



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 17/2019: Keskipitkän aikavälin kehitysarviot julkisen talouden suunnittelussa 21.11.2019

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Keskipitkän aikavälin kehitysarviot julkisen talouden suunnittelussa -finanssipolitiikan tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa pyritään selvittämään, millaista kehitystä on tapahtunut tarkastuksen kannanottoihin liittyvissä asioissa. Jälkiseurannassa valtiovarainministeriölle lähetettiin selvityspyyntö siitä, mihin toimenpiteisiin tarkastuksen perusteella on ryhdytty. Lisäksi jälkiseurannassa perehdyttiin valtiovarainministeriön tuottamaan menetelmäkuvaukseen keskipitkän aikavälin kehitysarvion laatimisesta.

Seuratut tarkastuksen kannanotot ovat:

1. Valtiovarainministeriön tulisi täydentää reaaliaikaisen suhdannetilannearvion laadintamenetelmiä julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioita varten, esimerkiksi hyödyntämällä tuotantopanosten käyttöasteita kuvaavia indikaattoreita arvioinnissa.
2. Valtiovarainministeriön tulisi täydentää menetelmäkuvauksia ja ennustepoikkeamaraportteja siten, että ne kattavasti kuvaavat myös keskipitkän aikavälin kehitysarviot.
3. Valtiovarainministeriön tulisi 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.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Keskipitkän aikavälin kehitysarvioita käytetään julkisen talouden ja finanssipolitiikan suunnittelussa ja tavoitteenasettelussa. Tarkastuksessa arvioitiin valtiovarainministeriön tuottamien julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden luotettavuutta, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Tarkastuksessa selvitettiin, miten keskipitkän aikavälin reaalityalouden kehitysarvioissa sovellettavat menettelyt vaikuttavat julkisen talouden kehitysarvioihin ja niiden luotettavuuteen.

Tarkastuksen perusteella tuotantokuiluarvioiden merkittävä tarkentuminen jälkikäteen heikentää julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden luotettavuutta. Kehitysarvioiden perustana käytettävien suhdannetilannearvioiden laadintamenetelmiä tulisivin kehittää paremmiksi ja monipuolisemmiksi. Keskipitkän aikavälin kehitysarvioissa käytettävät ennustemenetelmät poikkeavat olennaisesti lyhyen aikavälin ennustemenetelmistä. Menetelmäkuvauksissa olisivin syytä esittää kattavasti myös keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden ominaispiirteet. Tarkastuksessa todettiin, että julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarviot laaditaan valtiovarainministeriössä riippumattomasti, huolellisesti ja

hyvin yksityiskohtaisella tasolla. Tarkastuksessa todettiin myös, että kehitysarvioiden raportointia on selkeytettävä huomioiden eduskunnan budjettivallan turvaava riittävä tiedonsaanti.

Reaaliaikaisen suhdannetilanteen arvioimisen menetelmien parantaminen ja monipuolistaminen

Tarkastuksessa suositeltiin valtiovarainministeriötä täydentämään julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioita laadittaessa käytettäviä reaaliaikaisen suhdannetilannearvion laadintamenetelmiä. VTV:n suositus perustui tarkastuksen havaintoon, jonka mukaan talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioita laadittaessa reaaliaikainen suhdannetilannearvio perustui yksinomaan EU-maiden yhteisesti sovitun menetelmän mukaisesti lasketulle tuotantokuiluarviolle. Vaikka suhdanne-ennuste tuotti implisiittisesti arvion suhdannetilanteesta, sitä ei suoraan hyödynnetty keskipitkän aikavälin kehityksen arvioinnissa.

Valtiovarainministeriön jälkiseurantaan varten antaman selvityksen mukaan ministeriö tarkastelee suhdannetilannetta monipuolisesti suhdanne-ennustetta laatiessa. Suhdanne-ennuste tuottaa implisiittisesti arvion suhdannetilanteesta, vaikka sitä ei sen yhteydessä kuvatakaan erillisellä suhdanneindikaattorilla tai tuotantokuiluarviolla. Ennustetta laadittaessa hyödynnetään myös VTV:n tuottamaa suhdannetilanteen lämpökarttaa. Ministeriön mukaan tuotantokuiluarviota on otettu tarkemmin huomioon myös suhdanne-ennusteen alustavissa laskelmissa, jolloin on myös ollut mahdollista muuttaa näkemystä suhdanne-ennusteesta.

Ministeriön selvityksessä mainittua eri menetelmien välisen koordinaation lisäämistä ennusteprosessissa voidaan pitää positiivisena kehityskulkuna, vaikka suotavaa olisi, että pikemmin tuotantokuiluarviota täsmennettäisiin suhdanne-ennusteen laatimisessa syntyvän suhdannetilannearvion perusteella, eikä toisin päin. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi ennustejulkaisuissa tai muussa sopivassa julkaisussa olisi myös hyvä avata tuotantokuiluun perustuvan ja suhdanne-ennusteesta implisiittisesti muodostuvan suhdannetilannearvion erot vallitsevasta suhdannetilanteesta.

Valtiovarainministeriön laatiman keskipitkän aikavälin kehitysarvion menetelmäkuvauksen perusteella ministeriö laatii keskipitkän aikavälin kehitysarvion niin, että tuotantokuilu umpeutuu, eli talouden resurssit eivät ole vajaa- tai ylikäytössä keskipitkän aikavälin päättyessä ja suhdannetilanne on neutraali. Menetelmäkuvauksen mukaan käytännöstä voidaan tarvittaessa kuitenkin poiketa, jos kuilun sulkeutuminen vaikuttaa tuottavan epäuskottavia tuloksia talouskasvulle keskipitkällä aikavälillä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan mahdollisuus poiketa tuosta pääsäännöstä tuo menetelmään joustoa ja pienentää riskiä jälkikäteen mahdollisesti merkittävästi tarkentuvaan tuotantokuiluarviointiin perustuvista harhaan johtavista kehitysarvioista. Tarkastusvirasto tähdentää, että tuotantokuilun umpeutumisoletuksesta poikettaessa on perustelut poikkeamiselle esitettävä avoimesti.

Keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laadintamenetelmien kuvaaminen ja osuvuuden analyysi

Tarkastuksessa suositettiin, että valtiovarainministeriön tulisi täydentää menetelmäkuvauksia ja ennustepoikkeamaraportteja siten, että ne kattavasti kuvaavat myös keskipitkän aikavälin kehitysarviot.

Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö on tarkastuksen jälkeen julkaissut tiiviin menetelmäkuvauksen keskipitkän aikavälin arvion laadinnasta. Sen sijaan keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden osuvuudesta ministeriö ei toistaiseksi ole julkaissut raporttia. Jälkiseurannan perusteella ministeriö aikoo vielä selvittää, mikä olisi mielekäs tapa arvioida keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden osuvuutta.

Keskipitkän aikavälin kehitysarvioita koskevan raportoinnin kehittäminen

Julkisen talouden kehitysarvioilla on suuri merkitys julkisen talouden tasapainottamiseksi tehtävien toimien mitoittamiseksi oikein. Siksi julkisen talouden suunnitelmassa julkaistavien eri kehitysarviourien

tulisi olla määritelty selkeästi ja vertailtavissa, taaten eduskunnan budjettivallan turvaavan riittävän tiedonsaannin.

Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö on nähnyt tarpeen kehittää julkisen talouden suunnitelman tietosisältöä. Muutoksia pyritään tekemään tulevalle vaalikaudelle. Tarkastelujaksolle on sattunut koronapandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan. Siten kehitystyö on viivästynyt. Vakausohjelman tavoiteuran käsittelyyn tai sen tietosisältöön ei ole tehty kehitystyötä tai muutoksia tarkastelujakson aikana. Tämä ei ole ollut ensisijaista, koska vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolon johdosta jäsenvaltiot voivat tilapäisesti poiketa keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä. Käynnissä oleva talouspolitiikan koordinaation arviointi ja siitä koituvat mahdolliset muutokset vakaus- ja kasvusopimukseen voivat tehdä kehitystarpeista ajankohtaisempia, mikäli keskipitkän aikavälin tarkkailun asemaa kasvatetaan. Komissio on maaliskuussa 2022 finanssipolitiikan ohjausta käsittelevässä tiedonannossaan nostanut keskipitkän aikavälin tarkkailun mahdolliseksi kehityskohteeksi EU:n finanssipoliittisessa seurannassa.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa VTV totesi valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laadintamennelmissä kehittämistarpeita. Tarkastusvirasto suositti valtiovarainministeriötä monipuolistamaan menettelmiään erityisesti reaaliaikaisen suhdannetilanteen arvioimiseksi keskipitkän aikavälin kehitysarvioita varten. Valtiovarainministeriö on tarkastuksen jälkeen lisännyt suhdanne-ennusteen ja keskipitkän aikavälin laadinnassa muodostuvien suhdannetilannearvioiden koordinaatiota. Lisäksi ministeriö on kirjannut keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laadinnan menetelmäkuvaukseen mahdollisuuden poiketa keskipitkällä aikavälillä tuotantokuilun umpeutumisoletuksesta. Nämä toimet ovat tarkastuksen suosituksen suuntaisia, mutta ne eivät kuitenkaan vielä poista tarkastuksessa havaitun tuotantokuiluarvion jälkikäteisen tarkentumisen kehitysarvioille aiheuttamaa laaturiskiä.

Valtiovarainministeriö on tarkastuksen suosituksen mukaisesti huolehtinut keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laadintamennelmien kuvaamisesta. Sen sijaan keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden osuudesta ministeriö ei ole julkaissut analyysia.

Tarkastuksessa VTV suositti myös, että valtiovarainministeriön tulisi kehittää keskipitkän aikavälin kehitysarvioita koskevaa raportointia siten, että eri kehitysurat on selkeästi määritelty ja vertailtavissa, ja että suunnitteilla olevien toimenpiteiden arvioidut vaikutukset julkisen talouden rahoitusasemaan kuvataan tavoiteurissa systemaattisesti. Suosituksen mukaista kehitystä ei ole kohteessa tapahtunut. Tarkastelujaksolle sattunut koronapandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ovat viivästyttäneet julkisen talouden suunnitelman kehitystyötä. Ministeriö pyrkii tekemään muutoksia tulevalle vaalikaudelle. Näitä muutoksia edellytetään myös juuri julkaistussa valtiovarainministeriön julkisen talouden ohjauksen kehittämistä käsitelleen työryhmän loppuraportissa.

Kokonaisuutena tarkastuskohteessa on tapahtunut tarkastussuosituksen suuntaista kehitystä. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa, mutta tarkastusvirasto seuraa keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laadintamennelmien ja raportoinnin kehitystä soveltuvin osin osana toimintaympäristön seurantaa ja finanssipolitiikan valvontaa.

Matti Okko
johtaja, Kestävä julkinen talous

Ville Haltia
johtava finanssipolitiikan tarkastaja

JAKELU valtiovarainministeriö