



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

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Asia: HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022

Asiantuntijapyyntö 11.11.2021

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa valtion talousarvioesityksestä. Tämä asiantuntijalausunto pohjautuu tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan alustaviin havaintoihin syksyltä 2021. Lausunnon alussa esitetään yhteenveto päähavainnoista, minkä jälkeen joitakin aihealueita käsitellään yksityiskohtaisemmin. Tarkastusvirasto tulee käsittelemään aiheita koko laajuudessaan joulukuussa 2021 eduskunnalle annettavassa finanssipolitiikan valvonnan kertomuksessa.

Yhteenveto finanssipolitiikan valvonnan alustavista päähavainnoista

Julkinen talous on nousemassa koronaviruksen aiheuttamasta kuopasta hieman aiemmin ennakoitua nopeammin. Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen on kasvanut Suomessa koronapandemian aikana huomattavasti mutta EU-vertailussa kuitenkin maltillisesti. Suuri velanotto vuosina 2020 ja 2021 on toteutunut käytännössä nollakorolla, mikä tukee julkista taloutta lähivuosina. Sitä, kuinka kauan korotaso pysyy matalalla, ei kuitenkaan tiedetä. Riskinä on, että korkomenot voivat nousta.

Suomen suhdannekuvassa tapahtui romahdus koronapandemian myötä keväällä 2020. Tämänhetkisillä tiedoilla suhdannekuva näyttää kääntyneen positiiviseksi vuoden 2021 toisella neljänneksellä. VTV:n finanssipolitiikan valvonnan suhdanneindikaattorin mukaan kuluvan vuoden talouden toipuminen oli melkein yhtä voimakas kuin edellisen vuoden romahdus. Suhdanneindikaattorin ennusteen perusteella korkein suhdannehuippu näyttää olevan jo takana, mutta talous toimii selvästi keskitasoa korkeammalla tasolla sekä kuluvana että tulevana vuonna.

Hallituksen harjoittama finanssipolitiikka elvytti kansantaloutta asianmukaisesti koronavuonna 2020. Julkisia menoja käytettiin talouden tukemiseksi taantumassa ja suhdanteen tasaamiseksi. Vuoden 2021 osalta talous näyttää kasvavan vahvasti koko kuluvan vuoden ja finanssipolitiikka on väljää. Tämän takia koko vuoden 2021 finanssipolitiikan impulssi voi osoittautua suhdannetilannetta jyrkentäväksi, mikä ei olisi toivottavaa. Toisaalta on syytä varmistaa talouden elpymisen kriisin jälkeen, minkä takia suhdannetta tukevia elvyttäviä toimia vielä vuonna 2021 voi pitää perusteltuina. Vuoden 2022 finanssipolitiikan impulssi on ennakkolisesti arvioiden kiristävä ja suhdannetta tasaava.

Valtiovarainministeriön ennuste on pitkälti linjassa muiden tahojen ennusteiden kanssa, erityisesti vuoden 2022 osalta. Valtion talousarvion perustana oleva talousennuste on siten kokonaisuutena katsoen realistinen.

Vaalikauden työllisyystoimien julkista taloutta vahvistava vaikutus on vaatimaton suhteessa hallituksen kestävyystiekarttaan kirjattuun 1-2 miljardin euron mittaluokkaan. Tähän mennessä hallituksen finanssipoliittisesti merkittävien rakenteellisten työllisyystoimi on päätös poistaa työttömyysturvan lisäpäiväoikeus. Vuoden 2022 talousarvioesitykseen sisältyy vain niukasti nopeavaikutteisia uusia työllisyystoimia, mutta budjetin valmistelun yhteydessä päätettiin ja linjattiin kuitenkin joitakin oikeansuuntaisia, pitkällä aikavälillä vaikuttavia toimia. On tärkeä varmistaa, että hallituksen kestävyystiekarttaan sisältyvä tavoite velkasuhteen kasvun taittamisesta toteutuu. Tavoite on talousnäkymien parantumisen myötä tullut aiempaa lähemmäksi, mutta jatkossa on tarpeen varautua julkisen talouden vahvistumistarpeen muuttumiseen, kumpaan suuntaan tahansa.

Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmassa asetetut julkisen talouden tavoitteet ovat väljiä mutta täyttävät lainsäädännön vaatimukset. Niiden finanssipoliittikkaa ohjaavaa vaikutus on tällä hetkellä heikko. Julkisen talouden suunnitelma valmistui vasta 12.5.2021, mikä ei noudata asetuksessa säädettyä määräaikaa. Lisäksi hyvinvointialueiden perustamista ennakoitujen suunnitelmassa luovuttiin kuntatalouden menorajoitteen seurannasta, vaikka menorajoitteen tulevaisuudesta ei ole vielä tehty päätöksiä.

Kotimainen ja EU-lainsäädäntö korostaa julkisen talouden vahvistamista poikkeuksellisten olosuhteiden lakatessa. Valtioneuvoston olisi perusteltua huomioida sääntöperusteinen vahvistumistarve suurella painoarvolla vuotta 2023 koskevassa finanssipoliittisessa suunnittelussa niin, että mahdolliset uudet vero- ja menopäätökset vuodelle 2023 ovat nettomääräisesti linjassa vahvistumistarpeen kanssa. Julkinen talous on tämän hetkisin päätöksin ja näkymin todennäköisesti vahvistumassa finanssipoliittisen sääntelyn tarkoittamalla tavalla.

Valtion kehysmenot ovat kasvaneet selvästi vaalikauden aikana, minkä ovat mahdollistaneet kehyksistä luopuminen vuonna 2020 ja kehystasoon vuodesta 2021 eteenpäin tehdyt poikkeukset ja korotukset. Suuri osa muutoksista on liittynyt koronapandemiaan. Kehysmenojen kasvun taustalla on osittain jo hallitusohjelmassa ja alkuperäisessä kehyspäätöksessä määritelty joustavuus, kuten uuden poikkeusolojen mekanismin hyödyntäminen. Kevään 2021 päätökset korottaa kehystä vuosina 2022 ja 2023 sen sijaan rikkoivat selvästi kehysjärjestelmän periaatteita. On tärkeää, että kehysjärjestelmä toimii tulevaisuudessaakin uskottavana valtion menojen pitkäjänteisen suunnittelun välineenä.

EU:n finanssipoliittisessa sääntelyssä keväällä 2020 käyttöön otettu poikkeuslauseke, joka sallii poikkeaman julkista taloutta koskevista tavoitteista, on voimassa vuoden 2022 loppuun. Ennen poikkeuslausekkeen voimassaolon päättymistä EU:ssa käsitellään finanssipoliittisten sääntöjen mahdollista muuttamista.

Sääntöjen uudistamiseksi on esitetty useita vaihtoehtoja. Yhteistä ehdotuksissa on, että niillä pyritään korjaamaan nykyisissä säännöissä havaittuja ongelmia tai puutteita. Ongelmiksi on katsottu muun muassa sääntöjen heikko noudattaminen, sääntöjen osittainen myötäsyklisyys eli niiden suhdanteita voimistavat piirteet, ja monimutkaisuus.

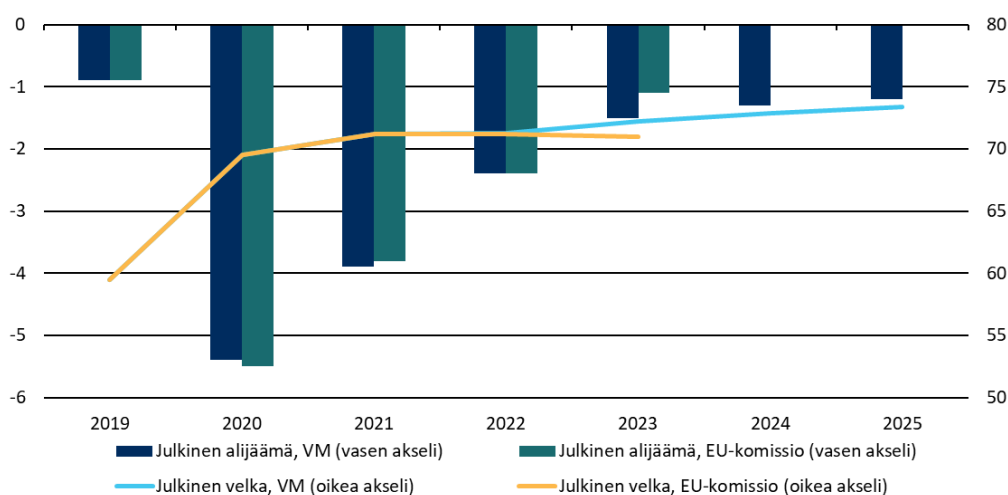
Nykyisten sääntöjen ongelmia kuvaa erityisesti julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän laskentaan liittyvä epävarmuus. Rakenteellinen jäämä kuvaa julkisen talouden rahoitusasemaa siten, että suhdanne-tilanne ja kertaluonteiset tekijät eivät vaikuta arvioon. Kun verrataan kahdella eri suhdannekorjausmenetelmällä laskettuja rakenteellisen jäämän tietoja, päädytään välillä hyvin erilaisiin johtopäätöksiin julkisen talouden kehityksestä ja jopa finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisesta. VTV:n suhdanneindikaattorin perusteella laskettu suhdannekorjaus reagoi suhdannekäänteisiin nopeammin kuin jäsen maiden ja komission yhteinen suhdannekorjausmenetelmä. Tämä korostaa tarvetta arvioida suhdanne-tilannetta monipuolisesti, toisiaan täydentävillä menetelmillä.

Yksityiskohtaisempia havaintoja eri aihealueilta syksyiltä 2021

Suomen julkisen velan kasvu on ollut maltillista EU-vertailussa, mutta velan kasvu tuo riskejä edelleen jatkuvasta matalasta korkotasosta huolimatta

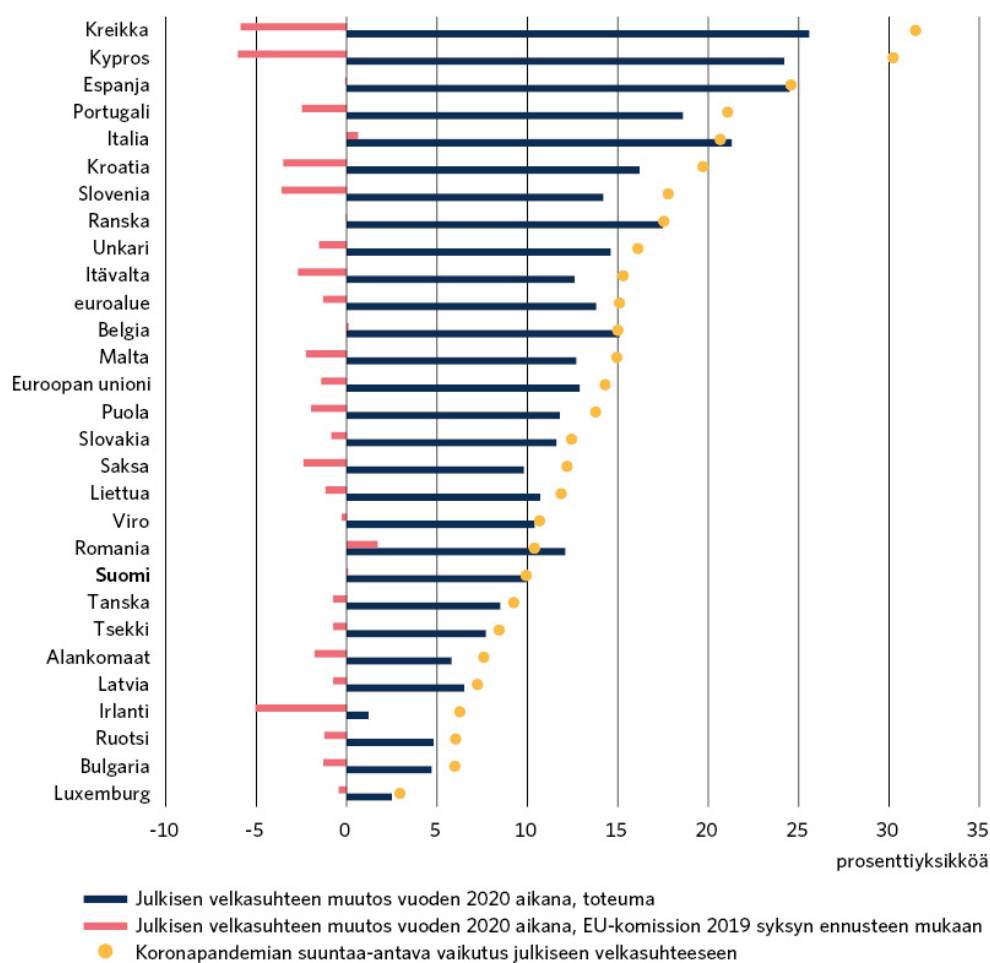
Koronapandemia on vaikuttanut merkittävästi julkiseen velkaan ja alijäämään suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT). Julkisen alijäämän ennustetaan pienenevän voimakkaasti vuoden 2020 sukelluksen jälkeen (kuvio 1). Alijäämän ennustetaan jäävän tarkasteluajanjakson 2019–2025 lopussa edelleen vuotta 2019 heikommaksi, mutta vain lievästi. Julkisen velan BKT-suhteen odotetaan valtiovarainministeriön ennusteessa tasaantuvan vuosien 2020 jyrkän nousun jälkeen mutta jäävän edelleen lievälle nousu-uralle. EU-komission ennusteessa sen odotetaan käytännössä vakautuvan.

Vaikka koronaviruksen vaikutus julkiseen talouteen ja kansantalouteen on ollut erittäin suuri, tilannekuva ja näkymät ovat muuttuneet jonkin verran paremmiksi sekä EU-komission että valtiovarainministeriön ennusteissa syksyn 2020 jälkeen. Syksyllä 2020 julkisen alijäämän odotettiin rikkovan 3 prosentin viitearvon edellen vuonna 2022, mutta syksyllä 2021 alijäämän odotetaan jäävän selvästi pienemmäksi. Näin kriisistä palautuminen on etenemässä aiemmin ennakoitua nopeammin.



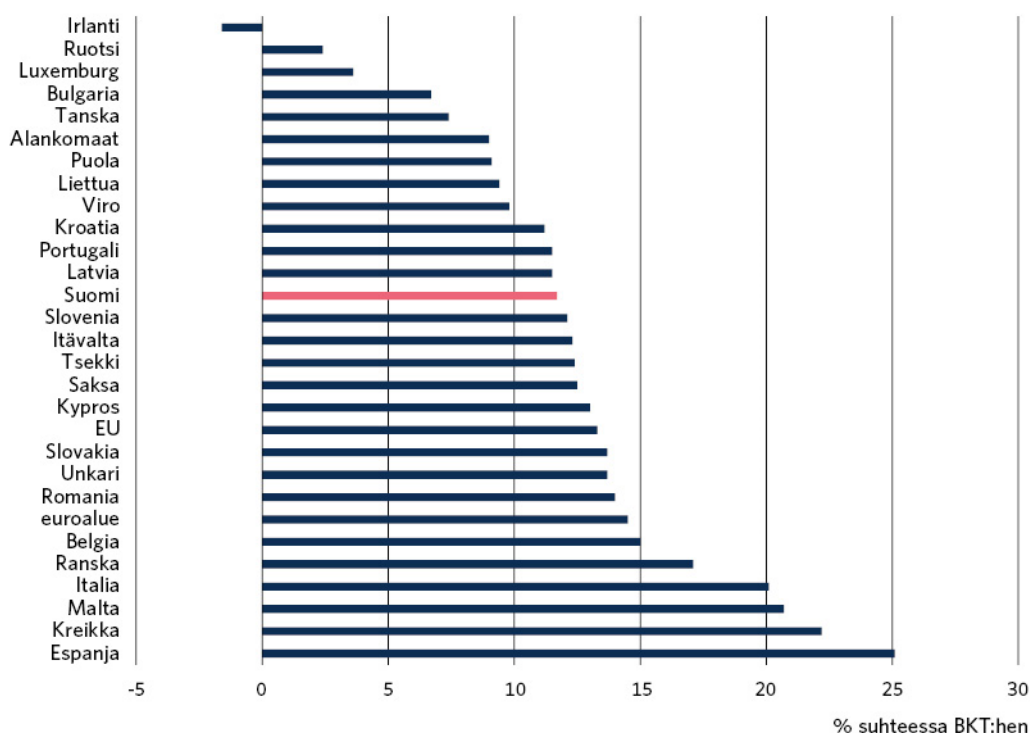
Kuvio 1: Julkisen alijäämän ja velan ennusteita 2021-2025, syksy 2021. Lähteet: VM ja EU-komissio.

Suomen julkinen talous on kokonaiskuvassa selvinnyt koronapandemiasta keskimääräistä paremmin muihin EU-jäsen maihin verrattuna. Kuviossa 2 kuvataan julkisen velan BKT-suhteen kehitystä vuonna 2020. Suomessa julkinen velkasuhde kasvoi vuonna 2020 keskimääräistä vähemmän. Kuviossa on lisäksi kuvattu suuntaa antavasti, kuinka paljon juuri koronaviruksen nosti velkasuhteita eri maissa. Tämänkin tarkastelun mukaan Suomen velkasuhteen kehitys oli suhteessa EU-verrokkeihin verraten suotuisa. Tarkastelussa on hyödynnetty tilastotietoja toteutuneista velkasuhteista vuonna 2020 sekä EU-komission syksyn 2019 ennustetta velkasuhteiden kehityksestä. Ennusteen laadintavaiheessa koronapandemia ei ollut vielä tiedossa, eikä se siten ollut vielä mukana velkaennusteissa. Koska velkasuhteen ennustamiseen liittyy luontaisesti useita eri epävarmuustekijöitä, velkasuhteiden toteumatiedot olisivat poikenneet komission ennusteesta ilman koronapandemiaakin. Tarkastelun tulosta on joka tapauksessa pidettävä suuntaa antavana eikä tarkkana arviona.



Kuvio 2: Tilastotietojen perusteella toteutunut julkisen velan BKT-suhteen muutos vuonna 2020, EU-komission ennuste velan kehitykselle syksyiltä 2019 sekä näiden perusteella arvioitu koronapandemian vaikutus velkasuhteeseen. Lähteet: EU-komissio, Eurostat, VTV.

Tarkasteltaessa vuosien 2020–2021 kehitystä komission kevään 2021 ennusteen perusteella (kuvio 3), johtopäätös Suomen julkisen talouden velkasuhteen kehityksestä pysyy samansuuntaisena kuin edellä mainittujen, vuotta 2020 koskevien tarkastelujen perusteella. Julkisen velan BKT-suhteen kehitykseen ovat vaikuttaneet moniulotteisin tavoin muun muassa koronapandemian kehitys Suomessa ja Suomen vientimaissa, rajoitustoimet ja niihin reagointi sekä finanssipoliittiset toimet. Finanssipoliittikan täsmällistä vaikutusta tässä kokonaisuudessa on erittäin vaikeaa arvioida. Kriisin hoidossa valittu finanssipoliittinen yleislinja on kuitenkin osaltaan tukenut sitä, että taloudellisia vaurioita on voitu pienentää.

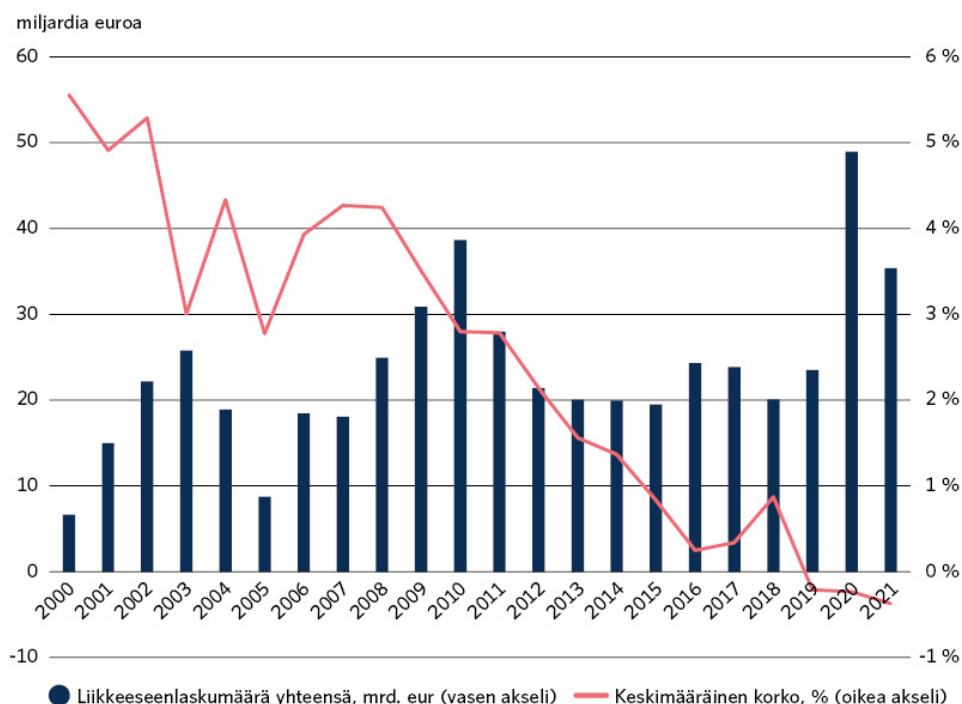


Kuvio 3:
Julkisen velan BKT-suhteen nousu vuosina 2020–2021 EU-maissa. Lähde: EU-komission ennuste 11.11.2021.

Julkisen velan kasvu ei ole heijastunut velan korkokustannuksiin, vaan korkomenot ovat pienentyneet. Tämä johtuu siitä, että nyt erääntyvät velat ovat viime ajat olleet kustannuksiltaan keskimäärin kalliimpia kuin niiden jälkeen otettu uusi velka. Valtion uuden velan keskimääräinen korko on ollut pitkään laskusuunnassa. Vuoden 2020 erittäin suuri bruttovelanotto pystyttiin toteuttamaan keskimäärin hieman negatiivisella, käytännössä nollakorolla (kuvio 4).

Korkotilanne on jatkunut samanlaisena vuonna 2021, jolloin uuden velan keskimääräinen korko on ollut edelleen negatiivinen. Tämä johtuu erityisesti lyhytaikaisen velan erittäin matalasta korkotasosta, mutta myös pitkäaikaisen velanoton korot ovat edelleen matalia. Tilanne vaikuttaa lähivuosina julkisen velan korkokustannuksiin ja antaa osaltaan liikkumatilaa finanssipolitiikkaan. Tilanteen kesto ei kuitenkaan tiedetä. Tämä aiheuttaa riskin korkokustannusten olennaisesta noususta aiempaa korkeammalla velkatasolla.

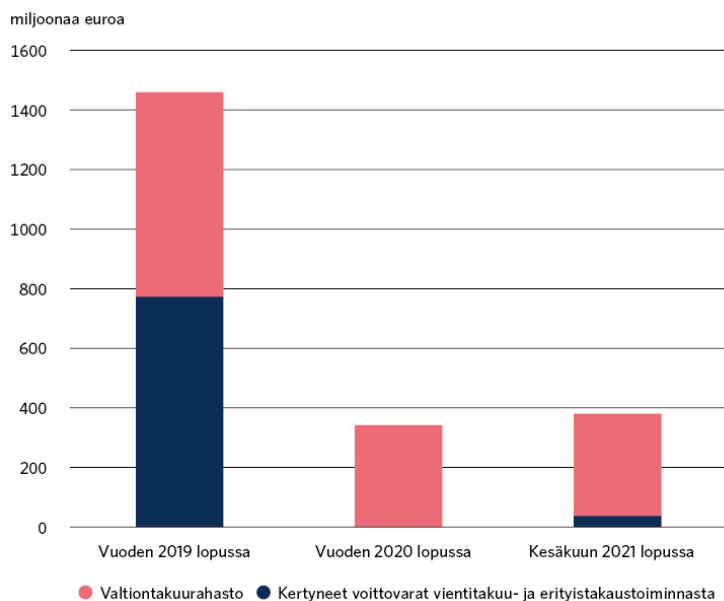
Vuoden 2021 aikana valtion 10-vuotisten lainojen markkinakorko on noussut hieman. Vuoden alussa korko oli noin 0,5 prosenttia negatiivinen, ja lokakuun puolivälissä korko oli lähes tasan nollassa.



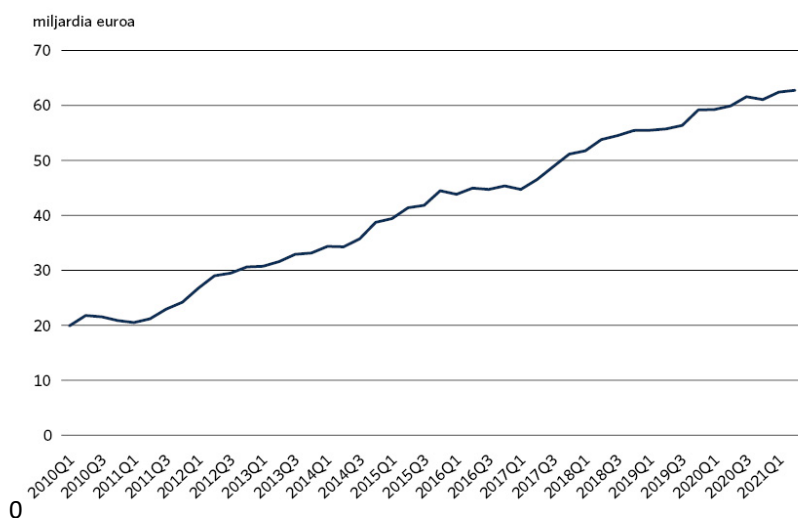
Kuvio 4: Valtionvelan liikkeeseenlaskut 2000–2021 sekä liikkeeseenlaskujen toteutunut keskimääräinen korkotaso (tuotto). Keskimääräinen korko on laskettu painotettuna keskiarvona niiden liikkeeseenlaskujen perusteella, joiden korkotiedot on julkaistu Valtiokonttorin internet-sivuilla. Liikkeeseenlaskutavat ja velkakirjojen maturiteetit vaihtelevat, minkä takia eri vuosien korkotiedot kuviossa eivät kuvasta maksuajaltaan yhtä pitkien velkojen korkoja. Vuoden 2021 tiedot ovat mukana 25.10. saakka. Lähde: Valtiokonttori ja VTV.

Valtiontakaukset ja muut ehdolliset vastuut eivät suoraan näy julkisessa velassa ja alijäämässä, mutta niiden tarkastelu on tärkeää, koska ne muodostavat julkiselle taloudelle riskin, joka voi realisoitua. Valtiontakausten määrä on ollut Suomessa kasvussa jo pitkään (kuvio 6). Tarkastelujakson aikana ovat lisääntyneet erityisesti vientitakuut. Takausten määrälle tai niiden sisältämälle kokonaisriskille ei ole asetettu finanssipoliittisia rajoitteita, vaikkakin takausvaltuuksien kasvattaminen edellyttää hallituksen esitystä ja eduskunnan päätöstäⁱ.

Valtion erityisrahoitusyhtiö Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoimintaan liittyvät tappiopuskurit mahdollisia tappioita varten ovat pienentyneet merkittävästi koronaviruksen aikana (kuvio 5). Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tappioita varten kertyneiden tappiopuskureiden määrä oli vuoden 2019 lopussa yhteensä noin 1,5 miljardia euroa. Vuoden 2020 voimakkaasti tappiollinen tulos katettiin ensisijaisesti Finnveran taseen vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahastosta sekä valtiontakuurahaston myöntämällä 349 miljoonan euron rahastomaksulla. Kuvatussa tappiopuskureiden pienemisessä on kyse vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tappiovarauksista, ei lopullisista tai maksetuista tappiokorvauksista. Vuoden 2021 ensimmäisellä vuosipuoliskolla puskurit kasvoivat hieman vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan voitollisen tuloksen johdosta.



Kuvio 5: Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoimintaan liittyvien puskurivarojen kehitys vuosina 2020–2021. Lähteet: Finnvera.



Kuvio 6: Tilastoitujen valtiontakausten kehitys 2010–2021. Lähde: Tilastokeskus.

Talouden suhdanneindikaattori viittaa talouden vahvaan kehitykseen keväästä lähtien

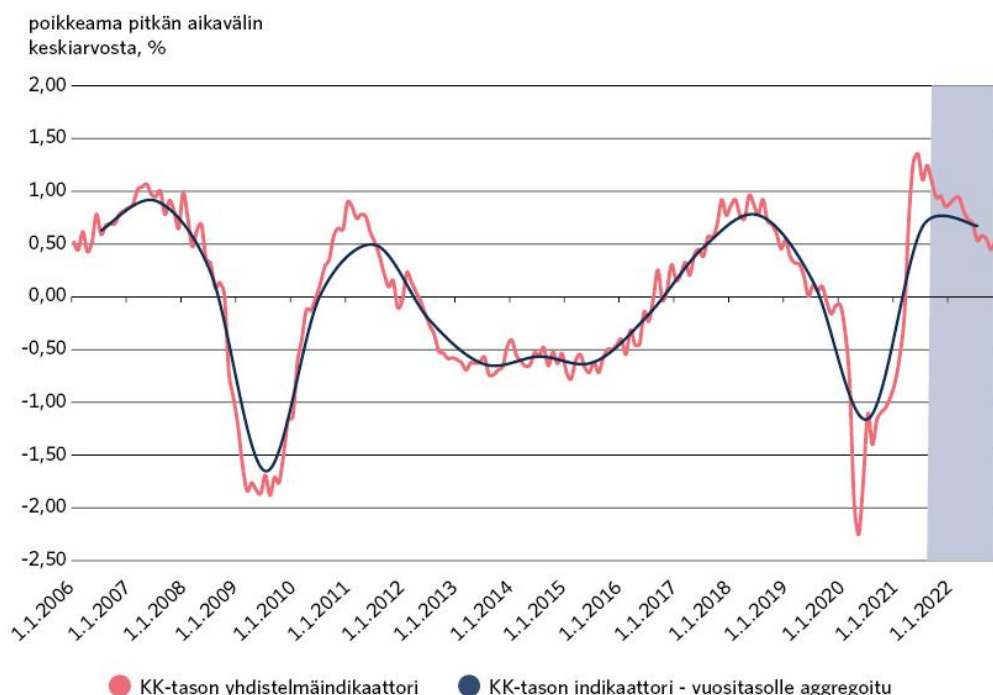
VTV:n finanssipolitiikan valvonnan tuottaman suhdannetilän lämpökartan värikoodi on punaisella, eli se osoittaa vahvaa talouskehitystä kuluvan vuoden keväästä lähtien (ks. kuvio 7). Kuluvan vuoden kesäkuun yhdistelmäindikaattorin arvo on jopa historiallisen korkea. Talouden vahva kehitys on lämpökartan mukaan vakiintunut.

Värikoodi muuttui punaiseksi ensimmäistä kertaa koronapandemian puhkeamisen jälkeen huhtikuussa 2021. Korona supisti taloutta vuonna 2020 merkittävästi, mikä näkyi lämpökartassa ja siihen kuuluvassa yhdistelmäindikaattorissa historiallisen voimakkaana romahduksena. Lämpökartan mukaan kuluvan vuoden talouden toipuminen oli melkein yhtä voimakas kuin edellisen vuoden romahdus.

Vuosi	Avoimet työpaikat, muutos	Kapasi- teetin käyttö- aste	KHI, muutos	Kuluttaja - luottamus	Palkka- summa- kuvaaja, muutos	Palvelut - luottamus	Rakenta- minen - luottamus	Teollisuus - luottamus	Työllisyys- aste, muutos	Työttö- myys- aste, muutos	Vähittäis- kauppa - luottamus	Yhdistelmä- indikaattori (painotettu)
2021												
9		0,97		2,05		0,42	0,75	1,75			0,33	0,61
8	2,95	1,21	0,60	1,58		0,25	0,63	1,83	2,16	1,01	0,47	1,27
7	2,92	0,85	0,36	1,38	1,24	0,77	0,43	1,41	1,40	1,13	0,03	1,23
6	3,09	0,95	0,44	1,54	2,38	0,54	0,02	1,64	1,87	1,55	0,71	1,49
5	2,49	0,63	0,60	1,18	2,25	0,34	-0,15	1,21	2,63	1,86	0,69	1,39
4	2,06	0,48	0,52	1,63	0,98	-0,15	0,02	0,84	0,18	1,60	0,82	0,85
3	0,87	0,29	-0,11	0,06	-0,56	-1,40	-0,49	0,15	0,18	-0,11	-0,01	-0,09
2	-0,65	-0,03	-0,42	0,32	-0,43	-1,46	-0,94	-0,26	-0,17	-1,35	0,30	-0,51
1	-0,79	0,31	-0,42	0,26	-1,63	-1,28	-0,75	-0,12	-1,71	-1,53	0,04	-0,74
2020												
12	-1,10	-0,26	-0,97	-0,51	-0,40	-1,70	-0,72	-0,40	-1,69	-1,87	0,02	-0,95
11	-1,13	-0,39	-0,97	-0,30	-1,40	-1,74	-0,64	-0,97	-0,24	-1,71	-0,31	-0,99
10	-1,48	-0,65	-0,97	-0,80	-0,43	-1,74	-0,46	-1,09	-0,45	-1,80	-0,64	-1,05
9	-1,42	-0,57	-0,97	-0,68	-0,76	-1,83	-0,46	-1,46	-0,38	-1,80	-0,54	-1,12
8	-1,52	-0,80	-0,97	-0,60	-1,87	-1,71	-0,45	-1,37	-1,55	-2,00	0,15	-1,35
7	-1,20	-0,49	-0,66	-0,08	-0,56	-2,01	-0,22	-1,09	-1,18	-2,12	-0,57	-1,06
6	-1,55	-0,56	-1,13	-0,46	-1,94	-3,30	-0,87	-1,62	-1,31	-3,19	-0,88	-1,70
5	-1,43	-0,62	-1,29	-1,60	-3,44	-3,59	-0,71	-1,62	-2,04	-4,62	-0,70	-2,19
4	-1,45	-0,46	-1,37	-2,30	-1,33	-3,44	-0,78	-1,54	-0,74	-4,43	-2,11	-1,89
3	-1,47	-0,14	-0,66	-0,98	-0,26	-1,06	0,43	-0,49	-0,67	-1,40	-1,22	-0,76
2	-0,51	0,02	-0,50	-0,46	-0,30	-0,38	0,58	-0,33	-0,03	0,10	-0,69	-0,26
1	0,11	-0,03	-0,35	-0,51	0,51	0,01	0,52	-0,60	0,68	0,24	-0,35	-0,02

Kuvio 7: VTV:n finanssipolitiikan valvonnan lämpökartta (20.10.2021). Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto, ja VTV:n finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.ⁱⁱ

Kuviossa 8 on esitetty sekä kuukausi- että vuositason yhdistelmäindikaattorin arvot. Kuukausitason yhdistelmäindikaattori kuvaa suhdannetilannetta paljon herkemmin kuin vuositason indikaattori. Tämä näkyy etenkin vuoden 2020 havainnoissa ja siinä, kuinka nopeasti ja tarkasti indikaattori reagoi koronakriisiin. Kuukausitason yhdistelmäindikaattori reagoi hyvin herkästi Suomen talouden äkkipysähtykseen huhtikuussa 2020 ja suhdanteen nopeaan kääntymiseen keväällä 2021.

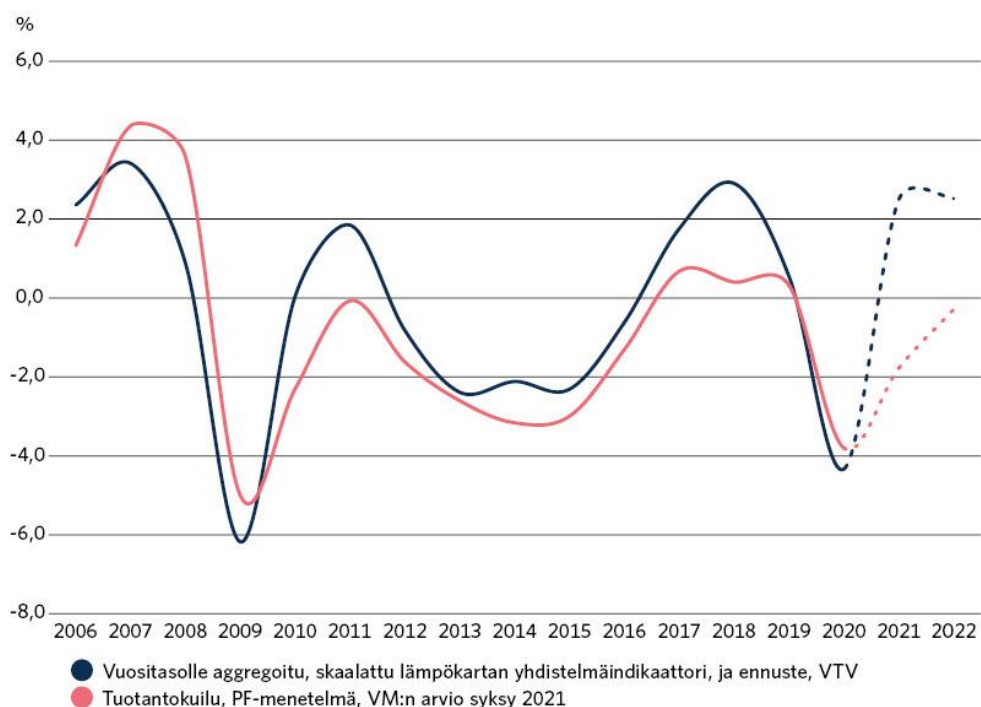


Kuvio 8: Yhdistelmäindikaattori kuukausi- ja vuositasolla sekä kuluvin vuoden ennuste (harmaalla taustalla). Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto, Euroopan komissio. Laskelmat ja ennusteet: VTV:n finanssipolitiikan valvonta.ⁱⁱⁱ

Vaikka suhdannetilanteen lämpökartta kuvaa suhdannetilanteen kehitystä kuukausitason tarkkuudella, se ei pysty kesken vuotta suoraan antamaan kuvaa koko kuluvin vuoden suhdannetilanteesta. Arvio koko vuoden keskimääräisestä suhdannetilanteesta on kuitenkin tarpeellinen, koska finanssipolitiikan vasta- tai myötäsyklisyyttä arvioidaan pääsääntöisesti vuoden tasolla mitattuna. Tämän lisäksi käsitys tulevan vuoden suhdannetilanteesta on tärkeä finanssipolitiikkaa suunniteltaessa. VTV:n finanssipolitiikan valvonta on siksi kehittänyt ennusteen suhdannetilanteen lämpökartalle (Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021b^{iv}).

Kuviossa 8 on esitetty myös ennuste kuluvin vuoden jäljellä oleville kuukausille, sekä vuodelle 2022. Ennusteen mukaan talous toimii keskitasoa korkeammalla tasolla sekä kuluvin että tulevana vuonna. Kuukausitason ennusteesta käy ilmi, että korkein suhdannehuippu näyttää olevan jo takana ja indikaattori laskee hiljaksen neutraalin suhdannetilanteen suuntaan, mutta jää kuitenkin selvästi nollan ylläpuolelle. On huomioitava, että lämpökartan ennusteeseen liittyy suurta epävarmuutta, mikä on tyypillistä kaikille talousennusteille.

Kuviosta 9 nähdään, että lämpökartan yhdistelmäindikaattorin ennuste kuluvalle ja tulevalle vuodelle poikkeaa merkittävästi tuotantokuilun arviosta. Kun yhdistelmäindikaattorin ennusteen mukaan talous olisi kuluvin ja tulevana vuonna jo selkeästi keskitasoa korkeammalla tasolla, tuotantokuilun arvion mukaan talous olisi kuluvin vuonna vielä keskitasoa matalammalla tasolla ja pääsisi lähelle keskitasoa tulevana vuonna.



Kuvio 9: Lämpökartan yhdistelmäindikaattori ja ennuste, sekä VM:n arvio tuotantokuilusta. Ennuste vuosille 2021 ja 2022 (katkoviiva). Lämpökartan suhdanneindikaattorin vaihtelu (keskihajonta) on skaalattu tuotantokuilun vaihtelun (keskihajontan) kanssa verrannolliseksi. Lähde: Tuotantokuilu: VM; Lämpökartan yhdistelmäindikaattori: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto, VTV:n finanssipolitiikan valvonnan laskelmat.^v

Molempiin arvioihin tulevasta suhdannetilanteesta on suhtauduttava varauksella. Ero tulevaa suhdannetilannetta koskevissa käsityksissä heijastuu siihen, miten arvioidaan finanssipolitiikan mitoitusta ja finanssipoliittiseen säännöstöön kuuluvien tavoitteiden noudattamista.

Vuoden 2021 finanssipolitiikan linjan osuvuus suhteessa suhdanteeseen on epävarma, vuoden 2022 finanssipolitiikan impulssi on suhdannetta tasaava

Hallituksen harjoittama finanssipolitiikka elvytti kansantaloutta koronavuonna 2020 vastasyklisesti. Julkisia menoja käytettiin talouden tukemiseksi taantumassa ja suhdanteen tasaamiseksi vuonna 2020. Vuonna 2021 VTV:n finanssipolitiikan valvonnan lämpökartan mukaan suhdanne kääntyi positiiviseksi jo toisella neljänneksellä. Kehitys on jatkunut vahvana läpi vuoden.

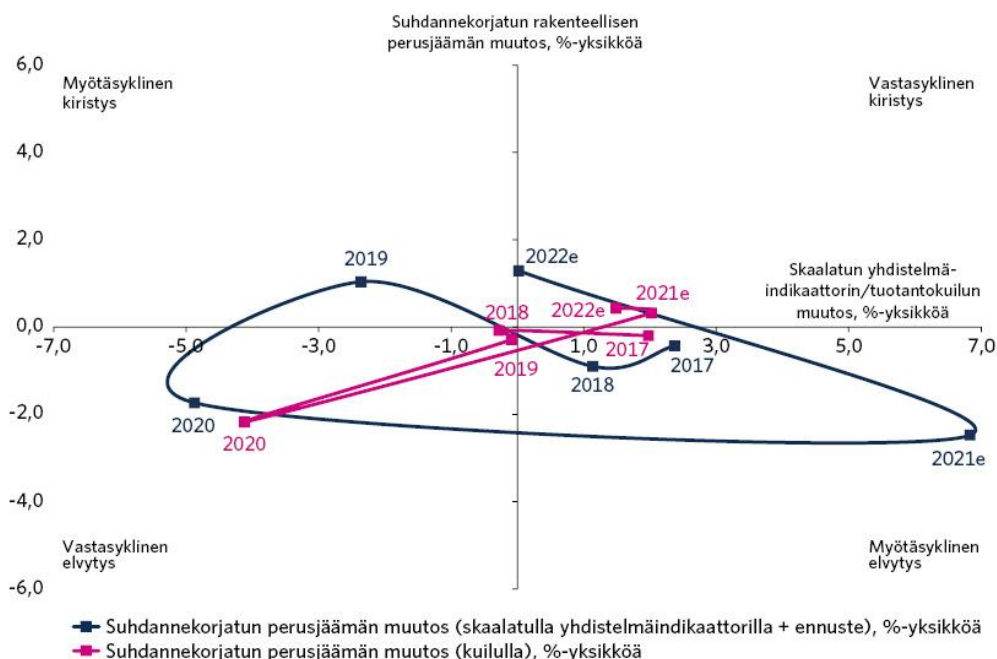
Vuoden 2021 osalta on mahdollista, että hallituksen päätösperäiset elvyttävät toimet siirryttäessä noususuhdanteeseen ovat kiihdyttäneet talouskehitystä myötäsyklisesti. Myötäsyklinen finanssipolitiikka voi jyrkentää koko talouden suhdannevaihteluita, aiheuttaen talouden ylikuumenemisen riskin.

Toisaalta pandemiasta kehittyi neljäs aalto vuonna 2021 uuden, entistä tarttuvamman virusmuunnoksen myötä. Tästä ja vakavan tartuntataudin sulkutoimista aiheutuneesta vuoden 2020 syvästä taantumasta johtuen voidaan katsoa järkeväksi varmistaa, ettei elvyttävää talouspolitiikkaa lopeteta liian aikaisin. Lisäksi finanssipolitiikkaa on pyritty koordinoimaan EU-tasolla koko Euroopan talouden elpymiseksi. Tässä mielessä suhdannetta tukevia elvyttäviä toimia vielä vuonna 2021 voi pitää perusteltuna.

Tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta arvioi finanssipolitiikan viritystä sekä finanssipolitiikan tasoa että finanssipolitiikan impulssin kautta. Finanssipolitiikan mitoituksen tasoa mitataan suhdannekorjatulla rakenteellisella perusjäämällä peilaten sitä suhdannetilanteeseen. Finanssipolitiikan impulssia

punnitaan puolestaan heijastamalla rakenteellisen perusjäämän muutos suhdannetilanteen muutosta vasten.

Kuviossa 10 tarkastellaan finanssipolitiikan impulssia heijastamalla rakenteellisen perusjäämän muutosta suhteessa suhdanneindikaattorin muutokseen. VTV:n finanssipolitiikan valvonnan tuottaman lämpökartan yhdistelmäindikaattoriin perustuva arvio finanssipolitiikan impulssista (kuvio 12) vahvistaa tuotantokuiluun perustuvan arvion vuodelle 2020.



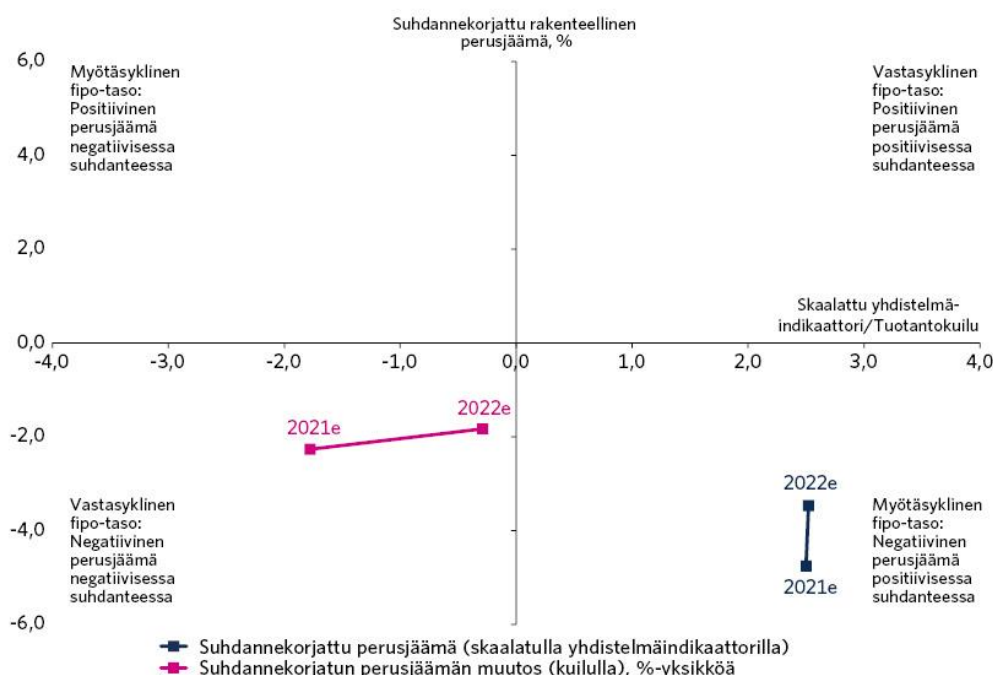
Kuvio 10: Finanssipolitiikan impulssi suhteessa suhdanteen muutokseen: rakenteellisen perusjäämän muutos (suhdannekorjaus kuilulla sekä yhdistelmäindikaattorilla) peilattuna sekä tuotantokuilun että VTV:n finanssipolitiikan valvonnan yhdistelmäindikaattorin muutokseen. Arviot vuosille 2021 ja 2022 perustuvat ennusteisiin. Lähde: VM ja VTV:n finanssipolitiikan valvonta.

Sen sijaan vuoden 2021 osalta johtopäätökset poikkeavat toisistaan riippuen siitä, arvioidaanko suhdannetilannetta pohjautuen VTV:n finanssipolitiikan valvonnan yhdistelmäindikaattoriin vai EU-maiden yhteiseen tuotantokuilumenetelmään. Tuotantokuiluun perustuva arvio näyttää, että impulssi olisi vastasyklisesti kiristävää. Lämpökartan yhdistelmäindikaattorilla arvioituna koko vuoden 2021 ennusteeseen perustuva arvio finanssipolitiikan impulssista on taas myötäsyklisesti elvyttävä. Tämä tarkoittaa, että rakenteellinen perusjäämä olisi syventymässä samaan aikaan kun suhdannetila parantuu. Tämä ei ole toivottavaa, sillä myötäsyklinen finanssipolitiikan impulssi jyrkentäisi suhdannevaihteluja.

Vuoden 2022 osalta finanssipolitiikan impulssi on tuotantokuilulla ja yhdistelmäindikaattorin ennusteella mitattuna lähempänä toisiaan, ja molemmat arviot osoittavat impulssin olevan vastasyklisesti kiristävä. Vuonna 2022 finanssipolitiikan taso säilyy lämpökartan suhdanneindikaattorin mukaan myötäsyklisenä, mutta impulssi muuttaa molemmilla mittareilla finanssipolitiikkaa sopivaan suuntaan suhdanteeseen nähden.

Kun tarkastellaan finanssipolitiikan mitoituksen tasoa, yhdistelmäindikaattorin ennusteen avulla laskettu rakenteellinen jäämä poikkeaa silminktäväästi tuotantokuilulla lasketusta rakenteellisestä jäämästä. Kuviossa 11 havaitaan, että arvio finanssipolitiikan tasosta poikkeaa sekä vuosien 2021 että 2022 osalta. Yhdistelmäindikaattorin ennusteeseen perustuva arvio osoittaa, että finanssipolitiikan

mitoituksen taso olisi myötäsyyklissä positiivisessa suhdanteessa näinä vuosina, kun taas tuotantokuilun arvon mukaan taso olisi vastasyklissä negatiivisessa suhdanteessa.



Kuvio 11: Finanssipolitiikan ennustettu mitoitussuhde suhdanteeseen vuosina 2021 ja 2022. Tuotantokuilun arvot ja sen avulla lasketut rakenteellisen jäämän arviot perustuvat valtiovarainministeriön perusjäämän ennusteeseen ja yhteisesti sovitun CAM-menetelmän tuloksiin. Yhdistelmäindikaattorin arvot ja sen avulla lasketut rakenteellisen jäämän arviot perustuvat lämpökartan ennusteeseen ja VM:n perusjäämän ennusteeseen.^{vi} Lähde: VM ja VTV:n finanssipolitiikan valvonta.

Vuoden 2022 talousarvioesitys sisältää niukasti nopeavaikuttavia työllisyystoimia – esitykseen sisältyy kuitenkin oikeansuuntaisia pitkän aikavälin toimia talouden vahvistamiseksi

Hallituksen tavoitteena on nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä osana velkasuhteen vakauttamistavoitetta. Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mitaluokka on kuluun vuoden keväällä päivitetyn kestävyystiekartan mukaan 1-2 miljardia euroa. Hallitus päätti vuoden 2022 talousarvioesityksen yhteydessä vain niukasti uusista työllisyyttä pysyvästi parantavista uudistuksista. Hallitus linjasi kolmesta työllisyystoimesta: yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen korotuksesta, opintotuen tuloarajojen korotuksesta sekä työperäisen maahanmuuton pikakaistasta. Toimien arvioitu vaikutus työllisyyteen ja julkiseen talouteen on vähäinen tavoitteeseen nähden. On myös huomiotava, että opintotuen tuloarajojen korotus on tilapäinen toimenpide, joka ei edesauta hallituksen tavoitetta vakauttaa julkisyhteisöjen velkasuhde vuosikymmenen loppuun mennessä. Työperäisen maahanmuuton pikakaistan vaikutusta ei ole arvioitu. Yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen porrastettu korotus on siis budjettiriihen ainoa työllisyystoimi, jota on arvioitu ja jolla on pysyvä vaikutus julkiseen talouteen. Valtiovarainministeriön laatiman arvion mukaan kyseisen toimenpiteen fiskaalinen vaikutus on negatiivinen.

Taulukko 1: Hallituksen työllisyystoimien vaikutus julkiseen talouteen.

Toimenpide- kokonaisuuksia	(A) Vaikutusarvio lisätyöllisten määrästä, henki- löö (VM, muut ministeriöt, muut tahot)	(B) Arvio lisätyöllisten potentiaalisesta määrästä, henkilöä (toimenpiteen val- mistelusta vastaava ministeriö)	Nettovaikutus jul- kiseen talouteen, milj. € (perustuu vaikutusarvioon li- sätyöllisten mää- rystä (sarake A) , VM)	Nettovaikutus julki- seen talouteen, milj. € (perustuu VM:n vaikutusarvi- oon lisätyöllisten määrästä, VTV)
Budjettiriihen 2021 päättökset	150–650		–15– – 66	–15– –66 ^{vii}
Kehysriihen 2021 päättökset	11 000	40 000–44 500	150	119–165
Vuoden 2020 pää- ttökset (budjettirii- hen ja muut) ^{viii}	30 500–32 500	30 500–32 500	325	189–518
Muut työllisyystä koskevat päätökset (ei mukana hallituk- sen kirjauksessa)	–17 000– –7 500	-	-	–464– –166
Loppusumma: Ilman kielteisiä pää- ttöksiä	42 000–45 000	71 000–77 500	+409– +460	+242– +668
Loppusumma: Sisältää kielteiset päättökset, suora	24 500–36 500	-	-	–222– +502
Loppusumma: Kestävyysvajeen painelaskelma ver- tailukohtana	27 300–32 200	-	-	–68– +388

Työtulovähennyksen korotus on ainoa pysyvä budjettiriihen 2021 työllisyystoimi. Tästä syystä taulukossa 1 on huomioitu vain kyseinen toimi vuoden 2021 budjettiriihen osalta. Työtulovähennyksen korotuksesta päätettiin alustavasti jo yli 55-vuotiaiden työllisyyspaketin yhteydessä. Uusien toimien niukuuden takia kokonaiskuva hallituksen työllisyystoimista ei juurikaan muutu verrattuna kevääseen 2021. Jotta työllisyystoimien vaikutuksista julkiseen talouteen saataisiin kokonaiskuva, arvioissa on huomioitu myös hallituskauden aikana tehtyjen työllisyystä heikentävien päätösten vaikutus.^{ix}

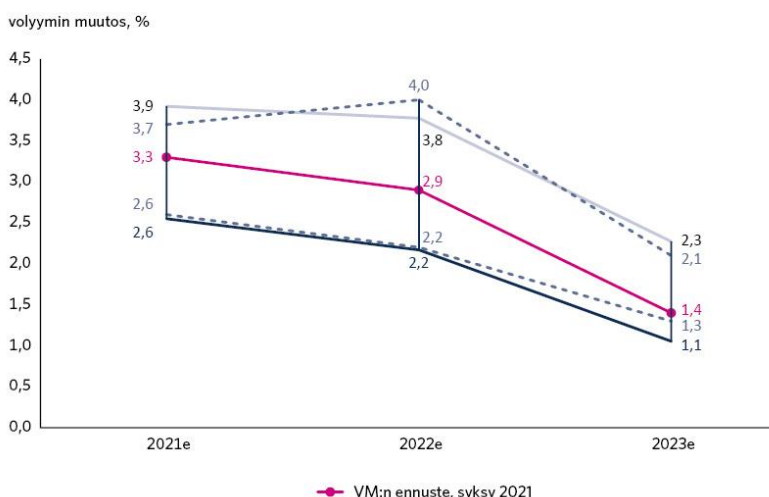
Kun huomioidaan aktiivimallin purkamisen ja vuoden 2020 talousarvion sisältämien toimien työllisyystä heikentävät vaikutukset, tehtyjen työllisyyspäätösten kokonaisvaikutus julkiseen talouteen on finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan noin –222– +502 miljoonaa euroa. Tähän mennessä hallituksen finanssipoliittisesti merkittävin rakenteellinen työllisyystoimi on joulukuussa 2020 tehty päätös asteittain poistaa työttömyysturvan lisäpäiväoikeus.

Kun päätettyjä työllisyystoimia arvioidaan suhteessa keväällä 2021 kestävyystiekartassa esitettyyn velkauraan, tulee huomioida, että päätetyistä toimista ansiosidonnaisen lisäpäivien alaikärajan nosto ja viidesosa aktiivimallista on huomioitu jo aiemmin julkisen talouden kestävyysvaje-arviossa. Siksi päätettyjen työllisyystoimien osuus kestävyystiekartassa eri toimilla tavoitellusta 2–2,5 miljardin euron julkisen talouden kokonaisvahvistamisesta velkasuhteen vakauttamiseksi jää noin –68 – +388 miljoonaan euroon. Työllisyystoimien julkisen talouden vaikutusten mittaluokaksi on kevään kestävyystiekartassa arvioitu 1–2 miljardia euroa. Hallitus linjasi syksyllä 2021, että hallituksen puoliväliriihessä sopimasta julkista taloutta 110 miljoonalla eurolla vahvistavasta työllisyyskokonaisuudesta päätetään 15.2.2022 mennessä.

Sen sijaan budjettiriihen päätökset ja linjaukset pitävät sisällään useita toimenpide-esityksiä, jotka ovat oikeansuuntaisia talouden pitkän aikavälin kasvupotentiaalin vahvistamisen kannalta. Esimerkiksi kone- ja laiteinvestointien poisto-oikeuden jatkaminen vuosille 2024–2025 sekä yritysten lisävähennysoikeus vuosille 2022–2027 eräisiin tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoihin voivat auttaa investointien kasvattamisessa. Investointien riittävästä tasosta huolehtiminen on kriittinen tekijä kansantalouden menestykselle tulevaisuudessa. Osaajien maahanmuuton vauhditus esitetyin toimin voi auttaa työvoiman määrän ja Suomen kansantalouden inhimillisen pääoman laskun estämisessä. Esitetty pikakaista työluville sekä maahanmuuttoprosessin resurssien vahvistaminen sekä ulkomaisten tutkintojen tunnistamisen nopeuttaminen saattaa edistää tätä tavoitetta. Lisäksi aiemmin päätetty oppivelvollisuus uudistus voi pitkällä aikavälillä auttaa inhimillisen pääoman laskun estämisessä.

Talousarvion pohjana oleva talousennuste on realistinen

Valtiovarainministeriö ennustaa syksyn 2021 ennusteessaan Suomen kokonaistuotannon kehitystä kuvaavan bruttokansantuotteen kasvavan 3,3 prosenttia vuonna 2021, 2,9 prosenttia vuonna 2022 ja 1,4 prosenttia vuonna 2023. Muiden Suomen talouden ennustajien^x BKT:n mediaaniennuste on 3,3 prosenttia vuodelle 2021, 3,0 prosenttia vuodelle 2022 ja 1,7 prosenttia vuodelle 2023^{xi}. Kuviossa 12 on kuvattu VM:n ennuste sekä muiden ennustajien ennusteista muodostettu minimi–maksimi-väli ja 95 prosentin luottamusväli. Vuosien 2021–2022 talouden kasvupyrähdys jää ennustajien arvioiden mukaan väliaikaiseksi, ja vuonna 2023 talouskasvu lähenee pitkän aikavälin kasvuodotusta.



Kuvio 12: BKT-ennusteiden jakauma. Lähde: Ennustajat ja VTV

Taulukossa 2 verrataan valtiovarainministeriön tuottamia talousennusteita muiden tahojen ennustearvioihin, jotta saadaan käsitys siitä, ovatko ministeriön ennusteet karkealla tasolla samassa linjassa muiden kanssa. Mahdollista poikkeavuutta tarkastellaan katsomalla, osuvatko valtiovarainministeriön ennusteet kolmeen eri haarukkaan: a) minimi–maksimi-väliin, joka on muodostettu poimimalla muiden ennusteista optimistisimmat ja pessimistisimmät arviot, b) ennusteväliin, joka on laskettu muiden ennusteiden keskiarvon perusteella, ja c) ennusteväliin, joka huomioi muiden ennusteen julkaisuajankohdan. Vaikka poikkeamat eivät yksinään kerro ennusteiden realistisuudesta, ne ovat hyviä lähtökohtia, kun selvitetään, ajattelevatko ennustajat samansuuntaisesti tulevasta talouskehityksestä. On kuitenkin hyvä huomata, että optimistisin tai pessimistisin ennustaja voi lopulta osua lähimmäs toteutunutta.

Taulukko 2: Valtiovarainministeriön (VM) ennusteiden vertailu muiden talousennustajien tuottamiin ennusteisiin. VM:n ennustetta verrataan muiden tahojen ennusteista muodostettuun a) minimi–maksimi-väliin, b) 95 %:n ennusteväliin sekä c) ennusteajankohdan huomioivaan 95 %:n ennusteväliin.

Ennustettava muuttuja	2021e	2022e	2023e
BKT, volyymin muutos, %	3	3	3
Tuonti, volyymin muutos, %	3	3	3
Yksityinen kulutus, volyymin muutos, %	3	3	3
Julkinen kulutus, volyymin muutos, %	0	3	2
Vienti, volyymin muutos, %	3	3	3
Investoinnit, volyymin muutos, %	3	3	3
Työttömyysaste, % työvoimasta	3	3	3
Työllisyysaste, % väestöstä	3	3	3
Inflaatio, %	3	3	3
Vaihtotase, % suhteessa BKT:hen	1	2	2
Julk. rahoitusjäämä, % suhteessa BKT:hen	3	3	3
Julk. bruttovelka, % suhteessa BKT:hen	3	3	3

Taulukon asteikko: 3 = VM:n ennuste on kaikkien välien sisällä, 2 = VM:n ennuste on yhden välin ulkopuolella, 1 = VM:n ennuste on kahden välin ulkopuolella, 0 = VM:n ennuste on kaikkien välien ulkopuolella. Lähde: ennustajat ja VTV.

Valtiovarainministeriön ennuste on pitkälti linjassa muiden tahojen ennusteiden kanssa, erityisesti vuoden 2022 osalta. Valtion talousarvion perustana oleva talousennuste on siten kokonaisuutena katsoen realistinen.

EU-sääntöjen poikkeuslauseke on edelleen voimassa vuonna 2021 ja 2022

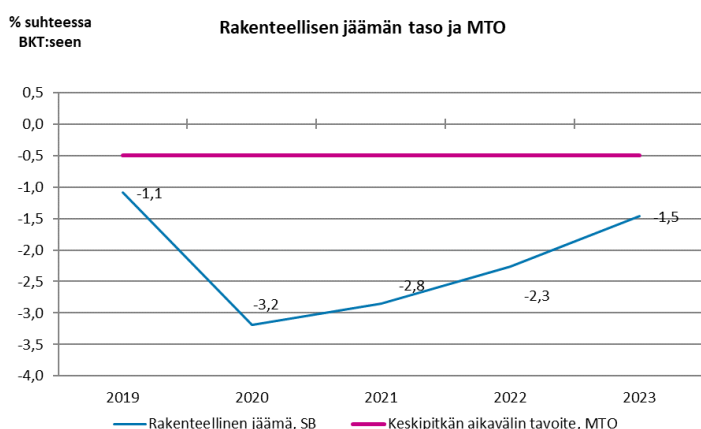
Komissio antoi 20 päivänä maaliskuuta 2020 tiedonannon^{xii} vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimisesta, sillä koronapandemian seurauksena oli odotettavissa vakava talouden taantuma. Jäsenvaltioiden valtiovarainministerit tukivat komission arviota poikkeuslausekkeen aktivoinnista. Yleisen poikkeuslausekkeen aktivoiminen mahdollistaa tilapäisen poikkeamisen kunkin jäsenvaltion julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyttä keskipitkällä aikavälillä. Komissio ilmoitti 17.9.2020 vuotuisessa kestävä kasvun strategiassaan^{xiii}, että yleinen poikkeuslauseke pysyy aktivoituna vuonna 2021. Kriteerinä poikkeuslausekkeen aktivoinnista luopumiselle on talouden toimeliaisuuden taso EU:ssa tai euroalueella verrattuna kriisiä edeltäneeseen (vuoden 2019 lopun) tasoon. Komission kevään 2021 ennusteen mukaan kriisiä edeltävä taloudellisen toimeliaisuuden taso saavutetaan vuonna 2023. Tämä tarkoittaa sitä, että poikkeuslauseke pysyy aktivoituna vielä vuoden 2022 ja aktivoinnista luovutaan näillä näkymin vuoden 2023 alusta.^{xiv}

Komissio antoi 3.3.2021 tiedonannon^{xv}, jossa esitettiin jatkolinjauksia finanssipolitiikan koordinoimien ja jäsenvaltioiden vakaus- ja lähentymisohjelmien valmistelun helpottamiseksi. Jäsenvaltioiden talousarviot ja elpymis- ja palautumistukiväline huomioon ottaen finanssipolitiikan kokonaisvirkityksen olisi vuosina 2021 ja 2022 pysyttävä elvyttävänä. Erityisesti niiden jäsenvaltioiden, joiden kestävyysriskit ovat pieniä, olisi vuonna 2022 pyrittävä talousarvioillaan elvyttävän finanssipolitiikan ylläpitämiseen. Suomi kuuluu niiden jäsenmaiden joukkoon, joiden keskipitkän aikavälin kestävyysriskit ovat pieniä.

Komissio antoi 2.6.2021 SEUT-sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laaditun kertomuksen. Kertomuksessa käsitellään Suomen julkisen talouden tilannetta, sillä vuonna 2020 Suomen julkisen talouden alijäämä ylitti perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon ja julkinen velka 60 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen, eikä julkinen velka pienentynyt riittävän nopeasti. Kertomuksessa todettiin, että alijäämäkriteeriä ja velkakriteeriä ei ole noudatettu.

Suomen vuoden 2021 vakausohjelmasta tehdyssä arvioissaan^{xvi} Euroopan unionin neuvosto suositteli 18.6.2021 Suomelle, että finanssipolitiikan viritys on vuonna 2022 edelleen kasvua tukeva, elpymis- ja palautumistukivälineen tarjoama sysäys mukaan lukien, ja että Suomi jatkaa kansallisesti rahoitettuja investointeja. Lisäksi neuvosto suositti, että Suomi harjoittaa taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema ja varmistaa julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä, samalla kun Suomi lisää investointeja kasvupotentiaalin parantamiseksi. Neuvosto totesi myös, että tulevia vuosia varten olisi annettava tarkempaa määrällistä ohjausta vuonna 2022, jos epävarmuus on vähentynyt riittävästi.

Mikäli poikkeuslausekkeen aktivoinnista luovutaan vuonna 2023 ja palataan nykyisen säännösten mukaisiin vaatimuksiin, vakaus- ja kasvusopimuksen sekä kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön pohjalta voidaan olettaa, että rakenteellisen jäämän tulisi tällöin parantua 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Alustavan talousarviosuunnitelman (draft budgetary plan) ja valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen perusteella rakenteellisen jäämän parantuminen olisi vaaditun sopeutuksen mukaista (kuvio 15). Rakenteellisen jäämän arviointiin liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta – erityisesti talouden suhdannekäänteissä. Syksyllä 2021 tehdyssä arvioissa rakenteellisesta jäämästä valtiovarainministeriö on arvioinut, että vuosina 2024 ja 2025 Suomen talous ei ole lasku- eikä noususuhdanteessa (tuotantokuilu on sulkeutunut eli on nolla), jolloin rakenteellinen jäämä ja alijäämä (eli nimellinen rahoitusasema) eivät eroa toisistaan. Tämä oletus vaikuttaa myös arvioon vuoden 2023 rakenteellisesta rahoitusasemasta.



Kuvio 13: Rakenteellinen rahoitusasema ja Suomen keskipitkän aikavälin tavoite (MTO). Lähde: VM, Taloudellinen katsaus, syksy 2021

Valtiovarainministeriön ennuste nimellisestä rahoitusasemasta on –1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023, eli ennusteen mukaan alijäämän 3 prosentin viitearvo alitettaisiin. Sen sijaan ennuste velkasuhteesta, 72,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023, ylittää EU:n perussopimuksen mukaisen velan viitearvon, joka on 60 prosenttia suhteessa BKT:hen. Velan viitearvon ylittäminen ei yksiselitteisesti tarkoita, että jäsenmaa olisi rikkonut velkakriteeriä. EU-lainsäädännön mukaan velan kehitystä tarkastellaan niin sanotun taaksepäin katsovan kriteerin avulla, joka tarkastelee sitä, onko velka laskenut vaaditulla vauhdilla. Koronapandemian vuoksi valtion velka on kasvanut vuodesta 2020, mistä syystä velkasuhteen kehitys ei täyttäisi tätä kriteeriä.

Jos velkasuhteen kehitys ei täytä taaksepäin katsovaa kriteeriä, velkakriteerin noudattamista arvioidaan tarkastelemalla velan ennustetta kahden vuoden päähän niin sanotun eteenpäin katsovan kriteerin avulla. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan velkasuhteen kasvu jatkuu myös vuosina 2024 ja 2025, joten Suomi rikkoisi velkakriteeriä myös eteenpäin katsovan kriteerin mukaan. Lisäksi velkakriteerin noudattamisessa arvioidaan, johtuuko sen ylittäminen suhdanteista. Tämä tapahtuu laskemalla niin kutsuttu suhdannekorjattu velka. Tämänhetkinen arvio suhdannekorjatusta velasta on 74,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023, ja siten Suomi rikkoisi velkakriteeriä myös suhdannekorjattuna tarkasteltuna – jos velkasuhteen näkymät säilyvät nykyisinä. Tähän mennessä pelkkä velkakriteerin rikkoutuminen ei kuitenkaan ole käytännössä johtanut EDP-menettelyn käynnistymiseen. EU-lainsäädännön mukaan menettelyä koskevassa päätöksenteossa huomioidaan pelkän velkakriteerin rikkoutuessa useita seikkoja, muun muassa se, onko jäsenmaa noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa.

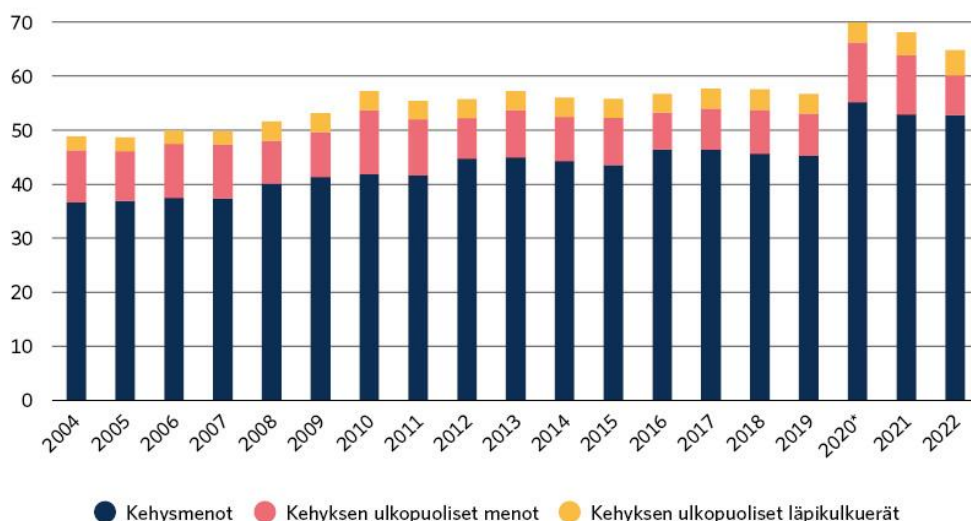
Koronapandemia ja sen myötä jäsenmaiden voimakkaasti kasvanut velka on uudelleen voimistanut jo ennen pandemiaa käynnistynyttä keskustelua EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistamisesta. Komission arvio sääntökehikon kipukohdista ja toimeenpanon haasteista julkaistiin helmikuussa 2020. Koronapandemian vuoksi konsultaatio sääntöjen uudistamiseksi on ollut tauolla. Euroopan komission on 19.10.2021 antanut tiedonannon^{xvii} talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelua koskevan keskustelun uudelleen käynnistämisestä. Tavoitteena on saavuttaa yhteisymmärrys etenemistavasta hyvissä ajoin ennen vuotta 2023. Euroopan finanssipoliittinen komitea^{xviii}, joka toimii Euroopan komission riippumattomana neuvoa-antavana elimenä, on pitänyt jopa haitallisena, jos sääntöihin palataan ilman suoranaisia uudistuksia siinä vaiheessa, kun poikkeuslausekkeen aktivoinnista luovutaan.

Kehysjärjestelmää tarvitaan jatkossakin menojen uskottavan suunnittelun välineeksi

Hallitus asettaa vaalikauden alussa nelivuotisen kehysten budjettimenoille. Kehysrajoitteen piiriin kuuluu noin 80 prosenttia valtion budjetin menoista. Kehyssäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Kun talousarviossa tehdään tämän näkökulman kannalta neutraaleja muutoksia, vaalikauden kehykseen voidaan tehdä niitä vastaavat tarkistukset.

Valtiontalouden kehysjärjestelmän piirissä olevat menot ovat kasvaneet kuluvalle vaalikaudella. Kuviossa 24 on esitetty kehysjärjestelmän piiriin kuuluvien menojen budjetointi talousarvioissa vuodesta 2004 eteenpäin vuoden 2020 hintatasossa. Kehysmenot ovat asettuneet kuluvalle vaalikaudella aiempia vaalikausia korkeammalle tasolle.

miljardia euroa



Kuvio 14: Kehysmenot ja kehyksen ulkopuoliset menot talousarviossa budjetoidun mukaisesti vuosina 2004–2022, vuoden 2020 hintatasossa pl. vuodet 2021 ja 2022. *Vuonna 2020 kehys ei ollut voimassa, menot laskettu VTV:n arvion mukaan. Lähde: VM talousarviotiedot.

Kehysmenojen kasvun vaalikauden aikana ovat mahdollistaneet vuonna 2020 luopuminen kehyksestä, ja vuodesta 2021 eteenpäin kehystasoon tehdyt poikkeukset ja korotukset. Kehykseen poikkeuksien ja varausten kautta tuotu liikkumavara on suurelta osin otettu budjetoinnissa käyttöön. Alla olevaan taulukkoon 3 on koottu koronapandemiasta seuranneet muutokset ja poikkeukset vaalikauden kehykseen.

Taulukko 3: Koronapandemiasta seuranneet muutokset ja poikkeukset vaalikauden kehykseen.

Kehystason muutokset	2020	2021	2022	2023
Poikkeusolojen mekanismi	-	500	500	-
Varaus kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin	-	1 850	-	-
Kehystason nousu tai korotus	8 437	-	900	500
Poikkeukset kehysääntöön				
Poikkeusolojen vaikutukset	-	424	176	155
Koronavirustilanteen terveysturvallisuus	-	1967	6	35

Taulukossa 4 esitetään vaalikauden kehyksen laskenta siten, että laskennan pohjana on edellisen hallituksen tekninen kehys. Vaalikauden kehystasoon on laskettu mukaan hallitusohjelmassa tehdyt menolisäykset ja muut muutokset. Vaalikauden kehystaso muodostaa lähtökohdan, jossa menotason tulisi pysyä koko vaalikauden ajan. Kehysperiaatteiden tulisi ohjata kaikkia tämän jälkeen menotason tehtäviä tarkistuksia.

Taulukko 4: Kehyksen laskenta hallituskauden aikana ja kehystasoon vaikuttaneet muutokset vuoden 2022 talousarvioesitykseen mennessä (vuoden 2020 kehys ei ole voimassa) (Lähde: VM, VTV laskelma)

	2020	2021	2022	2023
Tekninen kehys	44 853	46 417	46 582	46 716
	2 058	2 884	2 518	1 400
Hallitusohjelman mukaiset kehukseen kuuluvat menot yhteensä				
— 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
	150	244	135	
Varaus ennakoimattomiin menotarpeisiin vuosina 2020—2022				
Vaalikauden kehystaso (ml. lisätalousarviovaraus)	48 073	50 557	50 247	49 128
Rakennetarkistukset yhteensä	-1 341	2 122	641	13 254
Perustemuutokset	-1 213	-237	-75	-79
Tekniset korjaukset (ajoitusmuutos, uudelleenbudjetointi, läpivirtaus, tekninen muutos)	-159	-97	688	12 966
Edellisvuodelta siirtyneen jakamattoman varauksen käyttö	31	0	0	0
Poikkeusolojen mekanismi	0	500	500	0
Kehysvaraus kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin	0	1 850	0	0
Kehysvaraus tulevaisuusinvestointeja ja muita rakenne- ja suhdannepoliittisesti vaikuttavia kokonaisuuksia varten	0	105	-472	367
Hintatarkistukset yhteensä	-34	602	1 389	1 366
Kehystasomuutos	0	0	900	500
Vaalikauden kehystaso TAE 2021	46 697	53 281	53 178	64 248
Talousarviossa budjetoitu kehukseen (TAE 2022 mennessä)	55 135	52 871	52 760	0
Käyttämättä	-8 437	410	417	64 248

Kehyksen seuranta vaalikauden aikana ovat monimutkaistaneet erilaiset varaukset, joita vuonna 2021 on käytössä poikkeuksellisen paljon. Hallitusohjelmassa päätetyn tulevaisuusinvestointivarauksen lisäksi pandemian takia vuodelle 2021 tuli käyttöön varaus koronavirustilanteesta aiheutuviin menoihin sekä poikkeusolojen mekanismin puolen miljardin elvytysvara. Varausten käyttötarkoitus on määritelty varsin laajasti, joten eri varauksia olisi mahdollista käyttää myös samoihin käyttötarkoituksiin. On silti tärkeää, että jokaisen varauksen käyttöä seurataan omana kokonaisuutenaan.

Poikkeusolojen mekanismin tulisi kohdentua elvytyksen kannalta olennaisiin kohteisiin ja sen seuranta olisi mahdollista raportoida esimerkiksi talousarvioissa muiden varausten tavoin. Poikkeusolojen mekanismi aktivoitiin vuonna 2020, mutta määrärahalisäykset siirrettiin vasta seuraaville vuosille, sillä kehys ei ollut voimassa vuonna 2020. Siten poikkeusolojen mekanismin mahdollistama elvytys ei suoraan kohdentunut talouden vakavan häiriötilan alkuun, vaan vasta seuraaville vuosille. Elvytys on ollut perusteltua myös vuonna 2021 ja mahdollisesti myös vuonna 2022. Poikkeusolojen mekanismin määritelmässä voisi kuitenkin olla hyödyllistä tarkentaa sitä, tulisiko talouden olla vakavassa häiriötilassa myös niinä vuosina, kun mekanismin mahdollistamia määrärahalisäyksiä käytetään.

Kehysvarauksen käyttöä kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menoihin on seurattu valtiovarainministeriössä ja se vaikuttaa suurelta osin myös kohdentuneen koronavirustilanteen aiheuttamiin menolisäyksiin. Koronavirustilanne on tulkittu varsin laajasti tarkoittamaan pandemian ajanjaksolla ilmentynyttä uutta määrärahantarvetta, muiden tulonlähteiden vähenemisen kompensointia tai elvytyspanostusta. Suurimmat yksittäiset menoerät ovat olleet siirto valtiotakuurahastoon (650milj.), ulkovartiolaivojen hankinta (120milj.) ja tapahtumatakuu (80milj.).

Hallitusohjelmassa tehtiin 1,7 miljardin varaus kertaluonteisia tulevaisuusinvestointeja varten vuosille 2020 ja 2021. Vuoden 2021 talousarvioesityksen yhteydessä varauksen käyttötarkoitusta laajennettiin varaukseksi tulevaisuusinvestointeihin ja muihin rakenne- ja suhdannepoliittisesti vaikuttaviin kokonaisuuksiin. Varausta on purettu vuosien 2021 ja 2022 talousarvioissa, ja osa tulevaisuusinvestointivarauksesta on siirretty käytettäväksi myös vuodelle 2023. Näyttää siltä, että varaus tullaan käyttämään

kokonaisuudessaan. Varauksen käytöstä ja tulevaisuusinvestoinnin tulkinnasta sekä menoerien kerta-luonteisuudesta on ollut JTS- ja talousarvioraportoinnin perusteella vaikea saada yhtenäistä kokonais-kuvaa.

Vuoden 2023 kehystasoon vaikuttaa merkittävästi hyvinvointialueiden toiminnan aloitus. Vuodesta 2023 eteenpäin kehystasoa nostaa 13,4 miljardilla rahoituksen siirto kuntien verotuloista hyvinvointi-alueille. Muutoksen jälkeen kehyksen kattavuus suhteessa julkisiin kokonaismenoihin kasvaa noin 46 prosenttiin aiemmasta 35-40 prosentista. Muutos vaikuttaa monella tavalla myös menojen kohdentu-miseen kehyksen sisällä. Esimerkiksi kunnille maksettuja valtionosuuksia siirretään hyvinvointialueiden menoihin. Sote-siirtolaskelmassa tehtiin laskentatekninen virhe, jonka takia kunnille vuonna 2023 arvi-oidut valtionosuusmenot kasvavat aiemmin arvioituun verrattuna noin 340 miljoonaa euroa. Virheen ei tulisi vaikuttaa kehystasoon, mutta vähentää liikkumavaraa vuoden 2023 kehyksessä.

Kehystä voi muuttaa vaalikauden aikana hinta- ja rakennetarkistuksilla. Rakennetarkistuksiin sisältyy jonkin verran tulkintaa. Rakennetarkistukset ovat nostaneet vaalikauden kehyksen tasoa erityisesti vuonna 2021. Taulukossa 4 on esitetty keskeisimmät rakennetarkistusten perustelut. Rakennetarkistuk-sista perustemuutoksia tehdään silloin, kun kehyksen ulkopuolella olevia työttömyysturvaa, asumistu-kea tai toimeentulotukea korotetaan hallituksen päätöksellä. Vaikka menot kasvavat kehyksen ulkopuo-lella, hallituksen päättämät korotukset menojen tasoon tulee rahoittaa kehyksestä, jotta veronmaksajien maksurasite pysyy hallituskauden ajan samalla tasolla.

Tarkastusvirasto on raportissaan Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus 8/2021 kritisoinut sitä, että valtiovarainministeriö on tulkinnut myös leikkaukset työttömyysturvan, asumistuen ja toimeentu-lotuen tasoon perustemuutoksiksi, joilla korjataan kehystä ylöspäin. Tulkinnan mukaan kehyksen ulko-puolisiin menoihin kohdistunut säästö voidaan käyttää muihin menoihin kehyksessä. Tätä käytäntöä ei voida suoraan johtaa kehysäännön periaatteista. Käytännön lopettamista puoltaisi se, että työttömyys-turvan, asumistuen ja toimeentulotuen leikkausten säästövaikutus on yleensä esitetty työllisyysvaiku-tuksena, jonka tavoite on hyödyttää julkista taloutta. Hyöty jää vajaaksi, jos samaan päätökseen kytkey-tyy julkisten menojen tasoa nostava käytäntö.

Hallituskauden aikana kehystä on nostettu 23 miljoonalla eurolla vuodessa liittyen hallituksen esityk-seen työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan nostamisesta. Lisäksi pohjoismaisen työvoimapal-velumallin arvioituihin toimeentulotuen ja asumistuen säästöihin liittyen kehystä on nostettu yli 6 mil-joonalla vuosittain, kun taas mallin aiheuttamat lisämenot työttömyysturvaan on huomioitu kehystä laskevin (16,7milj.). Tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta pitää hyvänä, että mallin arvioitua työllisyysvaikutusta ei ole viety kehykseen. Jotta pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitellut hyö-dyt julkiselle taloudelle toteutuisivat, olisi tärkeää välttää viemästä mallin mahdollistamia säästöjä ke-hykseen kohdennettavaksi uusiin menoihin.

Vuosille 2022 ja 2023 tehdyt kehystason korotukset on tehty kehyslaskennan ulkopuolella, koska niille ei ole minkäänlaista kehysäännön tai niiden poikkeusten mahdollistamaa perustetta. Puoliväliriihen ratkaisua perusteltiin sillä, että ilman korotusta kehyksen liikkumatila ei mahdollista ennakoimattomien menomuutosten huomioon ottamista sekä kaikkien hallituksen tarpeelliseksi katsomien uudistusten to-teuttamista. Tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta katsoo, että päätökset korottaa kehystä vuo-sina 2022 ja 2023 ovat selkeästi rikkoneet kehysjärjestelmän periaatteita.

Kehysjärjestelmän tärkein tehtävä on mahdollistaa uskottava valtion menotason ennakkointi hallituskau-den ajaksi. Kehysjärjestelmän puitteissa menotavoite voidaan paitsi asettaa neljäksi vuodeksi eteen-päin, niin myös seurata, onko asetetussa menotavoitteessa pysytty. Kehysjärjestelmä lisää hallituksen tilivelvollisuutta menopäätöksistä, sillä järjestelmä kertoo, onko hallitusohjelman menotavoitteessa py-sytty koko hallituskauden ajan.

Luotettava tieto tulevien vuosien valtion menojen käytöstä on tärkeää. Sekä julkinen hallinto että ulko-puoliset toimijat voivat hyödyntää tietoa siitä, mitä valtion menojen käytöltä voi tulevina vuosina odot-taa. Julkiselle hallinnolle menotason ennakkointi mahdollistaa myös menojen käytön kustannustehok-kaalla tavalla.

Kehysjärjestelmä ei estä investointien tekemistä. Investointeja olisi tärkeä suunnitella yli hallituskausien. Kehyskausi on lyhyt aika investoitaessa esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuntaan. Pitkän ajan suunnitelma on hyvä tietopohja hallitusohjelman päätöksille tuoda investointeja kehykseen. Esimerkiksi valtakunnallisessa 12-vuotisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on pyritty aiempaa pitkäjänteisempään liikennejärjestelmän kehittämiseen ja arvioimaan rahoitustarpeita yli hallituskausien. Pitkäjänteisen suunnitelman avulla myös sen toteuttamisen rahoitustarpeet on helpompi huomioida julkisen talouden suunnitelmassa ja hallitusohjelman kehyksessä.

Kehysjärjestelmää kehitettäessä tulee välttää sellaisia muutoksia, jotka tekisivät mahdolliseksi menotason yllättävät muutokset vaalikauden aikana. Tämänkaltaiset muutokset veisivät pohjan järjestelmän mahdollistamalta menotason ennakoinnilta, jolla on ylläpidetty luottamusta ja tilivelvollisuutta hallituksen menojen käyttöön jo vuodesta 2004 eteenpäin.

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. tarkastusviraston havainnot ja suositukset julkisyhteisöjen ehdollisista vastuista, *Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut*, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2018, sekä *Jälkiseurantaraportti: Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut 4/2018*.

ⁱⁱ Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021a.

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

^{iv} Strifler, M. ja Kokkinen, A., 2021b

^v Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b.

^{vi} Ks. Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021b

^{vii} Perustuu valtiovarainministeriön vaikutusarvioon. Tätä kirjoitettaessa ei vielä ole tarkka tietoa uudistuksen yksityiskohdista.

^{viii} Ei sisällä alustavaa arviota yli 60-vuotiaiden työtulovähennyksen korottamisen seurauksista yli 55-vuotiaiden työllisyyspaketissa. Arvio tarkentui ja on huomioitu budjettiriihiin 2021 päätöksen kohdalla.

^{ix} Kuvaus työllisyystoimien julkistaloudellisten vaikutusten laatimisesta löytyy finanssipolitiikan valvonnan raporteista: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020, joulukuu 2020; Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, toukokuu 2020.

^x Valtiovarainministeriön talousennustetta verrataan seuraavien tahojen ennusteisiin: Akava Works, Danske Bank, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), Eläketurvakeskus (ETK), Euroopan komissio, Handelsbanken, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), Kuntarahoitus, LähiTapiola, Nordea, OP Ryhmä, Palkansaajien tutkimuslaitos (PT), Pellervon taloustutkimus (PTT), POP Pankki, Suomen Hypoteekkiyhdistys (Hypo), Suomen Pankki, Säästöpankki ja Trading Economics. Kaikki eivät tuota ennusteita samassa laajuudessa kuin valtiovarainministeriö.

^{xi} Valtiovarainministeriön ennuste on julkaistu 27.9.2021. Muiden Suomen talouden ennustajien ennusteet on julkaistu 9.6.–11.11.2021.

-
- ^{xii} Komission tiedonanto neuvostolle vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimisesta, 20.3.2020, COM(2020) 123 final
- ^{xiii} Komission tiedonanto Vuotuinen kestävä kasvun strategia 2021, 17.9.2020, COM(2020) 575 final.
- ^{xiv} Komission tiedonanto Talouspolitiikan koordinoiti vuonna 2021: voitetaan covid-19, tuetaan elpymistä ja ajanmukaistetaan taloutemme, 2.6.2021, COM(2021) 500 final.
- ^{xv} Komission tiedonanto neuvostolle Vuosi covid-19-pandemian alkamisesta – finanssipoliittiset toimet, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.
- ^{xvi} Neuvoston suositus jolla annetaan neuvoston lausunto Suomen vuoden 2021 vakausohjelmasta, 18.6.2021.
- ^{xvii} Euroopan komission tiedonanto EU:n talous covid-19-pandemian jälkeen – vaikutukset talouden ohjausjärjestelmään, 19.10.2021 COM(2021) 662 final
- ^{xviii} Euroopan finanssipoliittinen komitea perustettiin viiden puheenjohtajan kertomuksen ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely” pohjalta. Tavoitteena on vahvistaa talouden ohjausjärjestelmää. Komitean päätehtäviä ovat mm. arvioida unionin finanssipoliittisen kehityksen täytäntöönpanoa ja tosiasiallisen finanssipoliittikan virityksen asianmukaisuutta euroalueella ja kansallisella tasolla tehdä ehdotuksia unionin finanssipoliittisen kehityksen tulevaa kehittämistä varten.