



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Keskipitkän aikavälin kehitysarviot julkisen talouden suunnittelussa



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus
**Keskipitkän aikavälin kehitysarviot
julkisen talouden suunnittelussa**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-476-7 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-476-7
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-476-7](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-476-7)

HELSINKI 2019

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUVUT 1-2, GETTYIMAGES
LUKU 3, VTV, VALOKUVAAJA LARI JÄRNEFELT

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Dnro 362/51/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen keskipitkän aikavälin kehitysarvioita julkisen talouden suunnittelussa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2022.

Helsingissä 21. marraskuuta 2019

Matti Okko
johtaja

Ville Haltia
johtava finanssipolitiikan tarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena olivat valtiovarainministeriössä laadittavat julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot. Keskipitkällä aikavälillä tarkoitetaan tässä yhteydessä kuluven vuoden ja neljä seuraavaa vuotta kattavaa ajanjaksoa. Kehitysarvioita käytetään julkisen talouden ja finanssipoliittikan suunnittelussa ja tavoitteenasettelussa. Tarkastuksessa arvioitiin finanssi-poliittisen päätöksenteon perustana olevaa tietopohjaa ja sen luotettavuutta, avoimuutta ja läpi-näkyvyyttä. Lisäksi selvitettiin, miten keskipitkän aikavälin reaalitalouden kehitysarvioissa so-vellettavat menettelyt vaikuttavat julkisen talouden kehitysarvioihin ja niiden luotettavuuteen.

Tarkastuksen perusteella tuotantokuiluarvioiden merkittävä tarkentuminen jälkikäteen heikentää julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden luotettavuutta. Kehity-sarvioiden perustana käytettävien suhdannetilannearvioiden laadintamenetelmiä tulisikin ke-hittää paremmiksi ja monipuolisemmiksi. Keskipitkän aikavälin kehitysarvioissa käytettävät ennustemenetelmät poikkeavat olennaisesti lyhyen aikavälin ennustemenetelmistä. Menetel-mäkuvauksissa olisi jatkossa syytä esittää kattavasti myös keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden ominaispiirteet. Kehitysarvioiden raportointia on jatkossa selkeytettävä huomioiden eduskunnan budjettivallan turvaava riittävä tiedonsaanti.

Keskipitkän aikavälin kehitysarviot on kuvattu puutteellisesti valtiovarainministeriön menetelmäkuvauksissa

Valtiovarainministeriön julkaisemista menetelmäkuvauksista puuttuu keskipitkän aikavälin näkö-kulma ja sen erityispiirteiden kuvaaminen. Ne olisi syytä lisätä menetelmäkuvauksiin. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot perustuvat tarjontalähtöisiin menetelmiin eli mak-rotalouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioon ja edelleen arvioihin potentiaalisen tuotannon sekä tuotantokuilun tasosta ja kehitymisestä. Tuotantokuilulla tarkoitetaan havaitun brutto-kansantuotteen ja potentiaalisen tuotannon eroa. Potentiaalisen tuotannon taso kuvaa brutto-kansantuotteen tasoja tilanteessa, jossa talous ei ole nousu- eikä laskusuhdanteessa.

Tarkastuksen perusteella valtiovarainministeriöllä on käytössään tarvittava asiantuntemus ja vakiintuneet laskentakehikot julkisen talouden kehitysarvioiden laatimiseksi. Kehitysarviot laaditaan hyvin yksityiskohtaisella tasolla. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitys-arvioiden laadinnassa noudatetaan valtiovarainministeriön julkaisemia menetelmäkuvauksia sekä Euroopan komission ohjeistusta. Komission ohjeessa on esitetty muun muassa kriteerit päätösperäisten toimien vaikutusten huomioimisesta talousennusteissa. Kriteereistä huolimatta päätösperäisten toimien vaikutusten sisällyttäminen ennusteisiin ja kehitysarvioihin on aina jossain määrin tulkinnanvaraista ja vaatii asiantuntijaharkintaa. Tarkastuksessa ei havaittu mer-kittäviä puutteita noudatetuissa käytännöissä. Päätösperäisten toimien vaikutuksia seurataan valtiovarainministeriössä myös jälkikäteen.

Keskipitkän aikavälin kehitysarvioita koskevat samat laatijoiden riippumattomuutta turvaavat menettelyt kuin lyhyen aikavälin ennusteitakin. Arviot laaditaan valtiovarainministeriön kansan-taloulosastolla, jonka työjärjestyksen mukaan ennusteprosessiin osallistuvat eivät ota vastaan neuvoja tai ohjeita osaston ulkopuolisilta ennustetta laatiessaan. Koko kansantaloulosastoa johtaa ylijohtaja, joka viime kädessä hyväksyy yksiköiden laatimat ennusteet ja kehitysarviot itsenäisesti.

Tuotantokuiluarvioiden laadinnassa on epäjohtonmukaisuutta

Potentiaalisen tuotannon tasoa ja kehittymistä arvioidaan valtiovarainministeriössä EU:n jäsenmaiden ja komission yhdessä kehittämällä niin sanotulla komission menetelmällä. Tarkastuksessa havaittiin, että komission ylläpitämän mallin päivittämisen ja ministeriön kehitysarvioiden laadinnan ajallisista eroavaisuuksista johtuen on mahdollista, että julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot perustuvat potentiaalisen tuotannon päivittämättömään laskentamalliin. Tämä saattaa heikentää keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laatua.

Valtiovarainministeriössä tehdyt oletukset tuotantokuilun umpeutumisesta keskipitkän aikavälin päättyessä ovat vaihdelleet ilman selkeitä perusteluja. Tämä voi aiheuttaa epäjohtonmukaisuutta ja heilahtelua reaalityalouden kehitysarvioihin ja edelleen julkisen talouden meno- ja tuloarvioihin keskipitkällä aikavälillä.

Kun komission mallia sovelletaan kansallisten kehitysarvioiden perustana, on huolehdittava mallin ajantasaisuudesta ja nykyistä avoimemmin perusteltava oletus vallitsevasta suhdanteesta (tuotantokuilun suuruudesta) ennustehorisontin lopussa.

Reaaliaikaisen tuotantokuilun arviointimenetelmää on mahdollista parantaa

Komission menetelmän puutteeksi on osoittautunut se, että arviot potentiaalisesta tuotannosta tarkentuvat jälkikäteen. Näin ollen myös julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden taustalla oleva talouden tilannekuva (tuotantokuiluarvio) muuttuu usein merkittävästi jälkikäteen.

Mahdollisimman reaaliaikaista julkisesti saatavilla olevaa suhdanneindikaattoriaineistoa hyödyntämällä olisi todennäköisesti mahdollista parantaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin perustana toimivaa talouden tilannekuvaa verrattuna nykyiseen käytäntöön, missä tukeudutaan ainoastaan komission potentiaalisen tuotannon laskentamalliin. Samoihin johtopäätöksiin on päädytty useissa viimeaikaisissa tutkimuksissa. Useissa muissa maissa käytetäänkin komission menetelmän rinnalla vaihtoehtoisia arviointimalleja.

Valtiovarainministeriön tulisi kehittää ja laajentaa suhdanteen arvioinnissa käytettäviä menetelmiä nykyisestä, jotta parannetaan julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden luotettavuutta ja siten mahdollistetaan finanssipolitiikan suhdanteeseen sopiva tavoitteenasettelu nykyistä paremmin.

Keskipitkän aikavälin talousnäkyvien raportointikäytännöt ovat vaihdelleet ja perustuvat Euroopan unionin lainsäädännön minimivaatimuksiin

Keskipitkän aikavälin talousnäkyvien raportointikäytännöt ovat kehittyneet vastaamaan lainsäädännön vaatimuksia vuonna 2019 päättyneen hallituskauden aikana. Raportointia ohjaavat pitkälti Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksessa sekä finanssipoliittisessa sopimuksessa, budjettikehysdirektiivissä ja budjettien ennakoalvonta-asetuksessa esitetyt raportointivaatimukset.

Jotta raportointi tukisi paremmin hallituksen ja eduskunnan päätöksentekoa, olisi sitä syytä selkeyttää erityisesti määrittelemällä julkisen talouden suunnitelmassa esitettävien erilaisten kehitysuriin sisällöt ja keskinäiset suhteet nykyistä selkeämmin. Lisäksi raportointiin olisi lisättävä kuvausta julkisen talouden tulo- ja menoarvioiden epävarmuudesta, muun muassa merkittävien päätösperäisten toimien vaikutusarvioiden luotettavuudesta ja merkityksestä julkisen talouden tasapainotavoitteen saavuttamiselle. Keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden historiallista luotettavuutta olisi hyvä käsitellä myös vuosittain valtiovarainministeriön julkaisemassa ennustepoikkeamaraportissa.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö

1. täydentää reaaliaikaisen suhdannetilannearvion laadintamenetelmiä julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioita varten, esimerkiksi hyödyntämällä tuotantopanosten käyttöasteita kuvaavia indikaattoreita arvioinnissa
2. täydentää menetelmäkuvauksia ja ennustepoikkeamaraportteja siten, että ne kattavasti kuvaavat myös keskipitkän aikavälin kehitysarviot
3. kehittää keskipitkän aikavälin kehitysarvioita koskevaa raportointia siten, että eri kehitysarat on selkeästi määritelty ja vertailtavissa, ja että suunnitteilla olevien toimenpiteiden arvioidut vaikutukset julkisen talouden rahoitusasemaan kuvataan tavoiteurissa systemaattisesti.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Onko valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin kehitysarviot laadittu johdonmukaisesti ja parhaita käytettävissä olevia menettelyjä noudattaen?	13
2.1 Ennustemenetelmien kuvauksesta puuttuu keskipitkän aikavälin näkökulma	13
2.2 Julkisen talouden tulojen ja menojen kehitysarviot poikkeavat merkittävästi toteutuneesta kehityksestä keskipitkällä aikavälillä	19
2.3 Potentiaalisen tuotannon arviointimenetelmä ei sovellu hyvin julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden perustaksi	25
3 Antavatko valtiovarainministeriön raportointikäytännöt oikean ja riittävän kuvan julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä?	39
3.1 Keskipitkän aikavälin kehitysarvioista raportoidaan lakien ja asetusten mukaisesti	39
3.2 Kehitysurien vaihtuvat määritelmät heikentävät niiden käytettävyyttä päätöksenteon perustana	40
Liite: Miten tarkastettiin	43
Viitteet	47



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuskohteena olivat valtiovarainministeriön tuottamat julkisen talouden keskipitkän aikavälin ($t+3$ ja $t+4$ vuotta, missä t = kuluva vuosi) kehitysarviot. Kehitysarviota käytetään keskipitkän aikavälin budjettisuunnittelun perustana sekä finanssipolitiikan liikkumavaran arviointiin ja tavoitteenasetteluun. Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan kysymyksiin siitä, onko keskipitkän aikavälin kehitysarviot laadittu johdonmukaisesti ja parhaita käytettävissä olevia menettelyjä noudattaen sekä siitä, antavatko raportointikäytännöt oikean ja riittävän kuvan julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä.

Tarkastusaiheen valtiontaloudellinen ja julkistaloudellinen merkitys on suuri. Finanssipolitiikan mitoituksella, johon julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot vaikuttavat, on merkittävä vaikutus julkisen talouden rahoitustasapainoon ja velanottotarpeeseen. Finanssipolitiikan mitoituksella on myös vaikutusta kansantalouteen. Oikein ajoitetulla elvyttävällä finanssipolitiikalla voidaan lieventää kansantalouden laskusuhdannetta. Vastaavasti kiristävällä finanssipolitiikalla voidaan hillitä kansantalouden ylikuumenemista noususuhdanteessa. Mahdollisten virhearvioiden hinta voi siten nousta korkeaksi.

Kehitysarvioiden laatimiseksi ja raportoimiseksi valitut menettelyt vaikuttavat välillisesti hallituksen ja eduskunnan päätöksentekoon sekä talouspoliittiseen keskusteluun. Siksi on olennaisen tärkeää, että julkisen talouden näkymistä välittyy oikea ja riittävä kuva. Mahdolliset epäjohdonmukaisuudet tai puutteet kehitysarvioiden laadintamenettelyissä heikentävät hallituksen ja eduskunnan päätöksenteon tietoperustaa. Siksi on tärkeää, että kehitysarvioiden laadinnassa hyödynnetään uusinta tutkimustietoa ja parhaksi todettuja menetelmiä. Lisäksi sovellettavien menetelmien tullee olla läpinäkyvästi ja avoimesti kuvattuja ja kehitysarvioihin liittyvä epävarmuus on tuotava riittävän kattavasti esiin.

Tarkastuksessa arvioitiin keskipitkän aikavälin talouden kehitysarvioiden laadinnassa sovellettavien menetelmien ja käytäntöjen johdonmukaisuutta sekä raportoinnin läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Erityisesti tarkoituksena oli lisätä läpinäkyvyyttä julkisyhteisöjen menojen ja tulojen keskipitkän aikavälin kehitysarvioista sekä selvittää, miten keskipitkän aikavälin reaali-talouden kehitysarvioissa sovellettavat menettelyt vaikuttavat julkisen talouden kehitysarvioihin ja niiden luotettavuuteen. Tarkastus kytkeytyy tarkastusviraston omassa valtion- ja kansantalouden riskianalyyseissä riskeihin julkisen sektorin tulo- ja menokehityksen epäsuhdasta ja julkisen talouden kokonaisuuden hallinnan vaikeutumisesta.

Tarkastus perustui pääasiallisesti valtiovarainministeriön tuottamiin laskelmiin ja raportteihin. Julkisen talouden kehitysarvioiden osalta tarkastuksessa hyödynnettiin VM:n tuottamia laskelmia aikavälillä 2007–2019. Keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden johdonmukaisuutta ja parhaiden käytäntöjen mukaisuutta arvioitiin tarkastelemalla kehitysarvioiden laadintamenettelyitä yli ajan sekä sitä, onko arviot toteutettu olemassa olevan ohjeistuksen mukaisesti. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä annetun kuvan riittävyttä arvioitiin analysoimalla laskentamenetelmien ja niihin liittyvän epävarmuuden asianmukaista esittämistä.

Tarkastuksen johtopäätösten ja suositusten avulla valtionvarainministeriössä voidaan kehittää julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laadintaa ja niistä raportointia.

Tarkastusvirasto on aiemmin arvioinut valtiovarainministeriön lyhyen aikavälin ennusteiden luotettavuutta vuosina 2016¹ ja 2018².

Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioilla on keskeinen rooli finanssipolitiikan mitoituksessa



2 Onko valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin kehitysarviot laadittu johdonmukaisesti ja parhaita käytettävissä olevia menettelyjä noudattaen?

Julkisen talouden ennustemenetelmät ja kehitysarvioiden johtaminen makrotalouden ennusteesta on kuvattu menetelmä- ja prosessikuvauksissa. Makrotalouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioista ei kuitenkaan ole laadittu niiden erityispiirteet huomioon ottavaa menetelmäkuvausta. Makrotalouden keskipitkän aikavälin kehitysarvio perustuu tarjontalähtöisiin menetelmiin toisin kuin suhdanne-ennuste. Keskeinen taustamuuttuja niissä on arvio tuotantokuilusta. Tuotantokuiluarvioita laadittaessa noudatetaan EU:n jäsen maiden ja komission yhdessä kehittämää niin sanottua komission menetelmää, joka perustuu kansantalouden tuotantopanoksista johdettuun tuotantofunktio malliin. Keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden ominaispiirteet tulisikin huomioida jatkossa ministeriön menetelmäkuvauksissa.

Tuotantokuiluarvioiden laadinnassa havaitut vaihtelevat käytännöt voivat heikentää julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden luotettavuutta. Komission ylläpitämän mallin päivittämisen ja ministeriön kehitysarvioiden laadinnan ajallisista eroavaisuuksista johtuen on mahdollista, että julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot perustuvat potentiaalisen tuotannon päivittämättömään laskentamalliin. Lisäksi valtiovarainministeriössä tehdyt oletukset tuotantokuilun umpeutumisesta keskipitkän aikavälin päättyessä ovat vaihdelleet ilman selkeitä perusteluja.

Menetelmiä kehittämällä, esimerkiksi reaaliaikaista julkisesti saatavilla olevaa suhdanneindikaattoriaineistoa hyödyntämällä, olisi todennäköisesti mahdollista parantaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin perustana toimivan talouden tilannekuvan arviota verrattuna nykyiseen käytäntöön, missä tukeudutaan ainoastaan komission potentiaalisen tuotannon laskentamalliin. Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön tulisi kehittää ja laajentaa suhdannetilanteen arvioinnissa käytettäviä menetelmiä.

2.1 Ennustemenetelmien kuvauksesta puuttuu keskipitkän aikavälin näkökulma

Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot laaditaan samoja riippumattomuuden periaatteita noudattaen kuin lyhyen aikavälin ennusteetkin

Talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot laaditaan valtiovarainministeriön kansantalouselosastolla. Finanssipoliittisen lain (79/2015)³ ja kansantalouselosaston työjärjestyksen mukaan osaston ennusteet tulee laatia riippumattomasti. Työjärjestyksen mukaan ennusteen riippumattomuuden turvaamiseksi ennusteprosessiin osallistuvat eivät ota vastaan neuvoja tai ohjeita osaston ulkopuolisilta ennustetta laatiessaan. Näitä periaatteita

noudatetaan myös julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvion laadinnassa. Koko kansantalousosastoa johtaa ylijohtaja, joka viime kädessä hyväksyy yksiköiden laatimat ennusteet ja kehitysarviot itsenäisesti. Tarkastusvirasto on tarkastanut ennustetoiminnon riippumattomuutta vuonna 2016. Tarkastuksen mukaan valtiovarainministeriön ennusteet laaditaan tosiasiallisesti riippumattomasti. Tässä tarkastuksessa ei ilmenyt mitään sellaista ennustetoiminnon riippumattomuuteen liittyvää, mikä antaisi aiheutta uusiin huomioihin.

Ennustetyö kansantalousosastolla on organisoitu kahteen eri yksikköön: reaalityöyksikössä laaditaan lyhyen aikavälin (kuluva vuosi eli t , $t+1$ ja $t+2$ vuotta) makrotalouden ennuste ja julkisen talouden yksikössä julkisen talouden ennuste. Keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden ($t+3$ ja $t+4$ vuotta) laatimiseen osallistuu lähtökohtaisesti asiantuntijoita molemmista yksiköistä. Keskipitkän aikavälin makrotalouden kehitysarvio sovitetaan julkisen talouden yksikössä laskettavan potentiaalisen tuotannon asettamaan reunaehtoon, ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot johdetaan edelleen makrotalouden keskipitkän aikavälin kehitysarviosta.

Itsenäisestä asemastaan huolimatta valtiovarainministeriön kansantalousosasto laatii julkisen talouden kehitysarviot yhteistyössä ministeriön vero- ja budjettiosastojen kanssa. Kansantalousosasto hyödyntää muiden osastojen ja ministeriöiden tuottamaa informaatiota kehitysarviota laadittaessa, mutta voi itsenäisesti poiketa muiden laatimista arvioista. Tarkastuksen haastattelujen mukaan ministeriön muiden osastojen asiantuntijoiden kanssa keskusteltaessa pyritään hyvään yhteistyöhön tietojen vaihdossa, mutta ratkaisuvälillä kaikissa ennusteeseen liittyvissä arvioissa on aina kansantalousosastolla. Tulotyöryhmässä, missä kootaan valtiontalouden ja julkisyhteisöjen tuloennusteet ja -arviot, voidaan tehdä muutoksia verotuloarvioihin. Tulotyöryhmän puheenjohtaja tulee kansantalousosastolta, ja tällä hetkellä puheenjohtajana toimii kansantalousosaston ennustepäällikkö. Kansantalousosasto myös muuntaa vero-osastolla tehdyt verotuloarviot keskipitkän aikavälin kehitysarviota varten kansantalouden tilinpidon mukaisiksi.

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto julkaisee vuosittain neljä kokonaistaloudellista ennustetta. Kesällä ja talvella julkistettavissa Taloudellisissa katsauksissaan ministeriö arvioi talouden näkymiä pääsääntöisesti lyhyellä aikavälillä. Keväällä ja syksyllä julkistettavat Taloudelliset katsaukset ovat laajoja ja yksityiskohtaisia analyyseja kansantalouden tilasta ja sen näkymistä. Lyhyen aikavälin lisäksi niissä arvioidaan myös keskipitkän aikavälin näkymiä. Lisäksi pääsääntöisesti keväisin julkaistavassa julkisen talouden suunnitelmassa esitetään julkisen talouden keskipitkän aikavälin tulo- ja menoarviot. Kehyspäätöksien ja EU:lle laadittavan vakausohjelman perustana käytetään näitä keskipitkän aikavälin kehitysarvioita.

Julkisen talouden kehitysarviot on laadittu menetelmäkuvauksien mukaisesti ja ne on johdettu systemaattisesti perustuen talouden näkymiin

Tarkastuksen perusteella valtiovarainministeriöllä on käytössään tarvittava asiantuntemus ja vakiintuneet laskentakehikot julkisen talouden kehitysarvioiden laatimiseksi. Kehitysarviot laaditaan hyvin yksityiskohtaisella tasolla noudattaen kansantalouden tilinpidon mukaista taloustoimien tili-rakennetta.

Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laadinnassa noudatetaan valtiovarainministeriön julkaisemaa menetelmäkuvausta (VM, 2019)⁴. Tämä sinänsä hyödyllinen, loogisesti etenevä ja ajantasainen dokumentti ei kuitenkaan yksinään riitä tarjoamaan läpinäkyvää kuvaa julkisen talouden ennustamisesta, koska siinä viitataan useissa kohdissa reaalitalouden ennusteprosessissa arvioitaviin tuloihin ja menoihin vaikuttaviin makromuuttujiin. Siksi reaalitalouden ennusteprosessia ja -menetelmiä käsittelevän menetelmäkuvausten tulisi olla tarkasteltavissa julkisen talouden menetelmäkuvausten rinnalla. Lyhyen aikavälin reaalitalouden ennusteesta sellaista ollaan ministeriön mukaan kehittämässä⁵.

Lisäksi valtiovarainministeriö julkaisee vuosittain talousarvioesityksen yhteydessä muistion budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyistä (VM, 2018)⁶. Budjettitalouden tuloarviot kattavat verotuloennusteet ja muiden budjettitalouden tuloerien ennusteet, ja ne laaditaan osastojen välisenä yhteistyönä. Koordinoivana elimenä ennustetyössä toimii ministeriön tulotyöryhmä, jossa on ministeriön osastojen lisäksi edustettuna Verohallinto. Työryhmä kokoaa valtiontalouden ja julkisyhteisöjen tuloennusteet ja -arviot, joita tarvitaan suhdanne-ennusteissa, talousarvio- ja kehysvalmisteluissa sekä keskipitkän ja pitkän ajan skenaariolaskelmissa. Muistiossa esitetään tiiviisti verotuloennusteiden ja muiden tuloennusteiden tekemisen periaatteet sekä tulotyöryhmän rooli budjettitalouden tuloennusteen kokoamisessa. Muistiossa esitetään myös tuloennusteiden laatiminen tulolajikohtaisesti sekä tärkeimmät ennustamiseen liittyvät epävarmuudet kootusti.

Päätösperäisten toimien käsittelyssä on seurattu Euroopan komission ohjeistusta

Kehitysarvioissa huomioidaan päätösperäisten toimien vaikutukset julkiseen talouteen Euroopan komissiossa laadittuun ohjeistukseen (EC, 2016)⁷ perustuen. Komission ohjeessa on esitetty kriteereitä, joiden perusteella toimien vaikutusten huomioimisesta talousennusteissa tulisi päättää. Kriteereistä huolimatta päätösperäisten toimien vaikutusten sisällyttäminen ennusteisiin ja kehitysarvioihin on aina jossain määrin tulkinnanvaraista ja vaatii asiantuntijaharkintaa. Esimerkiksi kuntien omia säästötoimia ei pääsääntöisesti huomioida kehitysarvioissa, mutta valtion kuntiin kohdistamat ja menorajoitteeseen sisältyvät toimet huomioidaan, vaikka niiden täytäntöönpano on usein kuntien päätäntävällässä eikä niiden toteutumisesta näin ollen ole varmuutta.

Pääsääntöisesti päätösperäisten toimien vaikutukset huomioidaan kehitysarvioissa siinä vaiheessa, kun niiden toteuttamisesta on tehty päätös ja niiden vaikutukset ovat riittävällä varmuudella arvioitavissa. Tarkastuksen perusteella ennusteprosessissa arvioidaan huolellisesti päätösperäisten toimien huomioimista kehitysarvioissa. Tarkastuksessa ei havaittu merkittäviä puutteita noudatetuissa käytännöissä.

Päätösperäisten toimien vaikutuksia seurataan myös jälkikäteen valtiovarainministeriössä. Yleisesti ottaen vaikutusarvioiden laatua sekä arvioiden toteutumisen ja vaikutusten ajoittumisen systemaattista jälkikäteistä seuranta tulisi kuitenkin edelleen parantaa, jotta vaikutukset koko julkisen talouden tasapainoon tulisivat mahdollisimman luotettavasti arvioituiksi. Läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisäämiseksi valtiovarainministeriön voisi olla hyvä myös määrittellä komission ohjeistusta yksityiskohtaisemmat ja maakohtaiset päätöksentekoprosessit paremmin huomioon ottavat ohjeet ja kriteerit siitä, kuinka päätösperäisten toimien arvioidut vaikutukset huomioidaan ennusteissa ja kehitysarvioissa.

Reaalitalouden menetelmäkuvaus tulisi olla tarkasteltavissa julkisen talouden menetelmäkuvausten rinnalla

Ohjeet päätösperäisten toimien huomioimisesta ennusteissa eivät ole yksiselitteisiä

Päätösperäisten toimien vaikutukset ovat epävarmoja

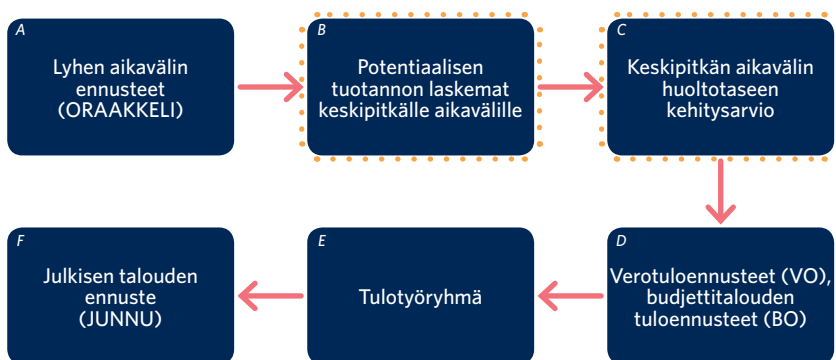
Makrotalouden keskipitkän aikavälin kehitysarvion laadintamenetelmää ei ole kuvattu

Kansantalousosaston laatima makroennuste on tärkeä lähtökohta julkisen talouden ennusteiden ja kehitysarvioiden laadinnassa. Valtaosassa verotuloennusteista veropohjan kehitystä ennustetaan makrotaloudellisten suureiden kehityksen avulla, ja niillä on merkittävä vaikutus myös useiden muiden tulo- ja menoerien kehitysarvioihin. Makroennusteen merkitys eri tulo- ja menolajien kehityksen arvioinnissa vaihtelee tulo- ja menolajikohtaisesti ja jossain määrin myös tilanteen mukaan. Ennusteprosessissa korostuvatkin makroennusteen ohella muun muassa virkamiesten näkemykset, jotka muodostuvat asiantuntijavuorovaikutuksen ja valmistelijoiden vastuualueensa erityispiirteiden tuntemuksen kautta.

Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot nojaavat pitkälti keskipitkän aikavälin tarjontalähtöiseen makrotalouden kehitysarvioon, oletukseen muuttumattomasta politiikasta sekä arvioon palvelutarpeen ja väestön ikärakenteen muutoksista. Makrotalouden keskipitkän aikavälin kehitysarvio vuosille $t+3$ ja $t+4$ perustuu arvioihin potentiaalisen tuotannon ja tuotantokuilun tasosta ja kehittämisestä. Tässä suhteessa keskipitkän aikavälin kehitysarvioissa sovellettavat menetelmät poikkeavat olennaisesti lyhyen aikavälin kysyntälähtöisistä ennusteista. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden läpinäkyvyyden kannalta olennaista on, että keskipitkän aikavälin huoltotasearvio ja sen taustalla olevat arviot potentiaalisesta tuotannon tasosta ja tuotantokuilun suuruudesta olisivat avoimesti kuvattuja ja perusteltuja. Tällä hetkellä niistä ei ole olemassa julkisesti saatavilla olevaa kuvausta. Potentiaalisen tuotannon arvioinnin osalta valtiovarainministeriön raporteissa tyydytään viittaamaan EU:n jäsenmaiden ja komission yhdessä kehittämään menetelmään ja siitä laadittuun menetelmäkuvaukseen⁸.

Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot tehdään samoissa laskentakehikoissa kuin lyhyen aikavälin ennusteetkin. Käytännössä siis keskipitkän aikavälin kehitysarvioon laaditaan reaalitalouden huoltotase ja työvoimatase potentiaalisen tuotannon laskelmia hyödyntäen, minkä jälkeen julkisen talouden kehitysarvio kootaan samalla tavoin kuin lyhyen aikavälin ennuste. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laadintaprosessi on esitetty kuviossa 1.

Keskipitkän aikavälin kehitysarvioissa sovellettavat menetelmät poikkeavat olennaisesti lyhyen aikavälin kysyntälähtöisistä ennusteista



Kuvio 1: Julkisen talouden ennusteprosessin kulku (Lähde: VM)

Julkisen talouden lähtökohtana on kysyntäperusteisesti johdettava reaalitalouden suhdanne-ennuste vuosille t , $t+1$ ja $t+2$ (A). Kun suhdanne-ennusteen antamaan talouden kuvaan yhdistetään tarjontalähtöisesti tehtävä arvio potentiaalisesta tuotannon tasosta keskipitkällä aikavälillä (B), voidaan johtaa arvio talouskasvusta vuosille $t+3$ ja $t+4$ (C). Tämä edellyttää oletusta muun muassa siitä, mikä on tuotantokuilun taso vuonna $t+4$. Keskipitkän aikavälin huoltotaseen kysyntäpuolen erät voidaan edelleen johtaa arvioidun talouskasvun perusteella olettamalla esimerkiksi, että talouden rakenne pysyy edellisvuoden kaltaisena (C). Tästä vaiheesta alkaa varsinainen julkisen talouden tulojen ja menojen yksityiskohtainen arvioiminen (D–F).

Julkisen talouden menojen ja tulojen arviointi (D–F) on kuvattu ansiokkaasti menetelmäkuvauksessa ja makrotalouden lyhyen aikavälin ennusteen (A) kuvaus on ministeriön mukaan kehitteillä. Potentiaalisen tuotannon laskentamenetelmät (B) puolestaan määritellään Euroopan komission julkaisemassa menetelmäkuvauksessa. Makrotalouden keskipitkän aikavälin kehitysarvion (C) laadintamenetelmästä ei sen sijaan ole saatavilla kuvausta.

Tarkastuksen perusteella makrotalouden keskipitkän aikavälin kehitysarvio laaditaan hyvin suoraviivaisesti lyhyen aikavälin ennusteen ja potentiaalisen tuotannon arvion määrittelyjen reunaehtojen puitteissa. Käytännössä joudutaan kuitenkin ottamaan kantaa esimerkiksi oletetun kasvun lähteisiin, hintojen kehitykseen sekä vallitsevaan suhdannetilanteeseen ennustehorisontin päättyessä. Nämä oletukset perustuvat asiantuntijaharkintaan, ja oletusten tekemiseen systemaattisesti vaikuttavat tekijät olisi syytä kuvata läpinäkyvästi.

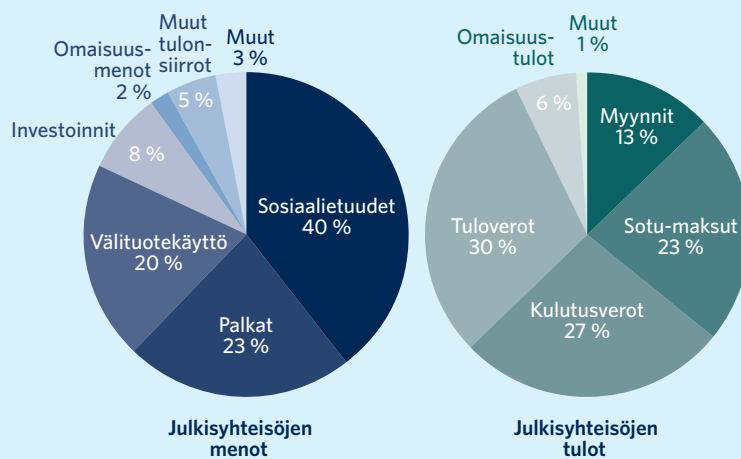
Ne julkisen talouden keskipitkän aikavälin ennusteprosessin osa-alueet, joiden menetelmien avoimuutta ja läpinäkyvyyttä on syytä kehittää, on korostettu kuviossa 1 keltaisella katkoviivalla.

Makrotalouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden läpinäkyvyyttä on syytä parantaa

Laadukkaat julkisen talouden kehitysarviot edellyttävät laadukkaita ja johdonmukaisia makrotalouden kehitysarvioita

Suomen julkisen talouden koon ja kansantalouden rakenteen vuoksi herkkyys makrokehityksessä ilmeneville muutoksille on keskimääräistä suurempi verrattuna moniin muihin EU-maihin.

Sekä julkisen talouden lyhyen aikavälin ennusteet että keskipitkän aikavälin kehitysarviot perustuvat arvioon ennustehorisontilla tapahtuvasta talouden kehityksestä. Arvio tulevasta talouden kehityksestä heijastuu sekä julkisen talouden tulo- että menoarvioihin. Julkisten tulojen ja menojen koostuminen on esitetty kuviossa 2.



Kuvio 2: Julkisyhteisöjen menot ja tulot vuonna 2018. Lähde: Tilastokeskus

Suhdannevaihtelun vaikutukset julkisen talouden rahoitusasemaan ja velanottoon riippuvat siitä, mistä tekijöistä talouden kehitys on lähtöisin. Talouskasvu lisää verotettavia tuloja sekä vähentää suhdanne- luontoisia tulonsiirtoja, sikäli kun kasvu pienentää työttömyyttä. Toisaalta talouskasvu myös lisää julkisen talouden menoja silloin, kun talouskasvun myötä julkisen sektorin palkat, ostopalvelujen hinnat ja tulonsiirtoihin vaikuttavat hintaindeksit nousevat. Näin ollen talouskasvun kokonaisvaikutus julkiseen talouteen riippuukin suhdannetilanteesta sekä talouskasvun lähteistä, jotka määräävät, miten kasvu välittyy hintoihin ja palkkoihin ja edelleen julkisen talouden tuloihin ja menoihin.

Suhdanteella on julkisiin tuloihin suurempi automaattinen vaikutus kuin julkisiin menoihin. Talouskasvu vaikuttaa julkisyhteisöjen verokertymiin ja saatuihin sosiaaliturvamaksuihin erityisesti palkkatulojen kasvun kautta. Jos palkkasumman kasvu johtuu työllisyyden paranemisesta, kasvaa tuloverokertymä suunnilleen samassa suhteessa palkkasumman kanssa. Mikäli palkkasumman kasvun taustalla on keskiansioiden nousu, verotulojen kasvu on valtion ja kuntien tuloveron sekä sairausvakuutusmaksun progressiosta johtuen nopeampaa kuin palkkasumman kasvu. Taulukossa 1 on esitetty verotulojen riippuvuus makrotalouden kehitysarviosta.

Taulukko 1: Makroennusteen vaikutukset verotuloarvioihin tulopohjia koskevien arvioiden kautta. Lähde: Valtiovarainministeriö

Verotulot, joilla selkeä yhteys makroarvioon	71,9 %
Verotulot, joilla jonkinlainen yhteys makroarvioon	14,7 %
Verotulot, joilla ei ole käytännössä yhteyttä makroarvioon	13,4 %

Julkiset menot koostuvat suurimmaksi osaksi palkansaaja-korvauksista, sosiaalietuuksista ja väliuotekäytöstä eli julkisen talouden ostamista tavaroista ja palveluista. Mikäli menoja ei poliittisilla päätöksillä muuteta, ne kasvavat automaattisesti kustannuskehityksen mukaisesti. Lisäksi julkisten menojen kehitykseen vaikuttaa väestön ikärakenne eläkkeiden ja sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kautta. Makrotalouden kehitys heijastuu julkisiin menoihin esimerkiksi maksettujen työttömyyskorvausten määrässä. Julkisiin menoihin kasvupaineita aiheuttavat matalasuhdanteessa usein myös päätösperäisillä toimilla tehdyt menolisäykset.

Suomen julkisen talouden herkkyyttä suhdannevaihteluille on arvioinut muun muassa valtiovarainministeriö. Kevään 2018 Taloudellisessa katsauksessaan ministeriö on selvittänyt työllisyys- ja tuottavuuskasvun vaikutuksia julkiseen talouteen. Talouskasvun lähteistä riippuen julkisen talouden rahoitustasapaino parani eri skenaarioissa 0,2 tai 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen olettaessa, että BTK kasvaa yhden prosenttiyksikön nopeammin kuin perusurassa.

Valtiovarainministeriön vuoden 2018 riskiraportissa puolestaan todetaan, että Suomen tapauksessa yhden prosenttiyksikön ennakoitua nopeampi talouskasvu olisi parantanut julkisen sektorin rahoitusasemaa 0,5 prosenttiyksiköllä ja vastaavasti prosenttiyksikön hitaampi talouskasvu olisi heikentänyt julkisen sektorin rahoitusasemaa likimain saman verran.

Edellä esitetyt esimerkit kuvaavat, kuinka keskeisiä tekijöitä arviot suhdannetilanteesta ja talouskasvun rakenteesta ovat, kun arvioidaan makrotalouden kehityksen vaikutuksia julkiseen talouteen.

2.2 Julkisen talouden tulojen ja menojen kehitysarviot poikkeavat merkittävästi toteutuneesta kehityksestä keskipitkällä aikavälillä

Tässä luvussa esitetään kuvioiden avulla valtiovarainministeriön makrotalouden ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden onnistumista aikavälillä 2007–2018. Aineistorajoitteet rajasivat tarkastelujakson lyhyeksi ja havaintojen määrän suhteellisen pieneksi, jolloin tilastollisten testien käyttö ei ole mielekäästä. Tilastolliset testit eivät ole mielekkäitä myöskään siksi, että keskipitkän aikavälin kehitysarviot ovat luonteeltaan painelaskelmia, joissa ei huomioida esimerkiksi tulevia finanssipolitiikan toimia. Kehitysarvioiden tehtävänä onkin auttaa finanssipolitiikan linjaamisessa, ei pyrkiä ennustamaan sen vaikutuksia.

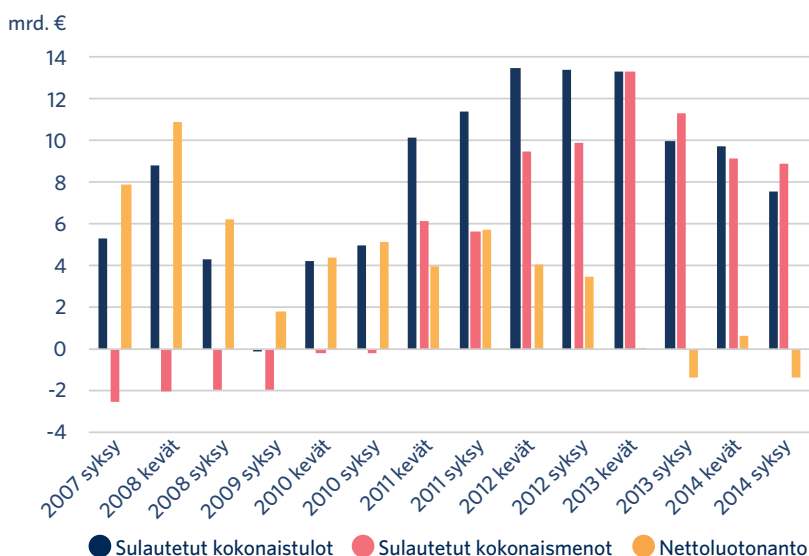
Kuvaileva tilastollinen tarkastelu lisää kuitenkin julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden läpinäkyvyyttä ja auttaa hahmottamaan, millaiseen tietopohjaan julkisen talouden rahoitusasematavoitteet ja finanssipoliittiset päätökset osittain perustuvat. Tarkastelu voi myös osoittaa sellaisia kehitysarvioiden osa-alueita, joiden laadintamenetelmiä on jatkossa syytä tarkastella kriittisesti, jotta julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laatua saadaan parannettua.

Tässä esitettävässä tilastollisessa tarkastelussa ei ole huomioitu tilastohistorian muuttumista jälkikäteen eli Tilastokeskuksen tekemiä, esimerkiksi menetelmämuutoksista johtuvia, aikasarjakorjauksia. Yksi tällainen aikasarjakorjaus julkaistiin vuonna 2014, ja sillä voi olla vaikutusta joihinkin tässä luvussa esitettäviin poikkeamiin ennusteiden ja toteutuneiden arvojen välillä.

Julkisen talouden tuloarvio on selvästi ylittänyt toteuman keskipitkällä aikavälillä vuosien 2007–2014 arvioissa

Kuviossa 3 on esitetty julkisyhteisöjen sulautettujen kokonaistulojen ja -menojen kehitysarvioiden sekä nettoluotonannon kumulatiivinen poikkeama toteutuneesta vuonna $t+4$. Sulautetuista tuloista ja menoista on puhdistettu julkisyhteisöiden alasektoreiden väliset rahavirrat.

Laskelma osoittaa, että arviointiajankohtaa seuraavan neljän vuoden aikana julkisyhteisöille kertyviä tuloja on pääsääntöisesti yliarvioitu. Keskimääräinen yliarvio on ollut noin kahdeksan miljardia euroa neljän vuoden ajanjaksolla. Tulos on linjassa myöhemmin esitettävän tuloksen kanssa, jonka perusteella reaaliaikainen suhdannekuva on keskimäärin aliarvioitu. Aliarviointi on todennäköisesti vaikuttanut siihen, että keskipitkän aikavälin talouskasvu on yliarvioitu, mikä on ainakin osasyynä tulojen yliarviointiin. Toisaalta myös sulautettuja kokonaismenoja on pääsääntöisesti yliarvioitu, mistä johtuen julkisyhteisöiden rahoitustasapainon kehitysarviot ovat etenkin viimeisinä tarkasteltavissa olevina vuosina osuneet melko hyvin kohdalleen. Keskimäärin nettoluotonanto on kuitenkin tarkastelujaksolla arvioitu noin 3,5 miljardia euroa liian positiiviseksi toteumaan verrattuna neljän vuoden horisontilla.

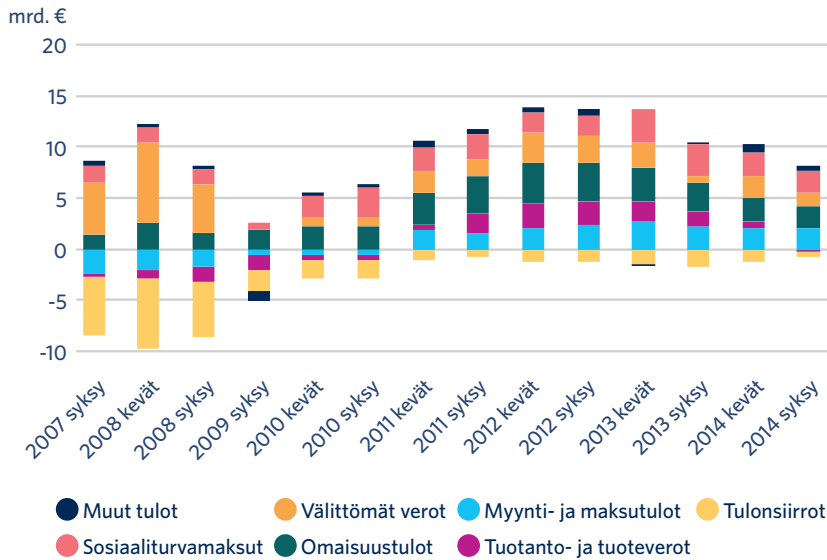


Kuvio 3: Julkisyhteisöjen sulautettujen kokonaistulojen ja -menojen kehitysarvioiden sekä nettoluotonannon kumulatiivinen poikkeama toteutuneesta vuonna $t+4$.

Lähde: Valtiovarainministeriö ja VTV:n laskelmat

Tarkasteltaessa eri tulolajien kehitysarvioiden poikkeamaa toteutuneesta neljän vuoden horisontilla (kuvio 4) havaitaan, että tulojen yliarviointi johdetaan pääasiassa verotulojen, joilla on vahva yhteys makrotalouden kehitys-
arvioon (ks. taulukko 1, luku 2.1), yliarvioinnista. Myös omaisuustuloja, joista
pääosa on osinkotuloja, on säännönmukaisesti yliarvioitu.

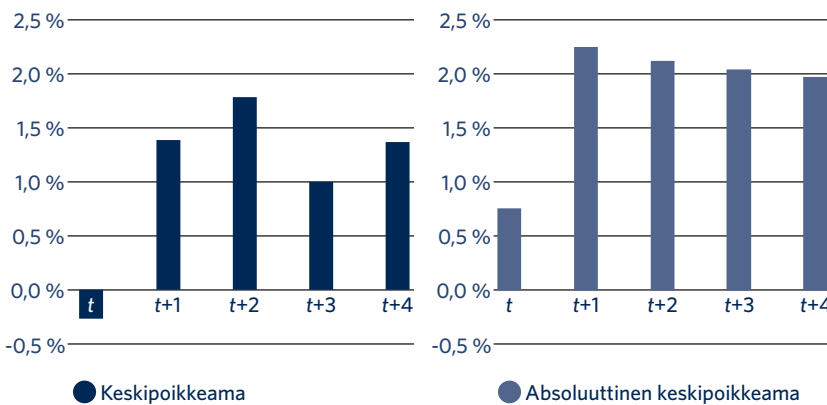
Tulojen yliarviointi on seurausta keskipitkän aikavälin talouskasvun yliarvioimisesta



Kuvio 4: Eri tulolajien kehitysarvioiden kumulatiivinen poikkeama toteutuneesta vuonna t+4 (sulauttamattomat tulot). Lähde: Valtiovarainministeriö ja VTV:n laskelmat

Tarkasteltaessa eri ennustehorisonttien keskipoikkeamia (kuvio 5) havaitaan, että suurimmat poikkeamat koskevat suhdanne-ennusteen kattamaa kahden ensimmäisen vuoden horisonttia.

Tuloarvioiden suurimmat poikkeamat koskevat suhdanne-ennusteen kahta ensimmäistä vuotta

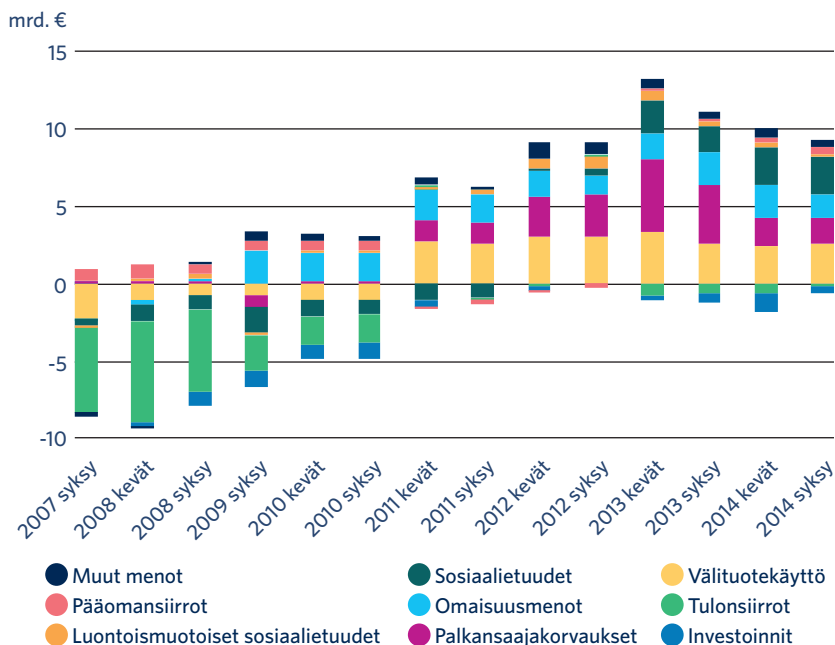


Kuvio 5: Julkisyhteisöjen sulautettujen kokonaistulojen keskipoikkeama ja absoluuttinen keskipoikkeama eri ennustehorisonteilla. Lähde: Valtiovarainministeriö ja VTV:n laskelmat

Palkansaajakorvauksia ja välituotekäyttöä on yliarvioitu

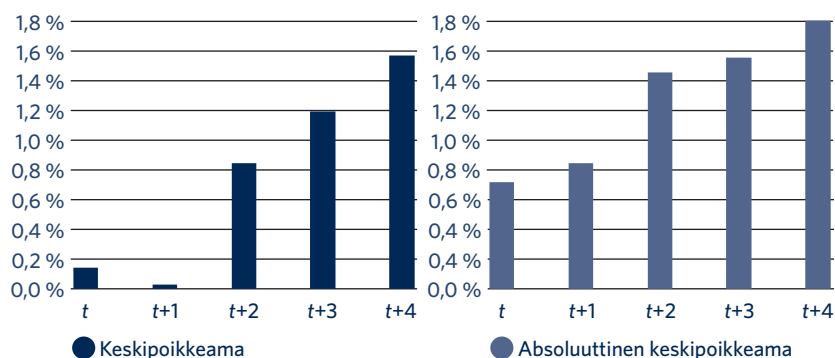
Kun tarkastellaan eri menolajien kehitysarvioiden poikkeamaa toteutuneesta neljän vuoden ennustehorisontilla (kuvio 6), havaitaan, että kuluvalle vuosikymmenellä menojen yliarviointi johtuu palkansaajakorvausten, välituotekäytön ja omaisuusmenojen arvioidun kehityksen poikkeamisesta toteutuneesta. Tarkastelujakson viimeisinä vuosina myös sosiaalietuudet on yliarvioitu todennäköisesti siksi, että työllisyys parani ennakoitua enemmän.

Myös julkisia menoja on yliarvioitu



Kuvio 6: Eri menolajien kehitysarvioiden kumulatiivinen poikkeama toteutuneesta vuonna t+4 (sulauttamattomat menot). Lähde: Valtiovarainministeriö ja VTV:n laskelmat

Sulautettujen kokonaismenojen keskipoikkeamia (kuvio 7) tarkasteltaessa havaitaan, että vuosikohtaiset poikkeamat kasvavat sitä mukaa, mitä pidempi on ennustettava horisontti – toisin kuin tulojen kehitysarvioissa. Menojen kehitysarvioiden poikkeamat vastaavat oletusta, että arvioiminen on sitä hankalampaa, mitä kauempana on arvioitava ajankohta. Menoihin vaikuttavat myös monet päätöseräiset toimet, joiden vaikutuksia ei kehitys-arvioita laadittaessa voida ottaa huomioon.

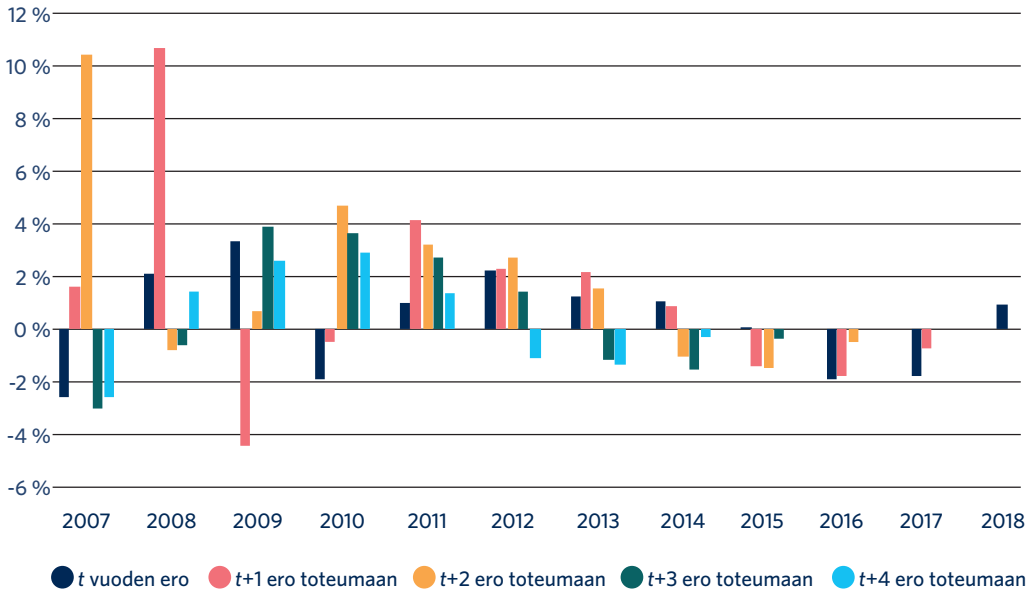


Kuvio 7: Julkisyhteisöjen sulautettujen kokonaistulojen keskipoikkeama ja absoluuttinen keskipoikkeama eri ennustehorisonteilla. Lähde: Valtiovarainministeriö ja VTV:n laskelmat

Makrotalouden kehitysarvioissa suurimmat ennusteпоikkeamat kohdistuvat ennustehorisontin alkupäähän

Kuviossa 8 on esitetty bruttokansantuotteen volyymin vuosittaiset ennuste- ja arviopoikkeamat eri ennustehorisonteille. Osumatarkkuus on parantunut viime vuosina todennäköisesti siksi, että talouskasvun volatilitteetti on ollut pienempi kuin tarkasteluperiodin alkupäässä.

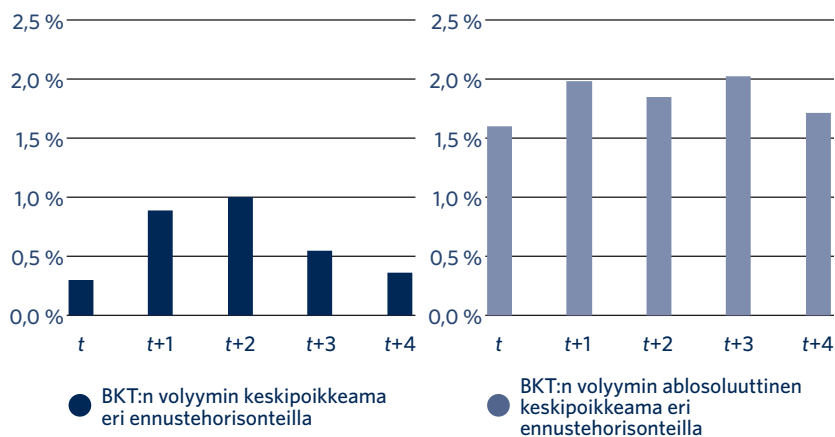
Makrotalousennusteiden osumatarkkuus on parantunut viime vuosina



Kuvio 8: BKT:n volyyminennusteiden poikkeamat toteutuneeseen verrattuna eri ennustehorisonteilla.

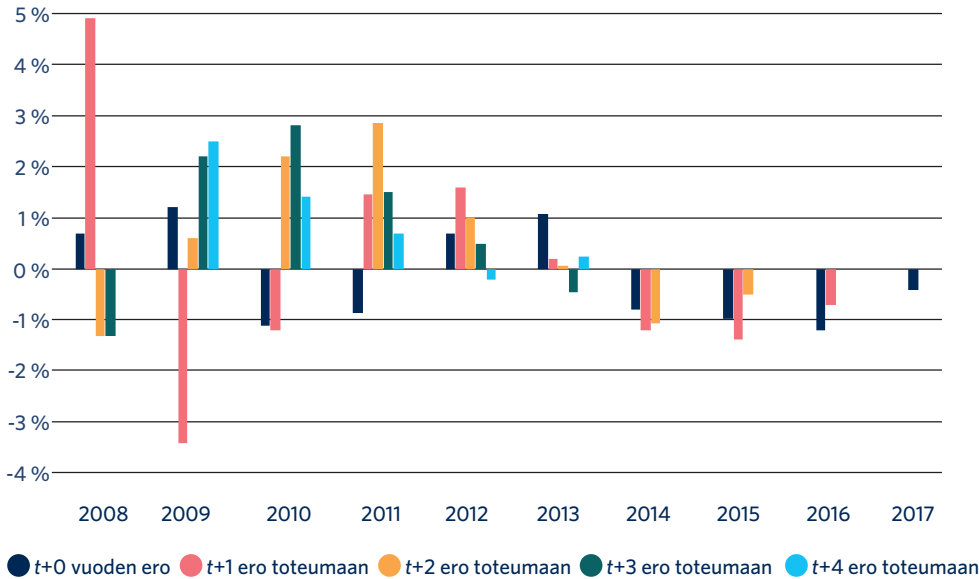
Lähde: Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus ja VTV:n laskelmat

Huomionarvioista on, että keskipoikkeamien (kuvio 9) perusteella vaikuttaa siltä, että arviointihetkeä seuraavien kolmannen ja neljännen vuoden arviot ovat keskimäärin onnistuneet paremmin kuin ensimmäisen ja toisen vuoden arviot. Tämä saattaa johtua reaaliaikaisen suhdannetilanteen arvioimisen haasteista. Vertailukelpoisuuden parantamiseksi tarkastelusta on poistettu vuoden 2009 talouden romahtamisesta aiheutuneet isot poikkeamat.

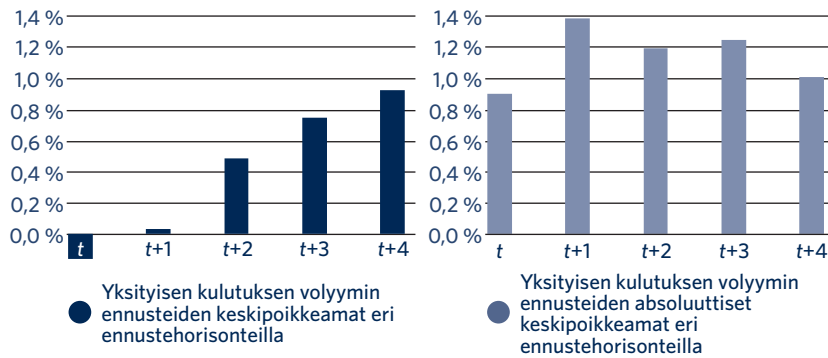


Kuvio 9: BKT:n volyymin kehitysarvion keskipoikkeama ja absoluuttinen keskipoikkeama eri ennustehorisonteilla. Lähde: Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus ja VTV:n laskelmat

Huoltotaseen kysyntäpuolella eniten julkisen talouden tulokertymää selittävä yksittäinen tekijä on yksityinen kulutus. Sen osalta ennustepoikkeamat on kuvattu kuvioissa 10 ja 11. Yksityisen kulutuksen ennustepoikkeamat ovat olleet bruttokansantuotteen vastaavia maltillisempia, ja keski-
poikkeaman suuruus on kasvanut ennustehorisontin pidentyessä toisin kuin bruttokansantuotteen tapauksessa.



Kuvio 10: Yksityisen kulutuksen volyyymiennusteen poikkeamat toteutuneeseen verrattuna eri ennustehorisonteilla. Lähde: Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus ja VTV:n laskelmat



Kuvio 11: Yksityisen kulutuksen volyymin kehitysarvion keskivirhe ja absoluuttinen keskivirhe eri ennustehorisonteilla. Lähde: Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus ja VTV:n laskelmat

Myös Ruotsin tarkastusvirastossa tarkastettiin hallituksen keskipitkän aikavälin makroennusteita vuonna 2017 (Riksrevisionen, 2017)⁹. Tarkastuksen mukaan Ruotsissa finanssipolitiikan perustana toimivissa ennusteissa on systemaattisesti yliarvioitu yksityisen kulutuksen kehittymistä. Tarkastusraportin tulkinnan mukaan yliarviointi johtuu muuttumattoman politiikan vaatimuksesta ennustetoiminnassa julkisen kulutuksen arvioinnissa. Muuttumattoman politiikan vaatimus johtaa aliarvioimaan julkista kulutusta, mikä on huoltotaseen identiteetti vaatimuksen vuoksi saanut ennusteiden laatijat yliarvioimaan systemaattisesti yksityistä kulutusta ja

Yksityisen kulutuksen kehitysarvioissa ei ole havaittavissa Ruotsin kaltaista systemaattista poikkeamaa

edelleen julkisyhteisöjen tuloja. Tällaista systemaattista poikkeamaa ei ole havaittavissa Suomen valtiovarainministeriön yksityisen kulutuksen kehitys-arvioissa tarkastellulla aikavälillä.

Tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö käsittelee jatkossa myös keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden historiallista luotettavuutta vuosittain julkaisemassaan ennustepoikkeamaraportissa.

2.3 Potentiaalisen tuotannon arviointimenetelmä ei sovellu hyvin julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden perustaksi

Potentiaalisen tuotannon arviointi perustuu EU:ssa yhteisesti kehitettyyn menetelmään

Potentiaalisen tuotannon taso kuvaa bruttokansantuotteen tasoa tilanteessa, jossa talous ei ole korkea- eikä matalasuhdanteessa. Potentiaalista tuotantoa ei voi havaita, joten se täytyy estimoida. Tuotantokuilu on havaitun bruttokansantuotteen ja potentiaalisen tuotannon ero. Positiivinen tuotantokuilu kuvaa korkeasuhdannetta ja negatiivinen tuotantokuilu matalasuhdannetta. Potentiaalisen tuotannon ja tuotantokuilun laskenta on hyvin teknistä eikä kovin läpinäkyvää.

Laskelmiin potentiaalisesta tuotannosta ja tuotantokuilusta liittyy paljon epävarmuutta, ja ne ovat herkkiä tehdyille oletuksille. On myös huomattava, että ei ole yhtä absoluuttisesti oikeaa tapaa laskea potentiaalinen tuotanto, vaan se voidaan arvioida useilla eri menetelmillä. Laskentaan liittyy epävarmuutta, joka johtuu aineistojen päivittymisestä, kun lisää havaintoja saadaan ajan kuluessa. Näin ollen arviot potentiaalisesta tuotannosta ja tuotantokuilusta muuttuvat, kun niitä lasketaan eri ajankohtina.

Valtiovarainministeriössä potentiaalisen tuotannon tasoa arvioidaan EU:n jäsenmaiden ja komission yhdessä kehittämällä ja hyväksymällä niin kutsutulla komission menetelmällä. Tällä niin kutsutulla tuotantofunktio-menetelmällä lasketaan rakenteellinen jäämä, joka on EU:n finanssi-poliittisen säännösten keskeinen tunnusluku. Euroopan komissio on sopinut menetelmästä jäsenmaiden kanssa, jotta jäsenmaiden finanssipolitiikkaa arvioitaisiin komissiossa tasapuolisesti.

Komission menetelmä perustuu perinteiseen uusklassiseen talousteorianaan, jossa tuotos saadaan työtunteja ja kiinteää pääomaa yhdistellen tyypillisimmin Cobb–Douglas-funktio muodolla. Siinä työtuntien ja kiinteän pääoman (nettokannan) parametreina (Cobb–Douglas-funktion eksponentteina) kullekin EU-maalle käytetään samoja, pitkän ajan EU15-alueen tuotantofunktiolle estimoituja parametreja. Yhteisillä parametreilla kullekin maalle laskettavan potentiaalisen tuotannon menetelmän ongelmaksi on todettu se, ettei se huomioi riittävästi maakohtaisia eroja suhdannetilanteessa.

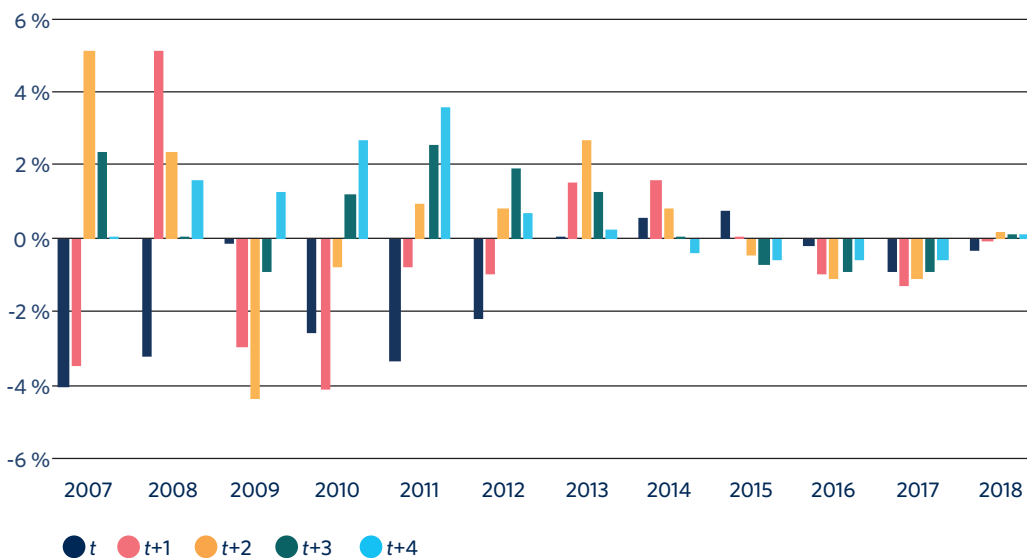
Menetelmän kehitystyöstä vastaa EU:n talouspoliittisen komitean alainen tuotantokuilutyöryhmä, jossa puheenjohtajana toimii jonkin jäsenmaan edustaja. Työryhmässä on mukana myös valtiovarainministeriön kansantalousosaston asiantuntijoita. Kattava kuvaus menetelmästä on esitetty Euroopan komission (2014) julkaisussa.

Potentiaalista tuotantoa ei voi havaita, joten se täytyy estimoida

Komission menetelmää on kritisoitu ja siihen liittyviä ongelmia on tuotu esiin eri tutkimuksissa (mm. Jysmä & al. 2019 ja Huovari & al. 2017)¹⁰. Tutkimusten mukaan käytetty menetelmä voi johtaa väärään tilannekuvaan ja huonosti mitoitettuun finanssipolitiikkaan.

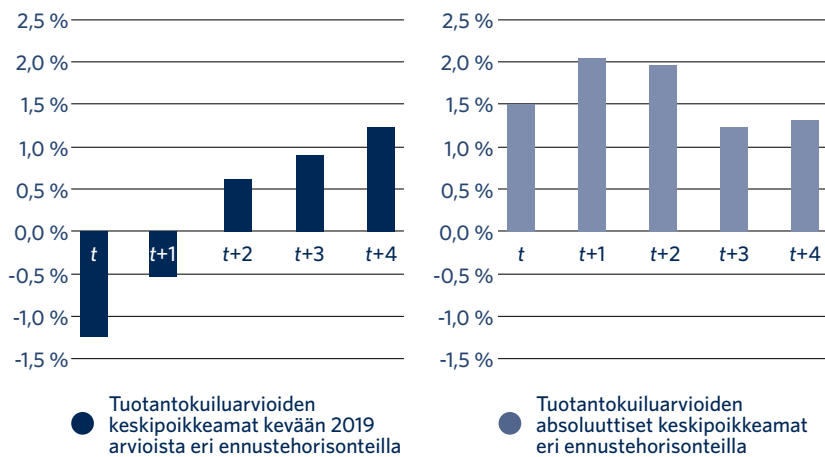
Kuten edellä on todettu, potentiaalisen tuotannon arvioinnin perusteella tehtävällä johtopäätöksellä vallitsevasta suhdannetilanteesta ja sen tulevasta kehityksestä on keskeinen merkitys myös julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioita laadittaessa. Julkisen talouden kehitysarvioiden perusteella puolestaan arvioidaan muun muassa, tullaanko julkisen talouden suunnitelmassa asetetut nimelliset rahoitusasematavoitteet saavuttamaan. Näin ollen potentiaalisen tuotannon arviointimenetelmät heijastuvat finanssipolitiikan mitoittamiseen. Kuviossa 12 on esitetty valtiovarainministeriön vuosien 2007–2018 keväällä laatimien tuotantokuilu-arvioiden poikkeamat jälkikäteen, keväällä 2019, arvioidusta tuotantokuilusta eri arviointihorisonteille.

Potentiaalisen tuotannon arviointimenetelmät heijastuvat finanssipolitiikan mitoittamiseen



Kuvio 12: Tuotantokuilu-arvioiden poikkeamat vuoden 2019 kevään arviosta eri ajankohtina. Lähde: Valtiovarainministeriön ja VTV:n laskelmat

Nollaa suurempi poikkeama tarkoittaa, että suhdannetilanne on arvioitu arviointihetkellä jälkikäteen osoitettua paremmaksi. Yleiskuva on, että tuotantokuilu-arvioiden osuvuus on parantunut viimeisten viiden vuoden aikana. Tämä johtuu osittain BKT:n suhteellisen tasaisesta kasvusta. Kuvio ei kuitenkaan kerro koko totuutta, koska – kuten todettu – myös vuoden 2019 keväällä laadittu arvio tulee tarkentumaan jatkossa etenkin viimeisten vuosien osalta. Kuviossa 13 on esitetty tarkastellun ajanjakson keskimääräiset ennustepoikkeamat sekä absoluuttiset keskipoikkeamat eri arviointihorisonteille. Vallitseva suhdannetilanne (vuosi t) on arvioitu keskimäärin liian negatiiviseksi ja suhdanteen tuleva kehitys liian positiiviseksi. Absoluuttiset keskipoikkeamat osoittavat, että arviot vuosien $t+3$ ja $t+4$ suhdannetilanteesta ovat jälkikäteen tarkasteltuna osuneet paremmin kohdalleen kuin suhdanne-ennusteeseen perustuvat kuluva ja kahden seuraavan vuoden tuotantokuilu-arviot.



Kuvio 13: Tuotantokuiluarvioiden keskipoikkeamat ja absoluuttiset keskipoikkeamat kevään 2019 arvioista eri arviointihorisonteilla. Lähde: Valtiovarainministeriön ja VTV:n laskelmat

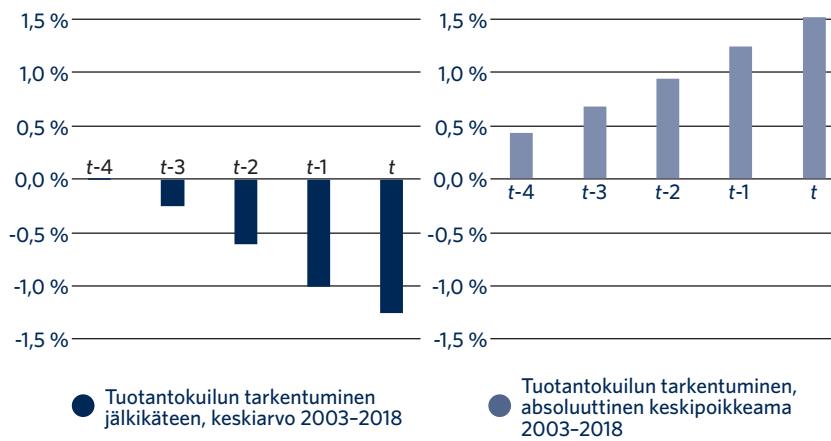
Tuotantokuiluarvioiden tarkentuminen on ollut merkittävää

Kuviossa 14 on esitetty tuotantokuiluarvion tarkentuminen ajanjaksolla 2003–2018. Tarkastelussa ovat kevään julkisen talouden suunnitelmien tai kehyspäätöksen pohjana käytetyt arviot pois lukien vuodet 2007 ja 2009, joista oli saatavilla vain syksyn tuotantokuiluarviot. Kunakin ajankohtana tehtyä arviota kuluvan vuoden ja neljän edeltävän vuoden tuotantokuilun suuruudesta on verrattu vuoden 2019 kevään tuotantokuiluarvioon. Näiden erotuksista sekä erotusten itseisarvoista on laskettu keskiarvo, jolloin kuviossa esitetyt arvot kuvaavat keskipoikkeamaa ja absoluuttista keskipoikkeamaa jälkikäteen lasketusta arvosta.

Analyysi osoittaa, että kyseisellä ajanjaksolla kuluvan vuoden tuotantokuiluarvio on eronnut keskimäärin 1,5 prosenttiyksikköä jälkikäteen, vuoden 2019 keväällä, tehdystä arviosta. Neljä vuotta taaksepäin arviointiajankohdasta laskettuna tuotantokuilu on tarkentunut vielä yli 0,4 prosenttiyksikköä. Kun otetaan huomioon, että ajanjakson keskimääräinen tuotantokuilun itseisarvo on ollut 1,9 prosenttia, voidaan sanoa, että etenkin reaaliaikaisesti (vuosi t) tuotantokuiluarvioissa ei ole onnistuttu tyydyttävästi. Suurin arviointivirhe on tapahtunut vuoden 2007 syksyllä, jolloin kuluvan vuoden tuotantokuiluksi arvioitiin +0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun jälkikäteinen arvio on +4,4 prosenttia. Tämä ei kuitenkaan ole ainoa merkittävän suuri arviointipoikkeama, vaan myös vuosina 2008, 2010, 2011 ja 2012 poikkeama on ollut yli kaksi prosenttiyksikköä. Keskimäärin tuotantokuilun suuruus menneinä vuosina on aliarvioitu, ja mitä lähempänä arviointiajankohtaa ollaan, sitä suurempi aliarvio on ollut. Vuoden 2009 finanssikriisistä johtuvan poikkeavan havainnon poistaminen aineistosta ei merkittävästi muuta näitä tuloksia.

On jälleen huomattava, että myös keväällä 2019 laskettu tuotantokuilujen aikasarja tulee edelleen muuttumaan, kun lisää havaintoja kertyy. Yli viiden vuoden päähän taaksepäin arviot tarkentuvat kuitenkin keskimäärin vain muutaman prosentin kymmenyksen, joten analyysin tuloksia se ei todennäköisesti merkittävästi muuta.

Keskimäärin tuotantokuilun suuruus on menneinä vuosina aliarvioitu



Kuvio 14: Tuotantokuiluarvioiden tarkentuminen taaksepäin 2003–2018.

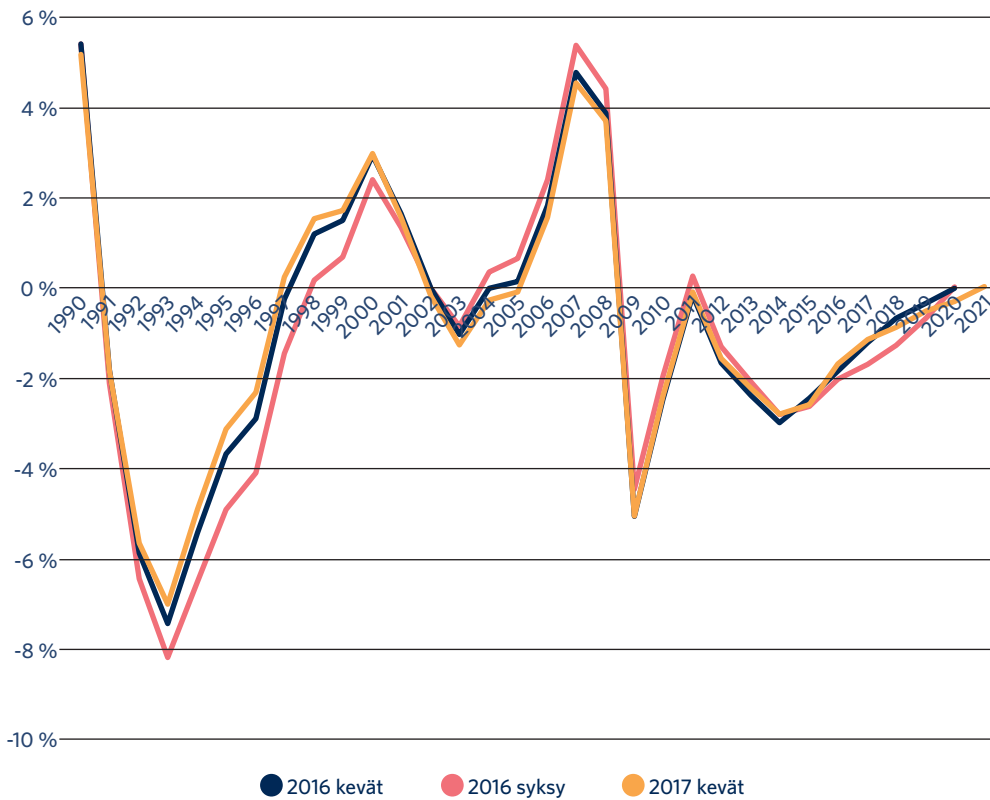
Lähde: Valtiovarainministeriö ja VTV:n laskelmat

Koska tuotantokuiluestimaatteihin liittyy suuri epävarmuus, on julkisen talouden kehitysarvioita laadittaessa suhtauduttava varauksella niiden antamaan kuvaan suhdannetilanteesta ja sen perusteella arvioidusta tulevasta talouskehityksestä. Vaikka tuotantofunktiomenetelmä antaa tärkeää informaatiota kansantalouden tuotantokapasiteetista, sen perusteella ei voi tehdä suoraviivaisia johtopäätöksiä tulevasta talouskehityksestä tai vaikutuksista julkisen talouden rahoitustasapainoon keskipitkällä aikavälillä. Tuotantofunktiomenetelmällä laskettu potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti indikoi tulevaa talouskasvua vain, jos oletetaan suhdannetilanteen pysyvän muuttumattomana ja tuotantopanosten – eli työvoiman, tuotettavan pääoman ja kokonaistuottavuuden – kasvavan tasaisesti.

Tuotantokuiluestimaatteihin on suhtauduttava varauksella julkisen talouden kehitysarvioita laadittaessa

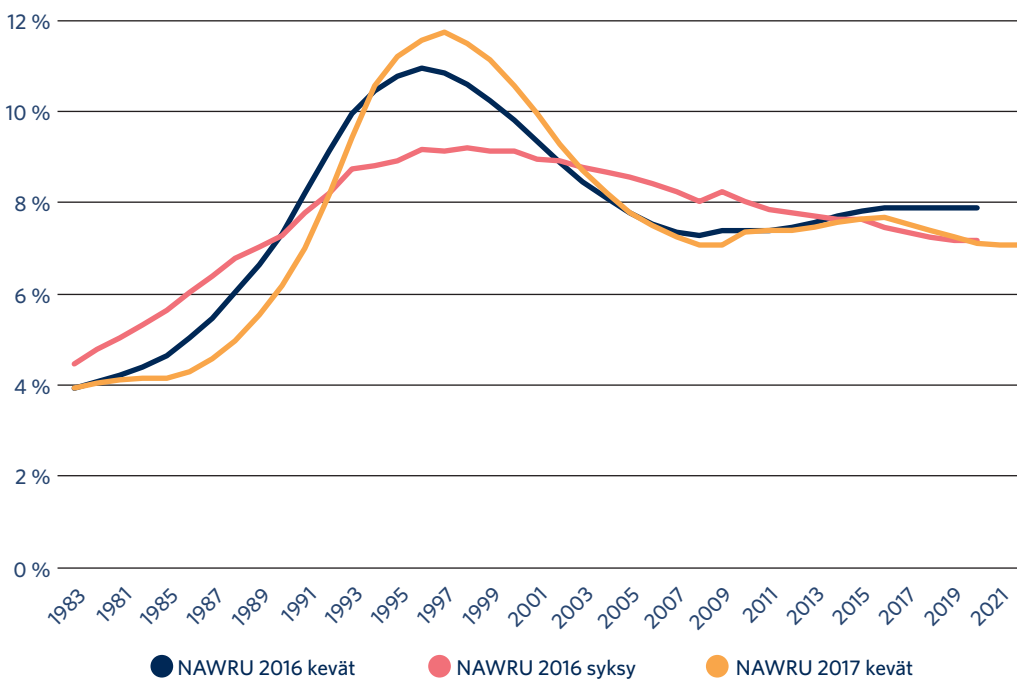
Tuotantokuilun arvioinnissa käytettävät oletukset ovat vaihdelleet viime vuosina

Tarkastuksen perusteella tuotantokuilun arvioinnissa käytetyt menettelyt ovat hieman vaihdelleet kuluvan vuosikymmenen aikana. Vaihtelu on todennäköisesti vaikuttanut jonkin verran myös julkisen talouden kehitysarvioihin. Kuluneen hallituskauden aikana vuoden 2016 syksyllä laadittu tuotantokuiluarvio poikkesi menetelmällisesti muista laskentakierroksista. Kuviossa 15 on esitetty kolmen peräkkäisen laskentakierroksen (kevät 2016, syksy 2016 ja kevät 2017) tuotantokuiluaikasarjat. Kuviosta nähdään, että syksyllä 2016 arviot tuotantokuiluista poikkesivat edellisen kevään arvioista merkittävästi aina 1990-luvun alkuvuosista lähtien. Keväällä 2017 aika-sarja palautui suunnilleen samanlaiseksi, kuin mitä se oli ennen syksyä 2016.



Kuvio 15: Tuotantokuiluarviot keväällä 2016, syksyllä 2016 ja keväällä 2017. Lähde: Valtiovarainministeriö

Selitys poikkeavaan aikasarjaan löytyy kilpailukykykysöimykseen oletettujen vaikutusten huomioimisesta arvioissa. Kilpailukykykysöimyksestä johtuva työn yksikkökustannusten arvioitu lasku (työnantajan sivukulujen lasku) vaikutti rakenteelliseen työttömyysasteeseen (NAWRU) suhdannevaihteluita tasaavasti (kuvio 16). Tämä puolestaan edelleen kasvatti tuotantokuiluarvioiden varianssia verrattuna aiempiin arvioihin.



Kuvio 16: Rakenteellinen työttömyysaste (NAWRU) valtiovarainministeriön kevään 2016, syksyn 2016 ja kevään 2017 arvioissa. Lähde: Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö käyttää NAWRU:n, potentiaalisen tuotannon ja tuotantokuilun arvioinnissa komission kehittämää mallia, jonka parametreja ainoastaan komissio päivittää. Näin ollen syksyn 2016 laskentakierroksella käytettiin keväällä 2016 päivitettyä komission mallia. Kilpailukyky-sopimuksen vaikutuksia ei huomioitu vielä komission kevätennusteissa 2016, minkä vuoksi NAWRU-aikasarja muuttui merkittävästi. Tämän jälkeen komissio huomioi kilpailukyky-sopimuksen vaikutukset syysennusteissaan 2016 ja muutti mallin varianssirajoitteita, jotta NAWRU:n muoto ei muuttuisi liikaa edelliseen kierrokseen nähden. Uudet varianssirajoitteet tulivat käyttöön valtiovarainministeriön kevään 2017 laskentakierroksella, ja NAWRU:n ja tuotantokuiluarvion aikasarjat päivittyivät likimain ennalleen.

Komissio perustelee parametrimuutoksiaan muun muassa sillä, että aikasarjojen tarkentuminen pitkälle taaksepäin tulee minimoida, ellei myös tilastohistoria tarkennu. Syksyllä 2016 komission malliin tehdyt parametrimuutokset eivät ole ainutkertaisia, vaan niitä on tehty eri syistä myös esimerkiksi syksyllä 2014 ja talvella 2015. Tyypillisesti kyseessä on malliin tehtävät tekniset korjaukset, joilla ei tulisi olla vaikutusta tuotantokuiluarvioiden pohjalta laadittaviin reaalitalouden tai julkisen talouden ennusteisiin.

Valtiovarainministeriössä on katsottu parhaaksi käyttää aina johdonmukaisesti komission laskelmia tuotantokuiluarvion pohjana eli olla koskematta varianssirajoitteisiin, koska normaalisti NAWRU:n muoto on säilynyt ennallaan. Potentiaalisen tuotannon laskelmien laadinnan aikataulu on myös tiukka, joten käytännön syistä varianssirajoitteiden muuttaminen itsenäisesti koetaan hankalaksi, vaikka se mahdollista onkin. Nykyinen käytäntö voi olla riittävä finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisen näkökulmasta, koska komissio joka tapauksessa tekee omat päivitettyt laskelmansa, joiden perusteella sääntöjen noudattamista arvioidaan. Silti se saattaa vaarantaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden johdonmukaisuuden.

Kuten edellä on todettu, on talouden tilannekuva – mukaan lukien reaali-aikainen tuotantokuilu – keskeinen tekijä, kun arvioidaan julkisen talouden tulevaa kehitystä. Tästä syystä tarkastusvirasto suosittaa kiinnittämään tarkempaa huomiota komission mallin toimivuuteen tuotantokuilun arvioinnissa sellaisissa tilanteissa, joissa esimerkiksi politiikkamuutokset voivat muuttaa mallin toimivuutta. Sellaisissa tilanteissa, joissa on ilmeistä, että komissio jälkikäteen päivittää mallinsa parametreja, olisi mahdollisuuksien mukaan syytä pyrkiä tekemään muutokset ennakkoon kansallisia tarpeita varten.

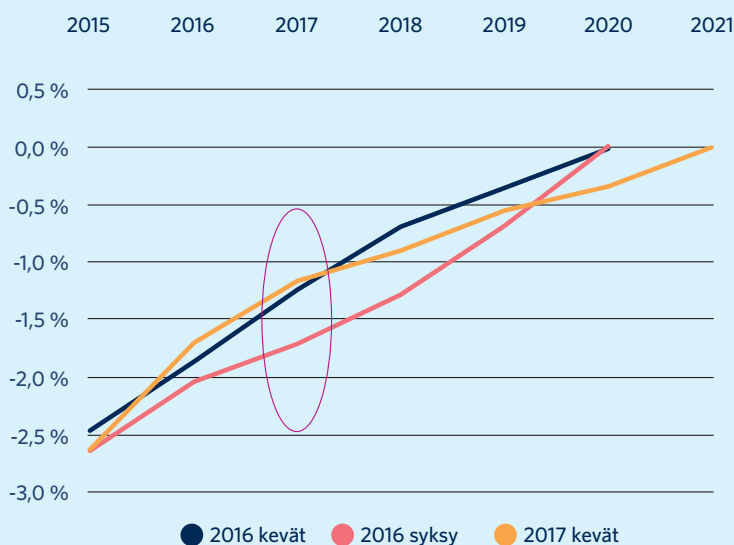
Vaihtoehtoisesti tulisi käyttää komission mallin rinnalla muita menetelmiä luotaessa talouden tilannekuva esimerkiksi budjettiennusteita varten. Tällaisista tilanteista ja poikkeavista menettelyistä olisi myös syytä raportoida avoimesti.

Komission mallin parametreja päivitetään vain komission toimesta

Komission ylläpitämän mallin käyttäminen aiheuttaa riskin julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden johdonmukaisuudelle

Päivittämättömän komission mallin käyttäminen voi johtaa väärin johtopäätöksiin koskien finanssipolitiikan säännösten joustoja

Syksyn 2016 poikkeava tuotantokuiluarvio on merkittävä myös siksi, että samaan ajankohtaan ajoittui Suomen hallituksen komissiolle esittämä anomus niin sanotun investointilausekkeen hyödyntämisestä. Investointilausekkeen perusteella myönnettävän lisäjoustopuhteenä kriteerinä on, että tuotantokuilun arvioidaan olevan tarkasteluvuonna (eli 2017) suurempi (enemmän negatiivinen) kuin -1,5 prosenttia suhteessa potentiaaliseen tuotantoon. Kuviossa 17 on havainnollistettu, miten tuo kriteeri täyttyi syksyllä 2016, kun arviointiin sovellettiin komission mallia ilman, että varianssirajoitteita on muutettu. Kevään 2016 tai kevään 2017 laskelmien mukaan kriteeri ei olisi täyttynyt.



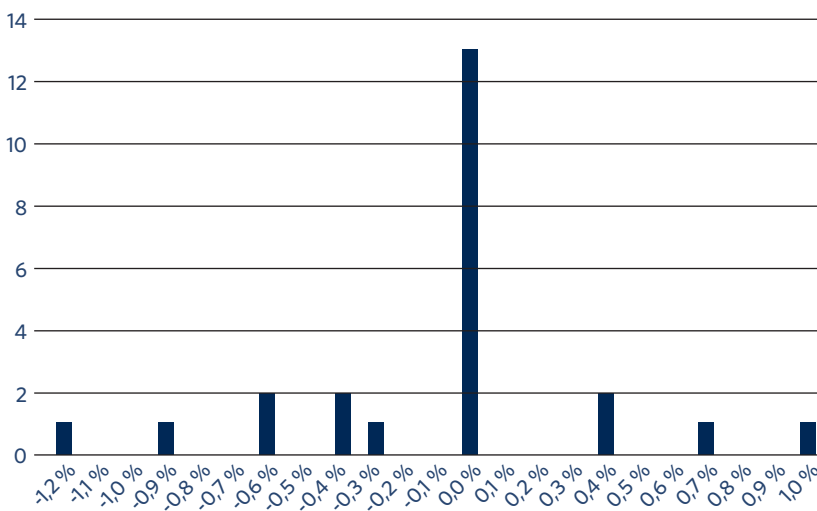
Kuvio 17: Tuotantokuilut kevät2016, syksy2016 ja kevät2017 valtiovarainministeriön laskelmien mukaan. Lähde: Valtiovarainministeriö ja VTV:n laskelmat

Lopullinen päätös jouston myöntämisestä perustuu kuitenkin komission omaan analyysiin, ja sitä voidaan perustella myös käyttämällä tuotantokuilun arvioinnissa vaihtoehtoista menetelmää, (niin sanottu "plausibility tool"), kuten tehtiin vuoden 2017 kevään arvioinnissa. Komission kevään 2017 laskelmien mukaan tuotantokuilu oli vakio-
menettelyllä laskien -1,4 prosenttia ja vaihtoehtoista menetelmää käyttäen -2,1 prosenttia.

Komission laskentamallin päivittämättömän version käyttö saattaa johtaa siihen, että arvion perusteella tehdään väärä johtopäätös siitä, onko maa oikeutettu joustoon vai ei, vaikka varsinaiseen joustoon ja sen myöntämiseen laskelmalla ei olekaan vaikutusta.

Oletukset tuotantokuilun umpeutumisesta keskipitkällä aikavälillä ovat vaihdelleet

Arvio keskipitkän aikavälin talouskasvusta riippuu olennaisesti myös siitä, mitä oletetaan tuotantokuilun suuruudesta arviointihorisontin lopussa eli vuonna $t+4$. Näin ollen tämän oletuksen tulisi olla johdonmukainen ja läpinäkyvästi perusteltu vuodesta ja laskentakierroksesta toiseen. Kuviossa 18 on esitetty valtiovarainministeriön oletus tuotantokuilusta keskipitkän aikavälin päättyessä vuosien 2007–2019 kehitysarvioissa. Yli puolessa laskentakierroksista oletus on ollut, että tuotantokuilu umpeutuu keskipitkällä aikavälillä. Tällöin ei oteta kantaa siihen, vallitseeko 4–5 vuoden kuluttua kehitysarvion laadinnasta korkea- vai matalasuhdanne, vaan oletetaan, että tuotanto on palautunut pitkän aikavälin trenditasolleen. Tämän oletuksen voidaan ajatella olevan talousteorian perusteella looginen ja neutraali, ja oletus voidaan tehdä, mikäli erityistä syytä poiketa siitä ei ilmene.



Kuvio 18: Vuoden $t+4$ tuotantokuiluarvot valtiovarainministeriön 23 eri ennusteessa vuosina 2007–2019. Lähde: Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön oletus tuotantokuilun umpeutumisesta keskipitkällä aikavälillä on vaihdellut. Tuotantokuilun voidaan perustellusti olettaa poikkeavan nolasta keskipitkällä aikavälillä, esimerkiksi mikäli kehitysarvion laatimishetkellä kuilu on suuri ja suhdanne-ennusteen perusteella sen ei oleteta merkittävästi pienenevän ennusteen kattamien kahden seuraavan vuoden aikana. Näin oli esimerkiksi syksyn 2009 ennusteessa, jolloin talustilanne heikkeni nopeasti ja vuoden 2013 tuotantokuiluksi arvioitiinkin tuolloin -1,2 prosenttia. Nykyisen parhaan tiedon valossa tuotantokuilu umpeutui kuitenkin jo vuonna 2011, joskin se sitten leveni uudestaan -2,5 prosenttiin vuoteen 2013 mennessä. Vuoden 2009 talousromahdus oli historiallisesti katsoen hyvin poikkeuksellinen. Kuitenkin nykyisen tiedon valossa kuilu umpeutui senkin jälkeen jo parissa vuodessa. Kuilun jättäminen auki suuntaan tai toiseen vielä neljäntenä vuonna arvion laatimisen jälkeen vaatii näin ollen hyvät perustelut.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota etenkin viime vuosien kehitys-arvioihin, joissa tuotantokuilun on usein arvioitu säilyvän positiivisena vielä neljäntenä vuotena arvioinnin jälkeen. Esimerkiksi vuoden 2018 syksyn ennusteessa arvioitiin, että positiivinen tuotantokuilu kasvaisi vuoteen 2020 mennessä +1,0 prosenttiin ja pysyisi samana aina ennustehorisontin loppuun eli vuoteen 2022 asti. Se edellyttäisi, että tuotantopanokset (työvoima, pääoma ja tuottavuus) olisivat monta vuotta peräkkäin rakenteellisen tasapainonsa yläpuolella. Tällainen oletus vaatisi vahvat perustelut, ja sen pitäisi näkyä esimerkiksi inflaation ja palkkasumman kehitysarvioissa. Kevään 2019 arvioissaan valtiovarainministeriö korjasi arviotansa niin, että tuotantokuilu lähestyisi tasapainoa vuoteen 2023 mennessä, mutta jäisi kuitenkin edelleen +0,4 prosenttiin.

Tutkimukset suhdannesyklin keskimääräisestä kestoista kertovat, että Suomessa lasku- ja nousukausi kestävät kumpikin keskimäärin 2,5–3 vuotta (esim. Linden, 2001)¹¹. Tämä tukisi oletusta tuotantokuilun umpeutumista keskimäärin samalla aikaperiodilla.

Valtiovarainministeriön tulee huolehtia jatkossa tuotantokuiluarvioiden johdonmukaisuudesta ja käytettyjen menetelmien ja perusteluiden paremmasta läpinäkyvyydestä. Etenkin oletus tuotantokuilun suuruudesta vuonna $t+4$ on perusteltava nykyistä paremmin. Jos ei ole erityistä syytä olettaa muuta, olisi johdonmukaista olettaa kuilun sulkeutuminen vuonna $t+4$. Potentiaalisen tuotannon ja tuotantokuilun laskennassa ilmenevät muutokset, jollaisia tapahtui syksyn 2016 arvioissa, ja niiden vaikutus makrotalouden kehitysarvioon olisi raportoitava nykyistä selkeämmin.

Reaaliaikaisen tuotantokuilun arvion luotettavuutta olisi todennäköisesti mahdollista parantaa menetelmää kehittämällä

Erääksi merkittävimmäksi haasteeksi tuotantokuiluarvioita laadittaessa on todettu se, että arviot tarkentuvat jälkikäteen tuntuvasti. Edellä todettiin, että tuotantokuiluarvioilla ja niihin pohjautuvilla makrotalouden keskipitkän aikavälin ennusteilla on merkittävä asema, kun laaditaan julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioita.

Tuotantokuilun ennustevirheet voivat johtaa siihen, että finanssipolitiikan viritys voi olla hyvinkin erilainen kuin mihin on pyritty. Esimerkiksi Cimadomon (2012)¹² mukaan on mahdollista, että päätöksentekohetkellä vastasykliseksi tarkoitettujen finanssipolitiikan päätökset osoittautuvat lopullisten tietojen perusteella myötäsyklisiksi. Tämä voi osaltaan selittää Kansainvälisen valuuttarahaston (2015)¹³ havaintoa, että jälkikäteen tarkasteltuna korkeasuhdanteessa finanssipolitiikkaa on usein kevennetty vastasyklisyyden periaatteen vastaisesti. Talousennusteita laadittaessa ja finanssipoliittisissa päätöksenteossa on pidettävä mielessä, että tuotantokuilua koskevat arviot ovat parhaimmillaankin vain suuntaa-antavia.

Koska on tärkeää saada oikeasuuntainen arvio suhdannetilasta finanssipolitiikkaa suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa, on suhdannetilaa tarkastusviraston näkemyksen mukaan syytä arvioida myös muilla keinoin kuin EU:n jäsenmaiden yhteisen menetelmän tuottamalla tuotantokuiluarviolla. Yleinen tapa tarkastella suhdannetilaa on seurata sitä kuvaavien indikaattorien kehitystä. Myös tarkastusvirastossa on osana finanssipolitiikan jatkuvaa valvontaa kehitetty suhdannetilaa kuvaavaa indikaattoritietoa.

Tuotantokuilun on toisinaan arvioitu säilyvän positiivisena vielä neljäntenä vuotena

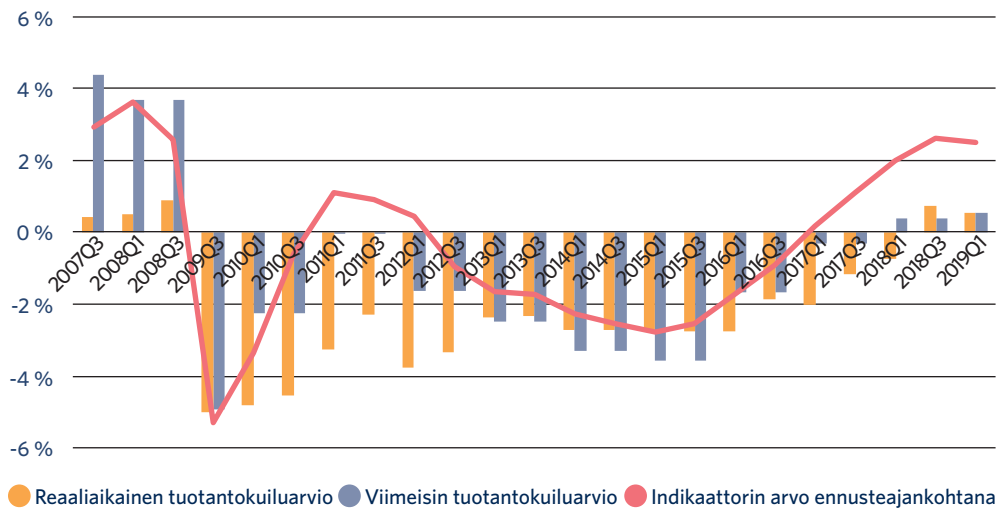
Tuotantokuilun ennustevirheet voivat vääristää finanssipolitiikan viritystä

Suhdannetilaa on syytä arvioida myös muilla keinoin kuin EU:n yhteisellä menetelmällä

Tarkastusviraston keräämää indikaattoritietoa ei käytetä tulevan suhdannekehityksen ennustamiseen, mutta sen avulla voi tarkastella mennyttä ja ajankohtaista tilannetta. Indikaattoritietoon perustuvassa lämpökartassa käytetään neljännesvuosittaisia tilastotietoja kymmenestä indikaattorista, joita ovat kapasiteetin käyttöaste, työttömyysaste, työllisyysaste, avoimet työpaikat, palkkasumma, inflaatio, elinkeinoelämän ja kuluttajien luottamusta kuvaava economic sentiment -indeksi sekä riittämätön kysyntä rakentamisen, palveluiden ja teollisuuden kasvun esteenä. Vastaavanlaisia suhdanneindikaattoreista rakentuvia lämpökarttoja, joissa kartan värit muuttuvat indikaattorien arvojen muutoksen mukaisesti, ovat laatineet myös muun muassa Viron ja Irlannin finanssipolitiikan valvontaelimet.

Tarkastusvirasto on valinnut indikaattorit sillä perusteella, että ne ovat historiassa kuvanneet hyvin suhdannevaihteluita, niistä on neljännesvuosittaisia dataa saatavilla ja ne peilaavat bruttokansantuotteen kehitystä. Indikaattoreita voi tarpeen mukaan lisätä, vähentää tai vaihtaa. Lämpökarttaa varten indikaattorien arvot standardoidaan, jotta ne saadaan yhteismitallisiksi.

Yksittäisistä indikaattoreista on tarkastusvirastossa koottu yhdistelmäindikaattori, jonka arvo lasketaan muiden indikaattorien keskiarvona. Oheisessa kuviossa 19 yhdistelmäindikaattorin aikasarjaa verrataan valtiovarainministeriön kevään 2019 yhteisen tuotantofunktiomenetelmän mukaiseen tuotantokuiluvarvion. Lisäksi kuviossa on esitetty ministeriön ennustekierrosten reaaliaikainen tuotantokuiluvarvio.



Kuvio 19: Suhdanneindikaattori ja tuotantokuiluvarvio arvon laatimisen ajankohtana sekä jälkikäteen arvioituna (kevät 2019). Lähde: Valtiovarainministeriö ja VTV:n laskelmat

Pitkällä aikavälillä jälkikäteen laskettu tuotantokuiluvarvio ja yhdistelmäindikaattori ovat kehittyneet samansuuntaisesti, eli käsitys suhdannetilasta, erityisesti sen kehityssuunnasta ja käännepisteistä, on samankaltainen kumpaakin tapaa sovellettaessa. Yhteisindikaattorin erona ja etuna tuotantokuilutarjaan nähden on se, että indikaattori perustuu pelkästään tilastotietoihin, jolloin käytetty data päivittyy yleensä vain vähän. Kuviossa yhdistelmäindikaattorin antaman suhdannekuvan etu verrattuna tuotantofunktiomenetelmällä laadittuun tuotantokuiluvarvion havainnollistuu ver-

rattaessa yhdistelmäindikaattorin käyttäytymistä suhteessa valtiovarainministeriön reaaliaikaisiin tuotantokuiluarvioihin.

Tuotantofunktio menetelmään perustuvan tuotantokuiluarvion päivittämisen ongelma koskee voimakkaimmin aikasarjan loppupään arvoja, jolloin lämpökartan ja yhdistelmäindikaattorin antama kuva ajankohtaisesta suhdannetilasta voi olla tuotantokuiluarviota osuvampi. Kuvion perusteella näin on etenkin suhdannekäänteissä.

Keväällä 2019 arvioidun tuotantokuiluaikasarjan ja suhdanneindikaattorin korrelaatio aikavälillä 1996–2019 on 0,92, mikä indikoi erittäin vahvaa yhteyttä sarjojen välillä. Vuoden 2007 kolmannen kvartaalin ja 2019 ensimmäisen kvartaalin välisistä havainnoista laskettuna yhdistelmäindikaattorin ja jälkikäteen lasketun tuotantokuiluarvion korrelaatio oli 0,89. Indikaattorin ja reaaliaikaisen tuotantokuiluarvion korrelaatiokerroin samalla aikavälillä oli puolestaan 0,75. Tulokset ilmentävät reaaliaikaisen tuotantokuiluarvion kehityspotentiaalia, joka olisi mahdollista saavuttaa hyödyntämällä suhdanneindikaattorin sisältämä informaatio täysimääräisesti.

Lämpökartta ja yhdistelmäindikaattorin aikasarja ovat suhdannetilanteen arvioinnin lisäkeinoja. Lämpökartta ei tuota potentiaaliselle tuotannolle tai tuotantokuilulle numeerisia arvoja, joita tarvitaan muun muassa vakausta ja kasvusopimuksen noudattamisen arvioinnissa. Suhdanneindikaattoritieto ei näin ollen korvaa tuotantofunktio menetelmää. Se antaa kuitenkin tukeaa finanssipolitiikan säännönmukaisuuden ja mitoituksen arviointiin ja vaikuttaisi toimivan nykyisiä suhdannetilanteen arvioinnissa käytettäviä menetelmiä luotettavammin julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitystä arvioitaessa ja suunniteltaessa.

Taulukossa 2 on esitetty esimerkkilaskelma tuotantokuiluarvion tarkentumisen vaikutuksesta keskipitkän aikavälin talouskasvunäkymään.

Suhdanneindikaattorit voivat antaa osuavamman kuvan ajankohtaisesta suhdannetilanteesta kuin tuotantokuiluarvio

Taulukko 2: Esimerkki tuotantokuiluarvion tarkentumisen vaikutuksesta makrotalouden kehitysarvioon.
Lähde: VTV:n laskelmat

Reaaliaikaisen tuotantokuiluarvion perustuvat urat						Jälkikäteen lasketut urat (tuotantokuilu +1,2 %-yks.)					
Ennuste-horisontti	Potentiaalin tuotanto	BKT	Potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti	Ennustettu BKT:n kasvu	Tuotantokuilu	Ennuste-horisontti	Potentiaalin tuotanto	BKT	Potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti	Ennustettu BKT:n kasvu	Tuotantokuilu
t	100,0	100,5			0,5 %	t	98,8	100,5			1,7 %
t+1	101,5	101,8	1,5 %	1,3 %	0,3 %	t+1	100,3	101,8	1,5 %	1,3 %	1,5 %
t+2	103,0	103,1	1,5 %	1,3 %	0,1 %	t+2	101,8	103,1	1,5 %	1,3 %	1,3 %
t+3	104,6	104,6	1,5 %	1,5 %	0,1 %	t+3	103,3	104,0	1,5 %	0,8 %	0,7 %
t+4	106,1	106,1	1,5 %	1,5 %	0,0 %	t+4	104,9	104,9	1,5 %	0,8 %	0,0 %

Esimerkkilaskelman lähtökohdaksi on otettu vuoden 2019 kevään reaaliaikainen arvio tuotantokuilusta, joka valtiovarainministeriön mukaan oli +0,5 prosenttiyksikköä suhteessa potentiaaliseen tuotantoon. Esimerkissä oletetaan potentiaalisen tuotannon kasvavan tasaisesti 1,5 prosenttia vuosittain seuraavan neljän vuoden ajan. Bruttokansantuotteen kasvuennuste kahdelle ensimmäiselle vuodelle määräytyy valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteen perusteella, joka on esimerkissä 1,3 prosenttia vuosittain. Tällainen asetelma johtaa arvioon bruttokansantuotteen 1,5 prosentin vuosikasvusta vuosina $t+3$ ja $t+4$, kun oletetaan tuotantokuilun umpeutumisen vuonna $t+4$.

Jos oletetaan, että vuoden 2019 reaaliaikainen tuotantokuilu on arvioitu 1,2 prosenttiyksikköä liian pieneksi, kuten keskimäärin tehtiin vuosina 2003–2018, laskee vuosien $t+3$ ja $t+4$ kasvunäkymä merkittävästi – noin 0,7 prosenttiyksikköä vuositasolla – kun edelleen oletetaan tuotantokuilun umpeutumisen vuonna $t+4$. Tämä tarkoittaisi vuosille $t+3$ ja $t+4$ noin 0,3–0,4 prosenttiyksikköä arvioitua heikompa julkisen talouden rahoitusaseman BKT-suhdetta.

Esimerkkilaskelma havainnollistaa, että makrotalouden ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot ovat herkkiä reaaliaikaiselle tuotantokuiluarviolle.

Julkisen talouden kehitysarviot riippuvat tuotantokuiluarvioista

Menetelmien kehitystä on syytä jatkaa

Suhdanneindikaattoreiden antaman suhdannekuvan ja EU:ssa yhteisesti käytettävän tuotantofunktiomenetelmän luoman suhdannekuvan erot tarkoittavat, että laadittaviin tuotantokuiluarvioihin ei sisälly kaikkea saatavilla olevaa ajantasaista suhdannetietoa. Näin ollen valtiovarainministeriön potentiaalisen tuotannon ja tuotantokuilun laskennassa tätä nykyä käyttämät menetelmät eivät ole paras mahdollinen lähtökohta makrotalouden ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioille. Ainoastaan komission menetelmän soveltaminen julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden taustalla voi johtaa väärin johtopäätöksiin optimaalisesta finanssipolitiikan linjasta.

Samaan johtopäätökseen on päätyttyä viimeaikaisissa tutkimuksissaan muun muassa Sariola (2019)¹⁴, jonka mukaan kapasiteetin käyttöasteita kuvaavien indikaattoreiden informaatiota hyödyntämällä voidaan merkittävästi parantaa reaaliaikaisen tuotantokuiluarvion luotettavuutta. Sariolan malli toimii vallitsevaa menetelmää paremmin etenkin suhdannekäänteissä. Myös Jysmän ja kumppaneiden tutkimuksessaan (2019) käyttämässä ces-funktio-mallissa kapasiteetin käyttöasteen vaihtelut vaikuttaa suhdanneluontoiseen vaihteluun ja pienentää näin tuotantokuiluarvioiden jälkikäteistä tarkentumista. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa finanssipoliittisen päätöksenteon tueksi tehdäänkin tuotantokuilulaskelmia ja suhdannetilannearvioita myös muilla menetelmillä kuin EU:ssa yhteisesti kehitetyllä menetelmällä. Esimerkiksi tanskalaisten esittämät tulokset osoittavat, että erot komission ja Tanskan valtiovarainministeriön käyttämän menetelmän välillä voivat olla erittäin merkittäviä ja johtopäätökset finanssipolitiikan linjaamisen näkökulmasta täysin erilaisia riippuen menetelmästä.

Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö varmistaa keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden luotettavuutta laajentamalla suhdanne-tilanearvioiden laadinnassa käytettäviä menetelmiä nykyistä monipuolisemmiksi. Tämä edellyttää panostusta kehitystyöhön. Hyvinä lähtökohtina toimivat kansainväliset esimerkit ja sekä kotimaassa että kansainvälisissä työryhmissä tehdyt tutkimukset. Kun reaaliaikaisen tuotantokuilun arvioinnissa onnistutaan nykyistä paremmin, parannetaan samalla julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden luotettavuutta. Myös finanssi-politiikkaa olisi mahdollista luotettavammin mitoittaa siten, että se tasaisi suhdannevaihteluita. Suhdanneilanteen arviointimenetelmien kehittäminen edellyttää myös läpinäkyvän menetelmäkuvausten laatimista ja tehtyjen oletusten perustelemista avoimesti.

Valtiovarainministeriön tulisi kehittää suhdanneilanteen arvioinnissa käytettäviä menetelmiä

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSILLE 2020—2023

3 Antavatko valtiovarainministeriön raportointikäytännöt oikean ja riittävän kuvan julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä?

Julkisen talouden keskipitkän aikavälin näkymien raportoinnista säädetään useissa laeissa ja asetuksissa. Tarkastuksen perusteella raportointi on lakien ja asetusten mukaista. Raportointikäytännöt ovat jossain määrin vaihdelleet päättyneen hallituskauden aikana säädösten ja niiden tulkintojen muuttuessa. Vaihtelevat käytännöt esimerkiksi erilaisten julkisen talouden ennuste- ja tavoiteurien tietosisällöistä heikentävät julkisen talouden suunnitelman läpinäkyvyyttä ja käyttökelpoisuutta päätöksenteossa sekä vaikeuttavat toteutuneen kehityksen vertaamista eri ajankohtina ja eri lähtökohdista laadittuihin kehitysarvioihin. Raportointikäytännöt heijastelevatkin Euroopan unionin lainsäädännön minimivaatimuksia kansallisen päätöksenteon tietopohjan käyttökelpoisuuden kustannuksella.

Julkisen talouden tulo- ja menoarvioiden yhteyteen on syytä lisätä kuvausta päätösperäisten toimien vaikutusarvioiden luotettavuudesta ja siitä, miten ne vaikuttavat julkisen talouden tasapainotavoitteen saavuttamiseen.

3.1 Keskipitkän aikavälin kehitysarvioista raportoidaan lakien ja asetusten mukaisesti

Keskipitkän aikavälin talousnäkymien raportointia määrittää pitkälti Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset ja niihin pohjautuva kansallinen lainsäädäntö. Vaatimuksia keskipitkän aikavälin makroennusteiden ja julkisen talouden kehitysarvioiden riippumattomuudesta, realismista, laadinnan johdonmukaisuudesta ja tietosisällöistä on esitetty muun muassa budjettikehysdirektiivissä (2011/857/EU)¹⁵, laissa talous- ja rahaliiton vakauudesta, yhteensovittamisesta sekä vakauudesta ja hallinnasta (869/2012)¹⁶ ja budjettien ennakkovalvonta-asetuksessa (473/2013/EU)¹⁷. Näiden EU-tason säädösten vaatimukset on voimaansaatettu kansallisessa lainsäädännössä niin sanotussa fipo-laissa (869/2012; 79/2015), julkisen talouden suunnitelmasta annetussa asetuksessa (120/2014)¹⁸ ja siihen tehdysä lisäyksessä (601/2017)¹⁹.

Budjettikehysdirektiivissä todetaan, että avoimuus on ratkaisevan tärkeää sen varmistamiseksi, että finanssipolitiikassa turvaudutaan realistisiin ennusteisiin. Avoimuus merkitsee direktiivin mukaan sitä, että niin julkisen talouden suunnittelua varten laadittavien makrotalouden ja julkisen talouden viralliset ennusteet kuin niiden perustana olevat menetelmät, oletukset ja asianmukaiset parametrit ovat julkisesti saatavilla. Direktiivin mukaan makrotalouden ja julkisen talouden ennusteissa on myös tarkasteltava julkisen talouden merkittävimpien muuttujien kehitystä erilaisissa kasvu- ja korko-oletuksissa. Herkkyysanalyysit ja niitä vastaavat makrotalouden ja finanssipolitiikan todennäköisintä skenaariota täydentävät julkisen talouden ennusteet antavat mahdollisuuden analysoida, miten keskeiset julkisen

Keskipitkän aikavälin talousnäkymien raportointia määrittää Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset

talouden muuttajat kehittyisivät erilaisten kasvu- ja korko-oletusten mukaan. Siten ne pienentävät huomattavasti riskiä, että virheelliset ennusteet vaarantavat budjettikurin.

Tarkastuksen perusteella raportointikäytännöt ovat parantuneet ja tarkentuneet vastaamaan lainsäädännön vaatimuksia vuonna 2019 päättyneen hallituskauden aikana. Julkisen talouden suunnitelman liitetiedoissa kuvataan julkisen talouden rahoitusaseman herkkyyttä eri talouskasvu-skenaarioissa. Analyysissä on esitetty myös korkotason muutoksen vaikutuksia julkiseen talouteen. Esitetyt herkkyyyslaskelmat vankistavat päätöksen-tietopohjaa etenkin, kun otetaan huomioon keskipitkän aikavälin makrotalouden arviointiin liittyvät haasteet. Tästä johtuen olisi myös hyvä harkita niiden esittämistä jo raportin alkupuolella julkisen talouden tulo- ja menoarvioiden yhteydessä. Vuonna 2019 julkisen talouden suunnitelmaan on lisätty myös sieltä aiemmin puuttunut erittely työeläkerahastojen ja muiden sosiaaliturvarahastojen tulojen ja menojen kehitysarvioista, kuten lainsäädännössä edellytetään.

Herkkyyyslaskelmat ovat olennaisia päätöksenteon kannalta

3.2 Kehitysurien vaihtuvat määritelmät heikentävät niiden käytettävyyttä päätöksenteon perustana

Finanssipolitiikan sääntöjen ja keskipitkän aikavälin kehitysarvioita koskevan lainsäädännön tavoitteena on tukea vakaata ja pitkäjänteistä finanssipolitiikkaa. Nykyiset raportointikäytännöt ovat muotoutuneet täyttämään useissa eri Euroopan unionin säädöksissä asetetut minimivaatimukset. Ne eivät optimaalisesti tue kansallisen finanssipoliittisen päätöksenteon tietotarpeita ja eduskunnan budjettivallan turvaavaa selkeää ja läpinäkyvää tiedon esittämistä. Tarkastuksen perusteella julkisen talouden suunnitelman tietosisältöä ja luettavuutta tulisi edelleen parantaa.

Erityisesti epäselvyyttä ja vaihtelevia käytäntöjä on liittynyt tulkintaan siitä, miten eri tavoin määritellyt ennusteurat eroavat toisistaan. Tulo- ja menoarvioiden esittämistä koskevat vaatimukset laajenivat julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen muutoksen myötä. Muutos tuli voimaan vuoden 2018 ensimmäisestä suunnitelmasta alkaen. Tämän perusteella arviot laaditaan kahden vaihtoehdon mukaisina: oletuksella, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä ei muuteta, sekä oletuksella, että lainsäädäntöä muutetaan valtioneuvoston yksilöimällä tavalla. Molemmista vaihtoehdoista tulee esittää niiden vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyyteen ja rakenteelliseen rahoitusasemaan. Tämän budjettikehysdirektiivissäkin kuvatun tietosisältövaatimuksen toteuttaminen on osoittautunut haastavaksi ja vaatimuksen sisältö tulkinnanvaraiseksi.

Julkisen talouden suunnitelma sisältää vuosittain valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaisen arvion julkisen talouden kehityksestä seuraavalle neljälle vuodelle sekä niin kutsutun muuttumattoman politiikan mukaisen uran. Muuttumattoman politiikan kehitysarvioura perustui vuosina 2015 ja 2016 oletukseen, että tuloihin ja menoihin vaikuttavia jo päätettyjä politiikkatoimia ei toteutettaisi. Muuttumattoman politiikan tulot ja menot raportoititiin julkisen talouden suunnitelman viimeisessä taulukossa ennen liitteitä. Sama taulukko sisällytettiin myös vakausohjelmaan, joka raportoidaan suunnitelman yhteydessä.

Budjettikehysdirektiivin vaatimus ennusteurien sisällöstä on tulkinnanvarainen

Vuonna 2017 muuttumattoman politiikan mukaisten tulo- ja menotietojen sisältö muuttui vastaamaan riippumattoman ennusteen mukaisia tietoja. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan riippumattoman ennusteen uran tulee vastata muuttumattoman politiikan mukaista uraa, kun päätösperäisten toimien huomioimisessa noudatetaan Euroopan komission antamaa ohjeistusta. Riittävällä todennäköisyydellä toteutuvien ja tarkentuneiden päätösperäisten toimien vaikutukset tulee siis huomioida myös muuttumattoman politiikan urassa, koska niiden toteuttamisesta on jo olemassa poliittinen päätös. Näin ollen vuodesta 2017 lähtien noudatettu käytäntö on tarkastusviraston näkemyksen mukaan oikea. Muuttumattoman politiikan mukaisen kehitysarvion yhteyteen olisi hyvä lisätä kuvausta ennusteeseen sisältyvien päätösperäisten toimien vaikutusarvioiden luotettavuudesta ja päätösten vaikutuksesta julkisen talouden tasapainotavoitteen saavuttamiseen. Kuvaus voisi perustua esimerkiksi vaikutusten toteutumisen seurantatietoon.

Julkisen talouden suunnitelman liitteenä on lisäksi Suomen vakausohjelma, jonka pohjalta Euroopan komissio arvioi Suomen julkisen talouden tilaa. Vakausohjelma sisältää erillisen arvion julkisen talouden kehityksestä. Vuonna 2017 julkisen talouden suunnitelmaan lisättiin tavoiteura nimellisen rahoitusaseman kehitykselle, mistä säädettiin julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen muutoksella. Tavoiteura, joka tuolloin johdettiin hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa asetettuun julkisen talouden nimellisen rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteeseen, perustui hallituksen tavoitteleman 72 prosentin työllisyysasteen toteutumiseen. Työllisyysasteen parantamisen edellyttämiä toimia ja niiden vaikutuksia julkisen talouden rahoitusasemaan ei yksilöity.

Vakausohjelman tavoiteura vastasi riippumattoman ennusteen mukaista ennusteuraa vuosien 2015 ja 2016 julkisen talouden suunnitelmissa. Sen sijaan vuonna 2017 vakausohjelman uraan sisällytettiin julkisen talouden tasapainoa parantavia vaikutuksia, joita ei ollut sisällytetty riippumattoman ennusteen mukaiseen ennusteuraan. Tämä ura vastasi julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen mukaista monivuotista tavoiteuraa. Vuonna 2018 palattiin tilanteeseen, jossa riippumattoman ennusteen ennusteuraa ja vakausohjelman ura vastaavat toisiaan. Perusteluna valitulle käytännölle oli, että riippumattoman ennusteen mukaan julkisen talouden suunnitelmassa vuodelle 2019 asetettu rahoitusasemataavoite tullaan saavuttamaan. Tämän johdosta yksilöityjä lainsäädäntömuutoksia ei esitetty eikä tietoja esitetty kahden vaihtoehdon mukaisena julkisen talouden suunnitelmassa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan julkisesta taloudesta saatavan kuvan läpinäkyvyyden varmistamiseksi olisi kuitenkin hyödyllistä, että suunnitteilla olevien toimenpiteiden vaikutukset julkisen talouden rahoitusasemaan ja pitkän aikavälin kestävyysasteen esitetään myös silloin, kun asetetut tavoitteet näyttävät toteutuvan riippumattoman ennusteen perusteella.

Jatkossa julkisen talouden suunnitelmassa on syytä kiinnittää huomiota eri ennusteiden välisten määrittelyjen ja laadintamenettelyiden johdonmukaisuuteen ja vertailtavuuteen. Vuosittain vaihtelevat käytännöt ovat hämärtäneet eri skenaarioiden välistä suhdetta. Se korostaa tarvetta esittää selkeät perustelut käytännön vaihtumiselle vuosien välillä. Julkisen talouden suunnitelman ja sen liitteenä raportoitavan vakausohjelman informatiivisuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi sekä eduskunnan budjettivallan varmistamiseksi kaikki eri julkisen talouden kehitysarvio- ja tavoiteurat olisi hyvä esittää yhdessä taulukossa siten, että taulukon yhteydessä yksiselitteisesti määritellään ja avataan eri urien tietosisällöt.

Vakausohjelma sisältää erillisen arvion julkisen talouden kehityksestä keskipitkällä aikavälillä

Eri ennusteet on määriteltävä johdonmukaisesti ja niiden keskinäiset suhteet on kuvattava raportoinnissa

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten keskipitkän aikavälin reaalitalouden kehitysarvioissa sovellettavat menettelyt vaikuttavat julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioihin ja niiden luotettavuuteen sekä antavatko valtiovarainministeriön raportointikäytännöt oikean ja riittävän kuvan julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä.

Tarkastustuloksien avulla voidaan varmentua finanssipoliittisen päätöksenteon perustana olevan tietopohjan luotettavuudesta, avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä, sekä kehittää julkisen talouden kehitysarvioiden laatimista ja raportointia.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui valtiovarainministeriön julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laadintamenettelyihin ja raportointiin. Kehitysarviot laaditaan valtiovarainministeriön kansantalousosastolla.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tarkastusasetelmaan pyydettiin kommentit valtiovarainministeriöltä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto valtiovarainministeriöltä, joka myös antoi lausunnon. Lausunnossa saatu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivulta.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin kehitysarviot laadittu johdonmukaisesti ja parhaita käytettävissä olevia menettelyjä noudattaen?
 - Onko julkisen talouden ennustemenetelmien menetelmäkuvaus kattava ja onko julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot laadittu menetelmistä julkaistun dokumentin mukaisesti?
 - Ovatko ennustekäytännöt liittyen päätösperäisten toimien käsittelyyn julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioissa johdonmukaisia?
 - Onko julkisen talouden ennustemenetelmien menetelmäkuvaus kattava ja onko julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot laadittu menetelmistä julkaistun dokumentin mukaisesti?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit:

Julkisen talouden kestävydestä ja politiikkatoimien perusteista tulee antaa oikea ja riittävä kuva (yleiskriteeri, finanssipolitiikan tarkastuksen tarkastusohje).

- Julkisen talouden ennusteiden tulee olla realistisia ja perustua luotettaviin ja riippumattomasti laadittuihin reaalityalouden makroennusteisiin. Julkisen talouden ennustemenetelmien menetelmäkuvaus tulee olla kattava ja sitä tulee noudattaa kehitysarvioiden laadinnassa. Budjettikehysdirektiivi (2011/85/EU).
- Päätösperäisten toimien sisällyttämisessä julkisen talouden kehitysarvioihin tulee noudattaa Euroopan komission ohjeistusta johdonmukaisesti tai sen tulee olla muuten perusteltua, johdonmukaista ja läpinäkyvää.
- Julkisen talouden kehitysarvioiden tietopohjana toimivien keskipitkän aikavälin makrotalouden kehitysarvioiden ja potentiaalisen tuotannon ja tuotantokuiluarvioiden tulee olla realistisia.

Aineistot:

- Valtiovarainministeriön laskelmat potentiaalisesta tuotannosta ja tuotantokuilusta eri ajankohtina sekä mahdolliset muiden tahojen tuottamat vastaavat laskelmat.
- Reaalityalouden huoltotase-ennuste (KPAV)
- Julkisen talouden kehitysarviot
- Suhdanneindikaattorit
- Euroopan komission julkaisema ohjeistus koskien päätösperäisten toimien huomioimista ennusteissa
- Valtiovarainministeriön päätösperäisiä toimia koskevat laskentataulukot ja raportointi
- Valtiovarainministeriön laatimat menetelmäkuvaukset
- Asiantuntijoiden haastatteluaineistot

Analyysimenetelmät:

- Toiminnan johdonmukaisuuden tarkastelu ja laskelmien läpikäynti ja vertailu, taloustieteellinen ja graafinen päättely, dokumenttianalyysi, haastatteluaineistojen analyysi
- Oman analyysin tuottaminen tuotantokuiluestimaatin luotettavuudesta suhdanneindikaattoreiden sisältämää informaatiota hyödyntäen

2. Antavatko valtiovarainministeriön raportointikäytännöt oikean ja riittävän kuvan julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä?
- Raportoidaanko keskipitkän aikavälin ennusteista lakien ja asetusten mukaisesti?
 - Onko keskipitkän aikavälin kehitysarvioihin liittyvä epävarmuus tuotu asianmukaisesti esiin?

Kriteerit:

- Julkisen talouden kehityksestä ja politiikka-toimien perusteista tulee antaa oikea ja riittävä kuva (yleiskriteeri, finanssipolitiikan tarkastuksen tarkastusohje).
- Raportoinnille asetetut vaatimukset sekä EU-lainsäädännössä että kansallisessa lainsäädännössä tulee täyttyä
- Julkisen talouden kestävyysnäkyviä koskeva epävarmuus tulee tuoda kattavasti esille.

Aineistot:

- Valtiovarainministeriön raportit (Julkisen talouden suunnitelmat ja Taloudelliset katsaukset), haastatteluaineistot, relevantit lakiasiakirjat
- Muiden vastaavia ennusteita tuottavien tahojen raportit

Analyysimenetelmät:

- Dokumenttianalyysi, haastatteluaineistojen analyysi

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus päätettiin aloittaa esiselvitykokouksessa 3.4.2019. Tarkastus päättyi 27.11.2019.

Tarkastuksen aineistohankinta ja haastattelut on toteutettu huhtikuun ja syyskuun 2019 välillä. Kertomuksessa on huomioitu kehitysarvioiden laadinnassa tapahtuneet muutokset valtiovarainministeriön huhtikuussa 2019 julkaisemiin kehitysarvioihin asti.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava finanssipolitiikan tarkastaja Ville Haltia, johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio ja projektiasiantuntija Tiina Väänänen. Tarkastuksen projektipäällikkönä toimi Ville Haltia.

Viitteet

- 1 Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2016. Tarkastuskertomus 11/2016 Makroennusteiden luotettavuus.
- 2 Finanssipolitiikan valvonnan arvio valtiovarainministeriön makroennusteiden luotettavuudesta – Tarkastelussa BKT-kasvun, työttömyysasteen ja inflaation suhdanne-ennusteet vuosille 1976–2016. Finanssipolitiikan valvonnan raportti. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 7/2018.
- 3 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun lain muuttamisesta, 79/2015.
- 4 Julkisen talouden ennusteprosessi ja -menetelmät valtiovarainministeriössä. Menetelmäkuvaus. Valtiovarainministeriö, 2019.
- 5 Tarkastuskertomus 11/2016 Makroennusteiden luotettavuus. Jälkiseurantaraportti. Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2018.
- 6 Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriön julkaisu – 27/2018.
- 7 Report on Public Finances in EMU. European Commission. 2016.
- 8 The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps. European Commission. EUROPEAN ECONOMY, Economic Papers 535 | November 2014 Economic and Financial Affairs ISSN 1725-3187.
- 9 Regerings medelfristiga makroprognoser. RIR 2017:11. Riksrevisionen, 2017.
- 10 Jysmä S. & al., 2019. The Finnish Potential Output: Measurement and Medium-term Prospects. Publication series of the Government's analysis, assessment and research activities 13/2019;
Huovari & al. 2017. Assessment of the EC cyclical adjustment methodology for Finland – impact on budget balances. PTT Working Papers 191.
- 11 Trendikasvu ja suhdannesykli Suomessa ja Ruotsissa 1950–2000. Linden, M. 2001. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 97. vsk – 2/2001.
- 12 Cimadomo, J. 2012. Fiscal Policy in Real Time. The Scandinavian Journal of Economics. Volume 114, Issue 2, June 2012.
- 13 IMF, 2015. Fiscal Monitor, huhtikuu.
- 14 An unobserved components model for Finland – Estimates of potential output and NAWRU. Sariola, M. Bank of Finland, BoF Economics Review 2/2019.
- 15 Euroopan neuvoston direktiivi 2011/857/EU.
- 16 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä vakaudesta ja hallinnasta, 869/2012.
- 17 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013.
- 18 Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014).
- 19 Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. (601/2017).



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-476-7 (PDF)