavoitteiden ei tarvitse johtaa julkisen talouden rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen. Tavoitteen mukaan rakenteellisen rahoitusaseman tulisi olla 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä tarkoittaa käytännössä lähes julkisen talouden tasapainoa. Koska poikkeuslausekkeen voimassaolo lakkaa vuoden 2023 lopussa, viimeistään kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa asetettavien julkisen talouden tavoitteiden on oltava siinä määrin kireitä, että niiden toteutuminen johtaisi mainitun keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen.

Samalla on kuitenkin huomioitava, että julkisen talouden tavoitteenasettelua Suomessa koskevat vaatimukset nojautuvat vahvasti nimenomaan nk. finanssipoliittiseen sopimukseen, johon Suomikin on sitoutunut. EU:n finanssipoliittisessa sääntelyssä ollaan kuitenkin luopumassa rakenteellisen jäämän käsitteestä. EU:n neuvosto on päätelmässään 14.3.2023 lisäksi todennut, että finanssipoliittisen sopimuksen yhdenmukaisuudesta uuden sääntökehikon kanssa tulee huolehtia. Mikäli EU-lainsäädäntöön ja finanssipoliittiseen sopimukseen tulee muutoksia, valtioneuvoston tulee tämän jälkeen huolehtia kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön päivittämisestä viivytyksettä, jotta julkisen talouden tavoitteenasettelua koskeviin lainsäädännöllisiin vaatimuksiin ei muodostu edes väliaikaisia epäselvyyksiä.

Suhdanneltilan näkymä on heikko

Finanssipolitiikan valvonnan suhdanneltilan lämpökartan värikoodi kääntyi vuoden 2022 lopussa heikohkoa suhdanneltilaa kuvaavaksi haaleaksi siniseksi.⁶ Lämpökartan mukaan suhdanneltila on muuttunut vauhdikkaasti, sen jälkeen kun makrotalouden kuva alkoi heikentyä nopeasti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuun lopussa 2022. Makrotalouden heikkeneminen näkyi ensimmäisenä kuluttajien luottamuksen pudotuksena heti sodan alettua maaliskuussa 2022. Kesällä 2022 heikkeneminen näkyi myös muissa indikaattoreissa, joiden väri muuttui siniseksi tai vähintään haalistui (ks. kuvio 3). Sittemmin vain kuluttajahintaindeksi on kehittynyt eri suuntaan kuin muut lämpökartan muuttujat. Tällaista kuluttajahintojen erisuuntaista kehitystä ennakoitiin jo valvonnan arvioissa keväällä 2022.

Suomessa inflaatio oli ehtinyt nousta jo elokuusta 2021 lähtien yli Euroopan keskuspankin 2 prosentin tavoitteen ja kiivetä 4,4 prosenttiin tammikuussa 2022, ennen Venäjän hyökkäyssodan alkua. Inflaation kehittymiseen vaikutti osaltaan kysynnän tarjontaa nopeampi toipuminen. Vuonna 2021 kansantaloudet, Suomi mukaan lukien, kärsivätkin edelleen koronaviruksen aiheuttamista tarjonnan häiriöistä, kun samalla ihmisten liikkuvuuden rajoitusten purkaminen ja jatkunut kansainvälinen julkisen talouden elvytys näyttävät vaikuttaneen Suomen ja muiden kansantalouksien nopeaan toipumiseen ja jopa ylikuumenemiseen. Venäjän hyökkäyssota, sitä seuranneet Venäjän vastaiset sanktiot ja energiakriisi ovat sittemmin johtaneet entistä korkeampaan inflaatioon. Korkea inflaatio itsessään vaikuttaa kielteisesti kuluttajien luottamukseen, kulutukseen ja talouden näkymiin. On todennäköistä, että kuluttajahintojen poikkeava kehitys muihin lämpökartan indikaattoreihin verrattuna jatkuu ainakin jonkin aikaa. Voi myös pitää todennäköisenä, että kuluttajien luottamus lähtee kohoamaan inflaation laskiessa, ja niin on jo alkanut tapahtua kevään 2023 mittaan.

Vuosi	Avoimet työpaikat, muutos	Kapasiteetin käyttöaste	KHI, muutos	Kuluttajien luottamus	Palkkasumma, muutos	Palvelujen luottamus	Rakentamisen luottamus	Teollisuuden luottamus	Työllisyysaste, muutos	Työttömyysaste, muutos	Vähittäiskaupan luottamus	Yhdistelmäindikaattori (painotettu)
2023												
4		0,48		-1,02		0,43	-1,01	-0,84			-0,11	
3	-1,59	-0,55	2,99	-1,57		-0,35	-0,54	-0,81	0,09	0,07	0,00	-0,21
2	-1,32	-0,17	3,43	-1,69	1,08	-0,54	-0,80	-0,41	-0,11	0,23	-1,16	0,01
1	-1,04	-0,32	3,23	-1,81	0,72	-0,73	-0,90	-0,22	0,03	0,41	-1,35	-0,01
2022												
12	1,53	-0,01	3,58	-2,80	0,52	-0,58	-0,50	-0,50	-0,18	0,36	-1,95	-0,15
11	-1,56	0,09	3,58	-2,62	1,44	-0,60	-0,33	-0,53	0,92	0,53	-1,22	0,10
10	-0,64	0,12	3,18	-2,76	0,55	-0,57	-0,09	-0,28	1,12	0,69	-1,34	0,14
9	-0,18	0,87	3,08	-3,01	1,48	-0,63	0,07	0,00	0,93	0,82	-1,86	0,35
8	0,27	0,54	2,84	-2,26	1,38	-0,64	-0,39	0,19	0,29	0,88	-1,89	0,35
7	0,66	0,58	2,94	-2,32	0,72	-0,18	-0,58	0,43	0,28	0,91	-0,25	0,45
6	1,30	1,09	2,94	-2,05	1,05	0,11	-0,37	0,74	0,47	1,01	-0,16	0,74
5	1,44	1,44	2,54	-1,67	1,11	-0,08	-0,21	1,05	0,91	1,16	-0,43	0,87
4	2,17	1,56	1,89	-1,71	1,74	-0,11	0,46	1,18	1,59	1,39	-0,51	1,07
3	2,73	1,52	1,94	-1,35	1,67	0,28	0,68	1,24	1,01	1,36	-0,59	1,15
2	2,21	1,65	1,29	0,62	1,31	0,57	1,07	1,69	1,67	1,09	-0,29	1,33
1	1,84	0,98	1,24	0,37	1,41	0,56	0,98	1,42	1,47	1,05	0,26	1,15
2021												
12	3,31	1,60	0,79	0,15	0,95	0,63	1,14	1,38	2,09	1,38	0,19	1,35
11	3,03	1,13	0,89	0,80	0,65	0,64	1,11	1,76	0,80	1,12	0,86	1,23
10	3,39	1,27	0,65	1,16	0,55	0,70	0,93	1,82	0,73	0,98	0,66	1,26
9	2,73	0,85	0,30	1,79	0,92	0,50	0,84	1,69	0,03	0,88	0,76	1,08
8	2,37	1,14	0,15	1,45	0,82	0,44	0,89	1,77	2,09	0,92	0,94	1,24
7	2,34	0,78	0,00	1,53	1,08	0,69	0,55	1,34	1,32	1,04	0,30	1,09
6	2,48	0,88	0,05	1,63	2,10	0,49	0,26	1,47	1,80	1,46	0,82	1,32
5	1,98	0,62	0,15	1,37	2,13	0,13	0,09	1,13	2,55	1,77	0,51	1,24
4	1,63	0,32	0,10	1,37	0,88	-0,47	0,22	0,80	0,11	1,51	0,18	0,64
3	0,64	0,21	-0,30	0,09	-0,66	-1,02	-0,39	0,44	0,10	-0,20	-0,16	-0,08
2	-0,63	-0,08	-0,50	0,54	-0,50	-0,95	-0,97	-0,06	-0,25	-1,44	0,38	-0,43
1	-0,75	0,59	-0,50	0,50	-1,68	-0,93	-0,66	0,13	-1,78	-1,63	-0,12	-0,64

Kuvio 3: Finanssipolitiikan valvonnan lämpökartta (28.4.2023). Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto ja finanssipolitiikan valvonnan (FV) laskelmat.⁷

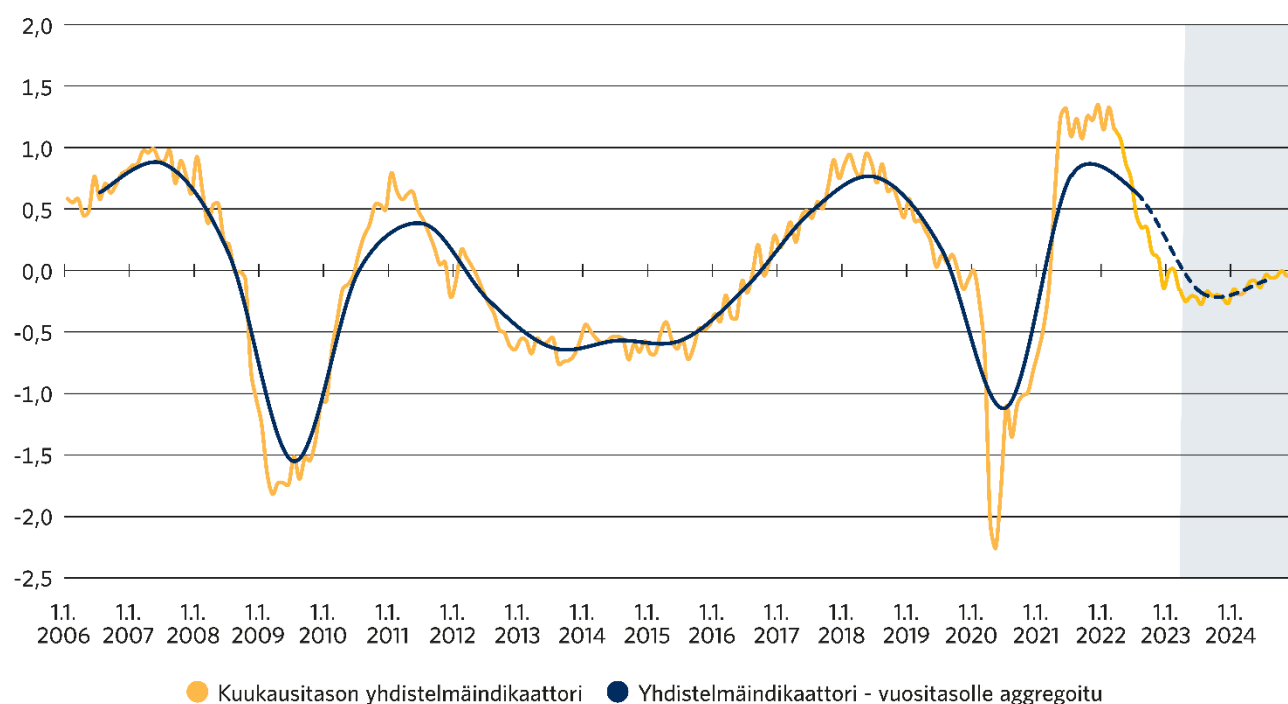
⁶ Suhdanneltilan lämpökartta on Suomen talouden suhdanneltilaa värikoodien avulla kuvaava mittari, joka perustuu talouden tilaa kuvaaviin indikaattoreihin. Mitä suurempi osuus indikaattoreista on samaan aikaan punainen tai sininen, sitä todennäköisempää on, että taloudessa koetaan joko hyviä tai huonoja aikoja. Lisätietoja suhdanneltilan lämpökartasta on saatavilla lämpökartan [nettisivulta](#), VTV:n finanssipolitiikan valvonnan joulukuun 2021 raportista, sekä finanssipolitiikan valvonnan arviosta kesäkuulta 2021, ja Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021a.

⁷ Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021a.

Talouden suhdannetilannetta kannattaa tarkastella sekä lämpökartan kuukausi- että vuositason yhdistelmäindikaattorin avulla (kuvio 4). Suhdannetilanteen seuraaminen kuukausi- ja kvartaalitaso-aineistolla on hyödyllistä, koska sen avulla saadaan tarkka kuva suhdannekäänteistä (ks. esim. [NBER:n Business Cycle Dating Committee](#)). Tieto vuositaso- suhdannetilanteesta on erityisen tärkeä finanssipolitiikan päätöksentekijöille. Kuukausitaso- yhdistelmäindikaattori kuvaa suhdannetilanteen muutoksia herkemmin kuin vuositaso- indikaattori. Kuukausitaso- yhdistelmäindikaattori esimerkiksi reagoi hyvin nopeasti ja tarkasti talouden koronasta johtuneeseen äkkipysähdykseen huhtikuussa 2020 ja vastaavasti suhdanteen nopeaan positiiviseen käänteeseen keväällä 2021. Kuukausitaso- yhdistelmäindikaattorista näkyy myös vuoden 2022 vauhdikas suhdannetilanteen heikkeneminen Venäjän hyökkäyssodan takia.

Kuukausitaso- yhdistelmäindikaattori on ollut joulukuusta 2022 lähtien nollan alapuolella eli suhdannetilante on negatiivinen. Pitkä liike alaspäin kesän 2022 lukemista näyttää kuitenkin pysähtyneen. Leuto talvi ja energian tarjonnan riittävyys Euroopassa ovat todennäköisesti suojanneet taloutta nähtyä voimakkaammalta supistumiselta. Siitä huolimatta talouden kuva on tällä hetkellä sumuinen ja epävarma. Korkean inflaation ja keskuspankkien inflaation taltuttamiseksi tekemien nopeiden koronnostojen seurauksena on keväällä 2023 jälleen syntynyt epäily rahoitusmarkkinoiden vakauden heikkenemisestä. Nähtäväksi jää, pystyvätkö keskuspankit pankkien ongelmien ilmaannuttua nostamaan korkoja yhä niin, että inflaatio saadaan taltuttamaan. Keskuspankit ovat tässä puun ja kuoren välissä.

Poikkeama pitkän aikavälin keskiarvosta, %



Kuvio 4: Yhdistelmäindikaattori kuukausitasolla (keltainen viiva) ja vuositasolla (sininen viiva) sekä kuluva ja ensi vuoden ennuste (harmaalla taustalla). Ennusteen pohjana ovat lämpökartan tiedot sekä muut tilastotiedot, jotka on saatu käyttöön 28.4.2023 mennessä. Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto, Euroopan komissio. Laskelmat ja ennusteet: finanssipolitiikan valvonta.⁸

⁸ Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b: Forecast for the Finnish business cycle heatmap. Julkaisematon käsikirjoitus, finanssipolitiikan valvonta.

Yhdistelmäindikaattorin kuluva ja ensi vuoden ennusteen mukaan talous sopeutuisi sodan, talouspakotteiden, energiakriisin ja korkean inflaation kielteisiin vaikutuksiin, eikä suhdannetilän nopea heikkeneminen jatkuisi lähitulevaisuudessa (ks. kuvio 4)⁹. Kuluva vuonna suhdanteen ennustetaan kehittyvän heikosti ja indikaattorin jäävän nollarajan alapuolelle. Ennusteen mukaan toipuminen vuonna 2024 olisi hidasta ja haurasta, ja yhdistelmäindikaattori nousisi hyljälleen kohti nollarajaa. On huomioitava, että lämpökartan suhdanneindikaattorin ennusteeseen liittyy tällä hetkellä suurta epävarmuutta.

Toisin kuin koronakriisin jälkeen, keskeiset makrotalouden reunaehdot ovat tällä hetkellä heikommat, mikä estää nopean toipumisen näkymän. Ensiksikin toteutuneen inflaation myötä korkealle nousseet hinnat, supistunut ostovoima ja kohonneet korkokustannukset ovat muodostaneet pysyvämmän taakan talouteen. Toiseksi, kansainvälisen yhteistyön hengestä on siirrytty kohti vastakkainasettelua ja strategista kilpailua, ja pysyväksi jäädessään siirtymä voi jarruttaa kansainvälistä kauppaa ja investointeja. Tämä olisi haitallista erityisesti Suomen kaltaiselle pienelle avotaloudelle. Maailmantalouden kasvunäkymät ovat tällä hetkellä poikkeuksellisen heikkoja.¹⁰

Lisäksi on runsaasti riskitekijöitä, jotka voivat heikentää suhdannetilannetta. Keväästä lähtien Yhdysvalloissa ja Euroopassa on pelätty uuden kriisin syntymistä rahoitusmarkkinoilla tai mahdollisesti kiinteistömarkkinoilla. On myös keskusteltu siitä, saavatko niiden EU-maiden julkiset taloudet, joiden velkasuhde on suuri, yhä velkaa markkinoilta kohtuullisella korolla. Lisäksi huolta herättävät geopoliittinen vakaus sekä energiapulan mahdollisuus ensi talvena. Suomen NATO-jäsenyys vakauttaa Suomen investointiympäristöä ja muodostaa positiivisen riskin. Mikäli palkka- ja hintakehitys jää muita keskeisiä kilpailijamaita hitaammaksi, Suomen kustannuskilpailukyky voi vahvistua.

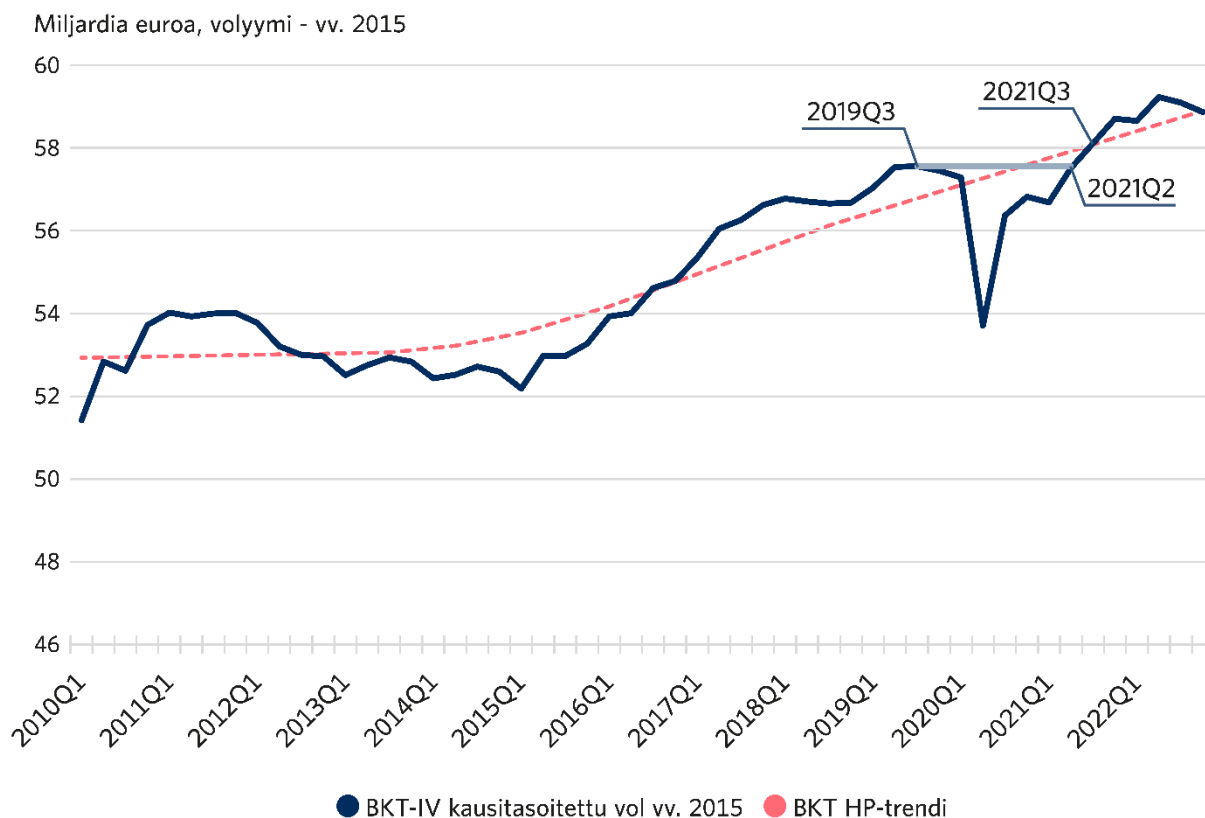
Lämpökartta ja sen yhdistelmäindikaattori pyrkivät mittaamaan suhdannetilannetta suoraan havaitun perusteella. Sen sijaan tuotantokuilu lasketaan havaitun BKT:n ja estimoidun trendin tai tuotantopotentiaalinen erotuksena. Trendi tai tuotantopotentiaali ovat alun perin havaitsemattomia komponentteja, jotka voi muodostaa lukemattomin eri tavoin. Perinteisellä Hodrick-Prescott-suotimella voidaan muodostaa trendi neljännesvuositason BKT:lle. Trendin tai potentiaalinen tarkastelun lisäksi on luontevaa laskea, milloin BKT on palautunut koronakriisiä edeltävälle tasolle (kuvio 5). Molempien tarkastelujen perusteella Suomen talous toipui koronakevään 2020 jälkeen nopeasti.

Laskelma havainnollistaa, kuinka a) vuoden 2019 toisen neljänneksen tuotannon taso saavutettiin vuoden 2021 toisella neljänneksellä ja b) Hodrick-Prescott-suotimen mukainen BKT:n trendi (HP-trendi) saavutettiin toisen ja kolmannen neljänneksen välissä vuonna 2021. Havaitun BKT:n ja HP-suotimen trendin erotuksena laskettava HP-suotimen tuotantokuilu oli negatiivinen koronakeväästä vuoden 2021 kevääseen asti. Tämän jälkeen HP-suotimen avulla muodostettu tuotantokuilu on ollut positiivinen. Tulokset tukevat lämpökartan yhdistelmäindikaattorin tuottamaa kuvaa suhdannevaihtelusta vuosina 2021–2022. Samanlaisia tuloksia on esitelty viimeaikaisissa tutkimuksissa (ks. Sariola ja Pönkä 2021, Orjasniemi ja Kuusela 2021). Niissä laskelmat on tehty neljännesvuosittain tai puolivuositain, mikä mahdollistaa suhdannevaihtelun ja suhdannekäänteiden vuositason tarkemman havainnoinnin kuten lämpökartan yhdistelmäindikaattorissa.

⁹ Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021b.

⁹ Lisätietoja lämpökartan ennusteesta on saatavilla myös finanssipolitiikan valvonnan joulukuun 2021 raportista, sekä finanssipolitiikan valvonnan arviosta kesäkuulta 2021. Ennusteen pohjana ovat lämpökartan tiedot sekä muut mainitut tilastot, jotka on saatu käyttöön 28.4.2023 mennessä. Ennuste laadittiin kuukausitasolla huhtikuusta 2023 joulukuulle 2024. Lisäksi laadittiin ennuste yhdelle muuttujalle maaliskuun osalta.

¹⁰ ks. [IMF WEO huhtikuu 2023](#).



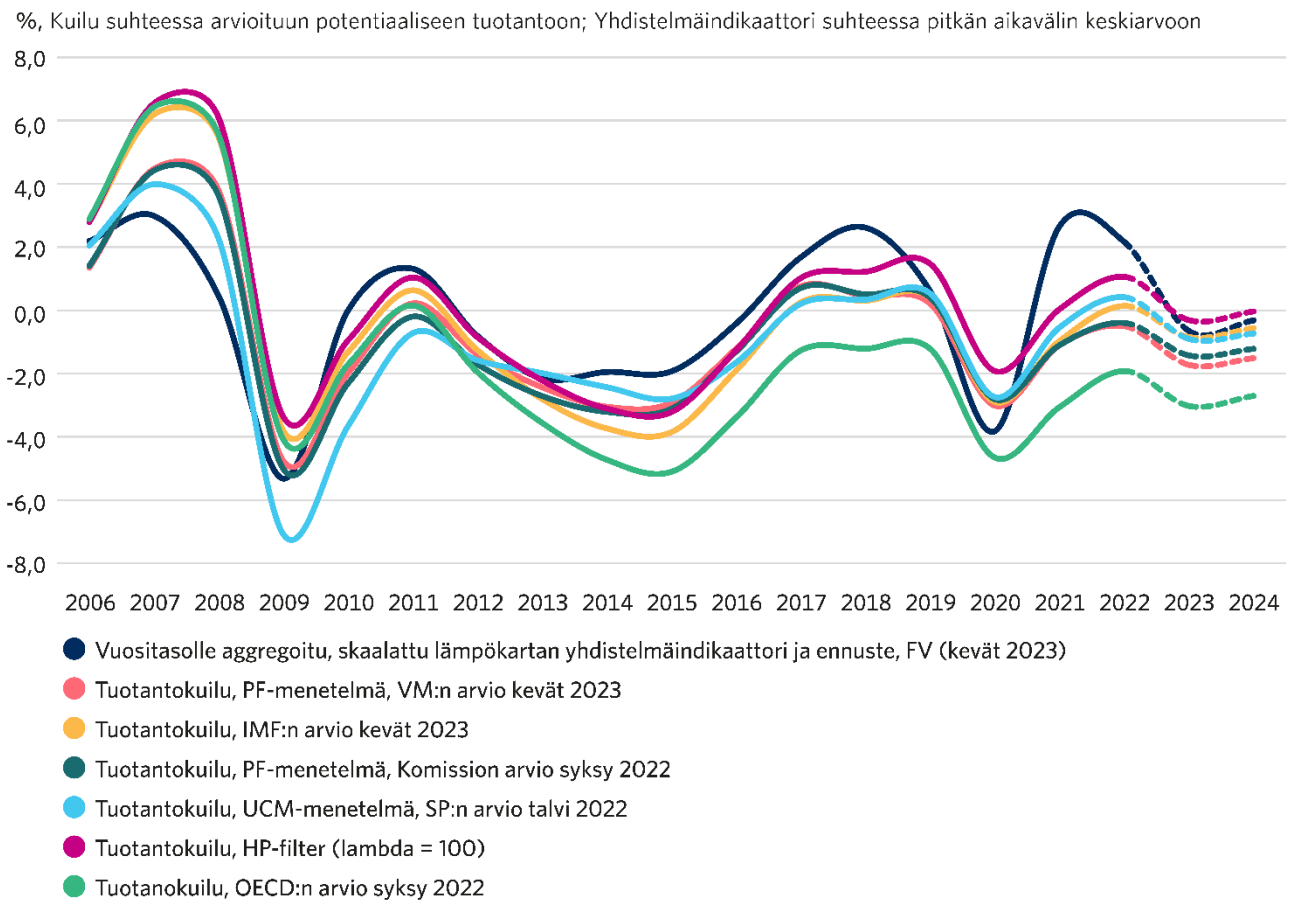
Kuvio 5: BKT:n kausitasoitettu volyyymi neljännesvuosittain ja Hodrick-Prescott-trendi ($\lambda=1600$). Lähteet: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito, laskelmat finanssipolitiikan valvonta.

Julkisen talouden rakenteellista jäämää tarkastellaan vuositasolla. Tällöin jäämä suhteutettuna BKT:hen on suhdannekorjattu käyttäen vuositason tuotantokuilua. Yksi tunnettu tapa laskea tuotantokuilu on käyttää Euroopan komission ja jäsenmaiden yhdessä sopimaa tuotantofunktiomenetelmää (EU-CAM, PF-menetelmä). Kun lämpökartan yhdistelmäindikaattori ennusteineen aggregoidaan vuositasolle, se täydentää vuosittaisen EU:n tuotantokuilun antamaa kuvaa suhdannetilanteesta. Komission ja valtiovarainministeriön (VM) lisäksi, Suomen pankki (SP), kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) laskevat ja julkaisevat säännöllisesti omia tuotantokuiluarvioita. Valtiovarainministeriö toki käyttää samaa tuotantofunktiomenetelmää kuin komissio. Jotta saadaan laajempi kuva vuositason suhdannetilanteesta, vuositason yhdistelmäindikaattoria ja vuositason HP-filtterin tuloksia voidaan verrata edellä mainittujen tahojen kuilun estimaatteihin (kuvio 6).

Vuositasolle aggregoidun lämpökartan yhdistelmäindikaattori ja vuositason tuotantokuilun arviot liikkuvat suurelta osin yhtenäisesti (kuvio 6). Toki erityisesti suhdannekäänteissä, kuten finanssikriisin tai koronakriisin aikana hajonta on suurempaa myös vuositasolla tarkasteltuna.

Koronakriisistä toipumisen osalta käy ilmi, että VM:n ja EU:n komission tuotantofunktiomenetelmällä tuottamat arviot poikkeavat muista siinä mielessä, että tuotantokuilu olisi niiden mukaan vuodesta 2020 lähtien ollut negatiivinen, eli talous olisi yhtäjaksoisesti ollut tuotantokapasiteetin alapuolella. Sama koskee OECD:n arviota, joka muutenkin poikkeaa kaikista muista arvioista: sen mukaan talous olisi ollut yhtäjaksoisesti taantumassa vuodesta 2012 lähtien. Vuonna 2022 SP ja IMF ovat revidoineet omat kuilun estimaattinsa ylöspäin niin, että molemmat kääntyivät positiivisiksi, jäädäkseen kuitenkin vuonna 2022 lähelle nollaa. Yhdistelmäindikaattorin ja HP-suotimen mukaan¹¹ toipuminen olisi ollut vieläkin nopeampaa. Inflaatio lähti nousuun jo vuoden 2021 toisella vuosipuoliskolla. Talusteorian mukaan positiivista tuotantokuilua ei voida ylläpitää ilman palkkojen ja hintojen inflaatiopaineita (ks. [Suomen Pankin talouden ennuste](#), 16.12.2022). Yhdistelmäindikaattori indikoi positiivista tuotantokuilua jo vuoden 2021 puolella ainoana tuotantokuilun estimaattina.

¹¹ Myös muiden laskelmien mukaan toipuminen olisi ollut nopeampaa. Katso FV:n erilliskertomus eduskunnalle joulukuun 2022.



Kuvio 6: Lämpökartan vuositasolle aggregoitu yhdistelmäindikaattori ja ennuste, HP-filter ($\lambda=100$) ja seuraavien tahojen arviot vuosittaisesta tuotantokuilusta: Valtiovarainministeriö (VM), Suomen Pankki (SP), EU:n komissio, kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). Ennuste vuosille 2023 ja 2024 (katkoviiva). Lämpökartan suhdanneindikaattorin vaihtelu (keskihajonta) on skaalattu tuotantokuilun vaihtelun (keskihajonnan) kanssa verrannolliseksi. Lähteet: VM, SP, Komissio, IMF, OECD ja FV.¹²

Jos katsotaan vuosittaisen tuotantokuilun ennusteita, eri estimaattien kehitys näyttää nyt aiemmista tarkasteluista poiketen samansuuntaisilta. Kaikki ennustavat, että koronan jälkeinen suhdannetilan paraneminen vuosina 2021–2022 jää taakse, ja suhdannetila heikentyy korkean inflaation, Venäjän hyökkäyssodan ja energiakriisin seurauksena vuonna 2023. Heikko kehitys jatkuisi myös vuonna 2024, ja toipuminen olisi hyvin hidasta.

¹² Lämpökartan yhdistelmäindikaattorin lähteet: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, VM, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto. FV:n laskelmat. Ks. Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b.

Heikko suhdannetilä, korkeaksi jäänyt inflaatio ja velkakestävyiden heikentyminen vaikeuttavat finanssipolitiikan mitoituksen suunnittelua

Finanssipolitiikan valvonnan koostaman suhdannetilanteen lämpökartan mukaan suhdanne kääntyi positiiviseksi vuonna 2021 ja pysyi positiivisena vuonna 2022. EU-komission tuotantofunktioon perustuvalla menetelmällä BKT on sitä vastoin pysynyt tuotantopotentiaalın alapuolella vuosina 2021–2022. Poikkeavat arviot suhdannetilanteesta ja talouden toipumisesta koronan jälkeen tuottavat erilaisen johtopäätöksen finanssipolitiikan mitoituksen sopivuudesta suhdannetilanteeseen vuosina 2021–2022.

Vuosina 2023 ja 2024 arviot suhdannetilanteesta yhtyvät jälleen kuten ennen yllä mainittuja vuosia. Finanssipolitiikan valvonnan lämpökartan yhdistelmäindikaattorin ennusteen mukaan suhdannetilä jää vuosina 2023 ja 2024 pitkän ajan keskiarvon alapuolelle. Valtiovarainministeriön laatiman ennusteen ja EU-komission tuotantofunktiomenetelmällä tuotetun tuotantopotentiaalın mukaan BKT jää tuotantopotentiaalın alapuolelle vuosina 2023 ja 2024.

On hyvä huomata, että lämpökartan arvio suhdannetilanteesta ei juurikaan tarkennu jälkikäteen, kun taas tuotantokuilun arvio saattaa tarkentua jälkikäteen huomattavasti. Tuotantokuilun arvio vuodesta 2022 riippuu myös tuotantokuilun taustalla olevasta potentiaalisen tuotannon ennusteesta, johon liittyy poikkeuksellisen paljon epävarmuutta Venäjän aloittaman hyökkäyssodan ja sitä seuranneen epäselvän maailmatalouden kehitysnäkymän takia. Yhdistelmäindikaattorin kuvaus vuoden 2022 suhdannetilanteesta perustuu tällä hetkellä yksinomaan toteumadataan.

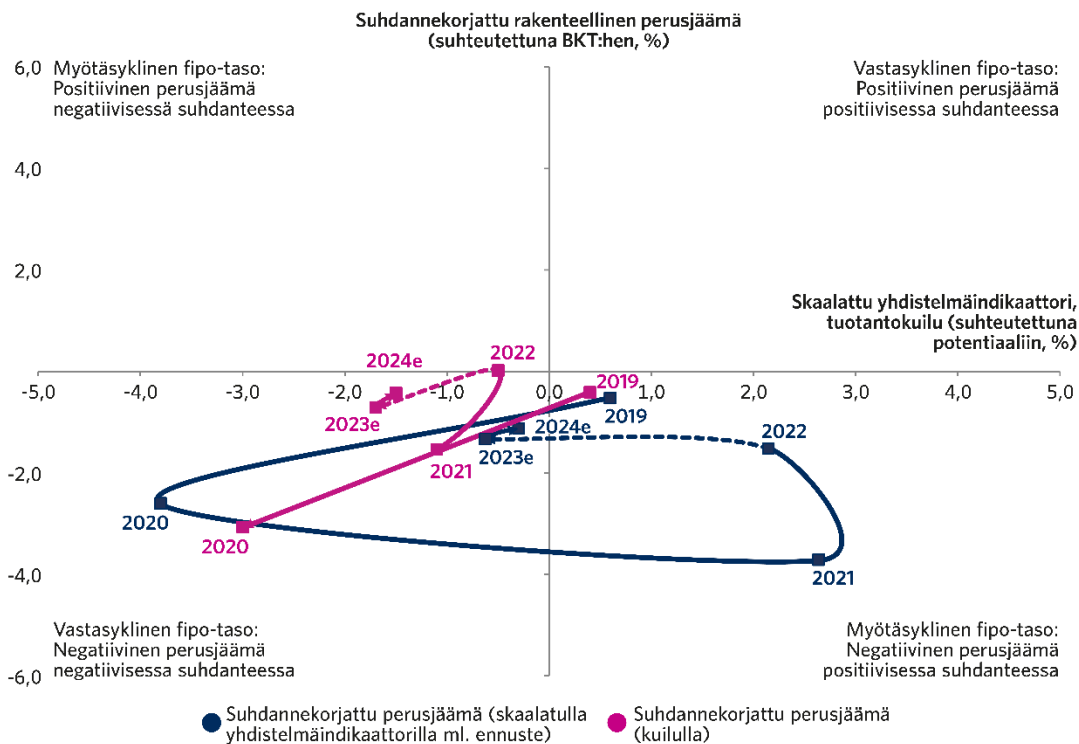
Sekä tuotantokuiluun, yhdistelmäindikaattorin että julkisen talouden perusjäämän ennusteisiin liittyy paljon epävarmuutta Venäjän hyökkäyssodan ja varsinkin sumuisen maailmantalouden kehitysnäkymän vuoksi. Epävarmuutta liittyy vastaavasti finanssipolitiikan mitoituksen arvioihin vuosien 2023 ja 2024 osalta.

Heikko suhdanne perustelisi stimuloivan finanssipolitiikan käyttöä ainakin vuonna 2023. Toisaalta Euroopan keskuspankki pyrkii taltuttamaan vuosien 2021 ja 2022 jälkeen korkeaksi jääneen inflaation. Jotta vältetään pitkäaikaiseksi jäävän inflaation aiheuttamat ongelmat, finanssipolitiikan olisi tuettava rahapolitiikkaa. Tälle tuelle olisi ollut tilausta jo vuoden 2021 jälkipuoliskolla sekä vuonna 2022. Finanssipolitiikan lisästimulaation käyttöä vuonna 2023 rajoittaa myös vuoden 2020 koronakeväästä jatkunut merkittävä julkisen talouden velkaantuminen.

Päätösperäisen finanssipolitiikan tasoa vuosina 2019–2024 tarkastellaan rakenteellisen perusjäämän avulla (kuvio 7). Nimellinen perusjäämä on suhdannekorjattu toisaalta tuotantokuilun ja toisaalta lämpökartan yhdistelmäindikaattorin avulla. Keväällä 2023 käytävissä olevin tiedoin julkisen talouden rakenteellinen perusjäämä on ollut molempien suhdannekorjaustapojen perusteella pääasiassa negatiivinen vuosina 2019–2024. Poikkeuksen muodostaa se, että tuotantokuilun avulla suhdannekorjattu rakenteellinen perusjäämä on nolla vuonna 2022. Jos rakenteellisen perusjäämän tulkitaan viittaavan julkisen talouden pitkän ajan tasapainoon, tilastovuoden 2022 rakenteellisen perusjäämän pisteestimaatin mukaan julkisen talouden pitkän ajan tasapainoa ei tarvitsisi korjata. Tulosta voi pitää yllättävänä.

Kun verrataan sekä tuotantokuilun että lämpökartan yhdistelmäindikaattorin arviota suhdannetilanteesta, havaitaan että suhdannetilanteen arviot yhdyntävät ennustevuosina 2023–2024 poikkeusvuosien 2021–2022 jälkeen. Molemmat tarkastelutavat arvioivat suhdanteen negatiiviseksi (ks. kuvio 7, pisteet vaaka-akselin suunnassa).

Kun rakenteellisen perusjäämän arvioita peilataan samanaikaisesti suhdannetilän arvioihin, havaitaan, onko päätösperäinen finanssipolitiikka tasoltaan vasta- vai myötäsyklisiä suhdannetilään nähden (kuvio 7). Suhdannetilän eriävän arvion takia tuotantokuilun ja lämpökartan arvioiden ero oli erityisen suuri myös finanssipolitiikan mitoituksessa vuosina 2021–2022. Ennustevuosina 2023–2024 arviot suhdannetilanteesta yhtyvät ja sen myötä finanssipolitiikka näyttäytyy molemmilla tavoilla tasoltaan vastasyklisenä negatiivisessa suhdannetilanteessa.

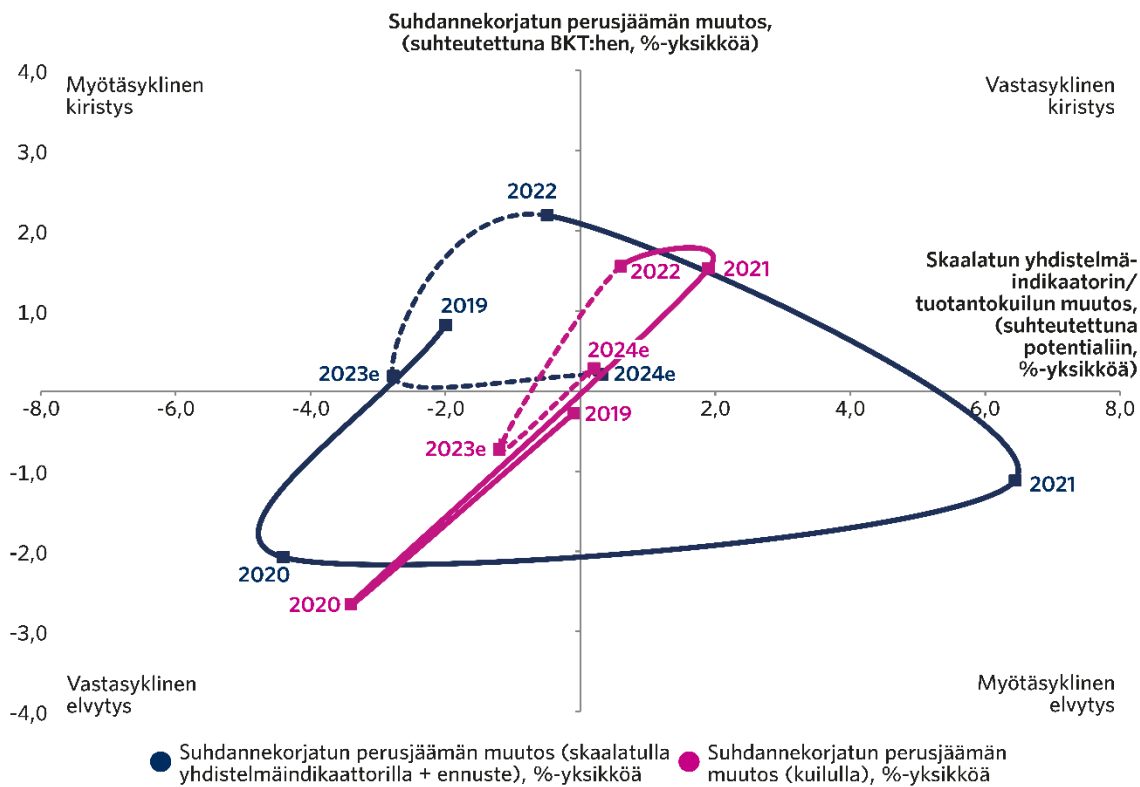


Kuvio 7: Finanssipolitiikan mitoitus suhteessa suhdanteeseen: tuotantokuilun ja lämpökartan suhdanneindikaattorin perusteella laskettu rakenteellinen perusjäämä peilattuna tuotantokuilun ja lämpökartan suhdanneindikaattorin mukaiseen suhdanteeseen vuosina 2019–2024. Perusjäämä on suhdannekorjattu toisaalta tuotantokuilun (violetit pisteet) ja toisaalta lämpökartan yhdistelmäindikaattorin (siniset pisteet) avulla. Kun kuvion rakenteellisen perusjäämän arvioita peilataan samanaikaisesti vaaka-akselin suhdannetilän arvioihin, havaitaan, onko päätöseräinen finanssipolitiikkaa tasoltaan vasta- vai myötäsyklisiä suhdannetilän nähden. Vuosia 2023 ja 2024 koskevat tuotantokuilun arvot ja niiden avulla lasketut rakenteellisen jäämän arviot perustuvat valtiovarainministeriön perusjäämän ennusteeseen ja yhteisesti sovitun tuotantofunktiomenetelmän tuloksiin. Yhdistelmäindikaattorin arvot ja niiden avulla lasketut rakenteellisen jäämän arviot perustuvat lämpökartan ennusteeseen ja valtiovarainministeriön perusjäämän ennusteeseen. Lämpökartan suhdanneindikaattorin vaihtelu (keskihajonta) on skaalattu tuotantokuilun vaihtelun (keskihajonnan) kanssa verrannolliseksi. (Ks. Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021c¹³) Tuotantokuilumenetelmällä lasketut arviot sekä suhdannetilanteesta että suhdannekorjatusta rakenteellisesta perusjäämästä voivat tarkentua myöhemmin voimakkaastikin. Lähde: VM ja VTV:n finanssipolitiikan valvonta

Kun tilannetta tarkastellaan finanssipolitiikan impulssia, eli finanssipolitiikan muutosta ja suuntaa edellisestä vuodesta kuvaavan indikaattorin¹⁴ avulla, vuoden 2023 impulssi kuvautuu lämpökartan yhdistelmäindikaattoriin perustuvan arvion mukaan neutraalina, eli rakenteellisen jäämän muutos on nolla heikkenevässä suhdannetilanteessa (ks. kuvio 8). Vuoden 2024 impulssi näyttäytyy keväällä 2023, ennen tulevan hallituksen finanssipolitiittisia päätöksiä, yhdistelmäindikaattorin avulla tarkastellen suurin piirtein neutraalina. Tuotantokuiluun perustuvan arvion mukaan impulssi näyttäytyy vuonna 2023 vastasyklisesti elvyttävänä ja vuoden 2024 impulssi suurin piirtein neutraalina suhteessa suhdannetilanteeseen.

¹³ Strifler, M. ja Kokkinen, A. (2021c). Capturing uncertainty in measuring Finland's fiscal stance. Julkaisematon käsikirjoitus, finanssipolitiikan valvonta VTV.

¹⁴ Finanssipolitiikan impulssia tarkastellaan heijastamalla rakenteellisen perusjäämän muutosta suhteessa suhdanneindikaattorin muutokseen. ks. tarkemmin tavoista arvioida finanssipolitiikan mitoitusta: VTV:n finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021.



Kuvio 8: Finanssipolitiikan impulssi suhteessa suhdanteen muutokseen: rakenteellisen perusjäämän muutos (suhdannekorjaus kuilulla sekä yhdistelmäindikaattorilla) peilattuna sekä tuotantokuilun että VTV:n finanssipolitiikan valvonnan yhdistelmäindikaattorin muutokseen. Arviot vuosille 2023 ja 2024 perustuvat ennusteisiin. Lähde: VM ja VTV:n finanssipolitiikan valvonta

Lämpökartan yhdistelmäindikaattoriin perustuvan arvion mukaan 2022 finanssipolitiikan taso oli myötäsyklisesti elvyttävä positiivisessa suhdannetilanteessa. Vuodelle 2023 ennustajat ennustavat hieman negatiivista talouskasvua. Samaan aikaan, vuoden 2023 alussa, inflaatio ei ole laantunut, ja Euroopan keskuspankki suitsii sitä koronnostoilla estääkseen inflaation pitkittymisen vuosikausiksi. Näihin olosuhteisiin sopivaa finanssipolitiikan mitoitusta on vaikea löytää.

Heikkenevään suhdanteeseen sopisi vastasyklisesti elvyttävä finanssipolitiikka, ja tasoltaan se sitä yhä vuonna 2023 onkin. Elvyttävän impulssin aikaansaaminen vaatisi kuitenkin menojen lisäämistä tai verojen laskemista. Tätä on vaikea perustella sekä koronapandemiasta lähtien jatkuneen julkisen talouden velkaantumisen että inflaation taltuttamisen näkökulmasta. Neutraalilta näyttävä finanssipolitiikan impulssi vuonna 2023 voikin osoittautua perustelluksi heikkenevän suhdannekuvan ja samanaikaisen inflaation ristiriidan vuoksi. Vuoden 2024 finanssipolitiikan keväällä 2023 neutraaliksi arvioidussa impulssissa ei ole vielä mukana aloittavan hallituksen päätösperäisiä toimia.

Kehys ylittyi vuoden 2023 ensimmäisen lisätalousarvion käsittelyssä

Eduskunta päätti vuoden 2023 ensimmäisen lisätalousarvion käsittelyssä menojen budjetoinnista yli valtiontalouden kehysten. Hallituksen esitys vuoden 2023 lisätalousarviosta annettiin käytännössä kehysten suuruisena, eli vuodelle 2023 kehukseen varatuista yhteensä 70 310 487 200 eurosta budjetoitiin 70 310 437 000 euroa. Eduskuntakäsittelyn aikana lisätalousarviosta poistettiin kahden käsittelemättä jääneen lakiehdotuksen (HE 132/2022 vp ja HE 133/2022 vp) budjettivaikutukset, yhteensä 4,676 miljoonaa euroa, ja lisättiin hyväksytyin hallituksen esityksen (HE 175/2022 vp) käsittelyssä tapahtuneiden muutosten vaikutus, yhteensä 5 miljoonaa euroa peruuntunutta säästövaikutusta. Näiden muutosten yhteisvaikutuksesta menot ylittivät kehysten 273 800 eurolla.

Finanssipolitiikan valvonnan tiedossa ei ole kehysjärjestelmän historian ajalta vastaavaa tilannetta, jossa budjetointi olisi ylittänyt kehysten. Kehysjärjestelmän ytimessä on ajatus siitä, että kehys rajoittaa ja ohjaa talousarviobudjetointia. Jotta valtiontalouden kehys aukottomasti rajoittaisi budjetointia, hallituksen tulisi huolehtia kehyksessä pysymisestä koko budjetointiprosessin ajan.

Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 46/2022 vp, hyväksytty täysistunnossa 1.3.2023) todetaan kehysten ylittyneen sekä käydään läpi siihen johtaneet syyt. Kehysten ylitys on siten ollut eduskunnan tiedossa sen käsitellessä lisätalousarviota. Lisätalousarvion eduskuntakäsittelyä koskevista asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, että kehysten ylittämistä olisi käyty keskustelua tai kuultu asiantuntijoita. Lisätalousarvion eduskuntakäsittelyn normaali ja välttämätön osa on se, että lisätalousarviossa huomioidaan myös eduskunnan käsittelyn aikana tekemien päätösten budjettivaikutukset. Vaalikauden 2019–2023 aikana hallituksen esitykset lisätalousarvioista muuttuivat eduskuntakäsittelyn aikana kuuden eri lisätalousarviokäsittelyn yhteydessä, pääasiassa lakiehdotusten takia.

Vaikka kehysten ylitys johtui vaikeasti ennakoitavista muutoksista lakiesitysten eduskuntakäsittelyssä, olisi kehysten ylittyminen ollut mahdollista estää joko päättämällä vastaavansuuruisesta vähennyksestä johonkin lisätalousarvion harkinnanvaraiseen määrärahaan tai varmistamalla etukäteen kehysten liikkumavara ennakoimattomia tilanteita varten. Eduskuntakäsittelyn aikana tapahtuvat muutokset talousarvioehdotuksiin eivät aiemmin ole johtaneet kehysten ylittämiseen, sillä kehyksessä on ollut niille liikkumavaraa. Vuoden 2023 lisätalousarviossa vastaavaa liikkumavaraa ei enää ollut, sillä hallitus teki esityksensä lisätalousarvioista käytännössä kehysten suuruisena, vaikka useat lakiehdotukset olivat vielä auki.

Väistyvän hallituksen on ollut tapana jättää aloittavalle hallitukselle käyttöön ainakin osa vaalivuoden kehysten lisätalousarviovarauksesta, joka on yleensä noin 300 miljoonaa euroa. Väistynyt hallitus päätti kuitenkin kehukseen vuodelle 2023 vain 100 miljoonan euron lisätalousarviovarauksesta, joka budjetoitiin kokonaan hallituksen esityksessä ensimmäiseksi lisätalousarvioksi. Siten aloittavalle hallitukselle ei ole myöskään jätetty loppuvuoden menoihin minkäänlaista kehysvarausta.

Päättäneen vaalikauden aikana sitoutuminen valtiontalouden kehukseen heikkeni ennennäkemättömällä tavalla. Hallitus rikkoi hallitusohjelmassa asetettua kehysääntöä kaikkina vaalikauden vuosina. Kehysten koko liikkumavaran käyttäminen ja tämän seurauksena tapahtunut kehysten ylittyminen vuoden 2023 budjetoinnissa voidaan myös tulkita osoitukseksi hallituksen heikosta sitoutumisesta kehysjärjestelmään. Samalla väistynyt hallitus jätti jo kuluvan vuoden menopaineet uuden hallituksen ratkaistavaksi.

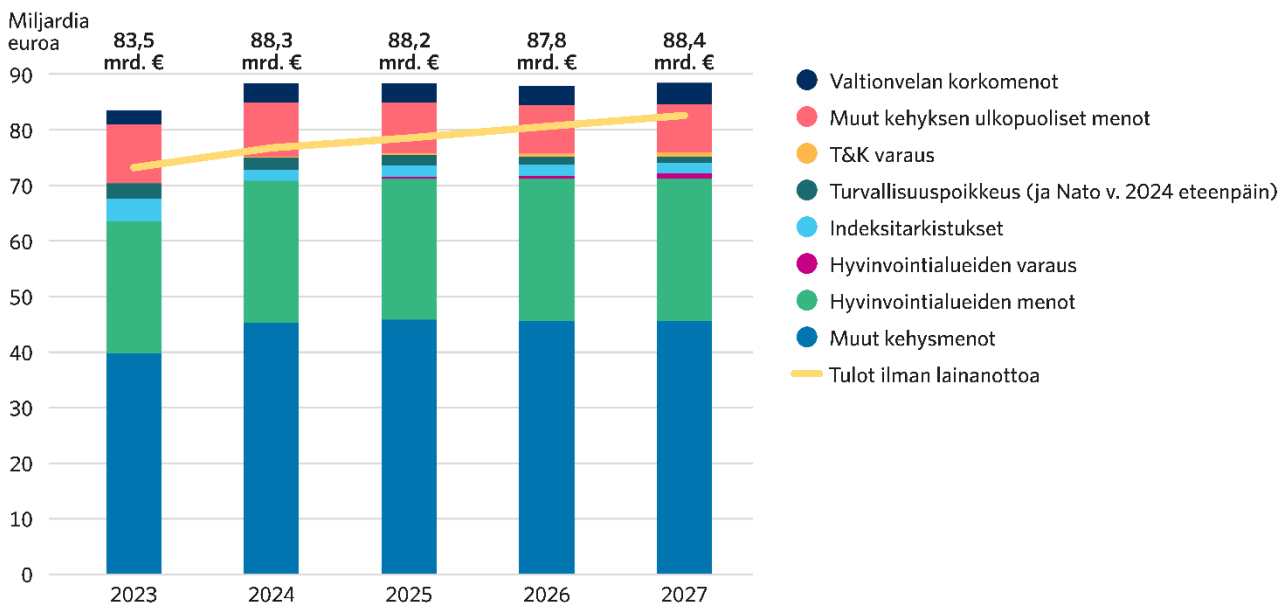
Taulukko 1: Vaalikauden 2019–2023 lopullinen, eli 2023 ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä päivitetty, kehysten laskenta ja talousarviobudjetointi (miljoonaa euroa). Lähde: VM:n tietojen pohjalta VTV:n laskelma.

Kehyksen laskenta hallituskauden aikana	2020	2021	2022	2023
Tekninen kehys	44 853	46 417	46 582	46 716
Hallitusohjelman mukaiset kehukseen kuuluvat menot yhteensä	2 058	2 884	2 518	1 400
— pysyvät kehysmenojen lisäpanostukset	1 078	1 375	1 318	1 370
— pysyvät kehysmenojen uudelleenkohdennukset	-50	-50	-125	-100
— kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit (kehysmenot)	730	419	175	-
— varaus tulevaisuusinvestointien rahoitukseen	-	840	850	-
— lisätalousarviovaraus	300	300	300	100
Edellisen vaalikauden kuntien verotulomenetysten kompensatioiden siirto kehukseen kuuluviksi	1 012	1 012	1 012	1 012
Varaus ennakoimattomiin menotarpeisiin vuosina 2020–2022	150	244	135	
Vaalikauden kehystaso (ml. lisätalousarviovaraus)	48 073	50 557	50 247	49 128
Rakennetarkistukset yhteensä	-1 341	2 112	2 758	16 664
Perustemuutokset	-1 213	-266	-105	-192
Tekniset korjaukset (ajoitusmuutos, uudelleenbudjetointi, läpivirtauserä, tekninen muutos)	-159	27	-1 844	391
Hyvinvointialueiden rahoitus	-	-	1 956	12 525
Poikkeusolojen mekanismi	-	500	500	-
Koronavirustilanteesta aiheutuvat menot (kehyksessä)	-	1 850	351	-
Siirto kehukseen turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta	-	-	1 779	2 703
Veikkauksen edunsaajien rahoituksen siirto kehukseen	-	-	-	990
Edellisen vuoden jakamattoman varauksen käyttö	31	-	121	247
Hintatarkistukset yhteensä	-34	602	1 495	4 069
Kehystasomuutokset (+/-)	-	-	900	450
Vaalikauden kehystaso LTA 2023	46 697	53 271	55 400	70 310
Talousarviossa budjetoitu kehukseen	55 148	53 149	55 153	70 311
Kehyksen budjetoimatta	-8 451	2	0	-0,3
Talousarviossa budjetoitu kehysten ulkopuolelle	13 601	14 690	22 757	13 151
Talousarviossa budjetoitu yhteensä	68 750	67 839	77 910	83 462
Tilinpäätös	67 074	66 002	76 261	-

Kevään teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 väistynyt hallitus antaa seuraavalle hallitukselle tiedon budjettimenojen kehityksestä hallituskauden vaihteessa. Tämä nk. tekninen JTS antaa tietoa siitä, miten tulot ja menot kehittyisivät ilman uusia poliittisia päätöksiä tulevalla hallituskaudella. Hallitusneuvotteluihin edellisen hallituksen tekninen kehys muodostaa pohjan, jonka perusteella uusi hallitus tekee päätökset hallituskauden kehysmenojen tasosta ja menojen kohdentamisesta.

Teknisen JTS:n mukaan budjettimenot olisivat alkaneella vaalikaudella kunakin vuonna noin 8 miljardia euroa korkeammat verrattuna kevään 2022 kehyspäätökseen. Menojen kasvua vuoden 2023 budjettiin verrattuna selittävät lakisääteiset ja sopimusperusteiset indeksitarkistukset (n. 2 mrd. euroa), hyvinvointialueiden rahoituksen kasvu (2,8 mrd., indeksitarkistus ja jälkikäteistarkistus), turvallisuuspoliittisen poikkeuksen aiheuttamat lisämenot (2,1 mrd. euroa), Nato-menot (50–65 milj.) ja TE-palvelu-uudistus (48 milj. euroa). Kehyksen ulkopuolisiin menoihin kuuluvien korkomenojen arvioidaan olevan 3,4 mrd. vuonna 2024 ja 3,8 miljardia vuonna 2027.

Alla olevassa kuviossa on esitetty teknisen JTS:n mukainen arvio budjettimenoista ja tuloista ilman lainanottoa vuosille 2024–2027, sekä vuoden 2023 talousarviobudjetointi. Vuosien 2024–2027 menot on esitetty vuoden 2024 hintatassa ja tuloarviot on esitetty käypähintaisina, joten tulojen ja menojen kehitys eivät ole täysin vertailukelpoisia. Kuviossa on eritelty vaalikauden vaihteessa olennaiset menokokonaisuudet.



Kuvio 9: Teknisen JTS 2024–2027:n mukaiset arviot tulevan vaalikauden budjettimenoista ja tuloista ilman lainanottoa.

Finanssipolitiikan EU-sääntöjä uudistetaan – Suomen velkaantumisenäkymät ovat huolestuttavia

Tarkastusviraston finanssipolitiikan valvontatehtävään kuuluu arvioida EU:n finanssipoliittisen sääntelyn noudattamista Suomessa. Finanssipoliittinen sääntely perustuu perussopimukseen ja vakaus- ja kasvusopimukseen, ja sitä toteutetaan osana eurooppalaista ohjausjaksoa. Keväällä 2020 aktivoitiin finanssipoliittisia sääntöjä koskeva vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke, mikä tarkoittaa, että jäsenmaille sallitaan poikkeamat julkista taloutta koskevista vaatimuksista sillä edellytyksellä, että poikkeaminen ei vaaranna julkisen talouden kestävyttä keskipitkällä aikavälillä. Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke on voimassa vuoden 2023 loppuun asti.

Komissio avasi keväällä 2020, ennen koronapandemian aiheuttamaa kriisiä, keskustelun EU:n finanssipoliittisten sääntöjen ja sääntökehikon arvioinnista. Asiantuntija- ja kansalaiskeskusteluihin sekä jäsenmaiden väliin keskusteluihin peilaten komissio julkaisi marraskuussa 2022 tiedonannon sääntöuudistuksen suuntaviivoista ja huhtikuussa 2023 tiedonantoon pohjautuvia lainsäädäntöesityksiä. Komissio ehdottaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osion (asetus 1466/97) korvaamista sekä korjaavan osion (asetus 1467/97) ja niin kutsutun budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) muuttamista. Yhteisymmärrys esityksistä pyritään saavuttamaan vuoden 2023 aikana.

Komission esityksessä uudistetun säännösten keskiöön tulisivat jäsenmaiden velkakestävyys ja nelivuotiset finanssipoliittiset rakenteelliset suunnitelmat. Maakohtaisessa suunnitelmassa esitettäisiin finanssipolitiikan tavoitteet sekä keskeiset investoinnit ja uudistukset vähintään neljän vuoden ajalle. Lisäksi suunnitelmassa asetettaisiin julkisten nettomenojen kasvua rajoittava sopeutuspolku. Tämä monivuotinen menotavoite olisi ainoa operationaalinen indikaattori EU:n yhteisessä finanssipolitiikan säännöstössä.

Nykysääntöihin keskeisesti kuuluvasta rakenteellisen rahoitusaseman tavoitteesta komission ehdotuksessa luovutaisiin. Tavoite on vaikeasti ymmärrettävä, ja se perustuu laskennalliseen arvioon talouden tuotantokuilusta. Tuotantokuiluarvio voi tarkentua huomattavasti jälkikäteen erityisesti suhdannekäänteissä, ja siksi johtopäätös rakenteellisen rahoitusasematavoitteen saavuttamisesta, ja sitä koskevan säännön noudattamisesta, voi muuttua merkittävästi.

Perussopimuksen mukaiset julkisen talouden alijäämän 3 prosentin ja velan 60 prosentin viitearvot suhteessa BKT:hen pysyvät komission esityksessä ennallaan. Komissio ehdottaa kuitenkin luopumista viitearvon ylittävää velkaa koskevasta sopeutuksen 1/20-säännöstä, eli vuosittaisesta noin 5 prosentin sopeutusvaatimuksesta. Komissio on arvioinut, että säännön vaatima voimakas etupainotteinen sopeutus voisi vahingoittaa kasvun edellytyksiä.

Komission ehdotuksen perusteella 60 prosentin viitearvon ylittävä velkasuhde pitäisi saada kääntymään uskottavasti laskevalle uralle nelivuotissuunnitelman aikana tai pysymään vakaalla tasolla. Lisäksi sopeutukseen olisi mahdollista haakea lisää aikaa talouskasvua vauhdittavien investointien ja rakenteellisten uudistusten perusteella. Sopeutusta ohjaisi velkakestävyysanalyysi, jonka perusteella menosopeutuspolku asetettaisiin. Suunnitelmassa seurattaisiin julkisyhteisöjen nettomenoja, eli menokäsitettä, johon eivät vaikuta korkomenot eivätkä suhdanneluonteiset työttömyysmenot mutta jossa on huomioitu tulojen päätösperäisten muutosten vaikutus.

Viitearvojen ylittyminen voi johtaa liiallisten alijäämien menettelyn (EDP) käynnistymiseen. Alijäämäperusteinen EDP-menettely pysyy komission sääntöesityksessä nykyisen kaltaisena. Velkaperusteista EDP-menettelyä sen sijaan esityksen mukaan vahvistettaisiin, ja keskeisenä perusteena sen avaamiselle olisi poikkeaminen sovitulta nettomenopolulta. Merkittävät julkisen velan haasteet olisivat keskeinen tekijä menettelyn avaamisessa.

Komissio ehdottaa muutoksia ja tarkennuksia myös kansallisten finanssipolitiikan valvojien (IFI) tehtäviin. Tehtävien laajentamisella pyritään vahvistamaan säännösten noudattamista ja kansallista omistajuutta. Uusiksi tehtäviksi esitetään muun muassa nettomenouran noudattamisen arviointi, velkakestävyysanalyysien tuottaminen tai hyväksyminen, julkisen talouden kestävyteen ja kestäväan kasvuun liittyvien toimien arviointi tai hyväksyminen, finanssipoliittisten kehikkojen säännöllinen arviointi sekä arvion antaminen EDP-menettelyn vaatimien toimien edistymisestä. Finanssipolitiikan valvonta pitää komission perimmäisiä tavoitteita säännösten kansallisen valvonnan vahvistamisesta perusteltuina. Ehdotetut tehtävät edellyttäisivät sellaisenaan toteutuessaan merkittävää lisäpanostusta valvonnan voimavaroihin.

Tilastokeskuksen tilastotietojen ja valtiovarainministeriön kevään ennusteen mukaan julkisyhteisöjen alijäämä tulisi pysyttelemään 3 prosentin viitearvon rajoissa vuosina 2022–2024 (taulukko 2). Näin ollen alijäämäkriteeriä noudatettiin vuonna 2022, ja sitä tultaisiin noudattamaan vuosina 2023–2024. Ennusteen mukaan viitearvo ylittyisi kuitenkin vuonna 2025, ja sen jälkeenkin viitearvo alitettaisiin vain pienellä marginaalilla. Julkisyhteisöjen velkasuhde ylitti 60 prosentin viitearvon vuonna 2013. Valtiovarainministeriö ennustaa julkisyhteisöjen velkasuhteen olevan nousevalla uralta vuosina 2023–2027.

Taulukko 2: Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka 2021–2027. Lähteet: Tilastokeskus ja valtiovarainministeriö (ennuste, kevät 2023).

Alijäämä/velka	2021	2022	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*
Julkisyhteisöjen alijäämä	-2,8	-0,9	-2,6	-2,6	-3,1	-2,9	-2,9
Julkisyhteisöjen velka	72,6	73,0	74,4	76,9	79,0	80,7	82,4

Komission maaliskuun 2023 finanssipoliittista ohjausta koskevan tiedonannon mukaan kevään 2023 vakausohjelman julkisen talouden tavoitteet tulisi asettaa siten, että jäsenmaissa, joissa velkasuhde on ylittänyt 60 prosentin viitearvon, velkasuhteet kääntyvät laskuun tai pysyvät kohtuullisella tasolla keskipitkällä aikavälillä. Kaikkien jäsenmaiden tavoitteiden tulisi olla myös sellaisia, että alijäämäsuhteet pysyvät 3 prosentin viitearvon rajoissa tai alijäämäsuhteet saadaan laskemaan viitearvon alle vakausohjelman aikana (vuoteen 2026 mennessä) ja pysymään uskottavasti viitearvon rajoissa keskipitkällä aikavälillä.

Lisäksi komissio esitti toukokuussa 2023 suosituksia neuvoston maakohtaisiksi suosituksiksi, joiden mukaan Suomen tulisi vuonna 2024 muun muassa harjoittaa finanssipolitiikkaa, joka rajoittaa kansallisesti rahoitettujen nettomenojen nimellisen kasvun 2,2 prosenttiin. Vuoden 2024 jälkeiselle ajalle komissio esittää vähittäistä ja kestävästä talouden sopeuttamista huomioiden kasvua edistävät investoinnit ja uudistukset.

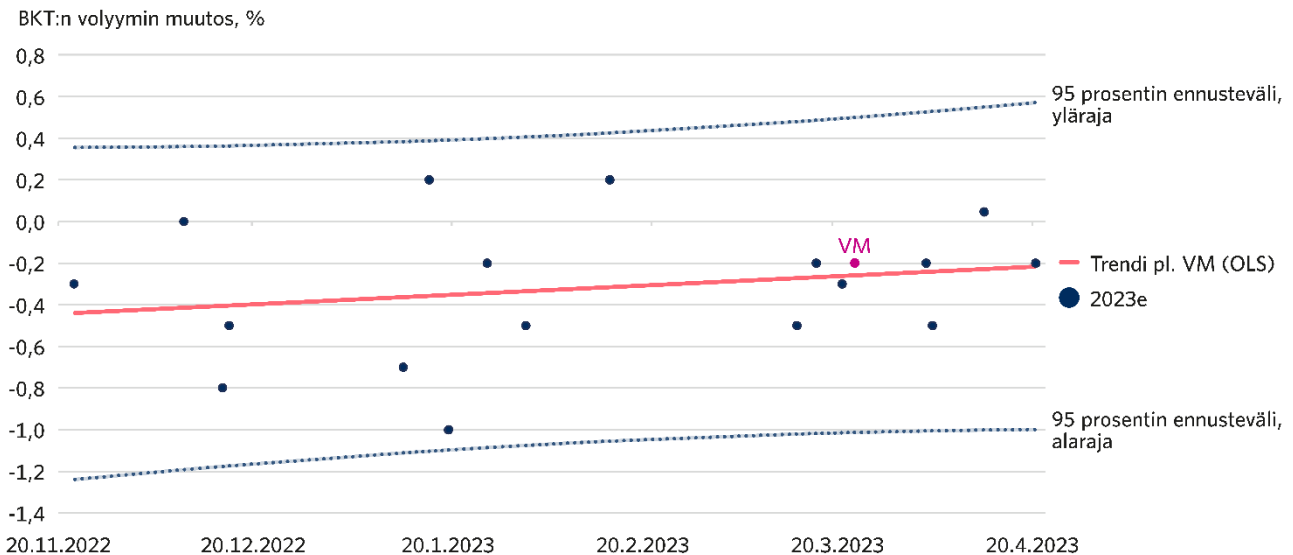
Suomen kevään 2023 vakausohjelma on vaalikauden vaihdoksen vuoksi laadittu muuttumattoman politiikan oletuksien niin, että se sisältää vain Marinin hallituksen päättämät toimet, eikä siinä aseteta finanssipoliittisia tavoitteita tuleville vuosille. Syksyllä 2023 seuraava hallitus hyväksyy uuden vakausohjelman osana julkisen talouden suunnitelmaa.

Komissio julkaisi toukokuussa 2023 myös artikla 126 (3) mukaisen raportin, jossa todetaan, että Suomen julkisyhteisöjen velka ylittää 60 prosentin viitearvon vuonna 2022 eikä velan vähentämiskriteeriä noudateta. Tästä huolimatta komissio ei ehdota EDP-menettelyn avaamista keväällä 2023. Yleisen poikkeuslausekkeen voimassaoloaikana komissio ei ole viitearvojen ylittymisestä huolimatta käynnistänyt uutta EDP-menettelyä yhdenkään jäsenmaan kohdalla. Komissio on ilmaissut esittävänsä neuvostolle alijäämäperusteisten EDP-menettelyiden mahdollista avaamista keväällä 2024 perustuen vuoden 2023 toteumatietoihin.

Komission ohjauksesta poiketen Suomen velkasuhde kasvaa koko ennusteperiodin ajan. Alijäämäsuhteet pysyttelevät viitearvon tuntumassa. Finanssipolitiikan valvonta on huolissaan velka- ja alijäämäsuhteen ennustetusta kehityksestä.

Valtiovarainministeriön ennuste on linjassa muiden ennustajien kanssa

Korkea inflaatio, hidastunut vienti sekä heikentynyt kuluttajien ostovoima heijastuvat Suomen talouden tulevaisuuden näkyymiin. Taloudellisen epävarmuuden odotetaan jatkuvan, bruttokansantuotteen kehityksen arvioidaan supistuvan kuluvana vuonna ja kasvun odotetaan jäävän hyvin maltilliseksi seuraavien vuosien aikana. Ennusteessaan valtiovarainministeriö arvioi Suomen bruttokansantuotteen supistuvan 0,2 prosenttia vuonna 2023, kun taas seuraavina vuosina sen odotetaan kasvavan: 1,3 prosenttia vuonna 2024 ja 1,6 prosenttia vuonna 2025.



Kuvio 10: BKT-ennusteita vuodelle 2023, konsensusennuste sekä 95 prosentin ennustevälien ylä- ja alarajat. Ennusteet on laadittu aikavälillä 22.11.2022–20.4.2023. Lähde: Ennusteiden tekijät, finanssipolitiikan valvonta.

Osana VM:n ennusteen realistisuuden arviointia finanssipolitiikan valvonta on tarkastellut bruttokansantuotteen määrän muutosta koskevia ennusteita¹⁵ vuodelle 2023. Suurin osa ennustajista odottaa Suomen talouskasvun jäävän negatiiviseksi vuonna 2023 (kuvio 10). Valtiovarainministeriön vuoden 2023 bruttokansantuotteen määrän muutoksen ennuste on linjassa muiden ennustajien kanssa, ja se on selkeästi muodostettujen ennustevälien sisällä. Alkuvuodesta tehdyissä ennusteissa on enemmän hajontaa, kun taas maaliskuun jälkeen tehdyt ennusteet tarkentuvat alkuvuoden kehityksen jälkeen selkeämmin -0,2 prosentin tienoille. Ennustajat odottavat kuitenkin taantumaa jäävän lyhytkestoiseksi, ja inflaation laskevan kohti kahden prosentin tavoitetasoa vuosina 2024–2025. Talouden elpymisestä huolimatta ministeriö arvioi julkisen bruttovelan suhteessa BKT:hen olevan 74,4 prosenttia vuonna 2023 sekä kasvavan 76,9 prosenttiin vuonna 2024 ja 79 prosenttiin vuonna 2025. Bruttovelan kehitykseen vaikuttavat uuden hallituksen mahdolliset sopeutustoimet, joita ei ennusteissa ole voitu ennakoita.

Taulukossa 3 valtiovarainministeriön ennusteita verrataan muista talousennusteista muodostettuihin 95 prosentin ennusteväleihin, minkä avulla pyritään kuvaamaan rajoja, joiden väliin arvioidaan sijoittuvan 95 prosenttia ennustehavainnoista. Ennusteita tarkastellaan arvioimalla, osuvatko ministeriön tuottamat ennusteet ennustejankohdan huomioivien ennustevälien sisälle. Arvioinnin yhteydessä on huomioitava, että lähimmäksi toteutunutta kehitystä voi osua niin optimistisiin kuin pessimistisiinkin arvio. Lisäksi on huomioitava, että vaikka poikkeamat eivät yksinomaan kerro ennusteiden realistisuudesta, niiden avulla voi arvioida, ajattelevatko ennustajat samansuuntaisesti talouden kehityksestä.

¹⁵ Ennustevälit on muodostettu 17 muun ennustajan kuin valtiovarainministeriön ennusteiden ja tilastollisten T-testisuureen perusteella. Nämä ennustajat ovat Akava Works, Danske Bank, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), Eläketurvakeskus, Euroopan komissio, Handelsbanken, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), Kuntarahoitus, Labore, Nordea, OECD, OP Ryhmä, Pellervon taloustutkimus (PTT), POP-pankki, Suomen hypoteekkiyhdistys (Hypo), Suomen Pankki ja Säästöpankki. Kaikki ennustajat eivät tuota ennusteita samassa laajuudessa kuin valtiovarainministeriö ja vuoden 2025 osalta ennustejoukko jää paikoin pieneksi.

Taulukko 3: Valtiovarainministeriön vertailu muiden talouseennustajien tuottamiin ennusteisiin. Ministeriön ennustetta verrataan muiden ennusteista muodostettuihin 95 prosentin ennusteväleihin. Taulukon asteikko: 1 = VM ennuste on ennustejankohdan huomioivan 95 prosentin ennustevälin sisällä. 0 = VM:n ennuste on ennustejankohdan huomioivan 95 prosentin ennustevälin ulkopuolella.

Ennustettava muuttuja	2023e	2024e	2025e
BKT, volyymin muutos, %	1	1	1
Tuonti, volyymin muutos, %	1	1	1
Yksityinen kulutus, volyymin muutos, %	1	1	1
Julkinen kulutus, volyymin muutos, %	1	1	1
Vienti, volyymin muutos, %	1	1	1
Investoinnit, volyymin muutos, %	1	1	1
Työttömyysaste, % työvoimasta	1	1	1
Työllisyysaste, % väestöstä	1	1	1
Inflaatio, %	1	1	1
Vaihtotase, % suhteessa BKT:hen	1	1	1
Julk. rahoitusjäämä, % suhteessa BKT:hen	1	1	1
Julk. bruttovelka, % suhteessa BKT:hen	1	1	1

On huomioitava, että suurin osa ennustajista ennustaa vain kuluvaan ja seuraavaan vuoden kehitystä, jolloin vuoden 2025 havaintojoukko jää verrattain pieneksi. Tämä vaikuttaa osaltaan muodostettuihin ennusteväleihin. Valtiovarainministeriön ennusteet sijoittuvat kuitenkin kaikkien tarkastelumuuttujien osalta ennustevälin sisäpuolelle, ja tarkastelun perusteella ministeriön ennusteet ovat linjassa muiden ennustajien kanssa. Tarkasteluiden perusteella valtiovarainministeriön kevään ennustetta voi pitää EU-säännösten tarkoittamalla tavalla realistisena. Ennusteisiin sisältyy kuitenkin myös epävarmuuksia, jotka tuodaan ministeriön ennusteessa esiin. Erityisesti epävarma rahoitusmarkkinatilanne, korkekehitys, geopoliittinen tilanne sekä uuden hallituksen mahdolliset toimet julkisen talouden tasapainottamiseksi saattavat muuttaa tulevaa talouden kehityskulkua.

Liite 1: Huomioita julkisen talouden suunnitelman (JTS) 2024–2027 vastaavuudesta julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (120/2014) vaatimuksiin

Asetuksen vaatimus	Arvio noudattamisesta
<p>Julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain huhtikuun loppuun mennessä.</p>	<p>Vuonna 2022 suunnitelma hyväksyttiin ja julkaistiin 23.3.2023. Ajankohta vastaa asetuksen vaatimusta.</p>
<p>Julkisen talouden suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous. Suunnitelma sisältää valtiontaloutta, hyvinvointialueita, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat.</p>	<p>Suunnitelman kattavuus ja rakenne vastaavat vaatimuksia.</p>
<p>Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusaseman BKT-osuutta koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä näiden lisäksi tavoite julkisen talouden osa-alueille.</p> <p>Rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Tästä voidaan poiketa, jos Suomessa vallitsevat finanssipoliittisen sopimuksen mukaiset poikkeukselliset olosuhteet, jotka vastaavat EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia poikkeuksellisia olosuhteita.</p> <p>Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään koko julkista taloutta koskevia rahoitusasematavoitteita vastaavat monivuotiset tavoitteet julkisen talouden velan ja julkisen talouden menojen suhteesta markkinahintaiseen bruttokansantuoteseen.</p> <p>Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään julkisen talouden ja sen osa-alueiden (3 §:n 1 kohdan mukaiset osa-alueet) keskeisiä tulo- ja menoeriä koskevat arviot. Arviot laaditaan sekä oletuksella, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä ei muuteta, että oletuksella, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä muutetaan valtioneuvoston yksilöimällä tavalla. Kummastakin vaihtoehdosta esitetään sen vaikutus julkisen talouden keskipitkän aikavälin rakenteelliseen rahoitusasemaan ja pitkän aikavälin kestävyYTEEN.</p> <p>Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet ja niiden arvioitu taloudellinen vaikutus asetettujen rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi.</p>	<p>Tavoitteenasettelua koskevia vaatimuksia ei sellaisenaan sovelleta vaalikauden viimeiseen julkisen talouden suunnitelmaan. Julkisen talouden ja sen osa-alueiden rahoitusasemaa koskevat tiedot on esitetty suunnitelmassa asetuksen 3 §:n 7 momentin mukaisesti.</p>

Asetuksen vaatimus	Arvio noudattamisesta
<p>Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään valtiovarainministeriön ja komission uusimman kokonaistaloudellisen ennusteen ja julkisen talouden ennusteen välinen vertailu sekä selostetaan ennusteiden perusteena olevien oletusten väliset erot, jos ne ovat merkittäviä.</p>	<p>Suunnitelman liitteessä 5 on esitetty kuuden muuttujan osalta vertailu valtiovarainministeriön ja Euroopan komission uusimman ennusteen välillä.</p>
<p>Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään erilaisten kasvu- ja korko-oletusten vaikutus kokonaistaloudelliseen ennusteeseen ja julkisen talouden ennusteeseen sekä keskeisiin julkista taloutta kuvaaviin tunnuslukuihin.</p>	<p>Suunnitelman liitteessä 4 on esitetty herkkyystarkasteluja erilaisten kasvu- ja korko-oletusten vaikutuksista.</p>
<p>Julkisen talouden suunnitelmaan liittyen julkaistaan luettelo julkisyhteisöihin kuuluvista yksiköistä, jotka eivät muodosta alasektoritasolla säännönmukaisten talousarvioiden osaa.</p> <p>Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään kyseisten yksiköiden yhdistetty vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan ja velkaan.</p>	<p>Suunnitelma sisältää luettelon valtionhallintoon luokitelluista yksiköistä kansantalouden tilinpidossa. Lisäksi suunnitelmassa todetaan, että ”Julkisyhteisöjen alasektoreihin kuuluvista yksiköistä löytyy lista Tilastokeskuksen verkkosivuilta.”, mutta linkkiä listaan ei esitetä.</p> <p>Kyseisten yksiköiden yhdistetty vaikutus rahoitusasemaan ja velkaan on esitetty suunnitelmassa. Siten asetuksen vaatimus täyttyy, vaikkakin tietojen esittäminen tällä hyvin aggregoidulla tasolla ei merkittävästi lisää läpinäkyvyyttä.</p>
<p>Valtiovarainministeriön tulee talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon kokonaistaloudellista ennustetta ja julkisen talouden ennustetta koskevat valtiontalouden tarkastusviraston johtopäätökset. Jos kokonaistaloudellisiin ennusteisiin on johtopäätösten mukaan sisältynyt vähintään neljään peräkkäiseen vuoteen merkittävästi vaikuttanut vinoutuma, valtiovarainministeriön on julkistettava vinoutuman korjaamiseksi tehdyt toimenpiteet tai annettava julkinen kannanotto siltä osin kuin se ei yhdy tarkastusviraston johtopäätöksiin.</p>	<p>Tarkastusvirasto ei ole havainnut valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisissa ennusteissa asetuksessa kuvattua vinoutumaa.</p>