Johtaja Matti Okko
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio
Tarkastaja Simo Pesola

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Asia: VNS 2/2024 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025—2028

Asiantuntijapyyntö 16.5.2024

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: VNS 2/2024 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025—2028

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028. Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään julkisen talouden suunnitelmaa VTV:n finanssipolitiikan valvonnan kevään 2024 arvion alustavan sisällön pohjalta[i]. Finanssipolitiikan valvonnan kevään arvio julkaistaan 11.6.2024, minkä yhteydessä alustaviin arvioihin voi tulla tarkennuksia.

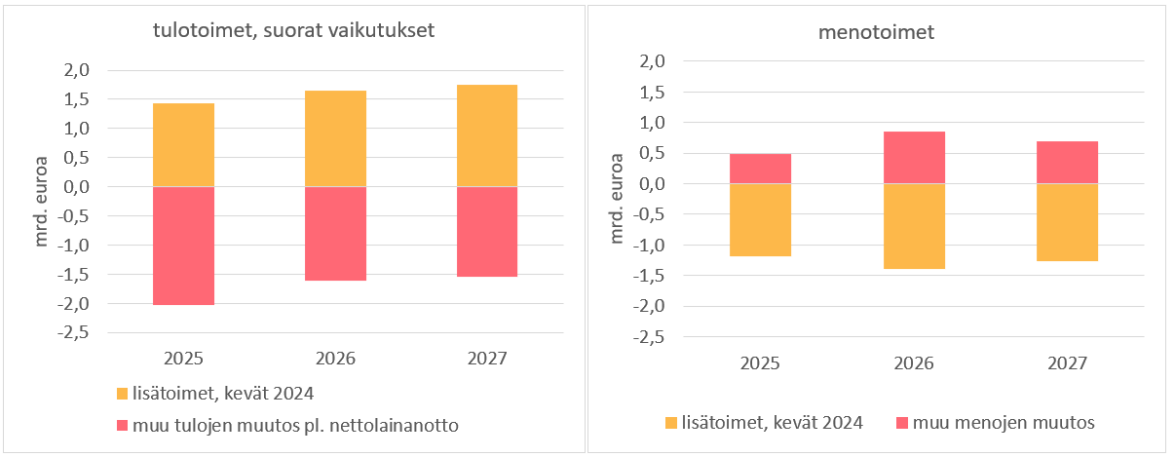
Finanssipolitiikan valvonnan kevään 2024 arvion ydinviestejä:

- **Julkisen talouden suunnitelman sisältö vastaa olennaisilta osin julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen vaatimuksia**
- **On hyvä, että hallitus on laajentanut sopeutuksen toimenpidevalikoimaa keväällä 2024.**
- **Hallitus on kiristänyt menokehyksiä, mutta investointiohjelman menoja puuttuu edelleen kehyksistä**
- **Hallituksen työllisyystoimet ovat edenneet ripeästi, ja etukäteistarkastelun perusteella suuri osa tavoitteesta on täyttynyt**
- **Hallituksen tavoitteet rahoitusasemalle ja velalle eivät tämänhetkisten ennusteiden valossa olisi toteutumassa lisätoimista huolimatta. On tärkeää, että hallitus seuraa tilannetta vaalikauden aikana ja tekee tarvittaessa lisätoimenpiteitä**
- **Vuosien 2024-2025 finanssipolitiikka on taloussuhdanteeseen sopivaa**
- **Suomi on vaarassa rikkoa EU-sääntöjen mukaisen julkista alijäämää koskevan viitearvon (3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen) vuonna 2024**
- **Vuoden 2024 taloussuhdanne näyttäytyy ennusteiden valossa heikolta, mutta paranee vuonna 2025. Valtiovarainministeriön vuoden 2025 investointiennuste on korkeampi muihin ennustajiin verrattuna.**

Julkisen talouden suunnitelman sisältämät tavoitteet sekä tulo- ja menotoimet

Hallitus asetti ohjelmassaan finanssipoliittiseksi tavoitteekseen, että julkisyhteisöjen rahoitusasema kohenee ja velkaantumiskehitys käännetään (Valtioneuvosto, 2023). Hallitus tarkensi tavoitteitaan kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa (Valtiovarainministeriö, 2024). Kevään 2024 tavoitteet ovat samansuuntaisia kuin aiemmin, mutta eivät yhtä kunnianhimoisia johtuen mm. suhdannetilanteen heikentymisestä. Vaalikauden lopun rahoitusasematavoite on muuttunut hallitusohjelmaan kirjatusta -1,0 prosentista -1,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tavoite ei suhdannetilanne huomioiden myöskään johtaisi rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Velan BKT-suhteen tavoite vuodelle 2027 on noussut 4,6 prosenttiyksikköä 77,3 prosentista 81,9 prosenttiin. Velan ja rahoitusaseman BKT-suhteen kohentaminen ovat edelleen perusteltuja tavoitteita hallitukselle Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyden näkökulmasta.

Hallituksen keväällä 2024 päättämät lisäsopeutustoimet muodostavat noin 3 mrd. euron kokonaisuuden, joka sisältää tulo- ja menotoimia. Tulotoimet koostuvat pääosin veronkorotuksista, joista merkittävimmät kohdistuvat arvonlisäverotukseen[1], ja ansiotuloverotukseen[2]. Verojen korotuksilla pyritään keräämään noin 1,7 mrd. euroa lisätuloja vuoden 2027 tasossa (kuvio 1, vasen). Kaikkien tulotoimien dynaamisia vaikutuksia ei ole kuitenkaan arvioitu[3], joten on mahdollista, että verokertymät eivät lopulta toteudu tavoitteiden mukaisesti veronkorotusten talouskasvua heikentävien vaikutusten takia. Valtiovarainministeriön arvion mukaan 1,8 mrd. euron tavoitteesta vuodelle 2028 vain 1,5 mrd. euroa todennäköisesti toteutuisi, jos dynaamisia vaikutuksia huomioidaan (Valtiovarainministeriö, 2024, s. 19). Samaan aikaan useiden verolajien tuottojen ennustetaan laskevan yhteensä noin 1,5 mrd. eurolla vuoden 2027 tasossa mm. heikon taloudellisen kasvun takia (kuvio 1, vasen). Yhtäältä tulopuolen toimenpiteiden mukaan ottaminen on perusteltua sopeutustarpeen ollessa merkittävä. Toisaalta päätetyillä veronkorotuksilla voi olla työnteon ja investointien kannustimia heikentäviä ja siten Suomen hidasta talouskasvua edelleen heikentäviä vaikutuksia[4], minkä takia kerätyt verotuotot voivat lopulta osoittautua arvioita pienemmäksi.



Kuvio 1: Tulojen ja menojen muutokset verrattuna syksyn 2023 kehyspäätökseen. Tuloista on jätetty pois nettolainanotto. Lähde: Valtion budjettitalouden kehyspäätös, 2024 ja finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.

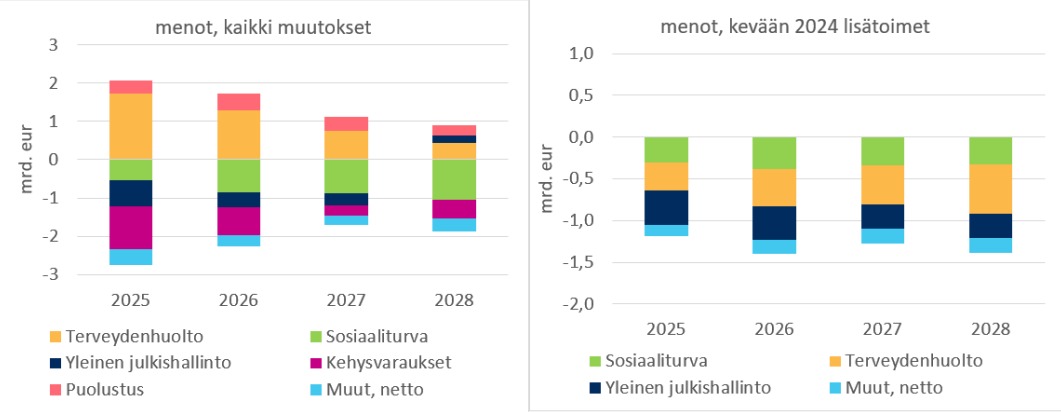
[1] Suomen yleinen alv-kanta nousee Euroopan Unionin toiseksi korkeimmaksi (Euroopan Unioni, 2024), 25,5 prosenttiin. Makeisten alv-kantaa nostetaan 14 prosentista 25,5 prosenttiin.

[2] Ansiotuloverotus kiristyy eläkkeensaajilla, suurituloisilla ja vapaaehtoisesti eläkesäästämistä harjoittavilla. Kotitalousvähennys supistuu.

[3] Valtiovarainministeriön julkaisemasta toimenpideluettelosta käy ilmi, että kaikkien toimien dynaamisia vaikutuksia ei ole arvioitu. Näitä ovat esimerkiksi kiristykset ansiotuloverotukseen, kotitalousvähennyksen supistaminen ja alkoholiveron kiristykset.

[4] Kirjallisuudessa tunnetaan laajasti esimerkiksi ansiotuloverotuksen kiristyksen haitalliset vaikutukset talouskasvulle (ks. esim. Nguyen ym., 2021).

Menoihin kohdistuvilla lisäsopeutustoimilla pyritään hillitsemään menojen kasvua. Ilman hallituksen lisätoimia, valtion budjettitalouden menot kasvavat 0,7 mrd. eurolla vuoden 2027 tasossa johtuen mm. indeksitarkistuksista, erilaisten hankkeiden toteuttamisesta, pakolaisten määrän kasvusta ja takausvastuumenojen kasvusta (kuvio 1, oikea). Menoja vähennetään uusien lisätoimien myötä lähes 1,5 mrd. eurolla vaalikauden lopun (v. 2027) tasossa (kuvio 1, oikea). Hallituksen päättämät lisäsäästöt kohdentuvat pääosin sosiaaliturvaan, terveydenhuoltoon ja yleiseen julkishallintoon (kuvio 2, oikea).



Kuvio 2: Menojen muutosten kohdentuminen toimintoihin valtion budjettitalouden kevään 2024 kehyspäätöksessä. Vasemmalla kaikki menojen muutokset. Oikealla kevään 2024 lisätoimet. Lähde: Valtion budjettitalouden kehyspäätös, 2024. Finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.

Suomen julkisyhteisöjen pitkäaikaisen alijäämän taustalla ovat menojen tuloja nopeampi kasvu finanssikriisin jälkeen sekä menojen jääminen pysyväisluonteisesti tuloja korkeammalle tasolle. Menot ovat kasvaneet erityisesti väestön ikääntymiseen liittyvissä erissä. Tulojen ja menojen epätasapaino ei ole suhdanneluonteinen vaan rakenteellinen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että julkisen talouden sopeutustarve on mittava, ja hallituksen finanssipoliittiset tavoitteet ovat edelleen perusteltuja Suomen pitkän aikavälin velkakestävyyden näkökulmasta. On hyvä, että hallitus on laajentanut toimenpidevalikoimaa keväällä 2024. Hallituksen tavoitteet rahoitusasemalle ja velalle eivät tämänhetkisten ennusteiden valossa olisi toteutumassa lisätoimista huolimatta. VM:n ennuste julkisen talouden rahoitusasemalle vuodelle 2027 on -1,9 prosenttia suhteessa BKT:hen, hallitusohjelman tavoitteen ollessa -1,0 ja uusimman julkisen talouden suunnitelman tavoitteen ollessa -1,3. Vastaavasti VM ennustaa velkasuhteeksi vuodelle 2027 83,7 % suhteessa BKT:hen, julkisen talouden suunnitelman tavoitteen ollessa 81,9. On kuitenkin huomioitava, että vaalikausi on vielä alkuvaiheessa, ja on mahdollista, että tavoitteiden saavuttamisen näkymät muuttuvat vaalikauden edetessä. On tärkeää, että hallitus seuraa tilannetta vaalikauden aikana ja tekee tarvittaessa lisätoimenpiteitä.

Hallitus on kiristänyt menokehyksiä, mutta investointiohjelman menoja puuttuu edelleen kehyksistä

Hallitusohjelmassa hallitus tavoitteli 1,5 miljardin laskua kehykseen kuuluviin menoihin vuoden 2027 tasolla. Kevään 2024 kehysriihen jälkeen kehystaso on kiristynyt, joten 1,5 miljardin euron säästötavoite saavutetaan tehtyjen lisätoimien myötä. Hallituksen menopäätöksistä ei kuitenkaan vielä muodostu kokonaiskuvaa, sillä kehyksestä puuttuu suurin osa 4 miljardin investointiohjelman menoista, joiden ajoittaminen todennäköisesti nostaa kehystä eniten vuosina 2026 ja 2027. Investointiohjelman menoista on kehyksessä tähän mennessä huomioitu vasta pieni osa.

Orpon hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa päätetyn kehystason menoeriin on tullut joitain muutoksia. Osa muutoksista johtuu siitä, että kehysmenojen tasoa korotettiin syksyn 2023 kehystasopäätöksessä summalla, joka vastasi hallitusohjelmassa linjattuja säästöjä kehyksen ulkopuolella työttömyysturvaan, asumistukeen ja toimeentulotukeen. Säästölaskelmien ja lakiesitysten ajankohtien tarkentuessa osa näistä laskennallisista säästöistä on peruuntunut, jolloin säästö on siirretty toteutettavaksi kehysmenoista. Lisäksi hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessä säästötoimista, jotka laskevat hallituksen käytössä olevaa lisätalousarviovarausta.

Kevään 2024 kehysriihessä päätettiin valtion budjetin kehysmenoihin vuodelle 2025 säästöjä yhteensä 1,133 miljardia. Säästöihin yhdistettiin 430 miljoonan euron kehystason lasku. Tämä tarkoittaa, että uusista määrärahaleikkauksista

430 miljoonaa pienentää myös valtion kokonaismenotasoa, kun taas määrärahaleikkauksista 730 miljoonan osuus on allokointia kehyksen sisällä, jolloin menot kasvavat samaan aikaan kehyksen sisällä vastaavan määrän. Uusilla päätöksillä hallitus kuitenkin lisäksi pienentää käytössään olevaa, lisätalousarviovarauksesta ja jakamattomasta varauksesta muodostuvaa liikkumavaraa. Pienennyksen suuruus on yhteenlaskettuna 297 miljoonaa euroa vuonna 2025, 275 miljoonaa euroa vuonna 2026 ja 431 miljoonaa euroa vuonna 2027. Hallitus on alun perin varannut käyttöönsä perustellusti aiempia vaalikausia suuremman liikkumavaran uusia menopäätöksiä varten.

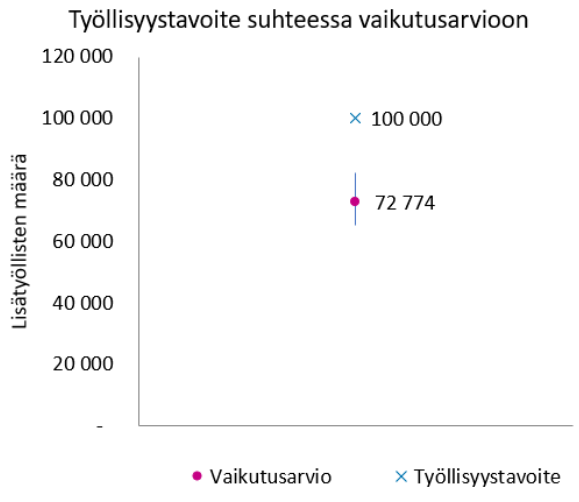
Hallituksen työllisyystoimet ovat edenneet ripeästi

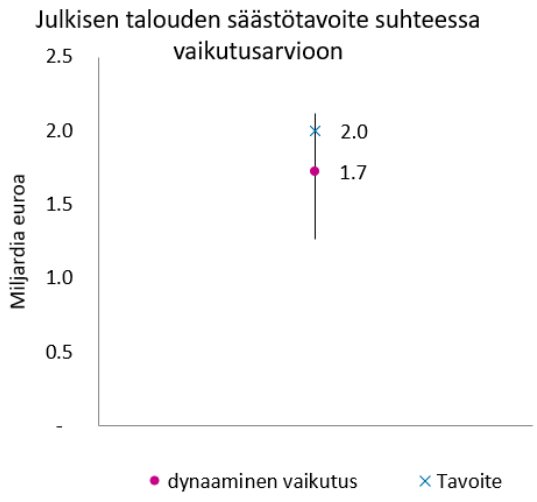
Hallitus on sitoutunut saavuttamaan 100 000 lisätyöllistä rakenteellisin toimenpitein vuoteen 2027 mennessä. Näillä toimilla tavoitellaan kahden miljardin euron säästöjä vuoden 2027 tasossa. Rakennepoliittisten toimien toteutumista seurataan valtiovarainministeriön arvioiden perusteella vaalikauden aikana. Valtiovarainministeriön huhtikuussa 2024 julkaiseman etukäteisarvion mukaan tähän mennessä päätetyt rakennepoliittiset toimet vahvistavat työllisyyttä yhteensä 74 100 työllisellä. Toimien yhteenlaskettu lisätyöllisten kautta koituva (dynaaminen) vaikutus julkiseen talouteen on VM:n etukäteisarvion mukaan noin 1,7 miljardia euroa.

Rakennepoliittisten toimien työllisyys- ja julkistaloudellisiin vaikutuksiin sisältyy huomattavaa epävarmuutta. Epävarmuuden hahmottamiseksi finanssipolitiikan valvonta on tuottanut työllisyys- ja julkistaloudellisille vaikutuksille ylä- ja alarajat teknisen herkkyystarkastelun avulla. Herkkyystarkastelu on luonteeltaan tekninen, eikä raja-arvoja tule tulkita luottamusväleinä. Herkkyystarkastelun mukaan rakennepoliittisten toimien työllisyysvaikutus on 72 800 työllistä, mikä on hyvin lähellä VM:n etukäteisarviota. Rakennepoliittisten toimien yhteenlasketun työllisyysvaikutuksen epävarmuutta kuvaavat ala- ja ylärajat ovat 65 200 ja 82 100. Hallitus on edennyt toimissaan ripeästi ja saavuttanut noin 73 % työllisyystavoitteesta.

Finanssipolitiikan valvonnan tekemien laskelmien mukaan rakennepoliittisten toimien yhteenlaskettu lisätyöllisten kautta koituva (dynaaminen) vaikutus julkiseen talouteen on 1,7 miljardia euroa, mikä vastaa VM:n etukäteisarviota. Rakennepoliittisten toimien dynaamisen vaikutuksen ala- ja ylärajat ovat 1,3 ja 2,1 miljardia euroa. Näiden toimien osalta hallitus on arvion mukaan lähes saavuttamassa tavoitteensa.

On huomionarvoista, että VM:n etukäteisarviossa sekä finanssipolitiikan valvonnan tuottamissa arvioissa on kysymys etukäteisarvioista. Ei ole siis varmaa, että kyseiset arviot toteutuvat sellaisenaan myös jälkikäteen. Esimerkiksi suhdannetilanteella voi olla merkitystä rakennepoliittisten toimien työllisyys- ja julkistaloudellisiin vaikutuksiin. Lisäksi on toivottavaa, että ministeriö julkaisee jatkossakin laskelmista muistioita ja tilannekatsauksia sekä seuraa aktiivisesti työllisyystavoitteen saavuttamista. Hallituksen on varmistettava, että kaikki vaikutusarviot ja laskelman toistamiseen tarvittavat luvut löytyvät hallituksen esityksistä. Silloin myös laskelman karkea toistaminen tulee hallituksen esityksessä annetuin tiedoin mahdolliseksi.





Kuvio 3: Valtionvarainministeriön etukäteisarvio rakenteellisten toimien työllisyys- ja julkistaloudellisista vaikutuksista sekä finanssipolitiikan valvonnan arvio näiden toimien vaikutuksista. Teknisen herkkyystarkastelun avulla muodostetut raja-arvot on ilmaistu kiinteällä viivalla. Lähde: VM ja finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.

Suhdanne on heikko – hidas toipuminen edessä

Suhdannetilan heikko kehitys on jatkunut talven yli, mikä näkyy finanssipolitiikan valvonnan suhdannetilan lämpökartassa viileillä sinisen sävyillä. Suhdannetilan lämpökartan värisävy kehittyi vuoden 2024 huhtikuun mittaan heikkoa suhdannetilaa kuvaavaksi tumman siniseksi (kuvio 4).[5] Tärkeimmät taustalla vaikuttavat tekijät ovat korkea hintataso, korkeat korot, Venäjän hyökkäyssodan seuraamukset ja geopoliittiset jännitteet ja siihen liittyvä epävarmuus maailmantaloudelle ja kansainväliselle työnjaolle.

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)
2024												
4		-0,75	-0,08	-1,67		-1,03	-1,42	-1,12			-1,24	
3	-1,83	-0,92	0,06	-1,21	-1,28	-1,06	-1,66	-0,85	-1,58	-0,56	-0,39	-1,01
2	-1,37	-0,95	0,44	-1,13	0,18	-1,02	-1,82	-0,72	-0,96	-0,46	-0,62	-0,69
1	-1,18	-1,00	0,59	-1,07	0,05	-0,65	-1,67	-0,90	-0,56	-0,53	-0,34	-0,61
2023												
12	-1,62	-1,41	0,73	-1,63	-0,75	-0,85	-1,58	-1,33	-0,82	-0,62	-0,92	-0,94
11	-1,74	-1,06	0,59	-1,59	-0,28	-1,09	-1,88	-1,41	-1,22	-0,56	-0,42	-0,96
10	-2,10	-1,17	1,35	-1,65	0,08	-1,21	-1,81	-1,35	-1,35	-0,45	-0,49	-0,90
9	-1,94	-0,97	1,63	-1,53	0,18	-1,09	-1,56	-1,47	-0,28	-0,24	-0,78	-0,70
8	-1,90	-1,00	1,68	-0,82	0,15	-0,68	-1,28	-1,26	0,06	-0,05	-0,43	-0,49
7	-1,90	-0,95	2,11	-0,96	0,12	-0,77	-1,30	-1,29	-1,33	-0,15	-1,04	-0,63
6	-2,02	-0,76	2,01	-0,92	1,78	-0,71	-0,87	-1,08	-0,28	0,02	-0,28	-0,28
5	-1,82	-0,53	2,25	-1,01	1,05	-0,59	0,04	-0,78	-0,01	0,15	-0,16	-0,17
4	-1,62	-0,44	2,77	-0,84	0,72	-0,48	-0,95	-0,84	0,06	0,01	-0,01	-0,13
3	-1,38	-0,46	2,77	-1,44	0,62	-0,31	-0,42	-0,81	0,13	0,09	-0,13	-0,12
2	-1,13	-0,09	3,20	-1,55	0,28	-0,49	-0,64	-0,47	-0,07	0,26	-1,14	-0,05
1	-0,87	-0,36	3,01	-1,73	0,58	-0,76	-0,79	-0,18	0,07	0,44	-1,41	-0,01

Kuvio 4: Finanssipolitiikan valvonnan lämpökartta (16.5.2024). Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto ja finanssipolitiikan valvonnan (FV) laskelmat.6

Inflaatio on hidastunut viime vuosien jälkeen selvästi, ja sen värisävy on vähitellen muuttunut jälleen sopusointuun muiden lämpökartan muuttujien kanssa.[7] Nopeasti noussut hintataso ja korkeat korot vaikuttavat kuitenkin edelleen kielteisesti kuluttajien ja erityisesti rakentamisen luottamukseen. Korkeat korot jarruttavat koko taloutta, mikä näkyy talouden luottamusindikaattoreiden melko tummasinisenä värikoodauksena. Heikko suhdannetilanne näkyy keväällä

[5] Suhdannetilan lämpökartta on Suomen talouden suhdannetilaa värikoodien avulla kuvaava mittari, joka perustuu talouden tilaa kuvaaviin indikaattoreihin. Mitä suurempi osuus indikaattoreista on samaan aikaan punainen, sitä todennäköisempää on, että taloudessa koetaan hyviä aikoja, ja mitä suurempi osuus on sininen, sitä todennäköisemmin taloudessa koetaan huonoja aikoja. Lisätietoja suhdannetilan lämpökartasta on saatavilla lämpökartan internetsivuilta, finanssipolitiikan valvonnan joulukuun 2021 raportista, sekä finanssipolitiikan valvonnan arviosta kesäkuulta 2021, ja (Strifler ja Kokkinen, 2021a).

[6] Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021a.

[7] Kuluttajahintojen muista lämpökartan indikaattoreista poikkeava kehitys on avattu esim. finanssipolitiikan valvonnan raportissa 2023.

2024 varsin laajasti myös työmarkkinoilla. Avointen työpaikkojen lasku alkoi jo vuoden 2022 lopulla, sen sijaan työttömyyden ja työllisyyden heikko kehitys on alkanut vasta syksyllä 2023. Tällä hetkellä avoimet työpaikat, työttömyys ja työllisyys näyttäytyvät lämpökartassa värikoodiltaan tumman- ja vaaleansinisinä. Talouden suhdannenäkymä on keväällä 2024 epävarma ja heikko, mutta inflaation hidastuminen ja hidas ostosvoiman koheneminen antavat toivoa, että suunta kääntyy parempaan päin.

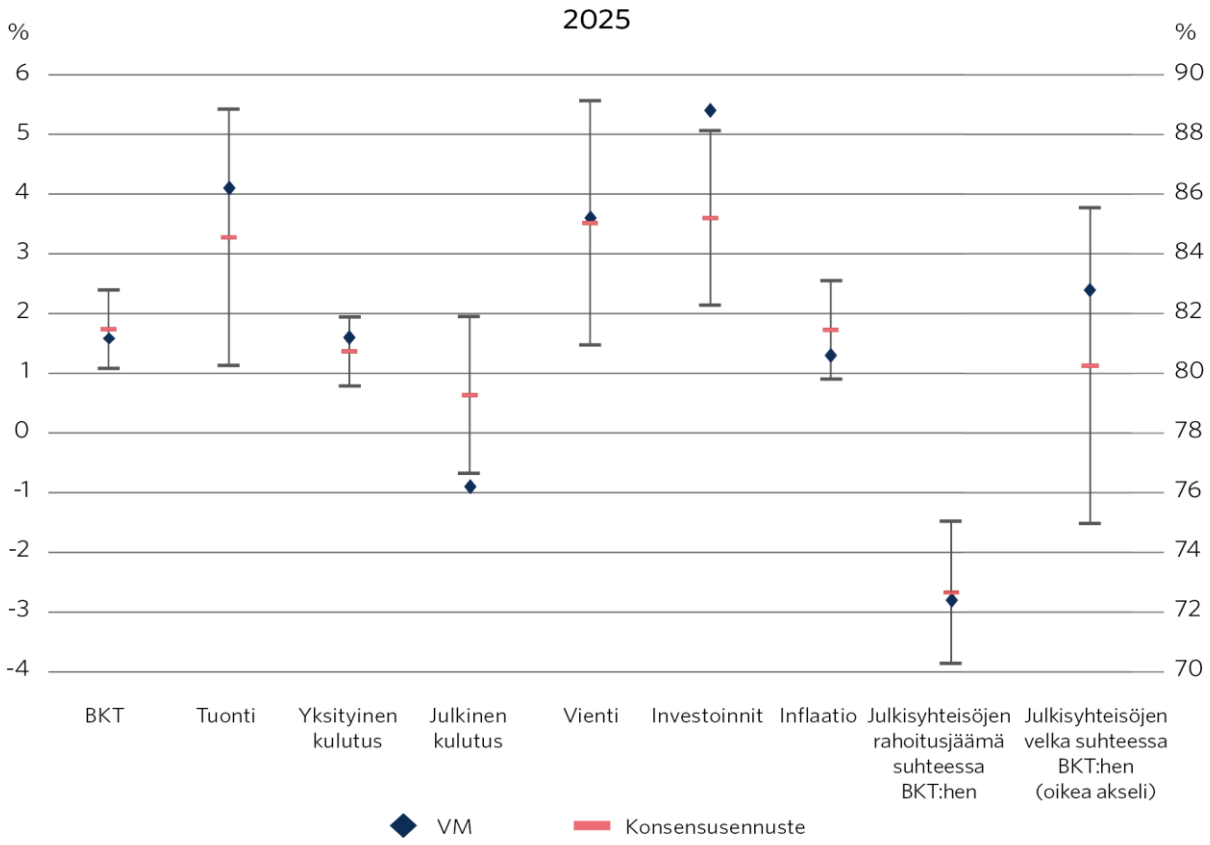
Finanssipolitiikan valvonnan lämpökartan yhdistelmäindikaattorin kuluvan ja ensi vuoden ennusteen mukaan talous sopeutuu edelleen korkeiden hinta- ja korkotasojen, sodan, talouspakotteiden, energiakriisin, kauppaesteiden kasvun ja geopoliittisten jännitteiden aiheuttaman epävarmuuden kielteisiin vaikutuksiin. Näin ollen suhdannetila kehittyy vaisusti lähitulevaisuudessa. Lämpökartan kevään 2024 ennusteen mukaan pohjakosketus näyttää jäävän taakse kesällä 2024. Siitä lähtien suhdanteen odotetaan toipuvan hitaasti ja hauraasti. Hidas ostosvoiman koheneminen on tahmean toipumisen pääajuri, mutta heikohko reaalipalkkakehitys voi pidemmän päälle parantaa Suomen suhteellista kilpailukykyä. Ennuste puoltaa edelleen ajatusta siitä, että talouden toipuminen ilman syvää taantumaa on mahdollinen.

Valtiovarainministeriön talouskasvuennusteet linjassa muiden ennustajien kanssa – investoinnit ja julkinen kulutus poikkeavat osin vuonna 2025

Osana ennusteen realistisuuden arviota, valtiovarainministeriön ennustetta verrataan muista ennusteista koottuun ennusteotokseen, 95 prosentin ennusteväleihin sekä konsensusennusteeseen. Konsensusennuste on laskettu ennusteiden keskiarvon perusteella ja siinä huomioidaan myös erot ennusteiden laatimisajankohdissa. Mitä myöhemmin ennuste on laadittu, sitä enemmän informaatiota on ollut saatavilla ja uusimmat ennusteet ovat todennäköisesti tarkempia, kuin ajanjakson alussa laaditut.

Ennusteotoksen perusteella Suomen talouden taantuma on ollut odotettua syvempi ja uusimmat ennusteet ovat tarkentuneet pessimistisemmäksi. Maailmanlaajuiseen geopoliittiseen tilanteeseen sekä euroalueen korkokehitykseen liittyy edelleen negatiivisia riskitekijöitä, jotka toteutuessaan heikentävät merkittävästi Suomen talouskehitystä.

Kuluvan vuoden talouskehitys näyttäytyy ennusteiden valossa heikkona. Bruttokansantuotteen odotetaan pysyvän nollakasvun tuntumassa tai sen alapuolella ja kansantalouden kysyntäeristä ainoastaan yksityisen kulutuksen ennustetaan kasvavan. Valtiovarainministeriö esittää Suomen talouden kehityksestä hyvin samansuuntaista kuvaa kuin muut ennustajat. Julkisen talouden osalta julkisyhteisöjen alijäämän suhteessa BKT:hen ennustetaan pysyvän yli kolmen prosentin tasolla ja velkasuhteen ennustetaan jatkavan nopeana vuonna 2024. Kevään 2024 kehysriihen sopeutustoimien huomioinnista huolimatta valtiovarainministeriön velkasuhteen ennusteet ovat ennustejoukon pessimistisimpiä, ennustaen velan kasvavan 80,9 prosenttiin vuonna 2024 ja 82,8 prosenttiin vuonna 2025.



Kuvio 5: Valtiovarainministeriön ennusteet, vastaavien konsensusennusteiden arvot VM:n ennusteen julkaisuajankohtana sekä 95 prosentin ennustevälit vuodelle 2025. Lähde: Ennusteiden tekijät, Finanssipolitiikan valvonta

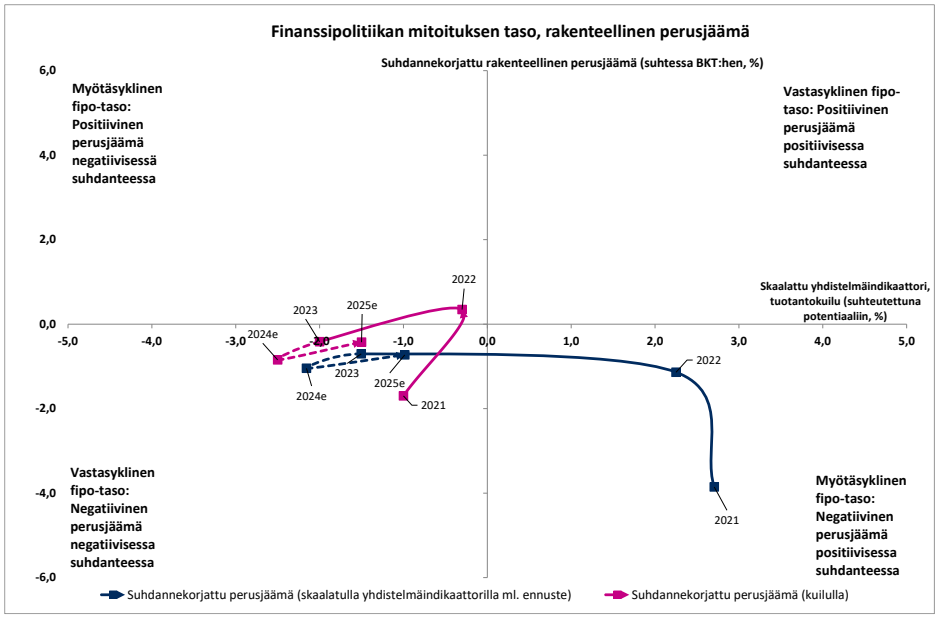
Vuoden 2025 osalta talouden kehitys näyttäytyy positiivisemmalta. Suomen BKT:n odotetaan kääntyvän kasvuun ja julkisyhteisöjen alijäämän pienenevän hieman alle kolmen prosentin suhteessa BKT:hen. Valtiovarainministeriön reaalitalouden ennuste on kuitenkin muista ennustajista poikkeava sekä investointien että julkisen kulutuksen kohdalla, investointiennusteen ollessa 1,8 prosenttiyksikköä suurempi ja julkisen kulutuksen ollessa 1,5 prosenttiyksikköä negatiivisempi konsensusennusteeseen verrattuna. Investointien korkeampi ennuste johtuu valtiovarainministeriön yksityisten investointien ennusteen korkeammasta arviosta talveen verrattuna. VM arvioi korkojen laskun, digitalisaation sekä vihreiden investointien kiihdyttävän yksityisiä investointeja aiemmin arvioitua enemmän. VM:n esittämä kokonaisarvio on hieman poikkeava muihin ennustajiin nähden, mutta on kuitenkin huomioitava, että investointien ennustaminen on luonteeltaan epävarmaa ja useat tekijät vaikuttavat niiden toteutuneeseen kehitykseen. Julkisen kulutuksen osalta ennusteeseen vaikuttaa huomattavasti hallituksen keväällä sovitut säästötoimenpiteet, jotka vähentävät julkisia kulutusmenoja ja selittävät ennustepoikkeaman. Muut ennustajat eivät ole pystyneet huomioimaan uusimpia säästötoimenpiteitä ennusteessaan, jolloin konsensusennuste ja ennustevälit ovat korkeammalla tasolla. Talven ennusteeseen verrattuna VM on tarkistanut julkisen kulutuksen ennustettaan selvästi alaspäin heijastaen uusimpia päätöksiä ja antaen ajantasaisemman kuvan julkisen kulutuksen kehityksestä.

Finanssipolitiikka sopii lyhyen aikavälin suhdanteeseen

Kun finanssipolitiikka mitoitetaan lyhyellä aikavälillä sopivaksi suhdanteeseen nähden, laskusuhdanteessa julkinen talous tukee talouden aktiviteettia ja noususuhdanteessa kerää puskureita hilliten samalla talouden ylikuumenemista. Kyse on siis julkisen talouden tulojen ja menojen, ja niiden erotuksen (jäämän), mitoittamisesta suhdannetta tasaavasti. Koska suhdannearvion merkitys on keskeinen finanssipolitiikan mitoitusta arvioitaessa, Suomen suhdannetilaa arvioidaan finanssipolitiikan valvonnan raporteissa kahdella eri suhdannekuvaajalla: 1) Finanssipolitiikan valvonnan suoraan

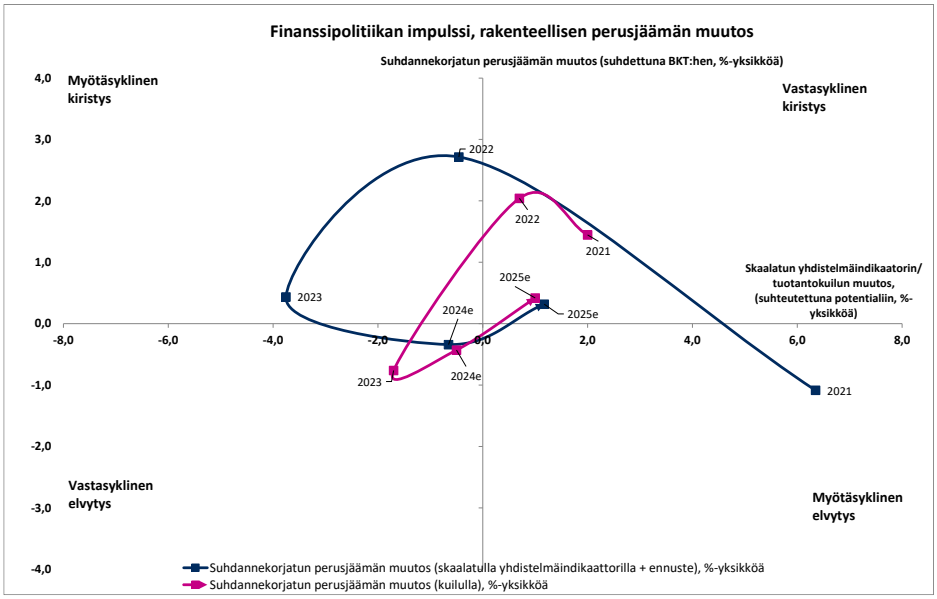
suhdannetilaa arvioivien indikaattoreiden (ja niiden ennusteiden) perusteella koostetun lämpökartan yhdistelmäindikaattorilla. 2) EU-komission potentiaalisen tuotannon arvion (sekä valtiovarainministeriön tuottamien ennusteiden) ja havaitun BKT:n erotuksella eli tuotantokuilulla.

Kevään 2024 arvion mukaan julkisten tulojen ja menojen erotus ilman bruttokorkomenoja ja sen suhde BKT:hen suhdannekorjattuna (eli rakenteellinen perusjäämä) säilyy negatiivisena vuosina 2024 ja 2025. Toisin sanoen finanssipolitiikan taso tukee yhä vastasyklisesti elvyttäen kansantaloutta vuosina 2024 ja 2025, samalla kun suhdannetila on pitkän ajan keskiarvoa (keskikasvua) heikompi. Molemmat, erilaisiin suhdannekorjausmenetelmiin perustuvat tarkastelutavat tuottavat saman tuloksen finanssipolitiikan tason sopivuudesta suhdanteeseen vuosina 2023–2025: finanssipolitiikan taso (kuvio 6) nähdään hieman vastasyklisesti talouden aktiviteettia tukevana pitkän ajan keskiarvoa heikommassa suhdanteessa.



Kuvio 6: Finanssipolitiikan mitoitus suhteessa suhdanteeseen: tuotantokuilun ja lämpökartan suhdanneindikaattorin perusteella laskettu rakenteellinen perusjäämä peilattuna tuotantokuilun ja lämpökartan suhdanneindikaattorin mukaiseen suhdanteeseen vuosina 2021–2025. Lähde: valtiovarainministeriö ja finanssipolitiikan valvonta.

Finanssipolitiikan impulssi, eli rakenteellisen perusjäämän BKT-suhteen muutos, näyttää vuonna 2024 antavan yhä vastasyklisesti elvyttävän impulssin taantuvaan talouteen (kuvio 7). Vuonna 2025 julkisen talouden impulssi kokonaistalouteen on kiristävä, samalla kun suhdannetila paranee edellisestä vuodesta. Tämä voi osoittautua suhdanteeseen sopivaksi, mikäli talouskasvu kääntyy positiiviseksi ennusteiden mukaisesti.



Kuvio 7: Finanssipolitiikan impulssi suhteessa suhdanteen muutokseen: rakenteellisen perusjäämän muutos (suhdannekorjaus kuilulla sekä yhdistelmäindikaattorilla) peilattuna sekä tuotantokuilun että finanssipolitiikan valvonnan yhdistelmäindikaattorin muutokseen. Lähde: valtiovarainministeriö ja finanssipolitiikan valvonta.

Suomi on vaarassa rikkoa julkista alijäämää koskevan viitearvon

EU:n finanssipoliittisen säännöstön uudistus on tullut voimaan 30.4.2024. Julkisyhteisöjen alijämää ja velkaa koskevat viitearvot säilyvät uudistuksessa ennallaan. Uudistuksen yhtenä keskeisenä sisältönä on, että sääntöjen noudattamista ei enää seurata julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän BKT-suhteen perusteella. Lisäksi velkasuhteen ylittäessä 60 prosenttia velkakriteerin noudattamisen arvioinnissa ei enää seurata suoraan velkasuhdetta. Nämä korvataan jäsenmaakohtaisen, euromääräisenä ilmaistun nettomenorajoitteen seurannalla. Rajoite määritellään velkakestävyysanalyysin ja nk. turvalausekkeiden perusteella niille maille, joiden velka ylittää 60 prosenttia tai alijäämä ylittää 3 prosenttia, bruttokansantuotteeseen suhteutettuna.

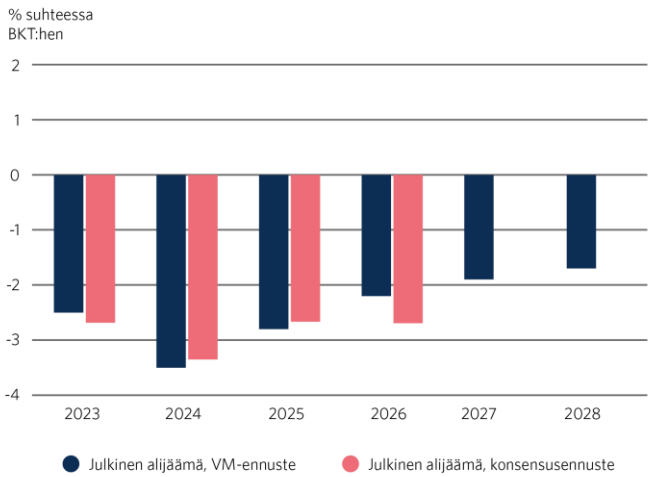
Uuteen säännöstöön sisältyvä, velkakestävyysanalyysiin pohjautuva nettomenoura voi antaa hyvän pohjan realistiselle ja velkasuhdetta suotuisaan suuntaan vievälle finanssipolitiikalle, koska nettomenot ovat paremmin hallituksen vaikutusmahdollisuuksien piirissä kuin julkinen velka, alijäämä tai näiden BKT-suhteet. Nettomenoiksi lasketaan julkiset kokonaismenot vähennettynä korkomenoilla, suhdanneluonteisilla työttömyysmenoilla ja EU-ohjelmien menoilla, minkä lisäksi huomioidaan kertaluonteiset erät sekä päätösperäisten tulotoimien vaikutus. Päätösperäisten tulotoimien huomioiminen tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että jäsenmaa saa veronkorotuksilla lisää liikkumatilaa menojen kasvulle. Toisaalta veronalennukset näyttäytyvät indikaattorissa menojen kasvuna, jolloin ne pienentävät varsinaisten menojen liikkumatilaa.

Merkittävänä haasteena kuitenkin on, että nettomenouran noudattaminen ei automaattisesti tarkoita velkasuhteiden alentumista. Velkakestävyysanalyysi, johon nettomenouran asettaminen perustuu, tukeutuu useista velkasuhteeseen vaikuttavista tekijöistä tehtyihin oletuksiin. Jos näiden tekijöiden toteutuva kehitys ei vastaa netto-menouraa asettaessa tehtyjä oletuksia, myöskään velkasuhde ei kehity alkuperäisen arvion mukaisesti, vaikka nettomenosääntöä noudatettaisiin. Suurten epävarmuuksien takia säännöstön toimivuudesta voidaan tehdä johtopäätöksiä vasta myöhemmin, kun sen soveltamisesta on saatu kokemuksia. Uudistuksen sisältöä on esitelty ja arvioitu tarkemmin finanssipolitiikan valvonnan raportissa 2023 (Finanssipolitiikan valvonta 2023).

Uudistetun EU-lainsäädännön mukainen nettomenorajoite ei ole vielä voimassa, joten sen noudattamisen näkymiä ei vielä arvioida finanssipolitiikan valvonnan kevään raportissa. Uuden lainsäädännön mukainen nettomenosääntö tulee koskemaan vasta vuotta 2025, ja Suomea koskeva nettomenorajoite määritellään syksyllä 2024.

Julkisyhteisöjen alijäämää koskee kolmen prosentin viitearvo, joka pysyy voimassa sääntöjen uudistuksen jälkeenkin. Suomi on vaarassa rikkoa tämän viitearvon. Kevään 2024 arvioiden (kuvio 8) mukaan viitearvo olisi rikkoutumassa sekä

valtiovarainministeriön ennusteen että muiden ennustajien ennusteista muodostetun konsensusennusteen (ks. luku 8) perusteella vuonna 2024. Vuonna 2025 alijäämän odotetaan jälleen alittavan viitearvon sekä VM:n ennusteen, että konsensusennusteen perusteella.



Kuvio 8: Julkisyhteisöjen alijäämän kehitys valtiovarainministeriön ja konsensusennusteen perusteella. Lähde: Julkisen talouden suunnitelma 2025–2028 ja finanssipolitiikan valvonta.

Alijäämää koskevan viitearvon ylitys voi johtaa liiallisten alijäämien menettelyyn (Excessive Deficit Procedure, EDP), jossa jäsenmaan on sopeutettava julkista taloutta EU-komission ja neuvoston seuratessa sopeutuksen edistymistä. Arvioidessaan EDP-menettelyn aloittamista toteutuneen tai ennakoidun alijäämän perusteella, komissio huomioi viitearvon ylityksen luonteen ja tarkastelee ylityksen poikkeuksellisuutta, kestoa ja suuruutta. Mikäli ylitys on poikkeuksellinen (esimerkiksi vakavasta taantumasta johtuva) sekä väliaikainen ja vähäinen, alijäämäkriteeriä katsotaan silti noudatetun.

Tämän ohella, mikäli alijäämäkriteerin ylityksen katsotaan olevan väliaikainen ja vähäinen, viitearvon ylitystä ja liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevassa päätöksenteossa huomioidaan niin kutsuttuja merkityksellisiä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet viitearvon ylitykseen. Nämä merkitykselliset tekijät voivat pohjautua toisaalta suoraan EU-lainsäädännössä listattuihin asioihin ja toisaalta jäsenmaan esittämiin muihin tekijöihin, joiden jäsenmaa katsoo vaikuttaneen viitearvon ylitykseen. Merkityksellisten tekijöiden lista on EU-sääntöjen uudistuksessa kasvanut siten, että jatkossa komissio huomioi suoraan lainsäädännön perusteella myös maanpuolustusmenojen kasvun lieventävänä asianhaarana.

Kevään 2024 julkisen talouden suunnitelman liitteenä olevassa vakausohjelmassa todetaan valtiovarainministeriön ennusteeseen nojaten, että alijäämäviitearvon ylitys vuonna 2024 on vähäinen ja väliaikainen. Lisäksi alijäämäviitearvon ylitys todetaan poikkeukselliseksi talouskasvun jäädessä ennusteen mukaan negatiiviseksi vuonna 2024. Vakausohjelman mukaan alijäämäviitearvon ylitystä selittää esimerkiksi poikkeukselliset turvallisuuteen liittyvät kasvaneet kustannukset, ml. Ukrainan tukeminen. Näin ollen vakausohjelmassa todetaan, että alijäämäkriteerin voidaan arvioida täyttyvän.

Ohjelmassa tuodaan kuitenkin esiin, että vuodelle 2024 ennustettu alijäämä huomioon ottaen ei kuitenkaan voida poissulkea riskiä Suomen joutumisesta liiallisen alijäämän menettelyyn alijäämäkriteerin rikkoutumisen perusteella keväällä 2025. Riskin esilletuominen on perusteltua varsinkin, koska arvion pohjana on käytetty hallituksen suunnitelman mukaista 3,4 prosentin alijäämää eikä VM:n riippumattoman ennusteen mukaista 3,5 prosentin alijäämää vuodelle 2024. Ottaen huomioon ennusteiden epävarmuus, ero on häviävän pieni. Liikuttaessa hiuksenhienosti säännön noudattamisen rajalla, pienelläkin erolla voi kuitenkin olla merkitystä. Finanssipolitiikan valvonnan koostaman konsensusennusteen perusteella viitearvon ylitys vuonna 2024 jäisi hieman pienemmäksi kuin VM:n ennusteen perusteella.

Johtaja Matti Okko

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio

Lisätietoja:

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

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, mika.sainio@vtv.fi; 09 432 5813

Tarkastaja Simo Pesola, simo.pesola@vtv.fi; 09 432 5793

[i] Arvion tekemiseen ovat osallistuneet Suvi Kangasrääsiö, Peetu Keskinen, Arto Kokkinen, Simo Pesola, Mika Sainio, Sini Salmi, Matthias Strifler.