



Kertomusluonnoksesta annettu lausunto

Makroennusteiden luotettavuus (11/2016) 174/51/2015

Valtiovarainministeriö, 12.5.2016, VM/2185/00.05.00/2015



12.05.2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto

VTV:n kirje Dnro: 174/51/2015

VM:n keskeiset havainnot ja kommentit liittyen VTV:n suosituksiin

Valtiovarainministeriö (VM) on tutustunut VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen "Makroennusteiden luotettavuus" (Dnro: 174/51/2015) ja esittää lausuntoon seuraavaa.

VTV:n raportti on huolella tehty. Sen yleissävy on positiivinen ja siitä heijastuu arvostus VM:n ennustetoimintaa kohtaan. VM:n asiantuntijat ja johto kokevat tarkastuksen ja raporttiluonnokseen perehtymisen hyödyttävän ennustetoiminnan kehittämistä. Tarkastus lisää ennusteprosessin avoimuutta ja luotettavuutta ulospäin.

Raportissa esitetty ennustetarkkuusanalyysi on tehty käyttäen vakiintuneita menetelmiä ja siinä hyvin pitkälti päädytään samoihin lopputuloksiin kuin aikaisemmissa VM:n ennusteiden osuvuutta selvittäneissä tutkimuksissa. Tarkastuksen päätulokseen, että VM:n suhdanne-ennusteet ovat tilastollisesti luotettavia ja ennusteet vastaavat osuvuudeltaan muiden talousennustajien ennusteita, on siten helppo yhtyä.

VTV:n kannanotossaan esittämät suositukset 1-3 ovat yleisellä tasolla arvioiden perusteltuja ja kannatettavia. Toimet ennustepoikkeamien systemaattisemmaksi analysoimiseksi (suositus 1) ja kattavan ennusteiden laadintamennettelyjä koskevan dokumentaation laatimiseksi (suositus 2) on aloitettu. VM on valmistelemassa muutoksia sisäisiin ohjeisiinsa, jotta ennusteriippumattomuudesta ministeriön ulkopuolisille tahoille muodostuva kuva vastaisi mahdollisimman hyvin noudatettuja käytäntöjä (suositus 3).

Neljäs suositus on moniulotteisempi ja sen käytännön soveltamiseen liittyy lukuisia avoimia kysymyksiä, joita ei ole tarkastuksessa käsitelty.

Tarkastuskertomuksen yksityiskohtaisempia havaintoja ja uudistusesityksiä kommentoidaan alla tarkemmin.

Yleisiä huomioita ennusteriippumattomuudesta

Fipo-lain 2 a §:n mukaisesti kansantalousosaston osastopäällikkö ratkaisee itsenäisesti esittelystä asiat, jotka koskevat valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevia makrotalouden kehitystä koskevia

ennusteita. VM toteaa tyydytyksellä, että VTV:n mielestä kansantalousosaston ennustetoiminnan tosiasiallisesta riippumattomuudesta ei vallitse epäselvyyttä.

VM korostaa, että tehtäessä kokonaistaloudellista analyysia riippumattomuus ei voi tarkoittaa pelkästään makrotalouden (jonka VTV tulkitsee reaalityalouden) ennustetta. Ennustetoiminnan keskeinen tietopohja ja ennustamisen kohde on kansantalouden tilinpito, jossa julkinen talous on yksi talouden suurista sektoreista. Lisäksi on huomattava, että vaikka julkisen talouden keskeinen osuus kansantalouden tilinpidossa sivuutettaisiin, sen tosiasiallista vaikutusta kansantaloudessa ei voi sivuuttaa.

Tilanne, jossa reaalityalouden ennusteet tehtäisiin riippumattomasti ja julkisen talouden ennusteisiin voitaisiin vaikuttaa esim. ministeriön johdon suunnalta, johtaisi kestävämpään asetelmaan. Kokonaistaloudellisten ennusteiden laatiminen ei ole vain mekaaninen laskusuoritus, vaan siinä tulee arvioida talouden kehitystä useasta näkökohdasta. Näin ollen keinotekoisien raja-aitojen rakentaminen ennusteen ympärille voi johtaa tehottomaan tiedon käyttöön ja sitä kautta ennusteiden sisällön laadulliseen heikkenemiseen.

Riippumattomuuden käsitteestä

Riippumattomuuden käsite ei ole yksiselitteinen. Tarkastuksessa todetaan, että riippumattomuutta tarkastellaan ennakkovalvonta-asetuksessa määritellyn riippumattoman elimen käsitteen ja osatekijöiden kautta, ja ikään kuin kullekin osatekijälle olisi olemassa välttämätön taso riippumattomuuden edellytysten täyttymiseksi niin, että tason jäädessä vajaaksi toimintaa ei voi kokonaisuudessaankaan pitää riippumattomana. Tarkastelua selventäisi, jos riippumattomuuden osatekijät ja niissä sovellettavat välttämättömät tasot ja edellytykset olisi koottu esim. yhteen taulukkoon.

Riippumattomuuden yhteydessä viitataan muissa instituutioissa ja eräissä muissa ammattikunnissa (tuomarit, valtiontalouden tarkastajat) sovellettaviin menettelyihin. Tässä yhteydessä luonteva vertailukohta erilaisista riippumattomuuden riittävässä määrin turvaamista menettelyistä ja työjärjestelyistä olisi voinut löytyä keskuspankeista, joille on säädetty itsenäisyys rahapolitiikan hoidossa ja jotka tätä tehtävää hoitaessaan laativat myös kokonaistaloudellisia ennusteita.

VM:n sisäinen yhteistyö riippumattomuuden näkökulmasta

Tarkastuksessa todetaan (s.21), että julkisen talouden ennuste laaditaan yhteistyössä ministeriön vero- ja budjettiosaston kanssa. Lisäksi samalla sivulla esitetty kuvio 9 antaa ymmärtää, että julkisen sektorin menot tuotettaisiin kunta- ja aluehallinto-osastolla. Nämä toteamukset kaipaavat muutaman ennusteprosessiin osallistuvien tahojen rooleja koskevan täsmennyksen:

- Verotuloennusteet vahvistetaan Tulotyöryhmässä. Tarkastuksesta ei käy suoraan ilmi, että kansantalousosaston asiantuntijat voivat tulotyöryhmän alatyöryhmissä sekä tulotyöryhmässä tarpeen mukaan kyseenalaistaa ja vaikuttaa vero-osaston tuottamiin verotuloennusteisiin.

- Kunta- ja aluehallinto-osasto ei tuota julkisen sektorin menoja ennusteeseen. Julkisen talouden ennusteessa käytetään kyllä valtionosuustietoja, joista osan kunta- ja aluehallinto-osasto tuottaa budjettiosastolle. Julkisen talouden ennusteessa käytetään lähdeaineistona budjettiosaston kokoamia valtionosuuskoosteita ja budjetin sekä lisätalousarvioiden tietoja valtionosuuksista.

- Lisäksi kansantalousosaston asiantuntijat analysoivat kriittisesti budjettiosaston tuottamia budjettitalouden menotietoja ja päätösperäisten toimien vaikutusarvioita käyttäessään niitä ennusteensa lähdeaineistona.

Näistä syistä väite (s. 32), jonka mukaan *”virkamieshaastatteluiden perusteella henkilöstölle ei ollut täysin selvää, että riippumattomuutta edellytetään myös vakausyksikön laatimilta julkisen talouden ennusteilta”*, saattaa perustua osin väärinkäsityksiin.

Yhteistyö VM:n budjettiosaston, vero-osaston sekä kunta- ja aluehallinto-osaston kanssa nähdään arvokkaana osana julkisen talouden ennustemenetelyä. Yhteistyön avulla pyritään kokoamaan tietoa erityisesti valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin vaikuttavista erityisistä tekijöistä, joista on vaikea saada otetta vain virallisia tilastoja tutkimalla. Juuri tätä em. osastoille kertynyttä erityistietoa ja sen hyödyntämistä osana ennusteen lähdeaineistoa voi pitää erityisenä VM ennusteeseen liittyvänä lisäarvona suhteessa muiden ennustelaitosten laatimiin julkisen talouden ennusteisiin. Tieto ja sitä kautta muiden osastojen vaikutus julkisen talouden ennusteeseen ei kuitenkaan ole välitön eikä automaattinen. Kaikki tiedot suodattuvat ennusteeseen ennustetta laativan asiantuntijan oman harkinnan kautta. Lisäksi tietojen muuntaminen ennusteessa käytettäviin kansantalouden tilinpidon käsitteisiin ja määritelmiin vaatii asiantuntijan osaamista, joka VM:ssä keskittyy kansantalousosastolle.

Ennusteprosessin dokumentoinnista sekä ennusteпоikkeamien analysoinnista

VM yhtyy VTV:n arvioon siitä, että kansantalousosaston ennustemenetelmäkuvausten kohdalla on puutteita. Kansantalousosastolla on aloitettu työ mainittujen puutteiden korjaamiseksi ja lähitulevaisuudessa menetelmäkuvaukset tullaan julkaisemaan.

Kuvaus julkisen talouden ennustejärjestelmistä, -välineistä ja -prosesseista on aikataulutettu valmistuvaksi syyskuussa 2016. Kansantalousosaston tietojärjestelmien uudistamishankkeissa on lähiaikoina valmistumassa aiempaa yksityiskohtaisempia prosessikuvauksia.

Dokumentaation ja riskitarkastelujen yhteydessä VTV viittaa IMF:n ja OECD:n suosituksiin sekä budjettidirektiiviin. Tässä yhteydessä olisi ollut hyödyllistä vertailla, miten muut EU-jäsenmaiden riippumattomat ennustajat ovat dokumentoineet ennustemenetelmänsä ja julkaisseet ne.

VM pitää VTV:n tapaan tärkeänä ennusteпоikkeamien analyysiä. VM on aloittamassa vuosittaisen ennusteпоikkeamia koskevan raportin julkaisemisen. Ensimmäinen raportti julkaistaan toukokuun 2016 aikana.

Riskiarvioiden systemaattisemmasta esittämisestä

Tarkastuskertomuksessa todetaan, että ennustejulkaisuissa ei anneta systemaattista kokonaiskuvaa taloudelliseen kehitykseen liittyvistä riskeistä. Kertomuksessa olisi ollut hyvä kuvata hieman täsmällisemmin sitä, mitä systemaattisella riskien tarkastelemisella tässä yhteydessä tarkoitetaan. Taloudellisten katsausten yhteydessä on säännöllisesti esitetty esim. erilaisia kokonaistaloudellisella mallilla laadittuja laskelmia, joissa on kuvattu erilaisten ilmiöiden merkitystä talouskehityksen kannalta.

Lähdeaineistojen tarkentumiseen liittyvistä riskeistä

Tarkastuskertomuksessa tuodaan esille, että ennusteiden yhteydessä ei käsitellä lähdeaineistojen tarkentumiseen liittyviä riskejä.

Ennusteen laadinnan lähtökohtana on tieto toteutuneesta kehityksestä. Tilastoviranomaisten julkistamat ensimmäiset tiedot ovat usein luonteeltaan ennakkollisia ja ne voivat joiltain osin muuttua merkittävästi. Lopullisen tiedon saaminen voi joidenkin tietojen kohdalla viedä hyvin pitkään. Ennuste pohjautuu kuitenkin sille oletukselle, että tilastoviranomaisten kulloinkin julkaisema tieto edustaa sen hetkistä parasta tietämystä toteutuneesta kehityksestä. Siltä osin kun käytettävissä oleviin ennakkotietoihin liittyy systemaattista harhaa (esim. alipeittoisuus), niin se kuitenkin pyritään ottamaan huomioon tietojen pohjalta tehtävissä johtopäätöksissä.

Julkisen talouden ennustepoikkeamista

Tarkastuksessa on erityisesti tilastollisen analyysin perusteella osoitettu, että julkisen talouden tuloja ja menoja on tyypillisesti aliarvioitu. Lyhyen, vain 10 havaintoa sisältävän, talouden murroskohtaan ajoittuvan aikasarjan perusteella ei kuitenkaan voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Ennusteen osuvuuden tarkastelu pelkin tilastollisin suurein voi antaa väärän kuvan virheiden syistä ja ennustamisen laadusta. On monia syitä, joiden vuoksi julkisen talouden ennuste on erityisen virhealtis:

- Vuosiin 2005–2014 on ajoittunut useita julkisen talouden menoihin ja tuloihin vaikuttavia muutoksia, jotka vaikeuttavat alaerien ennustamista. Esimerkiksi ikääntyminen kiihtyi vuonna 2009, mikä näkyy sekä menoissa että tuloissa.

- Tarkastelujaksolla kunnat ovat yhtiöittäneet ja ulkoistaneet toimintojaan, mikä tarkoittaa jatkuvaa käynnissä olevaa rakennemuutosta paikallishallinnon tietopohjassa. Muutos heikentää tilastopohjaa ja kumuloituu ennustevirheeseen.

- Tilastojen päivittyminen vaikuttaa julkisen talouden ennusteeseen sekä suoraan julkisen talouden tilastojen että välillisesti reaalityalouden tilastojen päivitysten kautta.

- Viime vuosina on päätetty suurista julkisen talouden tuloihin ja menoihin kohdistuvista toimenpidekokonaisuuksista. Usein arviot yksittäisten toimien vaikutuksesta julkiseen talouteen täsmentyvät ennusteen laadinnan jälkeen. Arvioiden tarkentuminen johtaa ennustepoikkeamiin. Usein on edes jälkikäteen tilastojen valmistuttua hyvin vaikea arvioida, mikä on ollut yksittäisten toimien vaikutus julkisen talouden lukuihin. Lisäksi kuntatalouden toimista ei ole edes käytettävissä luotettavaa aineistoa.

Ennusteiden ulkoiseen vahvistamiseen liittyvistä näkökohdista

VTV suosittelee, että makroennusteiden vahvistamisesta VM:n ulkopuolella tulisi harkita. VM suhtautuu periaatteellisella tasolla myönteisesti käytäntöihin, jotka pyrkivät kohentamaan ennusteen luotettavuutta. Tähän ulkopuolisella vahvistamisella ilmeisesti tavalla tai toisella tähdättäisiin, vaikkei ehdotusta tarkastuksessa yksityiskohtaisesti perustellakaan.

Ennusteen ulkopuolinen vahvistaminen olisi kuitenkin uusi, ennusteprosessiin liittyvä käytäntö, jonka hyödyllisyyteen ja käyttöönottoon liittyy monia avoimia kysymyksiä, joiden perusteellisempi käsittely olisi ollut paikallaan.

Ensinnäkin kysymys siitä, mitä vahvistetaan, sivuutetaan raportissa. Vahvistetaanko julkistetut ennustenumerot vai se, että ennuste on laadittu ennusteelle asetettujen hyvien käytäntöjen mukaisesti? Molempiin vaihtoehtoihin liittyisi omat haasteensa.

Ennusteiden mahdolliseen vahvistamiseen VM:n ulkopuolella liittyisi muitakin käytännön kysymyksiä, joita tarkastuskertomuksessa ei ole käsitelty. Nämä liit-

tyvät esimerkiksi siihen, miten aikataulullisesti hyvin tiiviiseen prosessiin saataisiin mahdutettua ulkopuolinen vahvistaminen tai mikä olisi se prosessi, jonka kautta ennusteessa mahdollisesti havaitut ongelmat tulisi korjata (aikataulu, menettelyt)?

Oma kysymyksensä on sekin, miten varmistettaisiin, että ennusteen vahvistavalla taholla on riittävä informaatio, jotta se pystyy mielekkäällä ja uskottavalla tavalla arvioimaan ennusteen perusteluita ja/tai lopputulemia. Ennusteen vahvistamisessa voitaisiin toki tukeutua vertailuun muiden organisaatioiden julkistamiin ennusteisiin, mutta yhtenä ongelmana tässä on se, että tilastollinen tietopohja vaihtelee eri ajankohtina julkaistujen ennusteiden välillä.

Talouspolitiikan koordinaattori,
ylijohtaja



Sami Yläoutinen