



Valtiovarainministeriö

Tarkastuskertomus 11/2016 Makroennusteiden luotettavuus

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suositti, että:

1. valtiovarainministeriön ennusteiden ennustevirheitä tulee analysoida ja julkaista säännöllisesti. Analyysissa on syytä tuoda esiin esimerkiksi se, mikä osuus ennustevirheestä on peräisin lähdeaineistojen tarkentumisesta ja mikä ennustetun kehityksen poikkeamisesta toteutuneesta kehityksestä. Myös vertailua muiden talousennustajien osumatarkkuuteen on syytä tehdä.
2. valtiovarainministeriön tulee tuottaa julkinen dokumentaatio sekä suhdanne-ennusteen että julkisen sektorin ennusteen laadintamenettelyistä.
3. ennustetoiminnon riippumattomuudesta ulkopuoliselle muodostuvaa vaikutelmaa ja riippumattomuutta edistäviä tekijöitä tulee vahvistaa ja korostaa työnjohdollisin keinoin ja luomalla kirjatut menetyt riippumattomuuden varmistamiseksi.
4. on syytä harkita mallia, jossa finanssipoliittisen päätöksenteon perustana olevat makroennusteet vahvistaa ulkopuolinen riippumaton elin.

Jälkiseurannassa arvioitiin, miten tarkastuskertomuksessa esitetyt kannanotot on valtiovarainministeriössä (VM) otettu huomioon. Tämä toteutettiin VM:ään lähetetyllä tietopyynnöllä. Tietopyyntöä täydennettiin puhelinhaastattelulla. Lisäksi jälkiseurannassa perehdyttiin VM:n julkaisemaan ennustepoikkeamaraporttiin sekä kuvaukseen julkisen talouden ennustemenetelmistä.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Ennustevirheiden analysointi ja julkaiseminen

Tarkastuksen mukaan VM:n suhdanne-ennusteet olivat tilastollisesti luotettavia, mutta VM ei esittänyt kattavaa analyysia ennustevirheiden lähteistä ja systemaattisuudesta tai vertailua muiden talousennustajien ennusteisiin.

VM on vuodesta 2016 alkaen julkaissut ennustepoikkeamaraportin vuosittain keväisin. Ennustepoikkeamaraportissa tarkastellaan VM:n syksyllä tehdyn seuraavaa vuotta koskevan ennusteen poikkeamaa toteutuneesta kehityksestä. VM:n mukaan raporttiin on valittu syksyn ennusteet, sillä ne toimivat valtion seuraavan vuoden budjetin pohjana. Tarkastelu kattaa ennusteen keskeisimmät muuttujat, kuten taloudelliseen aktiviteettiin vaikuttavat kysyntäerät, julkisen talouden, työllisyyden, työttömyyden ja inflaation. Raportissa pyritään käsittelemään ennustepoikkeamia ja niiden suuruutta myös yleisemmin. Ennustepoikkeamaraporttia on julkaistu nyt kolme kertaa ja sitä on tarkoitus julkaista myös tulevaisuudessa keväisin Tilastokeskuksen ensimmäisen alustavan vuosiennakkajulkaisun jälkeen. VM muistuttaa, että Tilastokeskuksen tilastot tarkentuvat vielä ennustepoikkeamaraportin julkaisun jälkeen, jolla on merkittävä vaikutus ennusteiden osuvuuteen.

Ennustepoikkeamaraportissa on myös tuotu esiin se, mikä osuus ennustevirheestä on peräisin lähdeaineistojen tarkentumisesta ja mikä muista tekijöistä, kuten tarkastuksen kannanotoissa suositettiin. Varisinaista vertailevaa analyysiä muiden talousennustajien osumatarkkuuteen ei ole tehty, vaan sitä tarkasteltaessa on viitattu muiden tekemiin analyysihin. Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi keväällä 2018 kattavan analyysin VM:n ennusteiden luotettavuudesta. Se sisältää myös VM:n ennusteen vertailua muiden talousennustajien ennusteisiin.

Jälkiseurannan perusteella VM:n suorittama ennustevirheiden analysointi ja julkaiseminen on kehittynyt huomattavasti tarkastuksen jälkeen.

2.2 Ennustemenetelmien dokumentointi

Tarkastuksen mukaan VM:n ennusteen laadintamenettelyistä ei ollut olemassa systemaattista kuvausta. Tarkastuksen havaintojen perusteella ennusteen laadintamenettelyjä koskevat dokumentit olivat vanhentuneita tai puutteellisia, eikä niiden avulla kyennyt muodostamaan kattavaa ja läpinäkyvää kuvaa kokonaistaloudellisten ennusteiden laadinnasta.

VM:n jälkiseurannassa antaman selvityksen mukaan suositus ennustemenetelmien julkaisemisesta on hyvä ajatus ja sopii hyvin yhteen VM:n kansantalousosaston avoimuuteen ja luotettavuuteen perustuvan toiminta-ajatuksen kanssa. Kansantalousosaston ennustetoimintaa tekevät yksiköt ovat aloittaneet työn ennustemenetelmiensä dokumentoinniksi. Kuvaus julkisen talouden ennustemenetelmistä on julkaistu VM:n internetsivuilla Talousnäkyvät-osiossa elokuussa 2018. Suhdanne-ennusteen osalta vastaavaa dokumentointia ollaan VM:n mukaan parhaillaan valmistelemassa, mutta sen julkaisuaikataulu ei ole vielä tiedossa. VM:n kansantalousosaston yleisen tasapainon makromallin (Kooma) koodi on saatavilla VM:n internetsivustolla. Kooma-mallin dokumentaatio on teoreettiselta malliosaltaan lähes tehty. Dokumentaatiosta puuttuu vielä mallin ominaisuutta kuvaavien simulaatioiden osuus, mikä on tarkoitus liittää osaksi mallikoodin yhteyteen julkaistavaa dokumenttia.

Jälkiseurannan perusteella VM:n laatima ennustemenetelmien kuvaus ja avoimuus ovat kehittyneet oikeaan suuntaan. Työ on kuitenkin vielä kesken.

2.3 Ennustetoiminnon riippumattomuuden vahvistaminen

Tarkastuksessa ei käynyt ilmi seikkoja, jotka olisivat vaarantaneet VM:n ennustetoiminnan riippumattomuutta käytännön toiminnassa. Budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksessa (473/2013) määriteltyjä riippumattomuuden vaatimuksia nykyinen järjestely ei kuitenkaan täysimääräisesti täytä. Tarkastuksen mukaan riippumattomuudesta ulkopuoliselle muodostuvaa vaikutelmaa voidaan vahvistaa parantamalla dokumentaatiota ja huolehtimalla organisatorisesti ennustetoiminnan riittävästä itsenäisyydestä.

VM:n kansantalousosaston työjärjestykseen on lisätty maininta siellä laadittavien ennusteiden riippumattomuudesta. Tällä toimenpiteellä lisättiin yhdessä ennustepoikkeamaraportin ja parannetun dokumentaation tuoman avoimuuden ohella ennustetoiminnan riippumattomuudesta ulkopuolisille syntyvää kuvaa.

Jälkiseurannan perusteella VM:n on ryhtynyt toimenpiteisiin ennustetoiminnan riippumattomuudesta ulkopuolisille muodostuvan kuvan parantamiseksi.

2.4 Makroennusteiden vahvistaminen ulkopuolisen tahon toimesta

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota Suomen järjestelyyn, jossa VM:n osasto on nimetty itsenäiseksi makroennusteista vastaavaksi instituutiokseen. Järjestely on EU:ssa poikkeuksellinen. Muissa euroalueen maissa makroennusteiden laadinta on joko eriytetty riippumattomaan instituutioon tai vaihtoehtoisesti valtiovarainministeriön ennusteet vahvistaa riippumaton tahon. Tarkastuksessa kehoitettiin VM:ää harkitsemaan tarvetta tämänkaltaisen mallin käyttöönottoon myös Suomessa.

VM:n jälkiseurannassa antaman selvityksen mukaan ministeriössä on keskusteltu ulkopuolisen riippumattoman tahon käyttämisestä luotettavuuden varmistamiseksi yleisellä tasolla. VM pitää ennusteen riippumattomuutta ja luotettavuutta ensiarvoisen tärkeänä. Kansantalousosaston ennusteeseen kohdistuu säännönmukaista, VM:stä riippumatonta arviointia muiden muassa Valtiontalouden tarkastusviraston taholta. VM:n mukaan arviointi on kohdistunut paitsi itse ennusteeseen, myös ennustetarkkuuteen. Tämän lisäksi kansantalousosasto itse julkaisee vuosittain edellä mainitun raportin, jossa se analysoi tekemiään ennustepoikkeamia ja niihin johtaneita syitä. Näissä arvioinneissa ei ole VM:n mukaan tullut esille näkökohtia, joiden johdosta olisi erityisiä tarpeita ottaa käyttöön käytäntöä, jossa ulkopuolinen riippumaton tahon erikseen vahvistaisi VM:n laatimat ennusteet.

Lisäksi riippumattoman ulkopuolisen tahon vaikutusvaltaa VM:n ennusteiden suhteen on vahvistettu lainsäädännöllä. Syyskuun 2017 alusta lukien asetusta julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) täydennettiin asetuksella (601/2017). Uuden asetuksen mukaan VM:n tulee talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon kokonaistaloudellista ennustetta ja julkisen talouden ennustetta koskevat valtiontalouden tarkastusviraston johtopäätökset. Jos kokonaistaloudellisiin ennusteisiin on johtopäätösten mukaan sisällytynyt vähintään neljään peräkkäiseen vuoteen merkittävästi vaikuttanut vinoutuma, VM:n on julkistettava vinoutuman korjaamiseksi tehdyt toimenpiteet tai annettava julkinen kannanotto siltä osin kuin se ei yhdy tarkastusviraston johtopäätöksiin.

Jälkiseurannan perusteella VM:ssä on suoritettu tarkastuksessa suositettua harkintaa ulkopuolisen tahon käyttämisestä ennusteiden vahvistajana ja VM kykenee perustellusti ottamaan kantaa asiaan.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Makroennusteiden luotettavuus -tarkastuksen tavoite oli selvittää, antavatko VM:n ennusteet oikean ja riittävän kuvan taloudesta ja sen kehitysnäkymistä finanssipoliittisen päätöksenteon perustaksi, arvioida ja lisätä ennusteprosessin ja -menetelmien avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä tarkastella valtiovarainministeriön tuottamien kokonaistaloudellisten ennusteiden riippumattomuutta. Tarkastuksessa havaittiin, että ennusteet olivat tilastollisesti luotettavia ja käytännössä ne laadittiin riippumattomana asiantuntijatyönä. Tarkastuksessa havaittiin myös, että sekä ennustevirheanalyysi että ennustemenetelmien dokumentaatio olivat puutteellisia. Tarkastuksen perusteella ulkopuolisen saamaa vaikutelmaa riippumattomuudesta tulisi parantaa.

Jälkiseurannan perusteella tarkastuskohteessa on tapahtunut varsin paljon tarkastuksen suositusten ja kannottojen suuntaista kehitystä. VM on alkanut säännöllisesti julkaista raporttia ennustevirheistään. Ennustemenetelmiä on dokumentoitu ja julkaistu, joskin työ on tältä osin vielä kesken. Ennustetoiminnan riippumattomuudesta syntyvää kuvaa on onnistuneesti vahvistettu. Jälkiseurannassa havaitut VM:ssä tähän mennessä toteutetut ja työn alla olevat toimenpiteet ovat tarkastusviraston näkökulmasta riittäviä havaittujen kehittämistarpeiden täyttämiseksi.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Leena Juvonen
vs. ylijohdaja

Ville Haltia
johtava finanssipolitiikan tarkastaja