

Asiantuntijalausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024; Julkisen talouden suunnitelma 2024-2027

Matthias Strifler
Suvi Kangasrääsiö
Mika Sainio

Valtiovarainvaliokunta 7.11.2023



Lausunnon sisältöalueet

- Suhdannetilanne
- Julkisen velan kehitys
- Valtiovarainministeriön ennusteen realistisuus
- Hallituksen finanssipoliittiset tavoitteet
- Finanssipolitiikan mitoitus
- Menokehysjärjestelmän noudattaminen

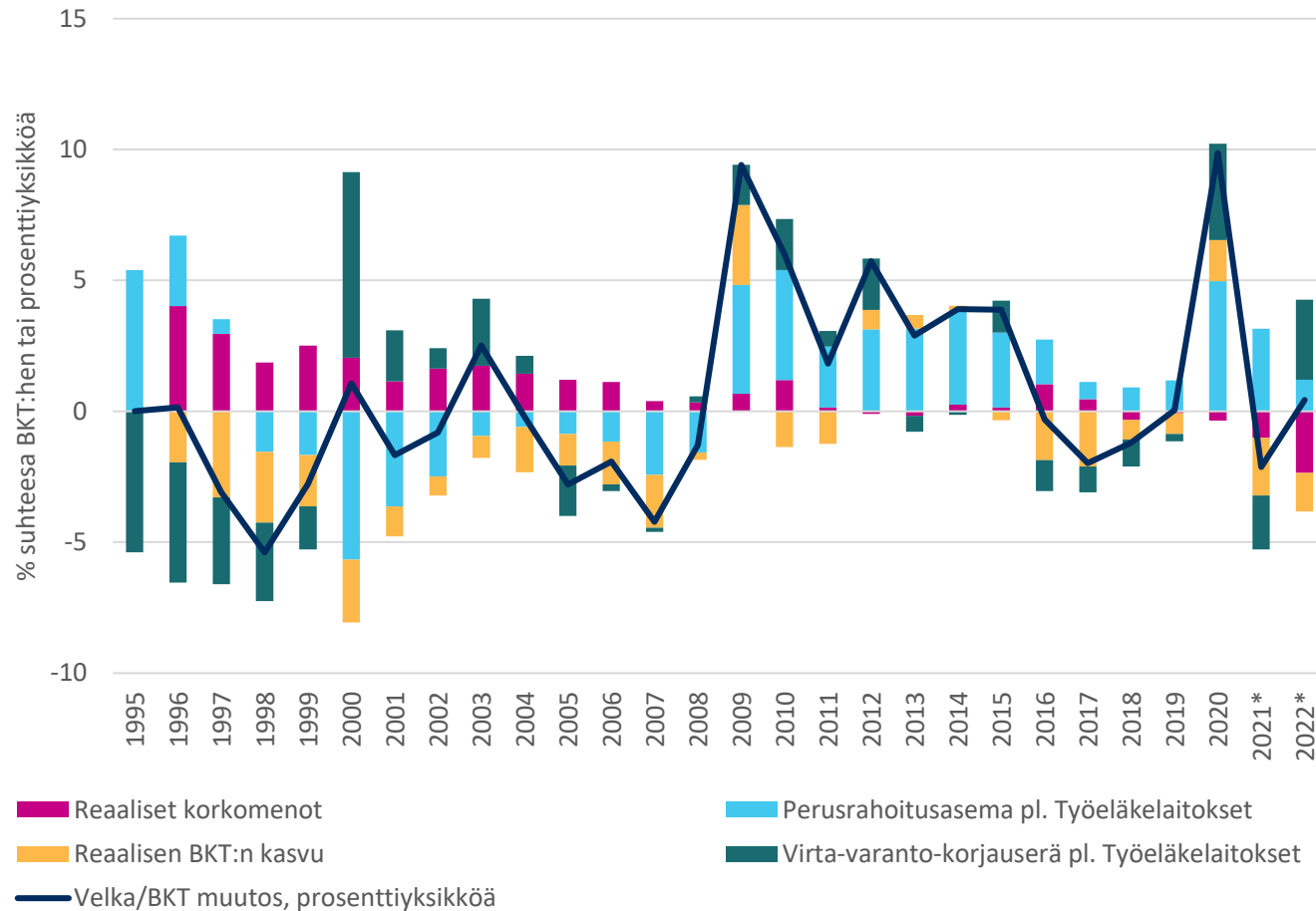
Suomen talouden suhdannenäkymä on heikko

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)
2023												
10		-1,20		-1,69		-1,22	-1,94	-1,45			-0,51	
9	-2,04	-1,00	1,63	-1,58		-1,11	-1,66	-1,55	-0,31	-0,26	-0,82	-0,76
8	-2,00	-1,04	1,68	-0,87	0,53	-0,74	-1,37	-1,32	0,03	-0,06	-0,44	-0,49
7	-2,00	-0,95	2,11	-1,03	-0,35	-0,79	-1,38	-1,33	-1,37	-0,16	-1,11	-0,71
6	-2,12	-0,81	2,01	-0,97	2,37	-0,76	-0,92	-1,12	-0,31	0,00	-0,30	-0,26
5	-1,92	-0,55	2,25	-1,07	0,99	-0,61	0,02	-0,81	-0,04	0,13	-0,18	-0,21
4	-1,71	-0,48	2,77	-0,91	0,27	-0,50	-0,97	-0,84	0,03	0,00	-0,12	-0,20
3	-1,47	-0,54	2,77	-1,50	1,19	-0,35	-0,49	-0,79	0,10	0,07	0,00	-0,09
2	-1,20	-0,15	3,19	-1,62	0,37	-0,56	-0,73	-0,39	-0,10	0,24	-1,16	-0,06
1	-0,94	-0,30	3,00	-1,79	0,60	-0,72	-0,83	-0,19	0,04	0,42	-1,36	-0,02
2022												
12	-1,41	0,02	3,33	-2,77	0,66	-0,56	-0,41	-0,47	-0,17	0,36	-1,96	-0,13
11	-1,43	0,12	3,33	-2,55	1,42	-0,57	-0,24	-0,49	0,94	0,54	-1,23	0,11
10	-0,56	0,16	2,95	-2,73	0,53	-0,50	0,01	-0,26	1,14	0,70	-1,37	0,15
9	-0,12	0,91	2,86	-2,90	1,51	-0,56	0,17	0,04	0,95	0,83	-1,82	0,37
8	0,31	0,58	2,62	-2,16	1,35	-0,65	-0,33	0,23	0,30	0,89	-1,87	0,35
7	0,69	0,61	2,72	-2,32	0,73	-0,12	-0,58	0,52	0,29	0,93	-0,14	0,47
6	1,30	1,12	2,72	-2,04	1,02	0,17	-0,38	0,79	0,48	1,03	-0,14	0,74
5	1,44	1,45	2,34	-1,60	1,09	-0,09	-0,35	1,07	0,92	1,18	-0,43	0,86
4	2,13	1,57	1,73	-1,63	1,68	-0,12	0,49	1,18	1,62	1,42	-0,51	1,06
3	2,67	1,54	1,78	-1,30	1,64	0,28	0,71	1,24	1,03	1,39	-0,60	1,14
2	2,17	1,67	1,16	0,73	1,25	0,58	1,11	1,70	1,69	1,11	-0,29	1,32
1	1,82	1,01	1,12	0,38	1,38	0,58	1,02	1,44	1,50	1,07	0,27	1,15

Finanssipolitiikan valvonnan suhdannetilanteen lämpökartta (3.11.2023). Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto ja finanssipolitiikan valvonnan (FV) laskelmat (Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021).

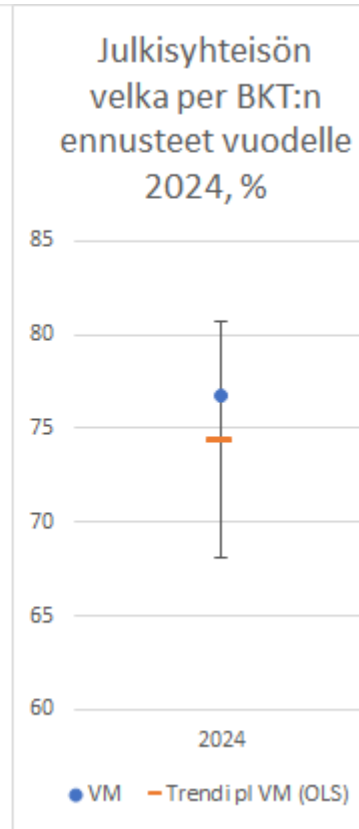
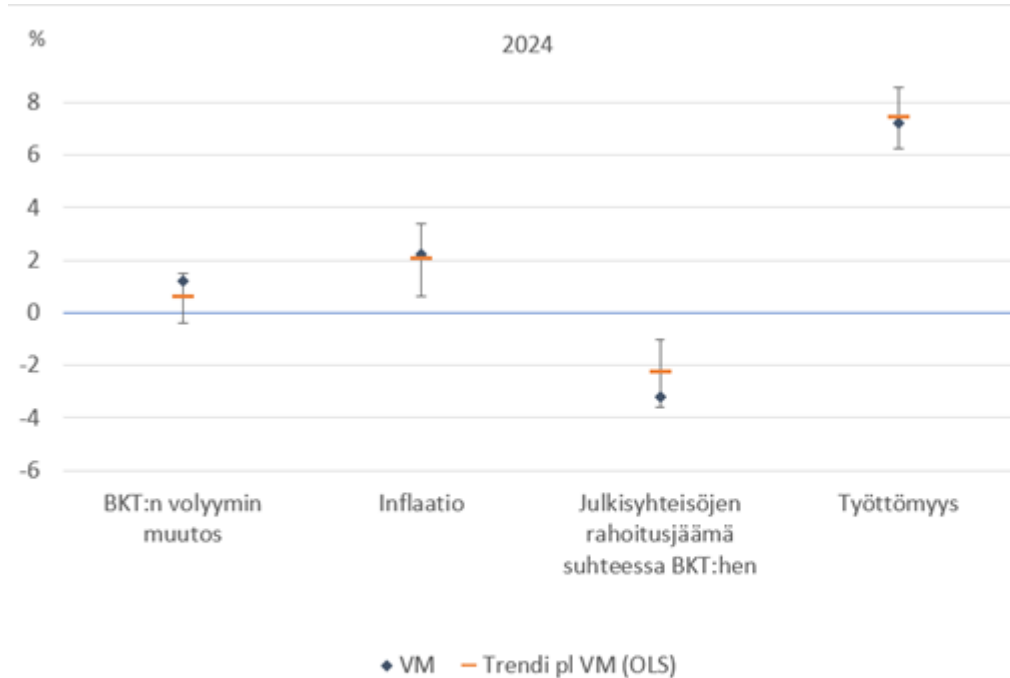
- Suhdannetilän viileneminen on jatkunut kuluvana vuonna
- Tärkeimmät taustalla vaikuttavat tekijät:
 - korkea inflaatio
 - aiempaa korkeammat korot
 - Venäjän hyökkäyssodan seuraamukset
 - kasvanut epävarmuus
- Heikko kehitys jatkuu vuonna 2024. Toipuminen näyttää hitaammalta kuin aiemmin toivottiin.

Suomen julkisyhteisöt ovat velkaantuneet erityisesti finanssikriisistä lähtien



- Suomen velan suhdetta BKT:hen on kasvattanut erityisesti alijäämä ilman korkomenoja (perusalijäämä).
- Reaaliset korkomenot nousussa tulevina vuosina

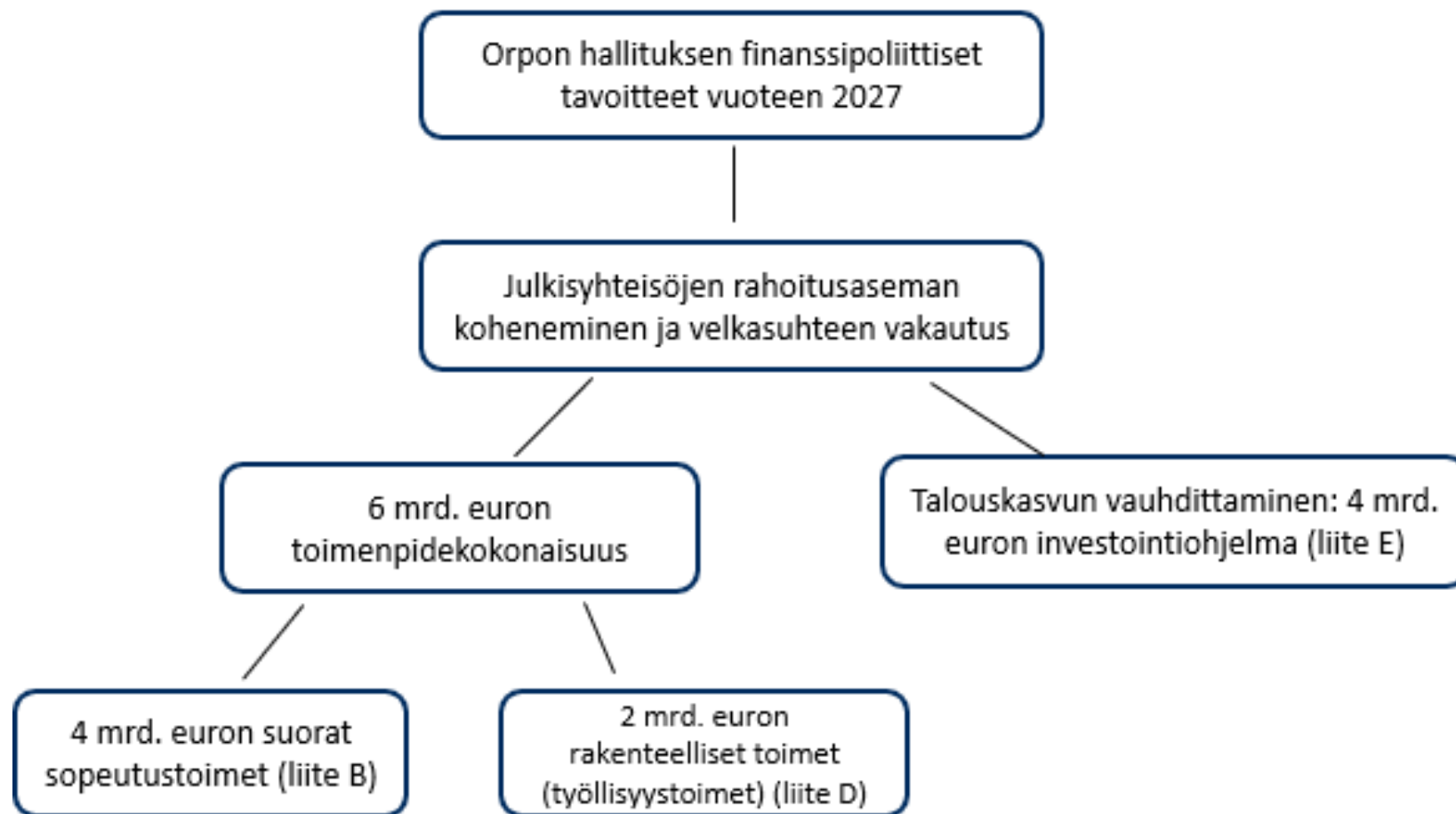
Valtiovarainministeriön talousennuste on realistinen – BKT:n ennuste (2024) muita ennustajia optimistisempi



- VM:n BKT:n volyymin muutoksen ennuste on 1,2 prosenttia vuonna 2024, mikä on konsensusennustetta (0,55 prosenttiyksikköä) optimistisempi
- Inflaation ja työttömyyden osalta VM:n ennuste on lähellä konsensusta
- VM:n julkisen talouden ennusteet sen sijaan muita ennustajia pessimistisempiä
 - Rahoitusjäämä (0,9 prosenttiyksikköä)
 - Velka per BKT (2,4 prosenttiyksikköä)

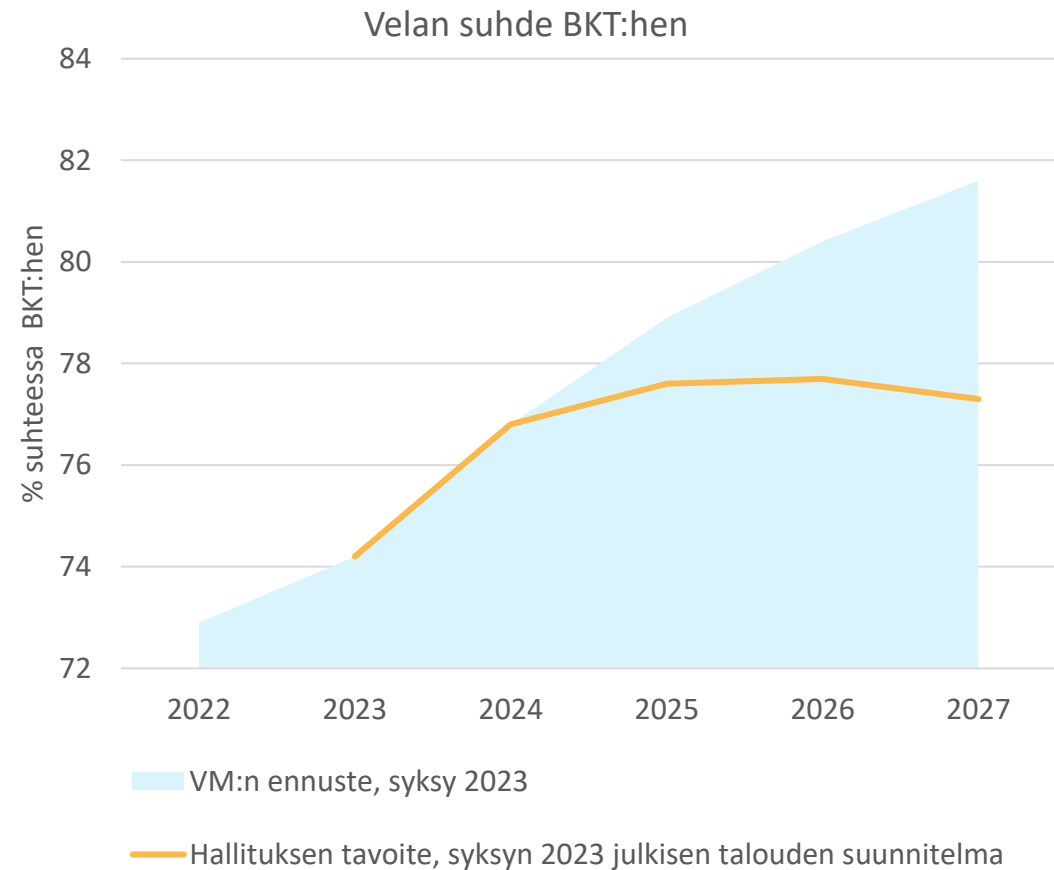
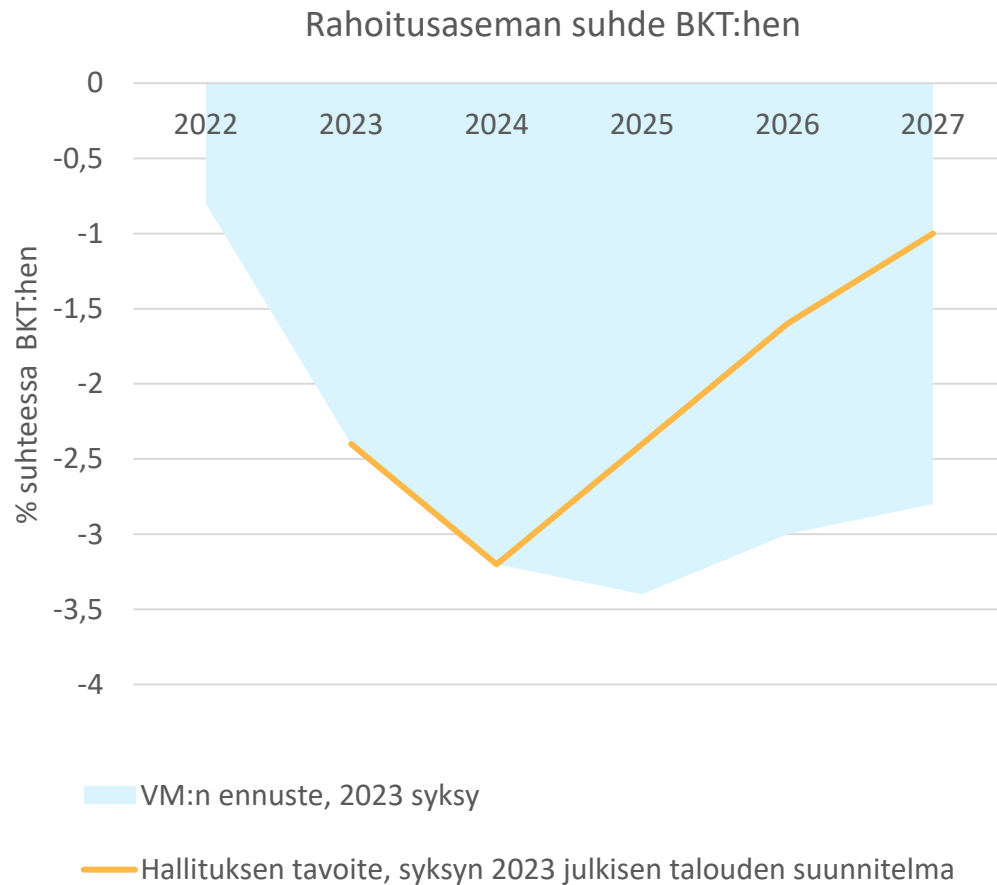
Valtiovarainministeriön ennusteet BKT:n volyymin muutokselle, inflaatiolle, julkisyhteisöjen rahoitusasemalle ja velkasuhteelle, sekä työttömyysasteelle; vastaavat konsensusennusteiden arvot VM:n ennusteen julkaisuajankohtana sekä 95 prosentin ennustevalit. Lähteet: Ennusteiden tekijät, Finanssipolitiikan valvonta.

Hallitus tavoittelee julkisen talouden lähes tasapainottumista ja velkaantumisen taittamista

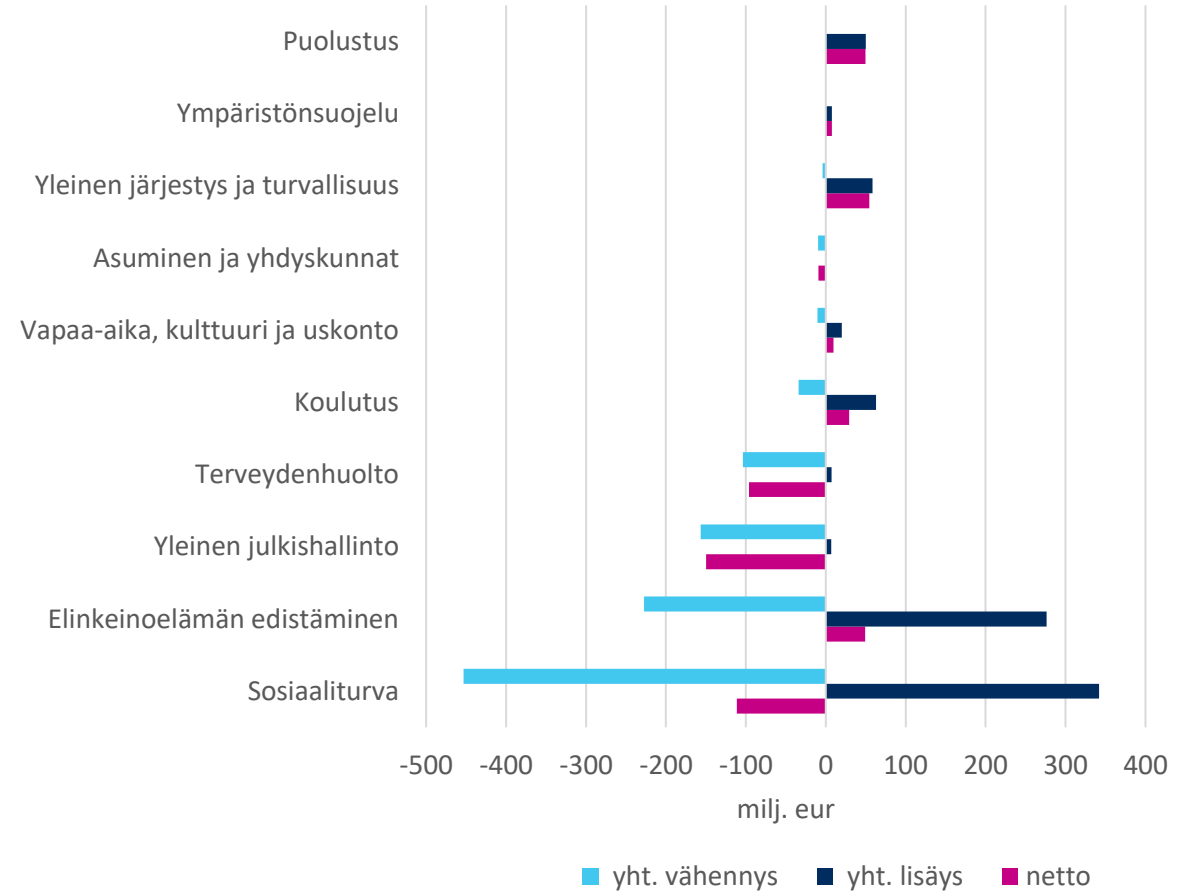
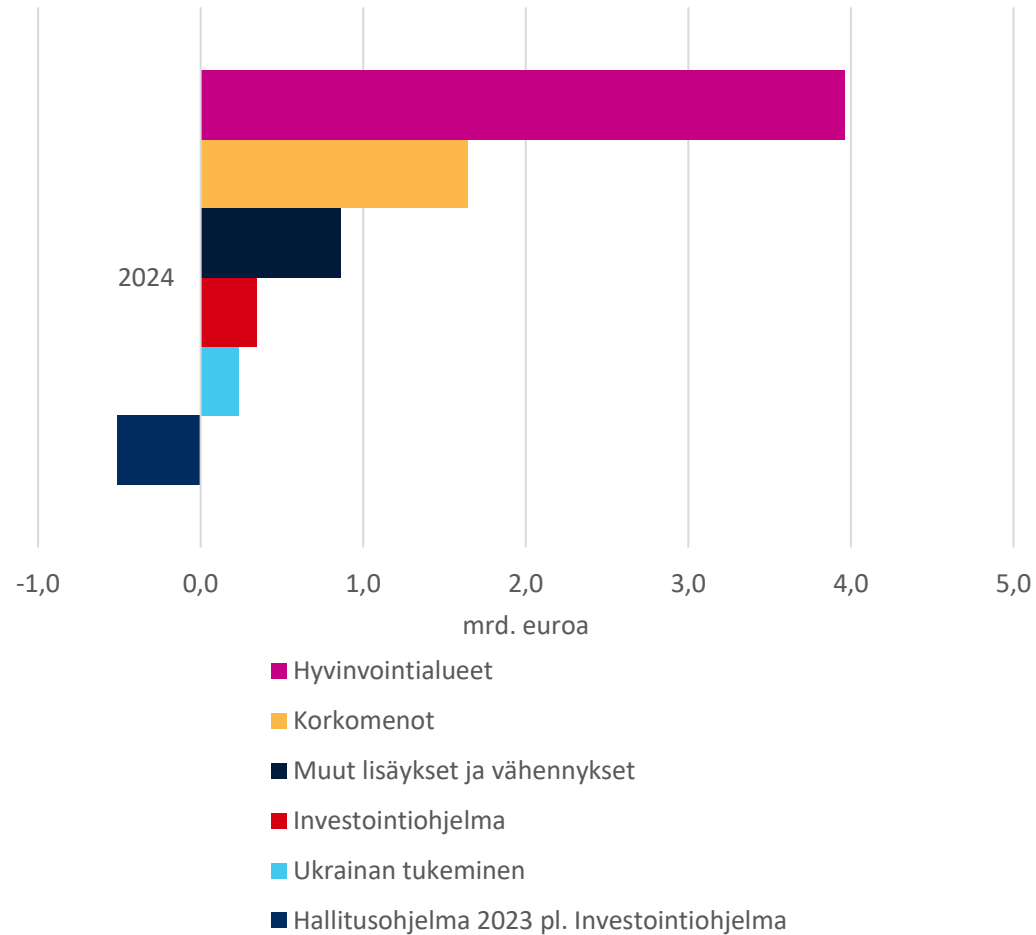


Hallituksen finanssipoliittiset tavoitteet. Lähde: Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma ja finanssipolitiikan valvonta.

Hallituksen asettamien tavoitteiden toteutuminen on epätodennäköistä valtiovarainministeriön ennusteen valossa



Hallitusohjelman menosopeutusten mittakaava pieni menopaineisiin nähden vuonna 2024

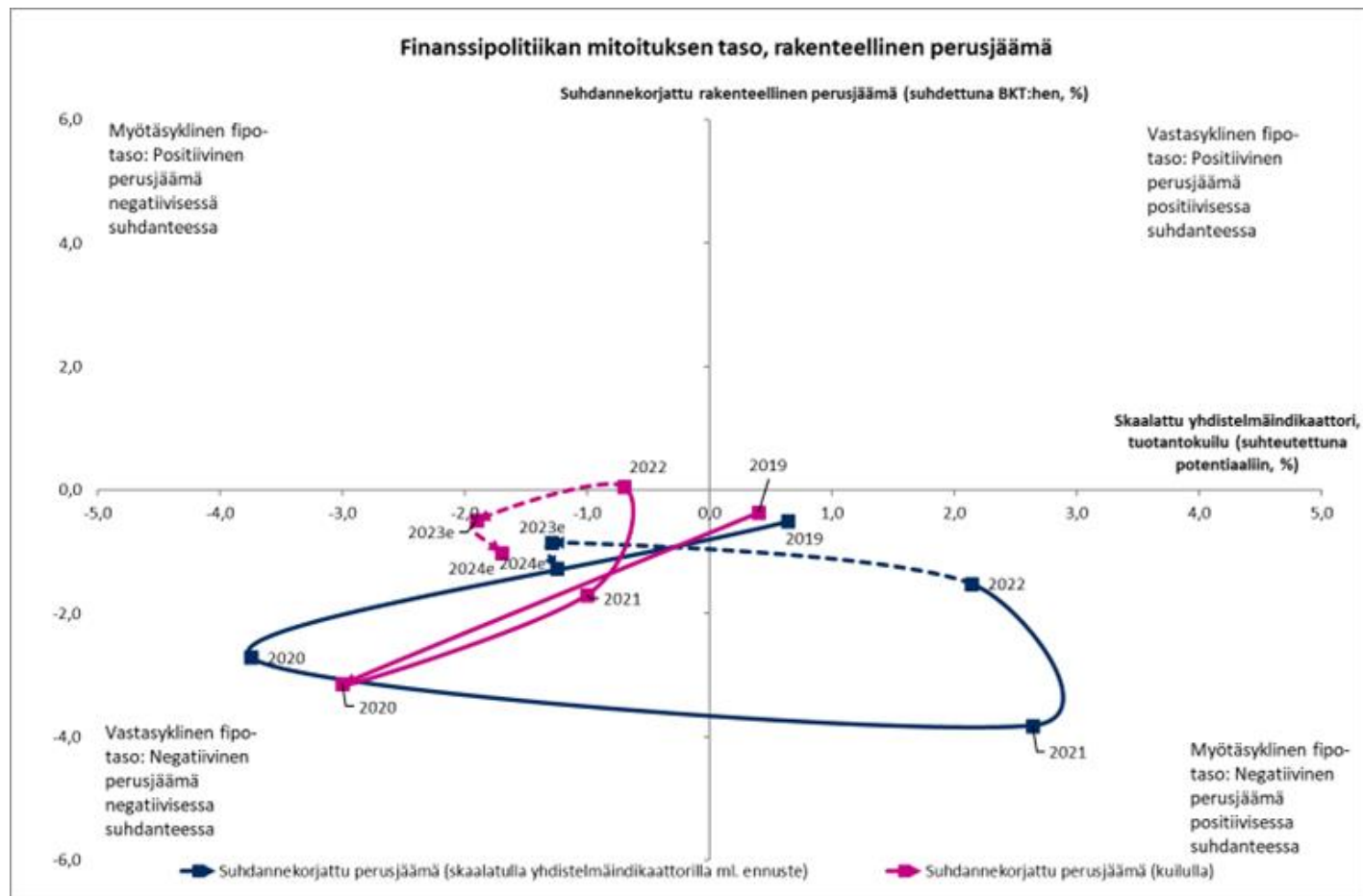


Lähde: Talousarvioesitys 2024 (9.10.2023) ja finanssipolitiikan valvonnan laskelmat. Kuvioissa on esitetty muutokset eduskunnan kirjelmän mukaiseen vuoden 2023 varsinaiseen talousarvioon.

Kuuden miljardin euron toimenpidekokonaisuus ei kata hallituksen koko finanssipolitiikkaa

- Kuuden miljardin euron vahvistamistavoite julkiseen talouteen on lähtökohtaisesti perusteltu tavoite, ottaen huomioon julkisen talouden rakenteellinen alijäämäisyys
- Kuuden miljardin euron toimenpidekokonaisuuden ulkopuolelle jää olennaisia finanssipoliittisia päätöksiä
 - Investointiohjelman toteuttaminen vie julkista taloutta kauemmaksi hallituksen tavoittelemasta kehityksestä 2024-2027. Lisäksi ohjelma ulottuu vaalikauden yli.
 - Julkisen talouden tulojen kehitykselle ei ole asetettu sellaista linjausta, joka tukisi hallituksen julkisen talouden tavoitteen toteutumista vuodelle 2027: alijäämä -1 % / BKT.
→ riski, että finanssipolitiikan kokonaisvaikutukset jäävät olennaisesti toimenpidekokonaisuuden mukaisesta 6 miljardista – joka jo itsessään sisältää paljon epävarmuuksia
- Suoran sopeutuksen keinovalikoima on suhteellisen rajoittunut; todennäköinen tarve lisätoimiin ja keinovalikoiman laajentamiseen

Hieman elvyttävä finanssipolitiikan taso sopii heikkoon suhdannenäkymään – edellyttäen, että inflaatio laantuu



- Rakenteellinen jäämä laskettu seuraavasti:
 - Nimellinen jäämä (Tilastokeskus (vuoteen 2022), VM:n ennuste (vuodet: 2023-2024))
 - Suhdanneindikaattori (VM:n tuotantokuilun estimaatti, ja FV:n yhdistelmäindikaattori)
- Vuosina 2023 ja 2024 sama käsitys suhdanteesta (erotus vuosina 2021, 2022 säilyy)
- Vastasyklinen fipo-taso, eli negatiivinen perusjäämä negatiivisessä suhdanteessa vuosina 2023-2024

Finanssipolitiikan mitoitus suhteessa suhdanteeseen: tuotantokuilun ja lämpökartan suhdanneindikaattorin perusteella laskettu rakenteellinen perusjäämä peilattuna tuotantokuilun ja lämpökartan suhdanneindikaattorin mukaiseen suhdanteeseen vuosina 2019–2024. Lähde: Valtiovarainministeriö (2023) ja finanssipolitiikan valvonta.

Valtion menokehys asetettiin osin hallitusohjelman linjausten vastaisella tavalla

- Hallituksen investointiohjelma on lisätty kehykseen nk. rakennekorjauksena
 - Hallitusohjelman kirjauksen ja kehysjärjestelmän periaatteiden vastainen menettely
 - Johtaa siihen, että asetettu valtion menokehys antaa puutteellisen kuvan hallituksen suunnittelemista kehysmenoista vaalikaudelle, ja vaalikauden aikana hämärtää hallituksen menopäätösten vaikutusta kehystasoon
 - Johtaa käytännössä erityiskohteluun osalle valtion investointeja kehysjärjestelmässä
 - Kehysperiaatteiden (ja HO:n) mukainen tapa olisi ollut nk. kehysvaraus
- Hallitusohjelman mukainen ”*pysyvien määrärahapäätösten johdosta vuonna 2027 kehyksen piiriin kuuluvat menot ovat 1,5 mrd. euroa pienemmät kuin 23.3.2023 päätetyssä valtiontalouden kehyksessä*” ei todellisuudessa toteudu kehyspäätöksessä, vaikka JTS:n tiedot näin antavat ymmärtää
 - JTS:ssä esitetyissä tiedoissa sisällytetään myös kehyksen ulkopuolisiin menoihin kohdistuvat säästöt kehysmenoja koskeviin vaikutuksiin

Kiitos!



Tack!