Johtaja Matti Okko
Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Asia: HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Asiantuntijapyyntö 1.11.2022

Asiantuntijalausunto: HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2023. Tässä asiantuntijalausunnossa aihetta käsitellään perustuen finanssipolitiikan valvonnan alustaviin havaintoihin syksyltä 2022. Lisäksi tarkastusvirasto on antanut 13.10. lausunnon valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaostolle, teemana työllisyyden edistäminen. Siihen sisältyi myös finanssipolitiikan valvonnan päivitetty yksilöity arvio työllisyystoimien vaikutuksista julkisen talouden rahoitusasemaan. Finanssipolitiikan valvonnan havaintoja koko vaalikaudelta tullaan käsittelemään joulukuussa 2022 eduskunnalle annettavassa finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausikertomuksessa 2019-2022.

Finanssipolitiikan valvonnan ydinviestejä erityisesti vuoden 2023 talousarvioesitykseen kytkeytyen:

- Julkisen talouden kehityksen vuonna 2023 ennakoidaan jäävän kauaksi hallitusohjelman ja vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman tavoitteista.
- Suhdannetilan ennustetaan heikentyvän sodan ja energiakriisin seurauksena vuonna 2023.
- Vuonna 2023 finanssipolitiikan taso on vastasyklisesti elvyttävä. Finanssipolitiikka muuttuu kiristävään suuntaan, mikä on yhdenmukaista rahapolitiikan kanssa mutta ei toimi laskusuhdannetta tasaavasti vaan sitä vahvistavasti.
- Kevääseen verrattuna Suomen talouskasvun ennusteet ovat heikentyneet erityisesti vuoden 2023 osalta. Valtion vuoden 2023 talousarvion perustana oleva VM:n talousennuste on EU-säännöstön tarkoittamalla tavalla realistinen.
- Vaalikaudella on poikettu useasti hallitusohjelmassa sovitusta menokehyksestä. Suurelta osin poikkeukset selittyvät vaalikaudelle osuneilla kriiseillä, mutta lisäksi on tehty kehysperiaatteiden vastaisia poikkeuksia, kuten vuonna 2021 päätetyt kehystasokorotukset. Kehyspoikkeukset vaikuttavat myös vuoden 2023 talousarvioon.
- Jatkossa on tärkeää, että kehysjärjestelmään sitoudutaan valtiontalouden suunnittelun välineenä, ja kehysjärjestelmää kehitetään pitäen samalla kiinni sen todetuista vahvuuksista
- Valtion ottaman uuden velan korko on noussut nopeasti, ja syksyllä 2022 sekä lyhytaikainen että pitkäaikainen velanotto toteutuivat jo positiivisella korolla. Valtionvelan markkinakorkojen vaihtelut eivät heijastu välittömästi täydellä painollaan valtion toteutuviin korkomenoihin.
- Valtiontakausten ja ehdollisten vastuiden riskit ovat kasvaneet kriisien myötä

- Hallituksen kestävyystiekartan toimeenpano jäi vajaaksi, eikä taloudellista kestävyyttä koskevaa tiekarttaa päivitetty ajantasaisilla tiedoilla vuonna 2022. Vaalikauden kokemusten perusteella julkisen talouden velkakestävyyden tarkastelu olisi hyödyllistä nivoa nykyistä kiinteämmin lakisääteiseen julkisen talouden suunnitelmaan.
- Finanssipolitiikan valvonnan laskelmien mukaan vaalikauden työllisyystoimien vaikutukset jäävät kauaksi tavoitteista

Yksityiskohtaisempia huomioita julkisesta taloudesta, suhdannetilanteesta ja talousennusteista

Koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja sotaa seurannut energiakriisi ovat leimanneet julkisen talouden ja kansantalouden kehitystä vaalikaudella 2019–2022. Julkisen talouden kehitys on jäänyt kauaksi hallitusohjelman ja vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman tavoitteista. Taulukkoon 1 on koottu tilannekuva hallitusohjelman tavoitteista sekä lakisääteisistä tavoitteista vaalikauden loppuun vuodelle 2023. Vaalikauden kriisien johdosta useita tavoitteita koskee joko lakisääteinen tai hallitusohjelmaan perustuva poikkeuslauseke, ja tavoitteenasettelua on näiden perusteella muutettu vaalikauden aikana.

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

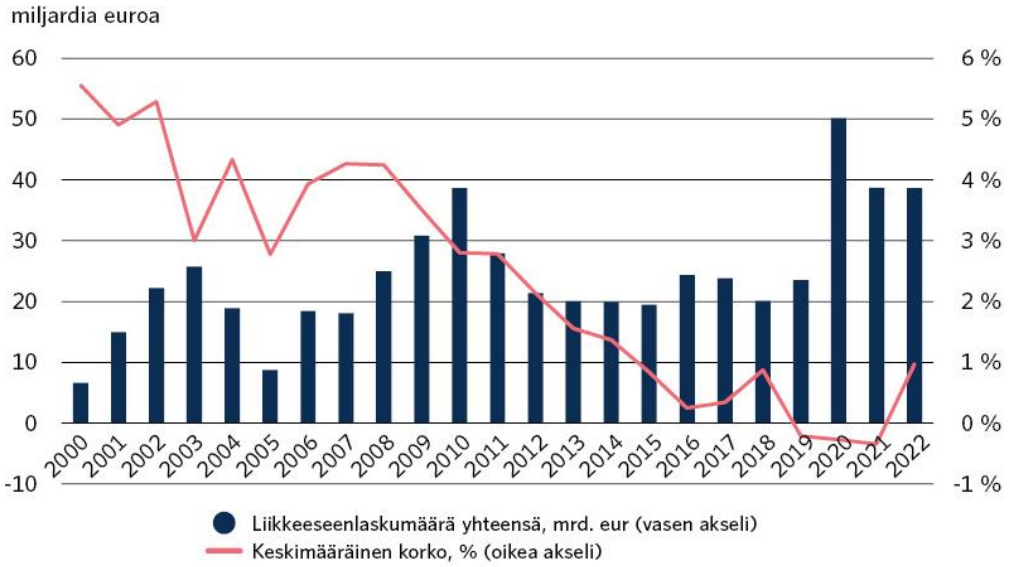
Tavoite	Lähtötilanne v. 2019	Arvio tilanteesta vuodelle 2023 (lähde: VM)	Arvio tavoitteen saavuttamisesta
Julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän tavoite vuodelle 2023, % suhteessa BKT:hen			
-0,5 %	Vuoden 2019 tiedoin jäämä -1,3 % v. 2019 Tämänhetkisin tiedon -1,2 % v. 2019.	-1,5 %	Tavoite ei nykytiedoin ole toteumassa. Tavoitetta koskee voimassa oleva EU:n yleinen poikkeuslauseke.
Nimellisen jäämän tavoitteet vuodelle 2023, % suhteessa BKT:hen			
Julkisyhteisöt HO: 0,0 % normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa *Päivitetty tavoite JTS 2023–2026:* -1,7 %	-0,9 %	-2,2 %	Alkuperäinen hallitusohjelman-tavoite voimassa normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa. Kehysriihessä 2021 hallitus täsmensi julkisen talouden tavoitteeksi velkasuhteen kasvun taittamisen (ks. alempana). Päivitetty JTS-tavoite ei nykytiedoin ole toteutumassa.
- valtionhallinto JTS 2020–2023: korkeintaan -0,5 % *Päivitetty tavoite JTS 2022–2025:* n. -2,25 %	-1,1 %	-3 %	Päivitetty tavoite ei nykytiedoin ole toteutumassa.
-paikallishallinto JTS 2020–2023: korkeintaan -0,5 % *Päivitetty tavoite JTS 2022–2025:* n. -0,5 %	-1,3 %	-0,4 %	Tavoite on nykytiedon lähellä toteutumista.
-hyvinvointialueet JTS 2022–2025: lähellä tasapainoa	-	-0,2 %	Tavoite on nykytiedon lähellä toteutumista.
-työeläkelaitokset	1,1 %	1,3 %	Tavoite on nykytiedoin toteutumassa.

JTS 2020-2023: n. 1 % -muut sosiaaliturvarahastot JTS 2020–2023: n. 0 % *Päivitetty tavoite JTS 2022–2025: lähellä tasapainoa*	0,3 %	0,1 %	Tavoite on nykytiedoin toteutumassa.
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % suhteessa BKT:hen			
HO: Julkisen velan suhde BKT:hen alenee normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa *Päivitetty tavoite Kestävyystiekartta (30.4. 2021): velkasuhteen vakauttaminen vuosikymmenen puoliväliin mennessä*	64,9 % v. 2019	72,7 % v. 2023 ja 75,2 % v. 2025	Tavoite ei ole nykytiedoin toteutumassa.

Vaalikaudella on poikettu useasti hallitusohjelmassa sovitusta menokehyksestä. Suurelta osin poikkeukset selittyvät vaalikaudelle osuneilla kriiseillä. Hallitus on tehnyt kehyksiin myös muita poikkeuksia, jotka selkeästi rikkovat menokehysjärjestelmän periaatteita. Poikkeukset vaikuttavat myös vuoteen 2023. Vuonna 2021 hallitus korotti kehystä vuosille 2022 ja 2023 kehyssäännön vastaisesti 900 ja 500 miljoonalla eurolla. Lisäksi vuonna 2022 toteutettu Veikkauksen edunsaajien rahoituksen siirto menokehykseen tehtiin kehysperiaatteiden vastaisella tavalla. Siirto johti ylimääräiseen väljyyteen kehyksessä vuodelle 2023. Jatkossa on tärkeää, että kehysjärjestelmään sitoudutaan valtiontalouden suunnittelun välineenä, ja kehysjärjestelmää kehitetään pitäen samalla kiinni sen todetuista vahvuuksista.

Julkisen velan BKT-suhde kasvoi Suomessa koronapandemian seurauksena olennaisesti mutta EU-vertailussa kuitenkin maltillisesti. Arviot julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyydestä eivät ole muuttuneet merkittävästi vaalikauden aikana, mutta velkasuhteen kasvu ja kohoavat korkomenot merkitsevät pienentynyttä finanssipolitiikan liikkumavaraa. Valtiontakausten ja ehdollisten vastuiden riskit ovat kasvaneet vaalikauden kriisien myötä.

Valtion ottaman uuden velan keskimääräinen korko oli vaalikaudella pitkään laskusuunnassa, mutta vuoden 2022 alussa korko nousi plussan puolelle (kuvio 1). Syksyllä 2022 sekä lyhytaikainen että pitkäaikainen velanotto toteutuivat jo positiivisella korolla. Valtionvelan markkinakorkojen vaihtelut eivät heijastu välittömästi täydellä painollaan valtion toteutuviin korkomenoihin. Esimerkiksi aiemmin otetut pitkän juoksuajan lainat vaikuttavat velkakannassa pitkään, eivätkä olemassa olevan velkakannan korot tämän takia reagoi markkinakorkojen muutoksiin reaaliaikaisesti. Siihen, kuinka nopeasti korkomenot käytännössä reagoivat markkinatilanteen vaihteluun, vaikuttavat suuresti myös velanhallinnassa käytettävät koronvaihtosopimukset. Valtiovarainministeriö arvioi keväällä 2022, että yleisen korkotason nousu yhdellä prosenttiyksiköllä perusennusteeseen verrattuna lisäisi valtion korkomenoja 547 miljoonalla eurolla vuonna 2024 ennusteeseen verrattuna. Syksyn 2022 ennusteessa ministeriö arvioi valtion korkomenoiksi 2,0 miljardia euroa vuodelle 2024.



Kuvio 1: Valtionvelan liikkeeseenlaskut 2000–2022 sekä liikkeeseenlaskujen toteutunut keskimääräinen korkotaso (tuotto). Vuoden 2022 tiedot mukana 25.10 saakka. Lähde: Valtiokonttori, Suomen Pankki ja VTV:n finanssipolitiikan valvonta.

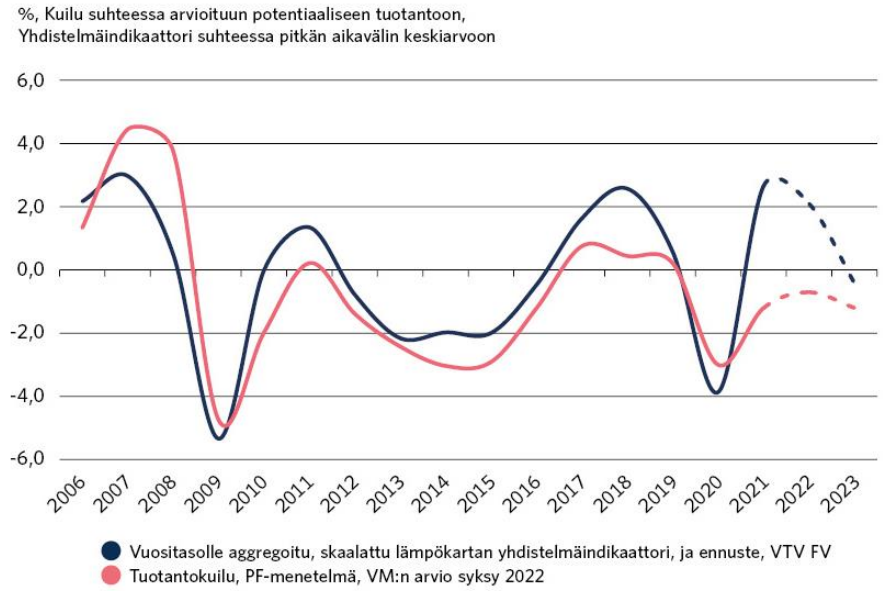
Hallitus onnistui vaalikaudella viemään läpi uudistuksia, jotka voivat vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen pitkän aikavälin vaikutukset julkisiin menoihin ovat kuitenkin erittäin epävarmoja, ja ne riippuvat muun muassa hyvinvointialueiden rahoitusmallin ja talouden ohjauksen onnistumisesta. Hallitus otti käyttöön kestävyystiekartan julkisen velan BKT-suhteen kasvun taittamiseksi vuonna 2020. Tiekartan sisältöä laajennettiin muun muassa herkkyysanalyyseillä vuonna 2021, mutta kartan toimeenpano jäi vajaaksi, eikä taloudellista kestävyyttä koskevaa tiekarttaa päivitetty ajantasaisilla tiedoilla vuonna 2022. Vaalikauden kokemusten perusteella julkisen talouden velkakestävyyden tarkastelu olisi hyödyllistä nivoa nykyistä kiinteämmin lakisääteiseen julkisen talouden suunnitelmaan. Tiekartan tavoitteiden saavuttamista ei ole yhdenmukaisesti seurattu. Finanssipolitiikan valvonnan laskelmien mukaan työllisyystoimet ovat kaukana tavoitteista: Tavoitelluista 80 000 lisätyöllisestä on tehty toimia 40 000:n edestä. Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mittaluokaksi oli kevään 2021 kestävyystiekartassa arvioitu 1–2 miljardia euroa. Päätettyjen työllisyystoimien vaikutus julkiseen talouteen on noin -71 – +438 miljoonaa euroa. Budjettiriihessä 2022 päätetty toimi nostaa pysyvästi varhaiskasvatusmaksujen tulorajoja on luettu työllisyystoimenpiteiden piiriin.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan, sen seurauksena Venäjälle asetut talouspakotteet ja Eurooppaan syntynyt energiakriisi ovat keskeyttäneet Suomen suotuisan suhdannekehityksen kesällä 2022. Suhdannekehitystä voidaan seurata finanssipolitiikan valvonnan tuottaman suhdannetilan lämpökartan avulla (ks. kuvio 2).[i]

Vuosi	Avoimet työpaikat, muutos	Kapasiteetin käyttöaste	KHI, muutos	Kuluttaja-luottamus	Palkkasumma-kuvaaja, muutos	Palvelut-luottamus	Rakentaminen-luottamus	Teollisuus-luottamus	Työllisyysaste, muutos	Työttömyysaste, muutos	Vähittäiskauppa-luottamus	Yhdistelmäindikaattori (painotettu)
2022												
10		0,16		-2,81		-0,51	-0,07	-0,27			-1,53	
9	-0,23	0,87	3,85	-3,06		-0,67	0,09	0,00	0,93	0,82	-1,88	0,26
8	0,23	0,49	3,55	-2,50	1,44	-0,66	-0,38	0,18	0,30	0,88	-1,90	0,39
7	0,63	0,58	3,67	-2,52	0,85	-0,17	-0,58	0,42	0,29	0,91	-0,14	0,52
6	1,28	1,07	3,67	-2,19	1,05	0,10	-0,38	0,71	0,48	1,01	-0,05	0,80
5	1,42	1,41	3,19	-1,75	1,11	-0,11	-0,24	1,00	0,91	1,16	-0,18	0,92
4	2,16	1,51	2,40	-1,73	1,74	-0,11	0,41	1,12	1,59	1,39	-0,26	1,11
3	2,73	1,48	2,46	-1,60	1,67	0,32	0,66	1,22	1,01	1,36	-0,68	1,18
2	2,20	1,62	1,68	0,53	1,31	0,53	1,03	1,71	1,66	1,09	-0,32	1,35
1	1,83	0,99	1,62	0,26	1,41	0,43	0,88	1,40	1,47	1,05	-0,07	1,15

Kuvio 2: Finanssipolitiikan valvonnan lämpökartta (28.10.2022). Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto, ja Finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.[ii]

Lämpökartan yhdistelmänindikaattorin mukaan suhdannevaihtelu on ollut poikkeuksellisen voimakas ja nopea koronakriisistä lähtien. Yhdistelmäindikaattorin ennusteen (Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021b[iii]) mukaan sodalla ja energiakriisillä on lähitulevaisuudessa negatiivinen vaikutus talouteen ja talouden ennustetaan yhdistelmäindikaattorin perusteella putoavan neutraalin suhdannetilan alapuolelle. Lämpökartan yhdistelmäindikaattori ja sen ennuste täydentävät EU:n yhteisellä tuotantofunktiomenetelmällä arvioitua, tuotantokuiluun perustuvaa kuvaa suhdannetilanteesta. Kuviosta 3 nähdään, että lämpökartan yhdistelmäindikaattori ja tuotantokuilun arvio liikkuvat suurelta osin yhtenäisesti vuoteen 2020 saakka. Vuosien 2021-2022 osalta menetelmät antavat toisistaan poikkeavan tilannekuvan suhdanteen kehityksestä. Molemmille ennusteille yhteistä on kuitenkin se, että koronajälkeisen suhdannetilan kohoamisen ennustetaan jäävän taakse vuosina 2021–2022, ja suhdannetilan ennustetaan heikentyvän sodan ja energiakriisin seurauksena vuonna 2023.

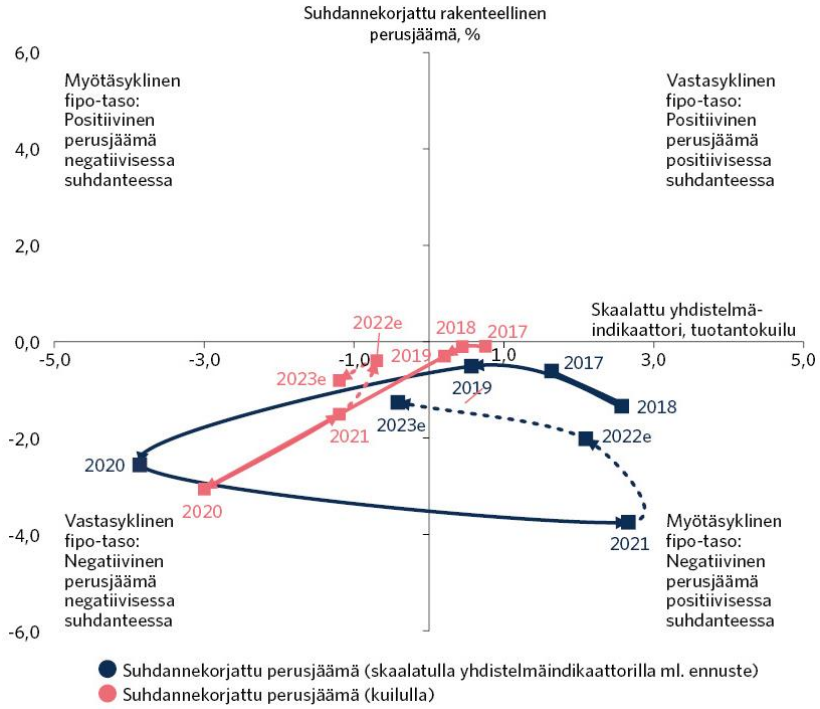


Kuvio 3: **Lämpökartan yhdistelmäindikaattori ja ennuste, sekä VM:n arvio tuotantokuilusta. Ennuste vuosille 2022 ja 2023 (katkoviiva). Lämpökartan suhdanneindikaattorin vaihtelu (keskihajonta) on skaalattu tuotantokuilun vaihtelun (keskihajonnan) kanssa verrannolliseksi**. Lähde: Tuotantokuilu: VM; Lämpökartan yhdistelmäindikaattori: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto, Finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.[iv]

Finanssipolitiikan valvonta arvioi finanssipolitiikan mitoitusta finanssipolitiikan tason ja impulssin avulla. Finanssipolitiikan tasoa mitataan suhdannekorjatulla rakenteellisella perusjäämällä (kuvion 4 pystyakseli) peilaten sitä suhdannetilanteeseen (kuvion 4 vaaka-akseli). Erot tuotantokuilun ja lämpökartan arvioissa ovat tässäkin suurimmat vuosina 2021–2022. Euroopan komission tuotantokuilumenetelmän avulla arvioituna Suomen talous olisi ollut yhä taantumassa sekä vuonna 2021 että vuonna 2022, ja finanssipolitiikan taso (rakenteellisella jäämällä mitattuna) olisi ollut vastasyklisesti elvyttävä. Finanssipolitiikan valvonnan suoraan suhdannevaihtelua havainnoivan lämpökartan yhdistelmäindikaattorin mukaan vuonna 2021 ja vielä koko vuoden 2022 osalta Suomen talous oli jo positiivisessa suhdannetilanteessa, ja negatiivisella rakenteellisella jäämällä mitattuna finanssipolitiikan taso olisi ollut myötäsyklisesti elvyttävää. Vuonna 2023 molemmat tarkastelutavat tuottavat jälleen yhtäläisen arvion: finanssipolitiikan taso arvioidaan vastasyklisesti elvyttäväksi.

Finanssipolitiikan impulssia mitataan peilaamalla rakenteellisen perusjäämän muutosta suhteessa suhdanneindikaattorin muutokseen. Tällä tavalla voidaan tarkastella, muuttuuko finanssipolitiikka kiristävämpään vai elvyttävämpään suuntaan. Vuonna 2023, yhdistelmäindikaattorin mukaan finanssipolitiikka muuttuu kiristävämmäksi selvästi heikentyvässä suhdannetilanteessa (myötäsyklinen kiristys), kun taas tuotantokuilun avulla tuotetun arvion mukaan suhdannetilan muutos olisi vähäisempi ja finanssipolitiikan impulssi neutraali.

Yhdistelmäindikaattorin perustuva analyysi kertoo, että finanssipolitiikan lähtötilanne on tällä hetkellä erittäin hankala: Koska korkeasuhdanteessa vuosina 2021-2022 finanssipolitikan taso on ollut valmiiksi myötäsyklisesti elvyttävä, näköpiirissä olevaan suhdannekuoppaan on vaikea reagoida muuttamalla finanssipolitiikkaa elvyttävämmäksi. Lisäksi voimakkaan elvyttävänä harjoitettu finanssipolitiikka sekä kotimaassa että ulkomailla näyttää kuumentaneen taloutta yhdessä muiden tekijöiden, muun muassa kevyen rahapolitiikan kanssa. Nämä tekijät ovat osaltaan vaikuttaneet inflaation kohoamiseen keskuspankkien kahden prosentin tavoitteen yläpuolelle jo syksyllä 2021. Tämän päälle keväällä 2022 alkanut Venäjän hyökkäyssota ja sen jälkeinen energiakriisi ovat kiihdyttäneet inflaation viimeksi 1970-luvulla nähtyihin lukemiin. Inflaation pitkittymistä pyritään tällä hetkellä estämään muuttamalla rahapolitiikkaa kiristävämpään suuntaan. Koska korkeasta inflaatiosta on omalta osaltaan tullut riskitekijä taloudelle, finanssipolitiikan olisi syytä tukea rahapolitiikkaa muuttumalla kiristävämpään suuntaan, niin kuin se tekeekin esitetyn analyysin perusteella. Samalla tuleva suhdannekuoppa kuitenkin perustelisi päinvastaista muutosta finanssipolitiikkaan. Suhdannetilan kannalta liian väljä finanssipolitiikka vuosina 2021-2022 on muiden tekijöiden parissa johtanut siihen, että tällä hetkellä on vain epäsuotuisia politiikkavaihtoehtoja jäljellä vuodelle 2023. Epäsuotuisista vaihtoehtoista perusteltuna voidaan kuitenkin pitää nykyisten päätösten myötä muodostuvaa finanssipolitiikan myötäsyklistä kiristymistä, joka on yhteneva rahapolitiikan kanssa.

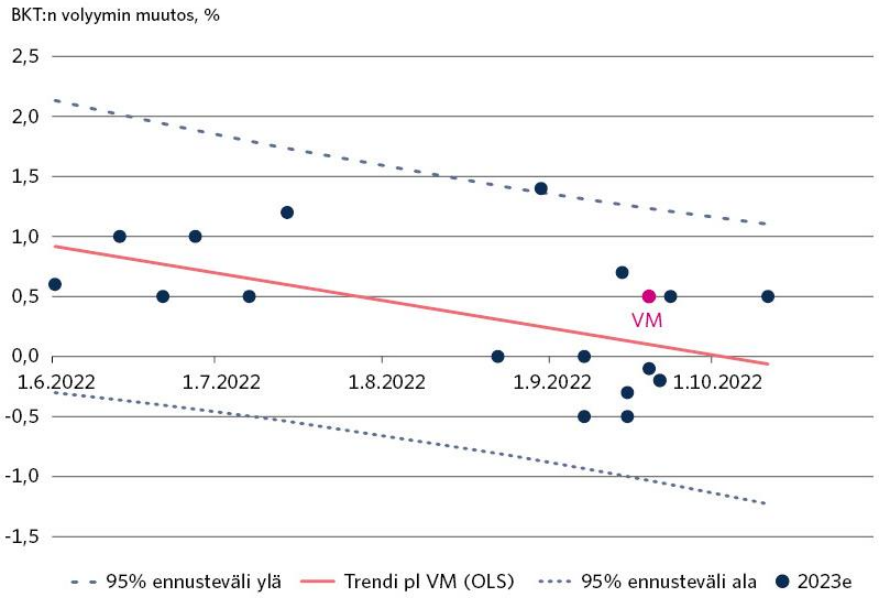


Kuvio 4: **Finanssipolitiikan mitoitus suhteessa suhdanteeseen: tuotantokuilulla ja lämpökartan suhdanneindikaattorin perusteella laskettu rakenteellinen perusjäämä peilattuna tuotantokuilun ja lämpökartan suhdanneindikaattorin mukaiseen suhdanteeseen vuosina 2017–2023.[v] Arviot vuosille 2022 ja 2023 perustuvat ennusteisiin**. Lähde: VM ja finanssipolitiikan valvonta.

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

Kuviossa 5 on esitetty tarkastelussa mukana olevien ennustajien bruttokansantuotteen ennusteet vuodelle 2023. Ennusteet ovat laadittu aikavälillä 1.6.2022–11.10.2022. Lisäksi kuviossa esitetään ennustehavainnoista muodostettu konsensusennuste sekä 95 prosentin ennustevälien ylä- ja alarajat. Kevääseen verrattuna Suomen talouskasvun ennusteet ovat

heikentyneet erityisesti vuoden 2023 osalta. Elokuun jälkeen ennusteajankohdan huomioiva konsensusennuste on lähestynyt nollaa ja syyskuun loppupuolella se ennakoi vuodelle 2023 noin 0,2 prosentin kasvua.



Kuvio 5: BKT-ennusteita vuodelle 2023, konsensusennuste sekä 95 prosentin ennustevälin ylä- ja alarajat. Lähde: Ennusteiden tekijät, Finanssipolitiikan valvonta.

Lisätietoja:

Johtaja Matti Okko, matti.okko@vtv.fi; 050 395 2290

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, mika.sainio@vtv.fi; 050 598 6768

Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler, matthias.strifler@vtv.fi; 040 736 0642

[i] ks. https://www.vtv.fi/tarkastus-ja-valvonta/finanssipolitiikan-valvonta/suhdannetilan-lampokartta/
[ii] Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021a. A monthly business cycle heatmap for the Finnish Economy. Julkaisematon käsikirjoitus, finanssipolitiikan valvonta, VTV.
[iii] Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021b
[iv] Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b.
[v] Lämpökartan suhdanneindikaattorin vaihtelu (keskihajonta) on skaalattu tuotantokuilun vaihtelun (keskihajonnan) kanssa verrannolliseksi. (Ks. Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021c) Tuotantokuilumenetelmällä lasketut arviot sekä suhdannetilanteesta että suhdannekorjatusta rakenteellisesta perusjäämästä voivat tarkentua myöhemmin voimakkaastikin.