Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
TrV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö 28.10.2015

Kansantalouden tilinpito ja julkinen sektori

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Tilastokeskukselta asiantuntijalausuntoa koskien julkista sektoria kansantalouden tilinpidossa. Asiayhteytenä on valiokunnan 3.11. pidettävän kokouksen asiakohta Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2015 (K 17/2015 vp).

Tilastokeskukselta pyydettiin tietoa ja näkemyksiä kansantalouden tilinpidosta julkisen sektorin kuvaajana, sitä koskevasta ohjeistuksesta, menetelmäpäätöksistä sekä tietojen oikeellisuudesta, tarkkuudesta ja osuvuudesta. Tietoa pyydettiin tulojen ja menojen kirjausperusteista, erikseen mainiten yliopistojen saamat lahjoitusvarat. Tilastokeskukselta pyydettiin lisäksi näkemys Valtion talousarvioesityksen 2016 yleisperusteluihin (Y 73) lisättyyn valtion tuotto- ja kululaskelmaa sekä tasetta koskevaa uuteen lukuun (9.).

Lausunto

Kansantalouden tilinpito Euroopan unionissa pohjautuu EU-lainsäädäntöön. Julkisen talouden tilastoinnin osalta keskeisimmät asetukset ovat kansantalouden tilinpidossa yleisesti sovellettava ESA 2010 –asetus[1] ja julkisen alijäämän ja velan raportointia säätelevä EDP-asetus[2]. Näiden lisäksi julkisen talouden tilastointiin vaikuttaa keskeisesti Eurostatin julkaisema Alijäämä- ja velkakäsikirja, joka tarkentaa ESA 2010:n määrittämiä menetelmiä julkisen talouden osalta, ja joka edustaa Eurostatin tulkintaa ESA 2010:stä tältä osin.

Tilastointiin liittyvät menetelmäpäätökset tehdään Tilastokeskuksessa itsenäisesti ja riippumattomasti, EU:n tilastojen käytännesääntöjen mukaisesti. Nämä ratkaisut voivat koskea esimerkiksi sitä, mitä talousyksiköitä julkisyhteisöt-sektoriin sisällytetään, tai sitä luokitellaanko tietty taloudellinen tapahtuma menoksi vai sijoitukseksi rahoitusomaisuuteen. Rajatapauksissa pyydetään tarvittaessa näkemys Eurostatilta. Sekä ESA 2010 –asetus että EDP-asetus säätävät, että epäselvässä tilanteessa jäsenmaan tulee kysyä Eurostatin kanta, ja Eurostatin on ratkaistava asia viipymättä. Käytännössä Tilastokeskus konsultoi Eurostatin kantaa melko harvoin.

[1] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 549/2013
[2] NEUVOSTON ASETUS (EU) 479/2009

Julkisyhteisöjen alijäämä- ja velkatietoihin kohdistuu poikkeuksellisen tiukka laatukontrolli. Tietojen oikeellisuutta seurataan esimerkiksi suurella määrällä julkista taloutta kuvaavaa liitännäisinformaatiota, jota toimitetaan Eurostatille säännöllisesti. Tämän avulla Eurostat varmistaa menetelmäsääntöjen noudattamista. Lisäksi Eurostat tekee jäsenmaihin säännöllisesti vierailuja, joissa jäsenmaiden toimittamia alijäämä- ja velkatietoja sekä muuta informaatiota käydään yksityiskohtaisesti läpi. Mikäli Eurostat päättelee, että jonkin jäsenmaan raportoimissa tiedoissa on merkittäviä epäselvyyksiä tai virheitä, Eurostat voi asettaa tiedoille laatuvarauman, tai jopa muuttaa tietoja saattaakseen ne menetelmällisesti yhdenmukaisemmaksi muiden jäsenmaiden tietojen kanssa. Tietojen tarkoituksellinen väärentely (ml. törkeä huolimattomuus) on myös sanktioitu erillisellä lainsäädännöllä. Tämän lainsäädännön pohjalta langetettiin ensimmäinen sakko Espanjalle vuonna 2015.

Tilastokeskus laatii julkista alijäämää ja velkaa koskevat tiedot ohjeistusta noudattaen saaden käyttöönsä varsin korkeatasoisia ja luotettavia lähdeaineistoja, kuten julkisyhteisöjen tilinpäätös- ja kirjanpitotietoja. Aineistopohjaa täydennetään säännöllisesti ja parhaillaan parannuksia valmistellaan kuntatalouden ja työeläkerahastojen tietopohjaan. Suomen tilastotiedot kestävät hyvin vertailun muihin EU-maihin, eikä raportoiduille tiedoille ole koskaan asetettu komission varaumaa, jollaisen langettaminen ei ole mitenkään poikkeuksellista.

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

Tilastokeskus katsoo vuonna 2016 toteutettavan ennakkotietojen aikataulu-uudistuksen varmentavan finanssi- ja talouspolitiikan valmisteluun sekä julkisen talouden tilan arviointiin käytettävän tietoperustan luotettavuutta. Finanssipolitiikan säännöstö perustuu kansantalouden tilinpidon antamaan kuvaan julkisyhteisöjen taloudenhoidosta.

Kansantalouden tilinpidossa julkisyhteisöt eli julkinen talous muodostuu valtionhallinnosta, paikallishallinnosta ja sosiaaliturvarahastoista. Tilastojen mukainen rajaus poikkeaa kansallisesti käytössä olevista julkisen hallinnon määritelmistä kaikissa maissa. Esim. valtionhallinto on talousarviotaloutta laajempi käsite sisältäen mm. yliopistot sekä osan liikelaitoksista ja valtionyhtiöistä. Paikallishallinto taas sisältää kuntien ja kuntayhtymien lisäksi kunnallisia liikelaitoksia ja yhtiöitä. Sosiaaliturvarahastojen keskeisen osan muodostavat työeläkerahastot. Tilastokeskus ylläpitää nettisivuillaan listaa sektoriluokituksen mukaan julkisyhteisöihin luettavista talousyksiköistä.

Myös toimialaluokitus on keskeinen taloustilastoluokitus, mutta sillä ei ole julkisen talouden kuvauksessa niin merkittävää asemaa kuin yleisesti kan-

santalouden tilinpidossa. Luokituksen avulla voidaan esimerkiksi jakaa taloudessa tapahtuva tuotantotoiminta ja arvonlisäys eri toimialoihin (mm. alkutuotanto, teollisuus, palvelut alaluokkineen). Julkisyhteisöjen kohdalla suuri osa aktiviteetista on muuta kuin tuotantotoimintaa – esimerkiksi verotulojen kerääminen ja erilaisten tulonsiirtojen maksaminen – jolloin toimialanäkökulma ei ole erityisen relevantti. Julkisyhteisöjenkin tuotantotoiminta kuitenkin tilastoidaan toimialaluokituksen mukaisesti.

Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka koostuvat kaikkien julkisyhteisöihin luokiteltavien yksiköiden taloustiedoista. Niiden käyttöomaisuus- ja muut reaali-investoinnit luetaan juoksevien kulujen ohella julkisyhteisöjen menoiksi, jotka vaikuttavat julkisyhteisöjen alijäämään eli kansantalouden tilinpidon käsittein nettoluotonantoon. Sen sijaan rahoitusvarojen hankintoja, kuten lainoja tai osakesijoituksia ei pääsääntöisesti lueta menoiksi eikä niillä ole siten vaikutusta alijäämään. Ohjeistuksen perusteella voidaan kuitenkin tehdä hankinnan taloudellisesta luonteesta johtuen tähän poikkeus.

Finanssipolitiikan valvonnan raportissa (K 17/2015 vp) on kiinnitetty huomiota kehyksen ulkopuolisiin menoihin kuuluviin finanssisijoituksiin epäillen niistä osan olevan luonteeltaan tukia muistuttavia lopullisia menoja. Näiden finanssisijoitusmenojen luonne tulee huolellisesti arvioida kansantalouden tilinpidossa, koska jos sijoituksen tuoton ei katsota olevan riittävä, niin sijoitus tulee kirjata juoksevaksi menoksi, joka taas heikentää tilinpidon mukaista rahoitusasemaa (alijäämää). Se ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, etteikö senkaltaista menoa olisi tarkoituksenmukaista käsitellä finanssisijoituksena valtion budjetissa.

Kansantalouden tilinpidon mukaiset laskentasäännöt tulojen kirjaamisen osalta poikkeavat joiltakin osin kaikkien julkisyhteisöjen omasta kirjanpidosta, mutta monia yhtäläisyyksiäkin niissä on. Käytännössä erot näkyvät esimerkiksi valtionyhtiöihin liittyvien rahavirtojen kirjaamisessa. Maksetuista osingoista ja muista tuloutuksista kansantalouden tilinpidossa tuloksi luokitellaan vain se osuus, joka vastaa yhtiön tai liikelaitoksen varsinaisen toiminnan voittoa päättyneellä tilikaudella. Sen ylittävä osa katsotaan pääoman palautukseksi, joka ei kirjaudu tuloksi. Yliopistojen saamat lahjoitukset kirjataan valtionhallinnon tuloksi (pääomansiirroksi) kansantalouden tilinpidossa.

Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan Valtion talousarvioesityksen 2016 yleisperusteluihin (Y 73) lisätty valtion tuotto- ja kululaskelmaa sekä tasetta koskeva uusi luku (9.) parantaa liikekirjanpidon mukaisen taloustiedon näkyvyyttä ja tuo esiin kokonaiskuvaa valtion varallisuusasemasta. Kansantalouden tilinpidon näkökulmasta luku on sikäli mielenkiintoinen, että se perustuu osittain samankaltaiseen asetelmaan kuin minkä kansantalouden tilinpidon valtionhallintoa kuvaavat tiedot muodostavat. Varsinaista uutta hyödyllistä tietoa lukuun ei sisälly, ja käsitteelliset eroavaisuudet kansantalouden tilinpidon tietoihin ovat luonnollisesti suuria. Erot koskevat esimerkiksi tulojen ja menojen ja tase-erien jaotteluja ja omaisuuserien arvostusperiaatteita. Suurimman eron tekee kuitenkin se, että kansantalouden tilinpidossa valtionhallinto on huomattavasti laajempi kokonaisuus kuin luvussa kuvattu valtiontalous. Tässä mielessä suunnitteilla oleva konsernilaskelmien kehittäminen voidaan nähdä hyvänä tavoitteena.

Helsingissä 2. marraskuuta 2015

Ville Vertanen, tilastojohtaja
Tilastokeskus

Matti Okko, tilastopäällikkö
Tilastokeskus