

Tarkastusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 13.5.2016.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Mika Kuismanen, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Mikko Spolander, valtiovarainministeriö
- talouspolitiikan koordinaattori Sami Yläoutinen, valtiovarainministeriö
- finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Matti Okko, valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava ekonomisti Seppo Orjasniemi, valtiontalouden tarkastusvirasto
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- liiketoimintajohtaja Jussi Haarasilta, Finnvera Oyj
- ekonomisti Pasi Sorjonen, Nordea Pankki Suomi Oyj
- johtokunnan neuvonantaja Lauri Kajanoja, Suomen Pankki
- vanhempi neuvonantaja Helvi Kinnunen, Suomen Pankki
- puheenjohtaja, professori Roope Uusitalo, Talouspolitiikan arviointineuvosto
- professori Matti Virén, Turun yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- puheenjohtaja, professori Roope Uusitalo, Talouspolitiikan arviointineuvosto
- Palkansaajien tutkimuslaitos

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Talousennusteiden osuvuus ja epävarmuus

Valiokunnan havaintona on, että talouden ennustajat ovat viime vuosina päätyneet usein liian myönteisiin talousennusteisiin. Ennusteita heikompi talouskehitys on samalla merkinnyt julkisen

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2016 vp

talouden tulopohjan voimakasta pienenemistä. Tällä on ollut vaikutuksensa myös poliittiseen päätöksentekoon. Velkaantumisen hillitsemiseksi on jouduttu tekemään mittavia menoleikkauksia. Valiokunnan mielestä eduskunnan ja päätöksentekijän tulisi nykyistä selvemmin mieltää ennusteisiin jo lähtökohtaisesti sisältyvä epävarmuus ja ennustevirheiden mahdollisuus. Talousennusteiden luotettavuuden parantamiseen on siksi edelleen syytä kiinnittää huomiota. Valiokunta ehdottaakin harkittavaksi esimerkiksi ennusteita täydentävänä menetelmänä ns. ostopäälliköiden indeksin kehittämistä ja käyttöä.

Tarkastusvaliokunnan teettämän tutkimuksen mukaan valtiovarainministeriön talousennusteet vuosina 1998—2007 kestävät vertailun muiden suomalaisten talousennustajien tekemiin ennusteisiin. Havaitut ennustevirheet näyttivät riippuvan suhdannetilanteesta, varsinkin BKT-ennusteen osalta. Korkeasuhdanteen aikana BKT:n kasvu oli keskimäärin aliarvioitu ja matalasuhdanteen aikana vastaavasti yliarvioitu. Etenkin suhdannekäänteiden ennustaminen on tuottanut vaikeuksia valtiovarainministeriölle ja myös muille talousennustajille. Valtiovarainministeriön ennustetarkkuus talouskasvun, työttömyyden ja inflaation suhteen on ollut yleisesti ottaen keskitasoa. Samoin kansainvälisessä vertailussa valtiovarainministeriön ennusteiden osumatarkkuus sijoittui jotakuinkin keskitasolle (TrV:n julkaisu 1/2009 ja TrVL 1/2010 vp — MINS 2/2010 vp).

Valiokunta painottaa lisäksi kansantalouden tilinpidon tietojen ja tilastotuotannon luotettavuuden ja pätevyyden merkitystä talousennusteiden laadinnassa. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että Euroopan tilastojärjestelmän ja kansantalouden tilinpidon tietojen luotettavuus ja riippumattomuus kyetään säilyttämään ja ylläpitämään sekä unionitasolla että jäsenmaissa soveltamalla yhtenäisiä kriteerejä ja tiukkoja laatuvaatimuksia (TrVM 6/2015 vp).

Kansantalouden tilinpitoon kuuluu tietojen tarkentuminen, koska ensimmäiset luvut julkaistaan ja raportoidaan lyhyellä viipeellä, kun taas aineistopohja täydentyy tyypillisesti vielä pitkään tämän jälkeen. Tilastokeskus on ryhtynyt julkistusaikatauluja koskeviin toimenpiteisiin, jotta ensimmäiset kansantalouden tilinpidon vuositiedot, kuten tiedot julkisesta alijäämästä ja velasta, voidaan julkaista nykyistä varmemmalta pohjalta ja samalla välttää lukujen nopea muuttuminen, mihin myös valtionalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota finanssipolitiikan valvonnan raportissa (K 17/2015 vp).

Asiantuntijoiden mukaan talouskehityksen romahdusta ja erityisesti sen ajoitusta on mahdotonta ennustaa. Vuonna 2008 alkanut kansainvälinen talouskriisi tuli yllätyksenä kaikille talousennustajille. Rahoitusmarkkinoilta alkaneet ongelmat laajenivat yllättävän voimakkaina reaalityönteiden ja heikensivät myös julkisia talouksia laajasti EU-maissa. Suomessa maailmankaupan kasvun pysähtyminen johti talouden ennen näkemättömään syvään romahdukseen. BKT:n määrä pieneni 8,3 % vuonna 2009 ja vienti jopa 20 %.

Valtionalouden tarkastusviraston vaalikautta 2011—2014 koskevan finanssipolitiikan valvontaraportin mukaan valtiovarainministeriön ennustetoiminta on ollut tarkastelujaksona epätarkkaa ja antanut liian myönteisen kuvan talouden kehityksestä. Valtiovarainministeriö, kuten muutkin ennustelaitokset, on joutunut toistuvasti korjaamaan ennusteitaan alaspäin, koska toteutunut talouskehitys on ollut selvästi ennusteita heikompaa (VTV:n kertomukset eduskunnalle, K 20/2014 vp). Myös komission ennusteissa näkyy sama pitkäaikainen talouskasvun yliarviointi, mikä on ollut ominaista kaikille Suomea koskeneille ennusteille.

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2016 vp

Kasvuennusteiden korjautumisessa alaspäin näkyy asiantuntijoiden mukaan, miten tulkinnot Suomen taloustilanteesta ovat muuttuneet. Aluksi arvioitiin, että Suomen ongelmat ovat suureksi osaksi väliaikaisia, suhdanneluonteisia. Vähitellen selvisi, että talouden heikon kehityksen taustalla onkin aiemmin arvioitua suuremmassa määrin pitkävaikutteisia ongelmia. Korkean tuottavuuden toimialoilla tapahtuneilla muutoksilla, kuten elektroniikkateollisuuden tuotannon romahduksella ja metsäteollisuuden rakennejärjestelyillä, on ollut merkittävä vaikutus Suomen talouteen, työllisyyteen ja vientiin. Euroalueen ajautuminen velkakriisiin alensi merkittävästi koko Euroopan kasvunäkymiä. Myös Venäjän talouskasvun raju hidastuminen vuonna 2013 tuli ennustajille yllätyksenä. Vuonna 2015 Suomen vienti Venäjälle oli 45 % pienempi kuin vuonna 2012.

Samoin pitkän aikavälin kasvuennusteisiin on hitaan kasvun kauden jatkuessa kohdistunut entistä suurempi epävarmuus. Esimerkiksi keväällä 2014 Suomen Pankki arvioi, että tuotantopotentiaali kasvaa lähimmän 10 vuoden aikana keskimäärin 1 %:n vuosivauhtia, kun sen aiemmin nähtiin olevan 1,5 prosentin tuntumassa. Kasvun hidastumiseen vaikuttaa työikäisen väestön pienehkö ohella tuotannon painottuminen keskimääräistä matalamman tuottavuuden aloille. Työpanoksen ja kokonaistuottavuuden lisäksi talouden tuotantoedellytyksiin vaikuttaa pääomakan- ta. Useita vuosia jatkunut matala investointiaste on osaltaan hidastanut pääomakan- nan uudistumista, ja siten talouden tuleva kasvupotentiaali on heikentynyt.

Valiokunta toteaa, että ilman talouspoliittisia lisätoimia hallituksen linjaamat 4 miljardin euron sopeutustoimet eivät yksin riitä julkisen talouden suunnitelmassa asetettujen alijäämätavoitteiden saavuttamiseen, vaikka lähtökohtana pidettäisiin selonteossa esitettyjä talousennusteita. Samalla ne eivät myöskään riitä Suomen EU-sitoumusten ja -sääntöjen täyttämiseen. Ratkaisevaa julkisen talouden alijäämätavoitteen toteutumisessa on onnistuminen kasvu-, yrittäjyys- ja työllisyyspolitiikassa.

Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

Valtion taloudellisia vastuita on laajasti myös budjettitalouden ulkopuolella, kuten budjetin ulkopuolisissa rahastoissa ja luottolaitoksissa, joiden osalta eduskunnan tiedonsaanti on vähäistä. Valiokunta painottaa valtion taloudenhoidon kokonaisuuden näkökulmaa sekä julkisten investointien talous- ja työllisyysvaikutuksia. Valiokunta katsoo, että valtion investointimenojen nykyistä selkeämpi erottaminen kulutusmenoista ja niiden esittäminen talousarviossa on tarpeen ja perusteltua, jotta eduskunta kykenee tekemään investointeja koskevia finanssipoliittisia päätöksiä kokonaistaloudellisesti, kestävästi ja pitkäjänteisesti.

Talouspolitiikan tavoitteiden ja mittareiden ohella päätöksentekijälle on olennaista saada oikeat ja riittävät tiedot ja kokonaiskuva valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä sekä etenkin siitä, miten niihin on varauduttu. Julkisen talouden suunnitelmassa on käsitelty omana lukunaan valtion taloudellisia vastuita ja riskejä (luku 4). Valiokunta pitää tarkastelua merkittävänä vastuiden ja riskien kokonaiskuvan saamiseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota etenkin valtion antamien takauksien (esim. Finnvera) merkittävään kasvuun viime vuosina. Samoin kansainvälisille rahoituslaitoksille (esim. EVM) vaadittaessa maksettavien pääomavastuiden määrä on moninkertaistunut.

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2016 vp

Valtion vastuut, velan ja eläkevastuiden ohella, muodostuvat lähinnä takauksista, joiden nimellismäärä on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Vuotta 2015 koskevien tilinpäätös- ja muiden tietojen perusteella erityisesti ovat nousseet Finnveran ja valtion rahastojen — käytännössä valtion takaamien asuntolainojen — takaukset. Kotimainen takauskanta kasvoi vuoden 2015 aikana 8,2 miljardia euroa. Vuodesta 2009 takaukset ovat kasvaneet noin 20 miljardia euroa.

Valtion kaikkien takausten nimellisarvo on kaksinkertaistunut muutamassa vuodessa. Vuoden 2015 lopussa se oli hieman yli 49 miljardia euroa eli noin 24 prosenttia kokonaistuotannosta. Lisäksi kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavien pääomavastuiden määrä on moninkertaistunut, pääasiassa EU:n taluskriisin myötä. Näiden pääomavastuiden osuus kokonaistuotannosta oli noin 9 prosenttia eli lähes 18 miljardia euroa vuoden 2015 lopussa (Valtiovarainministeriön julkaisu — 15a/2016).

Näiden ns. ehdollisten vastuiden ominaispiirteisiin kuuluu, ettei niiden myöntämisestä aiheudu menoja budjettitaloudelle eikä valtion tai julkisen talouden velka kasva, edellyttäen että vastuihin sisältyvät riskit eivät toteudu. Tästä asetelmasta voi seurata kannustinta jatkaa vastuiden myöntämistä yli sen, mikä olisi perusteltua kokonaistalouden ja riskien arvioinnin näkökulmasta.

Valiokunta toteaa, että takausten myöntäminen ei kuulu minkään julkista taloutta koskevan rajoitteen piiriin. Koska takausten myöntämisestä ei aiheudu välittömiä kustannuksia, saatetaan takausten myöntämistä pitää valtion kannalta edullisena niihin sisältyvistä riskeistä huolimatta. Valiokunnan käsitys on, että takauksiin sisältyvät riskit voivat myös toteutua ja tappiot realisoitua. Kysymys riskeistä ja vastuista on myös eduskunnan budjettivallan kannalta tärkeä, koska Suomen vastuiden osalta tehdyt päätökset sitovat myös tulevia eduskuntia.

Valiokunta painottaa vastuihin sisältyvien riskien tunnistamista ja niiden arviointia. Pelkkä vastuiden nimellisarvojen esittäminen ei ole riittävä toimenpide, vaan tarvitaan myös riskien hallintaa ja parempaa ennakointia sekä raportointia siitä, miten mahdolliseen vastuiden laukeamiseen ja siitä aiheutuviin tappioihin on varauduttu. Vastuiden edes osittaisesta laukeamisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että valtiontalouden kantokyky on merkittävästi heikentynyt Suomen heikon talouskehityksen ja eurokriisin seurauksena. Edellytykset kohdata uusia taloudellisia häiriöitä ja riskejä ovat siten aiempaa heikommat.

Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen takaukset ovat korkealla tasolla. Eurostatin keräämän aineiston mukaan Suomen julkisen talouden takaukset suhteessa kokonaistuotantoon ovat EU-maista kolmanneksi korkeimmat. Valiokunta pitää perusteltuna selvittää eri vertailumaiden tilastoinnin ja vertailutietojen luotettavuutta. Valiokunta katsoo, että riskiraportointia ja arviointimenetelmiä valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä on tarpeen määrätietoisesti kehittää riittävän kokonaiskuvan saamiseksi. Samassa yhteydessä on perusteltua esittää tiedot myös valtion erimuotoisesta varallisuudesta ja sen vaikutuksesta velka- ja riskiarvioon.

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2016 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Tapani Tölli kesk.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.