Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Makroennusteiden luotettavuus

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET 11/2016

Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Makroennusteiden luotettavuus

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET 11/2016

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-338-8 (nid.)
ISBN 978-952-499-339-5 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-339-5
http://urn.fi/urn:isbn: 978-952-499-339-5

lönnberg print & promo
helsinki 2016

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Dnro 174/51/2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen makroennusteiden luotettavuutta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle. Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2018.

Helsingissä 7. päivänä kesäkuuta 2016

Marko Männikkö
ylijohtaja

Ville Haltia
johtava finanssipolitiikan tarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastusviraston kannanotot

Kokonaistaloudellisilla ennusteilla on tärkeä rooli julkisen talouden suunnittelussa ja päätöksenteossa. Julkisen talouden suunnittelun taustalla oleviin ennusteisiin kohdistuvat vaatimukset ovat kiristyneet EU:n talouspolitiikan koordinaation tiivistymisen ja sitä seuranneen uuden lainsäädännön vuoksi.

Tarkastuksen tavoite oli selvittää, antavatko valtiovarainministeriön (VM) 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.

VM:n suhdanne-ennusteet ovat tilastollisesti luotettavia

Tarkastusviraston tekemä tilastollinen analyysi osoittaa, että VM:n finanssipolitiikan perustaksi tuottamat suhdanne-ennusteet eivät ole tilastollisesti mitattuna harhaisia. Laadultaan heikoimmiksi osoittautuivat tilastollisen analyysin perusteella ulkomaankaupan ennusteet. Syy näiden muuttujien säännönmukaiseen aliarviointiin on löydettävissä tilastopohjan systemaattisesta tarkentumisesta eikä siis itse ennustemenetelmistä tai -prosessista. VM julkaisee taulukkoja ennusteiden tarkentumisesta sekä ennustevirheistä Taloudellisten katsausten liitteenä. Erillistä raporttia tai kattavaa analyysia ennustevirheiden lähteistä ja systemaattisuudesta tai vertailua muiden talousennustajien ennusteisiin ei katsauksissa esitetä. Julkisen talouden suunnitelman liitteenä raportoidaan julkisen talouden ennusteiden muutokset ja muutoksiin vaikuttaneita tekijöitä verrattuna edelliseen suunnitelmaan.

VM:n suhdanne-ennusteet vastaavat osuvuudeltaan muiden talousennustajien ennusteita

Ennustevirheiden vertailu osoittaa, että VM:n suhdanne-ennusteet eivät ole osuvuudeltaan muiden talousennustajien ennusteita huonompia. Ulkomaankauppa ja investoinnit ovat olleet vaikeimmin ennustettavia eriä kaikkien tarkasteltujen talousennustajien ennusteissa.

Julkisen talouden ennusteet ovat keskimäärin aliarvioineet tulojen ja menojen kehitystä

Julkisen talouden ennusteet aliarvioivat systemaattisesti sekä julkisyhteisöjen meno- että tulokehitystä. Sosiaaliturvarahastoja lukuun ottamatta menojen aliarviot ovat olleet hieman tulojen aliarvioita suurempia. Tulojen ja menojen erotuksena saatavan nettoluotonannon keskimääräiset yliarviot eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä koko julkisyhteisöjen tasolla.

Ennusteen laadintamenettelyistä ei ole olemassa systemaattista kuvausta

Ennusteen laadintamenettelyjä koskevat dokumentit ovat vanhentuneita tai puutteellisia, eikä niiden avulla kykene muodostamaan kattavaa ja läpinäkyvää kuvaa kokonaistaloudellisten ennusteiden laadinnasta. Dokumentaatiosta eivät käy läpinäkyvästi ilmi ennusteen laadinnassa käytetyt tietolähteet, eikä ennusteen laadintaan ja tuloksiin liittyviä riskejä ole kuvattu selkeästi ja systemaattisesti. Lisäksi dokumentaation tulisi sisältää selkeä kuvaus ennusteprosessin aikataulusta ja syy-seuraussuhteista suhdanne-ennusteen, julkisen sektorin ennusteen ja verotuloarvioiden välillä.

Lainsäädäntö jättää tulkinnanvaraiseksi julkisen sektorin ennusteiden muodollisen riippumattomuuden vaateen

EU:n budjettien ennakkovalvonta-asetukseen sisältyvä ennusteiden riippumattomuusvaatimus on julkisen talouden ennusteiden osalta tulkinnanvarainen. Ennakkovalvonta-asetuksessa makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden välille luodaan selvä ero. Asetuksen mukaan alustavassa talousarviosuunnitelmassa on oltava mm. kuvaus makrotalouden ennusteiden keskeisistä oletuksista ja merkittävästä talouskehityksestä, jotka vaikuttavat julkisen talouden tavoitteiden toteutumiseen, sekä liite, joka sisältää julkisen talouden ennusteiden laadinnassa käytetyt menetelmät, taloudelliset mallit ja oletukset.

Tarkastusviraston tulkinnan mukaan asetuksessa määritelty riippumattomuusvaatimus kohdistuu nimenomaan makrotalouden ennusteisiin. Julkisen talouden ennusteiden osalta budjettikehysdirektiivissä edellytetään, että julkisen talouden suunnittelun on perustuttava realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin.

Ulkopuolisen saamaa vaikutelmaa riippumattomuudesta tulisi parantaa

Euroopan komission mukaan Suomen järjestely, jossa valtiovarainministeriön osasto on nimetty itsenäiseksi makroennusteista vastaavaksi instituutiokseen, on EU:ssa poikkeuksellinen. Muissa euroalueen maissa makroennusteiden laadinta on joko eriytetty riippumattomaan instituutioon tai vaihtoehtoisesti valtiovarainministeriön ennusteet vahvistaa riippumaton taho.

Tarkastuksessa ei käynyt ilmi seikkoja, jotka olisivat vaarantaneet VM:n ennustetoiminnan riippumattomuutta käytännön toiminnassa. Budjettien ennakkovalvonta-asetuksessa määriteltyjä riippumattomuuden vaatimuksia nykyinen järjestely ei kuitenkaan täysimääräisesti täytä. Lisäksi tarkas-

tuksessa havaittiin ennustetoiminnan riippumattomuuden potentiaalisia riskejä, joita voidaan hallita käytäntöjä edelleen parantamalla.

VM:n asiantuntijat katsovat makroennusteiden laadinnan olevan riippumatonta. Tämä ei kuitenkaan takaa, että riippumattomuus toiminnassa säilyy myös tulevaisuudessa olosuhteiden ja henkilöstön vaihtuessa. Ennusteista vastaavalla kansantalousosastolla ei ole mitään muista VM:n osastoista poikkeavia järjestelyitä, jotka antaisivat takeita riippumattomuudelle. Riippumattomuudesta ulkopuoliselle muodostuvaa vaikutelmaa voidaan vahvistaa parantamalla dokumentaatiota ja huolehtimalla organisatorisesti ennustetoiminnan riittävästä itsenäisyydestä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää julkisen talouden ennusteen edellyttämään kansantalous-, vero- ja budjettiosastojen asiantuntijoiden keskinäiseen vuorovaikutukseen ja tietojenvaihtoon sekä julkisen talouden ennusteen vaikutukseen suhdanne-ennusteeseen.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa seuraavaa:

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 systemaattinen 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 menettelyt riippumattomuuden varmistamiseksi.
4. On syytä harkita mallia, jossa finanssipoliittisen päätöksenteon perustana olevat makroennusteet vahvistaa ulkopuolinen riippumaton elin.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot **4**

1 Mitä tarkastettiin **11**

2 Ovatko valtiovarainministeriön ennusteet tilastollisesti luotettavia? **13**

2.1 Hyvä ennuste on tarkka ja harhaton 13
2.2 Valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet ovat harhattomia 15
2.3 Valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet vastaavat osuvuudeltaan muiden laitosten laatimia talousennusteita 20

3 Onko valtiovarainministeriön ennusteprosessit ja -menetelmät hyvin perusteltu sekä avoimesti ja läpinäkyvästi kuvattu? **25**

3.1 VM:n ennusteprosessi on johdonmukainen 25
3.2 Ennusteen laadinta on heikosti dokumentoitu 28
3.3 Ennusteeseen sisältyviä riskejä ei ole kuvattu kattavasti ja selkeästi 30
3.4 Valtiovarainministeriön ennustetoiminta ei ole täysin läpinäkyvää 31

4 Onko valtiovarainministeriön ennustetyö organisoitu ja johdettu siten, että vaatimus riippumattomuudesta toteutuu? **35**

4.1 Riippumattomuus koostuu useista tekijöistä 35
4.2 VM:n ennustetoiminnan riippumattomuus perustuu kansalliseen lainsäädäntöön 38
4.3 Julkisen talouden ennuste tehdään läheisessä yhteistyössä talousarvioviranomaisten kanssa 39
4.4 Julkista tiedotusta hoidetaan oikea-aikaisesti 40
4.5 Ennusteista vastaavan henkilöstön rekrytointi tapahtuu kokemuksen ja pätevyyden perusteella 40
4.6 Riippumattomuus edellyttää riittäviä resursseja 41
4.7 Ennustetoiminnan riippumattomuuden vahvistamiseksi ei ole olemassa kirjattuja menettelyjä 42

Liite: Miten tarkastettiin **44**

Viitteet **48**

1 Mitä tarkastettiin

Finanssipolitiikan suunnittelun kannalta on tärkeää, että päättäjillä on käytettävissään realistinen kuva tulevasta talouskehityksestä. Viime vuosien aikana julkisessa keskustelussa esitetyn kritiikin mukaan makrotalouden ennusteet ovat toistuvasti joko yli- tai aliarvioineet talouden kehitystä. Finanssipolitiikan päätöksenteon kannalta kokonaistaloudellisten ennusteiden luotettavuus on olennainen vaatimus. Kokonaistaloudellisilla ennusteilla tarkoitetaan tässä tarkastuksessa valtiovarainministeriön (VM) kansantalousosastolla laadittavia makrotalouden ennusteita ja julkisen talouden ennusteita.

Ennusteiden luotettavuus on olennaista toimivan finanssipolitiikan kannalta

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvontatehtävään kuuluu mm. makroennusteiden luotettavuuden valvonta. Tämän tarkastuksen tavoitteena on arvioida, täyttyvätkö lainsäädännön asettamat vaatimukset ennustetyön organisoinnissa, menetelmissä ja tuloksissa. Lisäksi tarkoituksena on arvioida, antavatko VM:n makroennusteet oikean ja riittävän kuvan taloudesta sekä sen kehitysnäkymistä finanssipoliittisen päätöksenteon perustaksi.

Valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003)[1] mukaan yhtenä ministeriön tehtävänä on taloudellisen kehityksen seuranta ja ennustaminen. Saman asetuksen mukaan ratkaisuvaltaa käyttää ministeri. Ministerin oikeudesta päätösvallan pidättämiseen päätetään lisäksi valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003)[2].

Euroopan neuvoston direktiivissä jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista (2011/85/EU, myöhemmin budjettikehysdirektiivi)[3] esitetään, että julkisen talouden suunnittelun on perustuttava realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin. Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksessa (473/2013, myöhemmin ennakkovalvonta-asetus)[4] on asetettu vaatimus makrotalouden ennusteiden riippumattomuudesta suhteessa finanssipolitiikan päätöksentekoon. Budjettikehysdirektiivin ja ennakkovalvonta-asetuksen vaatimusten täyttämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön lisättiin vuoden 2013 alusta voimaan tullut ns. fipo-laki (869/2012)[5].

Fipo-lakiin tehdyn lisäyksen perusteella ennustetoiminta eriytettiin VM:n muusta toiminnasta lailla vuoden 2015 alusta (79/2015)[6]. Lisäyksen mukaan ”ennustetoiminnasta vastaavan osaston päällikkö ratkaisee itsenäisesti esittelystä asiat, jotka koskevat valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevia makrotalouden kehitystä koskevia ennusteita”.

Riippumattomuusvaatimuksen lisäksi säädökset asettavat makrotalouden ja julkisen talouden ennusteille myös muita vaatimuksia. Budjettikehysdirektiivin luvun III artiklan 4 kohdan 1 mukaan finanssipolitiikan suunnittelun on perustuttava makrotalouden ja finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai varovaisempaan skenaarioon. Makrotaloutta ja julkista taloutta koskevia ennusteita on verrattava ajantasaisimpiin komission ennusteisiin ja tarvittaessa muiden riippumattomien elinten ennusteisiin.

Lisäksi budjettikehysdirektiivissä todetaan, että ennustusmenetelmien avoimuus ja niistä keskusteleminen voivat merkittävästi parantaa makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden laatua. Avoimuus on ratkaisevan tärkeää varmistettaessa, että finanssipolitiikassa turvaudutaan realistisiin ennusteisiin. Avoimuuden olisi ulotuttava ennusteissa käytettyjen menetelmien ja parametrien julkiseen saatavuuteen.

2 Ovatko valtiovarainministeriön ennusteet tilastollisesti luotettavia?

Tarkastusviraston tekemän tilastollisen analyysin perusteella ei löydetty viitteitä siitä, että VM olisi suhdanne-ennusteissaan säännöllisesti ylitai aliarvioinut kansantalouden kehitystä. Ulkomaankaupan ennusteissa havaittu systemaattinen aliarviointi johtuu tilastopohjan systemaattisesta tarkentumisesta.

Tulokset eivät myöskään viittaa siihen, että VM olisi onnistunut suhdanne-ennusteissaan muita ennustajia paremmin tai heikommin. Julkisen talouden ennusteiden tilastollinen analyysi osoittaa, että sekä tulojen että menojen aliarvioiminen on ollut tarkastellulla ajanjaksolla yleistä.

2.1 Hyvä ennuste on tarkka ja harhaton

Tarkkuudella viitataan siihen, että ennuste osuu mahdollisimman lähelle tilastoitua toteumatietoa. Harhattomuus sen sijaan viittaa siihen, että ennusteet ovat keskimäärin oikein. Harhattomat ennusteet siis ylittävät ja alittavat toteutumatiedon keskimäärin yhtä usein.

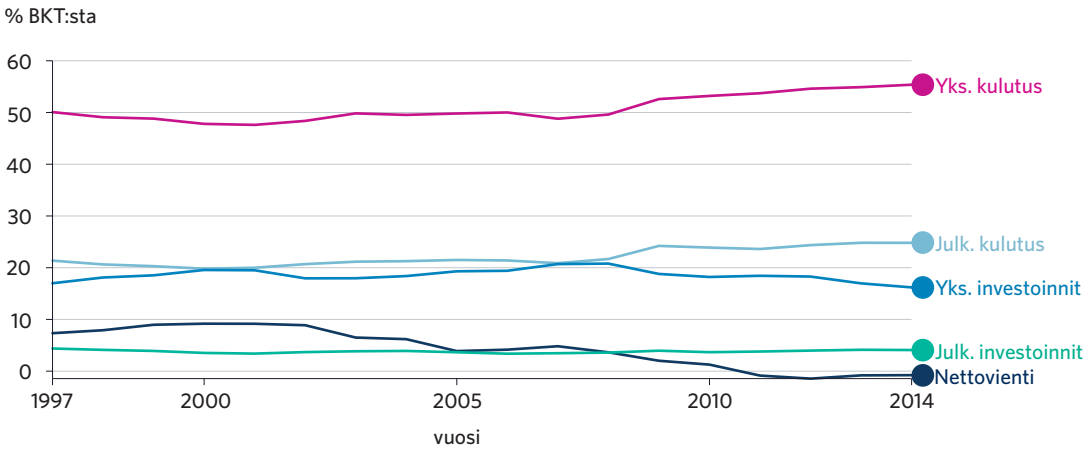
Tässä tarkastuksessa VM:n makrotalouden lyhyen aikavälin ennusteiden (suhdanne-ennuste) luotettavuutta arvioitiin keskimääräisen ennustevirheen, keskimääräisen ennustevirheen itseisarvon sekä keskineliövirheen neliöjuuren avulla. Lähtökohtana oli selvittää, kuinka hyvin VM on onnistunut ennustamaan kuluvan ja tulevan vuoden kehitystä syksyn Taloudellisessa katsauksessaan. Syksyn ennuste valittiin tarkastuksen kohteeksi siitä syystä, että sillä on keskeinen rooli tulevan vuoden budjetin laadinnassa.

Suhdanne-ennusteen tarkkuutta vertailtiin keskeisimpien suomalaisten talousennustajien sekä Euroopan komission ja OECD:n ennusteisiin. Julkisen talouden ennusteiden osalta tarkastuksessa keskityttiin arvioimaan niiden keskimääräistä ennustevirhettä. Vertailua muihin ennustajiin ei aineistorajoitteiden vuoksi tehty.

Kulutuksen merkitys Suomen kansantaloudessa on kasvanut

Kansantalouden tavaroiden ja palveluiden kysynnän ja tarjonnan tasapainoa kuvataan huoltotaseella, jossa kokonaistarjonnan muodostavat bruttokansantuote ja tuonti ja kokonaiskysynnän muodostavat kulutus, investoinnit ja vienti, olettaen, että varastot pysyvät muuttumattomina. Huoltotase ja sen alaerät ovat keskeisiä ennustettavia muuttujia makrotalouden ennusteissa. Huoltotaseen erien suhteelliset koot heijastavat niiden merkitystä koko kansantaloudelle ja siten kuvaavat myös yksittäisten muuttujien ennustevirheiden merkitystä ennusteen kokonaisuuden kannalta.

Kuviossa 1 on esitetty kysyntäerien suhde Suomen bruttokansantuotteeseen vuosina 1997–2014. Kuvassa ulkomaankauppa on esitetty nettovientinä. Kuvasta nähdään, että yksityisen kulutuksen osuus Suomen BKT:sta on yli puolet. Kulutusmenojen osuus on viime vuosina kasvanut lähinnä nettoviennin kustannuksella: nettoviennin kontribuutio kysyntään on painunut negatiiviseksi.



Kuvio 1: Huoltotaseen erät suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 1997–2014
(Lähde: Tilastokeskus)

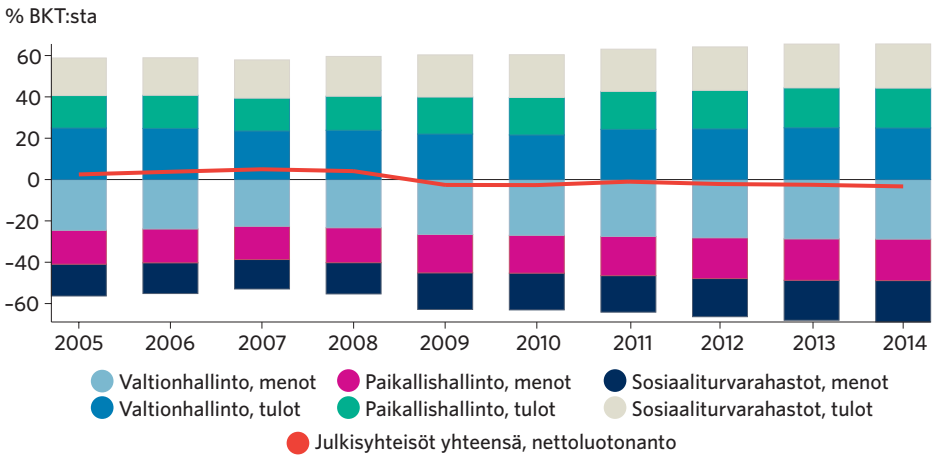
Tässä tarkastuksessa analysoitiin tilastollisin menetelmin edellä mainittujen huoltotase-erien ennusteita ja lisäksi kansantalouden kokonaiskuvan kannalta oleellisia inflaatio- ja työttömyysaste-ennusteita.

Julkisyhteisöjen rahoitusasema on ollut alijäämäinen vuodesta 2009

Julkinen talous koostuu valtionhallinnosta, paikallishallinnosta sekä sosiaaliturvarahastoista. Kuviossa 2 on esitetty julkisyhteisöjen alasektoreiden sulauttamattomat tulot ja menot suhteessa BKT:hen vuosina 2005–2014. Sulauttamattomat menot ja tulot tarkoittavat sellaisia menoja ja tuloja, joissa julkisyhteisöjen alasektoreiden sisäisiä taloustoimia ei ole eliminoitu. Kokonaistulot ovat kasvaneet hitaammin kuin kokonaismenot. Tästä syystä koko julkistalouden nettoluotonanto on kääntynyt negatiiviseksi vuoden 2009 jälkeen. Kokonaismenojen ja -tulojen erotuksena saatava nettoluotonanto on keskeinen julkisyhteisöjen rahoitusaseman mittari, joka perustuu kansantalouden tilinpitoon. Finanssipolitiikan säännöstöön tärkeänä elementtinä kuuluva julkisyhteisöjen alijäämä (EDP-alijäämä) tarkoittaa negatiivista nettoluotonantoa.

Nettoluotonanto on keskeinen julkisyhteisöjen rahoitusaseman mittari

Valtionhallinnon osuus julkisen talouden menoista ja tuloista on suurin: noin 25 prosenttia suhteessa BKT:hen. Paikallishallinnon sekä sosiaaliturvarahastojen menot ja tulot ovat molemmilla hieman yli 20 prosenttia suhteessa BKT:hen. Merkittävän osan sosiaaliturvarahastoista muodostavat työeläkerahastot.



Kuvio 2: Julkisyhteisöjen sulauttamattomat menot ja tulot suhteessa BKT:hen vuosina 2005–2014 (Lähde: VM, Taloudelliset katsaukset)

2.2 Valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet ovat harhattomia

Suhdanne-ennusteen lukuja verrattiin Tilastokeskuksen julkaisemiin tilastotietoihin. Toteutuneet luvut tarkentuvat ensimmäisestä ennakkotiedosta lopulliseen julkaisuun mentäessä. Lisäksi tilinpidon laskentamenetelmiä uudistetaan tasaisin väliajoin. Tarkastuksessa ennusteita verrattiin kulloinkin voimassa olleen tilinpidon mukaiseen tarkentuneeseen tietoon.

Taulukossa 1 on esitetty keskimääräiset ennustevirheet kuluvan ja tulevan vuoden suhdanne-ennusteen muuttujille. Näiden muuttujien osalta on tarkasteltu vuotuisia muutosprosentteja (volyymin muutos). Suluissa olevat luvut ovat keskiarvon keskivirheitä, joiden avulla voidaan arvioida keskiarvon tilastollisesti merkitsevää poikkeavuutta nollasta. Keskiarvon perässä olevat tähdet kuvaavat tilastollista merkitsevyyttä (* 95 % lv ja ** 99 % lv). Yleisesti tilastollisesti merkitsevänä tasona pidetään 95 prosentin luottamusväliä. Luottamusväli tarkoittaa, että jakaumasta muodostettujen eri otosten keskiarvo on 95 prosentin todennäköisyydellä luottamusvälin sisällä. Tuloksia tulkittaessa on syytä huomioida, että niihin liittyy epävarmuutta, koska tarkasteltu havaintomäärä on tilastolliseen analyysiin melko pieni.

Taulukko 1: Keskimääräinen ennustevirhe kuluvan ja tulevan vuoden suhdanne-ennusteille vuosina 1997–2014

Keskimääräinen ennustevirhe, prosenttiyksikköä	t+0	t+1
Bruttokansantuote	0.14	0.58
	(0.29)	(0.74)
Tuonti	-2.12*	-0.38
	(0.76)	(1.59)
Vienti	-1.66	0.35
	(0.84)	(1.94)
Yks. kulutus	0.05	0.24
	(0.23)	(0.50)
Julk. kulutus	-0.11	-0.18
	(0.18)	(0.22)
Yks. investoinnit	0.46	1.07
	(0.85)	(1.40)
Julk. investoinnit	-1.39	-1.78
	(1.27)	(1.37)
Työttömyys (taso)	0.09	0.14
	(0.15)	(0.28)
Inflaatio	-0.01	0.13
	(0.05)	(0.27)
Havaintoja	18	18

Keskivirheet suluissa, ** p<0.01, * p<0.05

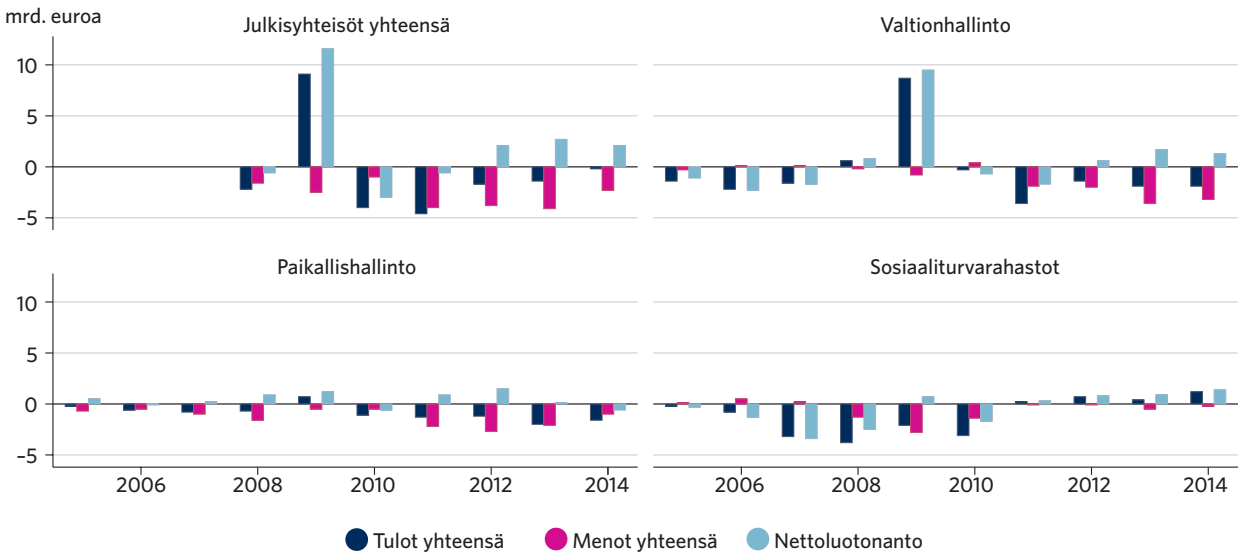
Keskeisimmät ennusteet ovat tilastollisesti harhattomia

Ennusteiden keskeisimmissä alaerissä ei ole tilastollisesti merkitsevää systemaattista yli- tai aliarviointia. Kuluvan vuoden tuonti on tilastollisesti merkitsevästi aliarvioitu ennusteissa. Analyysissä kuitenkin havaittiin, että myös Tilastokeskus on toistuvasti aliarvioinut sekä tuonnin että viennin muutokset ennakkotiedoissaan ja luku on myöhemmin tarkentunut ylöspäin. VM:n ulkomaankaupan ennusteiden säännölliset aliarviot johtuvat todennäköisesti tästä, ennustajasta riippumattomasta seikasta. Taulukosta nähdään myös, että suluissa olevat keskivirheet kasvavat ennustehorisontin kasvaessa. Tätä voidaan pitää hyvänä ennusteen ominaisuutena.

VM:n julkisen talouden ennusteet ovat aliarvioineet tuloja ja menoja

Julkisyhteisöjen tuloja ja menoja on aliarvioitu

Kuviossa 3 on esitetty tulojen ja menojen ja nettoluotonannon tulevan vuoden ennusteiden ennustevirheet vuosina 2005–2014 eri sektoreilla. Näiden julkisyhteisöjen tunnuslukujen osalta tarkastelussa ovat olleet käypähintaiset tasot. Sekä tulojen että menojen aliarviointi on ollut hyvin yleistä. Aliarviointiin vaikuttaa osaltaan se, että ennusteita laadittaessa otetaan huomioon vain ennusteen laatimishetkellä jo päätetyt julkisiin tuloihin tai menoihin vaikuttavat toimet. Yksittäisenä suurimpana yliarviontina näyttäytyy vuoden 2009 valtionhallinnon tuloennuste. Tulot arvioitiin tällöin lähes 10 miljardia euroa toteutunutta suuremmiksi. Tämä johti myös julkisyhteisöjen kokonaistulojen merkittävään yliarviointiin.



Kuvio 3: Ennustevirheet (mrd. euroa) tulevan vuoden ennusteissa eri sektoreilla vuosina 2005–2014 (Lähteet: VM ja VTV:n laskelmat)

Valtionhallinnon sekä paikallishallinnon tulo- ja menoennusteet osuivat paremmin kohdalleen viime vuosikymmenellä kuin viime vuosina. Tällä vuosikymmenellä aliarviointi on ollut jonkin verran suurempaa, mikä on pääasiassa seurausta ennustettua heikommasta makrotalouden kehityksestä. Sen sijaan sosiaaliturvarahastojen tuloja ja menoja aliarvioitiin viime vuosikymmenellä enemmän kuin viime vuosina, jolloin ne ovat osuneet melko hyvin kohdalleen.

Tulevan vuoden julkisen talouden ennusteiden keskimääräiset ennustevirheet miljardeina euroina on esitetty taulukossa 2. Keskiarvon perässä olevat tähdet kuvaavat tilastollista merkitsevyyttä (* 95 % lv ja ** 99 % lv).

Taulukko 2: Keskimääräiset ennustevirheet (mrd. euroa) tulevan vuoden ennusteiden osalta eri sektoreilla vuosina 2005–2014

Keskimääräinen ennustevirhe (t+1), mrd.eur	Julkisyhteisöt yhteensä	Valtionhallinto	Paikallishallinto	SOTU-rahastot
Tulot yhteensä	-0.71	-0.50	-0.88**	-1.07
	(1.73)	(1.08)	(0.24)	(0.58)
Menot yhteensä	-2.76**	-1.14*	-1.28**	-0.56
	(0.47)	(0.46)	(0.26)	(0.32)
Nettoluotonanto	2.04	0.64	0.40	-0.51
	(1.77)	(1.08)	(0.23)	(0.51)
Havaintoja	7	10	10	10

Keskivirheet suluissa, ** p<0.01, * p<0.05

Julkisyhteisöjen kokonaistulojen ennuste on ollut keskimäärin 0,7 miljardia euroa toteutunutta pienempi. Ennuste on siis keskimäärin aliarvioinut tulojen määrän. Tilastollisen testin mukaan aliarviointi ei ole systemaattista. Havaintojen pienen määrän vuoksi tunnuslukuun vaikuttavat yksittäiset suuret poikkeamat. Ilman vuoden 2009 yksittäistä suurta tulojen yliarviointia

Menojen aliarviointi suhteessa tuloihin on johtanut nettoluotonannon yliarvioimiseen

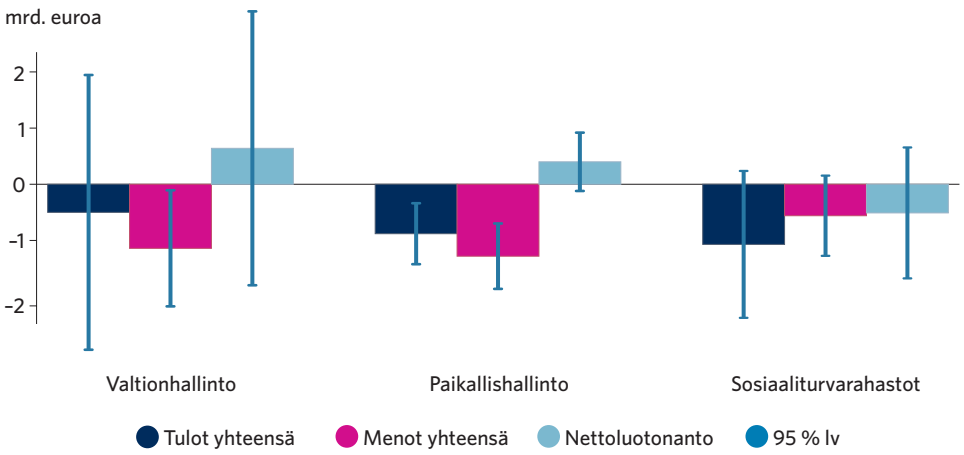
keskimääräinen ennustevirhe olisi tilastollisesti merkitsevä. Julkisyhteisöjen kokonaismenot sen sijaan on aliarvioitu keskimäärin 2,8 miljardia euroa, mikä myös on tilastollisesti merkitsevä virhe. Menojen aliarviointi suhteessa tuloihin on johtanut nettoluotonannon yliarvioimiseen ennusteissa keskimäärin noin kahdella miljardilla eurolla. Tämä ei kuitenkaan ole tilastollisesti merkitsevä virhe. Julkisyhteisöjen osalta aikasarja käsittää vain vuodet 2008–2014, koska tätä edeltävät vuodet eivät ole vertailukelpoisia.

Valtionhallinnon tulot on keskimäärin aliarvioitu puolella miljardilla eurolla ja menot runsaalla miljardilla eurolla, mikä johtaa nettoluotonannon yliarvioimiseen keskimäärin runsaalla puolella miljardilla eurolla. Ainoastaan menoennusteiden ennustevirhe on tilastollisesti merkitsevä. Tuloennusteen yksittäinen poikkeava havainto kuitenkin vaikuttaa sen keskimääräiseen ennustevirheeseen merkittävästi.

Paikallishallinnon tuloennusteet ovat olleet keskimäärin 0,9 miljardia euroa toteutumaa pienempiä. Menoennusteiden aliarviointi on ollut keskimäärin 1,3 miljardia euroa. Suurempi aliarviointi menoissa on johtanut keskimäärin 0,4 miljardia euroa liian suureen arvioon nettoluotonannosta. Nettoluotonantoa lukuun ottamatta nämä virheet ovat myös tilastollisesti merkitseviä.

Myös sosiaaliturvarahastojen ennusteet ovat olleet tuloja ja menoja aliarvioivia. Toteutuneet tulot ovat olleet keskimäärin miljardi euroa ennusteita suurempia ja menot noin puoli miljardia euroa suurempia. Tulojen menoja suurempi aliarviointi on johtanut myös nettoluotonannon aliarviointiin. Tulojen ja menojen suhde on siis ollut ennustettua parempi. Luvut eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä.

Kuviossa 4 on esitetty taulukkoa 2 vastaavat tulevalle vuodelle tehtyjen tulo-, meno- ja nettoluotonantoennusteiden keskimääräiset ennustevirheet eri sektoreilla. Kuvioon on lisätty pystyviivat, jotka esittävät 95 %:n luottamusvälejä. Tilastollisesti merkitseviä ovat valtionhallinnon menoennusteiden sekä paikallishallinnon meno- ja tuloennusteiden keskimääräiset ennustevirheet. Tuloksiin on kuitenkin syytä suhtautua varauksella pienen havaintomäärän vuoksi. Myös kuluvalle vuodelle tehdyt ennustevirheanalyysit osoittivat pääosin samanlaisia tuloksia.



Kuvio 4: Keskimääräiset ennustevirheet (mrd. euroa) tulevan vuoden ennusteille eri sektoreilla vuosina 2005–2014 (Lähde: VM ja VTV:n laskelmat)

Kuluvan vuoden julkisen talouden keskimääräiset ennustevirheet on esitetty taulukossa 3. Myös kuluvan vuoden tulojen ja menojen aliarvioiminen on ollut yleistä. Julkisyhteisöjen kokonaistulot on keskimäärin aliarvioitu 1,6 miljardilla eurolla ja menot 2 miljardilla eurolla, mikä on myös tilastollisesti merkitsevää. Nettoluotonannon ennusteiden osalta tämä on johtanut keskimäärin noin puoli miljardia euroa yliarvioiviin ennusteisiin, mikä ei ole tilastollisesti merkitsevää.

Valtionhallinnon sekä paikallishallinnon tulot on aliarvioitu noin puolella miljardilla eurolla. Menot sen sijaan on aliarvioitu 0,7–0,8 miljardia euroa. Nettoluotonannon keskimääräinen ennustevirhe on jäänyt pieneksi. Paikallishallinnon osalta kaikki luvut ovat myös tilastollisesti merkitseviä.

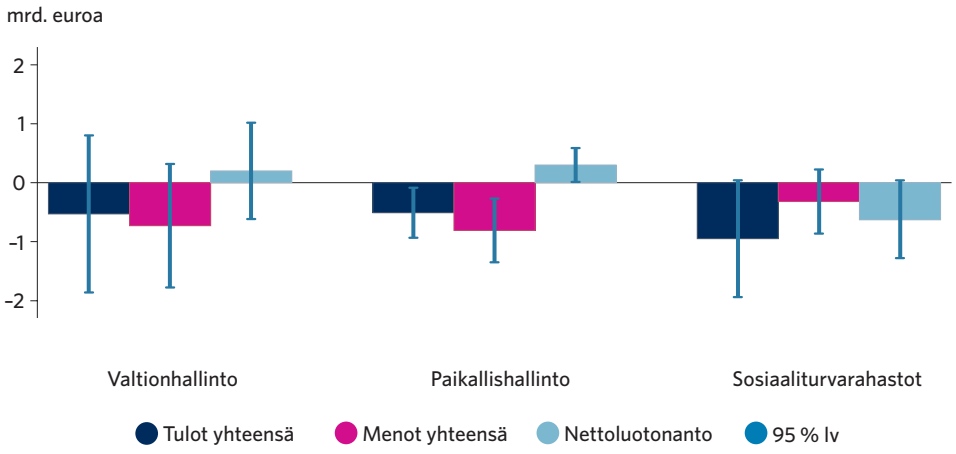
Sosiaaliturvarahastojen tulot on aliarvioitu keskimäärin miljardilla eurolla ja menot 0,3 miljardilla eurolla. Tämä on johtanut keskimäärin 0,6 miljardia aliarvioiviin nettoluotonannon ennusteisiin. Menoennusteita lukuun ottamatta luvut ovat myös tilastollisesti merkitseviä.

Taulukko 3: Keskimääräiset ennustevirheet (mrd. euroa) kuluvan vuoden ennusteiden osalta eri sektoreilla vuosina 2005–2014

Keskimääräinen ennustevirhe (t+0), mrd.eur	Julkisyhteisöt yhteensä	Valtionhallinto	Paikallishallinto	SOTU-rahastot
Tulot yhteensä	-1.56*	-0.53	-0.51*	-0.95*
	(0.66)	(0.59)	(0.19)	(0.44)
Menot yhteensä	-1.97*	-0.73	-0.81**	-0.32
	(0.60)	(0.46)	(0.24)	(0.24)
Nettoluotonanto	0.41	0.20	0.30*	-0.63*
	(0.35)	(0.36)	(0.13)	(0.29)
Havaintoja	7	10	10	10

Keskivirheet suluissa, ** p<0.01, * p<0.05

Taulukkoa 3 vastaavat kuluvan vuoden keskimääräiset ennustevirheet on esitetty kuviossa 5.

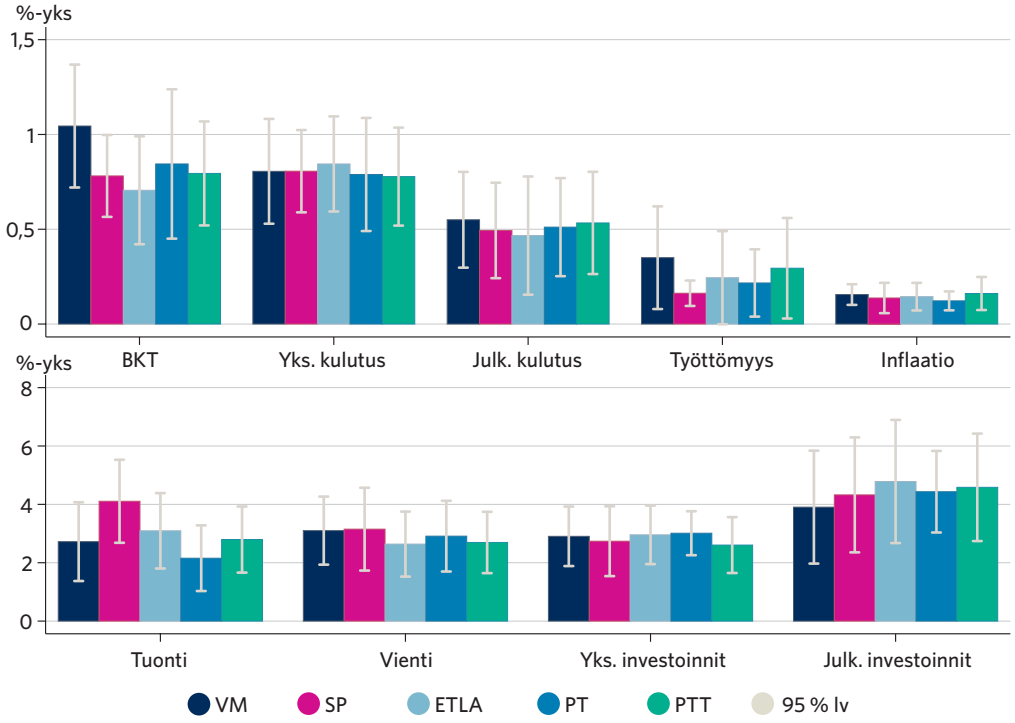


Kuvio 5: Keskimääräiset ennustevirheet (mrd. euroa) kuluvan vuoden ennusteille eri sektoreilla vuosina 2005–2014 (Lähde: VM ja VTV:n laskelmat)

2.3 Valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet vastaavat osuvuudeltaan muiden laitosten laatimia talousennusteita

Tarkastuksessa arvioitiin, voidaanko samalla tietopohjalla tuottaa luotettavuudeltaan merkittävästi toisistaan poikkeavia suhdanne-ennusteita. Ennusteen tarkkuutta arvioitiin keskimääräisen ennustevirheen itseisarvon avulla. Tunnusluku kuvaa, kuinka kauaksi keskimääräinen ennuste on osunut toteutuneesta luvusta eikä ota huomioon virheen suuntaa. Tarkkuutta vertailtiin myös keskineliövirheen neliöjuuren (RMSE) avulla. Tunnusluku on keskimääräistä ennustevirheen itseisarvoa herkempi yksittäisille suurille ennustepoikkeamille. Tuloksissa ei havaittu oleellista eroa, joten niitä ei tarkastuskertomuksessa ole raportoitu.

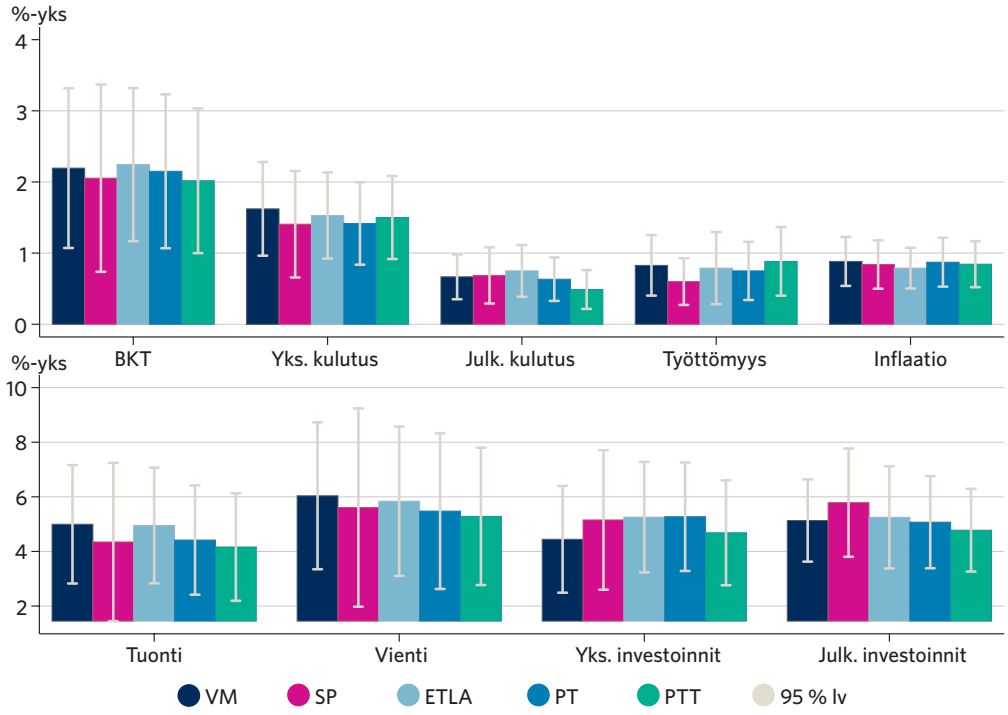
Tarkkuuden arvioimiseksi VM:n ennusteita verrattiin keskeisten kotimaisten ennustelaitosten ennusteisiin. Tarkastelussa olivat ennustetut vuosimuutokset (volyymin muutokset). Mukana vertailussa olivat Suomen Pankki (SP), Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), Palkansaajien tutkimuslaitos (PT) ja Pellervon taloustutkimus (PTT). Lisäksi vertailua tehtiin Euroopan komission (EU) ja OECD:n ennusteisiin. Tulosten mukaan VM ei poikkea ennustetarkkuudeltaan muista talousennustajista. Sen sijaan huoltotaseen alaerien välillä havaittiin eroja ennusteiden tarkkuudessa. Nämä erot kuitenkin toistuivat kaikilla ennustajilla.



Kuvio 6: Keskimääräinen ennustevirheen itseisarvo (t+0) eri ennustajilla vuosina 1997–2014 (Lähteet: Tilastokeskus, ETLA:n tietokanta, VTV:n laskelmat)

Kuviossa 6 on esitetty kuluvan vuoden ennusteiden keskimääräinen ennustevirheen itseisarvo eri ennustajilla vuosina 1997–2014. Ennustetarkkuudessa ei voida havaita merkittäviä eroja ennustajien välillä. BKT:n osalta VM:n keskimääräinen ennustevirheen itseisarvo näyttäytyy suurimpana, mutta tilastollisesti merkitsevää eroa ennustajien välillä ei ole. Muiden muuttujien osalta erot ovat vieläkin pienempiä.

Talousennustajien osumistarkkuudessa ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa



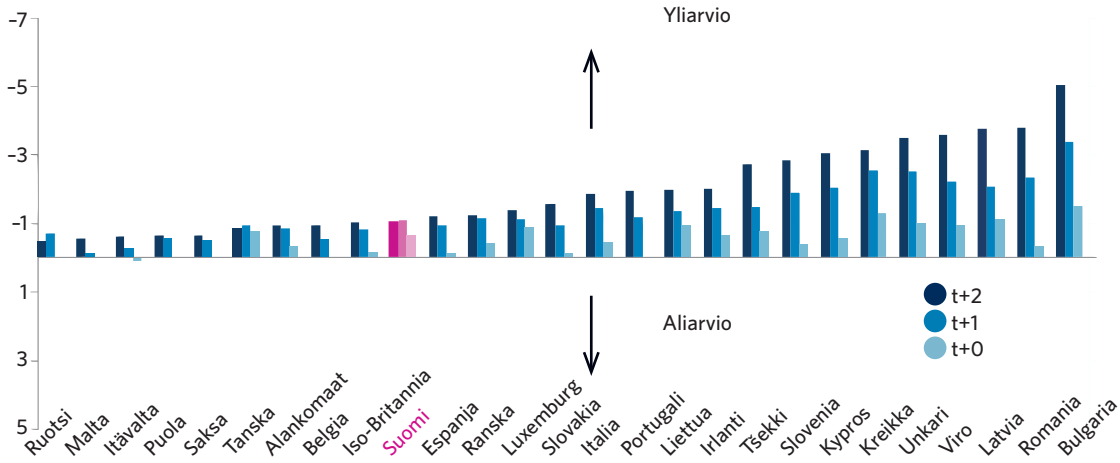
Kuvio 7: Keskimääräinen ennustevirheen itseisarvo (t+1) eri ennustajilla vuosina 1997–2014 (Lähteet: Tilastokeskus, ETLA:n tietokanta, VTV:n laskelmat)

Kuviossa 7 on esitetty tulevan vuoden ennusteiden keskimääräisen ennustevirheen itseisarvo eri ennustajilla vuosina 1997–2014. Myös tulevan vuoden osalta ennustajat ovat onnistuneet ennusteissaan yhtä hyvin. Tulevan vuoden poikkeamat ovat keskimäärin suurempia mutta ennustajien väliset erot pienempiä kuin kuluvan vuoden ennusteissa.

VM:n ennusteet pärjäävät myös kansainvälisessä vertailussa

Suomi on kärkiryhmässä ennusteiden osuvuuden kansainvälisessä tarkastelussa

IMF:n (2015)[7] tekemän vertailun mukaan Suomen VM:n makroennusteet ovat kansainvälisesti suhteellisen harhattomia ja tarkkoja. Kuviossa 8 on esitetty keskimääräiset ennustevirheet BKT:n reaaliselle kasvulle EU-maissa yhden, kahden ja kolmen vuoden ennustehorisonteilla vuosina 2000–2013. Kuviosta voidaan havaita, että harhattomuusvertailussa Suomi sijoittuu kärkipäähän. Ennusteen osuvuutta tarkasteltaessa Suomi on EU-maiden keskikastia, ja jos maakohtainen BKT:n volatiliteetti huomioidaan ennustevirhetarkastelussa, Suomi on kärkiryhmässä.



Kuvio 8: EU-maiden BKT-ennusteiden keskimääräisiä ennustevirheitä, prosenttia BKT:stä (Lähde: IMF, 2015)

IMF:n mukaan VM:n ennusteet kestävät vertailun myös kotimaisiin ennustelaitoksiin vuosina 2011–2013. Julkisyhteisöjen tulot ja menot on tarkasteluaikavälillä merkittävästi aliarvioitu. Tämä ei ole kuitenkaan IMF:n mukaan heijastunut julkisen talouden alijäämän (nettoluotonannon) ennusteeseen, joka muodostuu edellisten erotuksena. On kuitenkin syytä huomata, että julkisen talouden ennusteiden tarkastelujakso on hyvin lyhyt eikä siitä voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

3 Onko valtiovarainministeriön ennusteprosessit ja -menetelmät hyvin perusteltu sekä avoimesti ja läpinäkyvästi kuvattu?

VM:n ennusteiden laadinta-aikataulut määräytyvät ennusteiden käyttäjien tarpeiden perusteella. Tämän johdosta ennusteprosessi on tarkasti aikataulutettu, johdonmukaisesti toteutettu ja tehokas.

Ennusteprosessista tai ennustemenetelmistä ei ole olemassa kattavaa kuvausta. Ulkopuolisen asiantuntijan on muodostettava kuva ennustetoiminnasta yksittäisistä, hetken tarpeeseen tuotetuista kuvauksista. Ennusteisiin liittyvien riskien kuvaus on hajanaista ja epäsystemaattista. Tämä heikentää huomattavasti ennusteen läpinäkyvyyttä.

Suhdanne-ennusteen laskentajärjestelmää on uudistettu viime aikoina ja myös dokumentaatiota on kehitetty. Työ on kuitenkin vielä kesken ja vaatii lisäpanostusta. Julkisen talouden osalta budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyistä on tehty kattava kuvaus, mutta vastaavaa ei ole olemassa muilta julkisen talouden ennusteen osa-alueilta.

3.1 VM:n ennusteprosessi on johdonmukainen

Ennusteet laaditaan valtiovarainministeriön kansantalousosastolla

Finanssipolitiikan suunnittelun pohjana olevat kokonaistaloudelliset ennusteet laaditaan VM:n kansantalousosastolla. Kansantalousosaston keskeinen tehtävä on hallituksen talouspolitiikan valmistelu. Osasto seuraa, analysoi ja ennustaa talouden kehitystä ja julkaisee säännöllisesti kehitystä kuvaavia katsauksia. Kansantalousosaston tehtäviin kuuluvat talouspoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi ja kansantalouden näkökulman esiin tuominen päätöksentekoa varten. Osasto osallistuu myös EU:n talouspolitiikan valmisteluun. (VM, 2016)[8]

VM:n kansantalousosasto julkaisee vuosittain neljä kokonaistaloudellista ennustetta. Kesäkuussa ja joulukuussa julkistettavissa Taloudellisissa katsauksissaan ministeriö arvioi lyhyen aikavälin eli kuluvan ja kahden tulevan vuoden näkymiä. Keväällä ja syksyllä julkistettavat Taloudelliset katsaukset ovat laajoja ja yksityiskohtaisia analyyseja kansantalouden tilasta ja sen näkymistä. Lyhyen aikavälin lisäksi niissä arvioidaan myös keskipitkän aikavälin näkymiä. Makrotalouden ennusteita hyödynnetään mm. hallituksen kehyspäätöksiä tehtäessä, talousarvioesityksen laadinnassa, rakenteellisen jäämän laskennassa sekä potentiaalisen tuotannon laskennassa.

Ennustetyö on organisoitu kahteen eri yksikköön. Suhdanneyksikössä laaditaan lyhyen aikavälin (t+0, t+1 ja t+2 vuotta, missä t viittaa kuluvaan vuoteen) makrotalouden ennuste ja vakausyksikössä julkisen talouden ennuste sekä keskipitkän aikavälin (t+3 ja t+4 vuotta) makrotalouden ennuste.

Vakausyksikön lyhyen aikavälin julkisen talouden ennuste sovitetaan suhdanneyksikön luomaan makrotalouden kuvaan. Keskipitkän aikavälin makrotalouden ennuste sovitetaan sekä suhdanneyksikön lyhyen aikavälin ennusteeseen että vakausyksikössä laskettavaan potentiaaliseen tuotantoon.

Näin ollen keskipitkän aikavälin ennuste on luonteeltaan tekninen laskelma kysyntälähtöisen lyhyen aikavälin ennusteen ja tarjontalähtöisen potentiaalisen tuotannon ennusteen välille. Lisäksi vakausyksikössä tuotetaan vuoteen 2060 ulottuvia pitkän aikavälin talouden kestävyyslaskelmia, jotka sovitetaan joustavasti keskipitkän aikavälin ennusteeseen.

Suhdanneyksikössä ennustetyöstä vastaa seitsemän sektoritutkijaa sekä yksikön päällikkö ja vakausyksikössä neljä sektoritutkijaa sekä yksikön päällikkö. Koko kansantalousosastoa johtaa ylijohtaja, joka viime kädessä hyväksyy yksiköiden laatimat ennusteet. Tarkastusviraston tekemissä haastatteluissa tuli esiin, että ylijohtaja ei kuitenkaan periaatteessa puutu ennusteiden sisältöön.

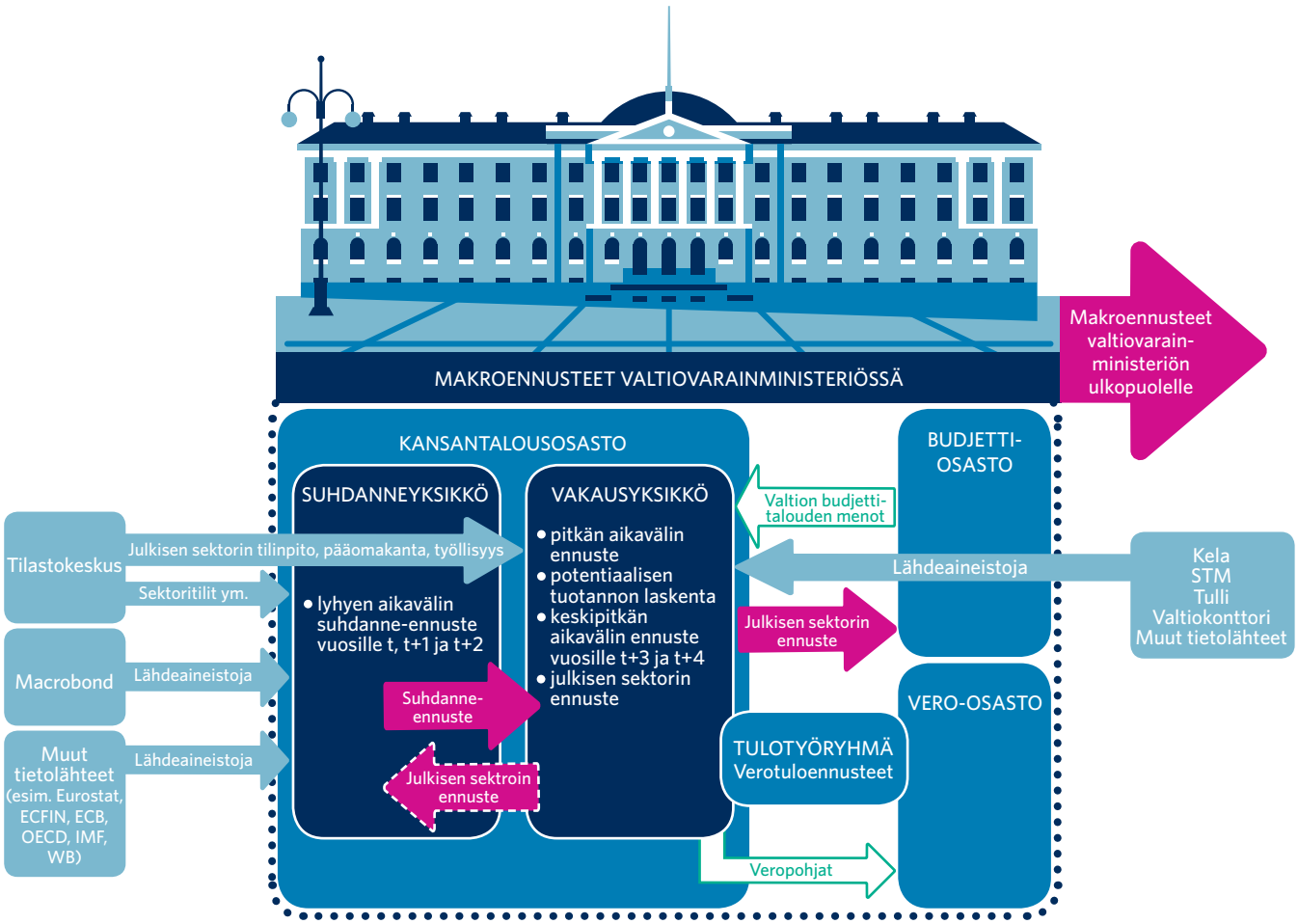
Kansantalousosaston ylijohtaja päättää viime kädessä ennusteiden sisällöstä

VM:n ennuste on usean asiantuntijan yhteinen tuotos

VM:ssä laaditut makroennusteet ovat hyvin yksityiskohtaisia. Ennusteet tehdään laajasta sisällöstä huolimatta nopeassa aikataulussa, noin 1–2 viikossa. Prosessi etenee yleisen talouden tilannekuvan luomisen kautta eri huoltotase-erien ennustamiseen ja edelleen potentiaalisen tuotannon ja julkisen talouden aseman ennustamiseen. Julkisen talouden ennuste laaditaan yhteistyössä ministeriön vero- ja budjettiosastojen kanssa. Vero-osastolla laaditut verotuloennusteet vahvistetaan tulotyöryhmässä, jossa kansantalousosaston asiantuntijat voivat vaikuttaa niiden sisältöön. Kansantalousosasto on viime kädessä vastuussa lopullisesta julkisen talouden ennusteesta. Toisaalta tehdyt finanssipoliittiset päätökset heijastuvat myös suhdanneyksikön lyhyen aikavälin makrotalouden ennusteeseen.

Kuviossa 9 on esitetty VM:n ennusteprosessi ja siihen liittyvät tietovirrat pääpiirteissään. Vihreät nuolet kuvaavat VM:n sisäisiä lähdetietoja lyhyen ja keskipitkän aikavälin ennusteiden näkökulmasta. Siniset nuolet kuvaavat ministeriön ulkopuolelta eri osastoille tai yksiköihin tulevia lähdetietoja. Punaiset nuolet puolestaan kuvaavat itse ennusteiden informaation liikkumista ministeriön sisällä ja VM:n ulkopuolelle.

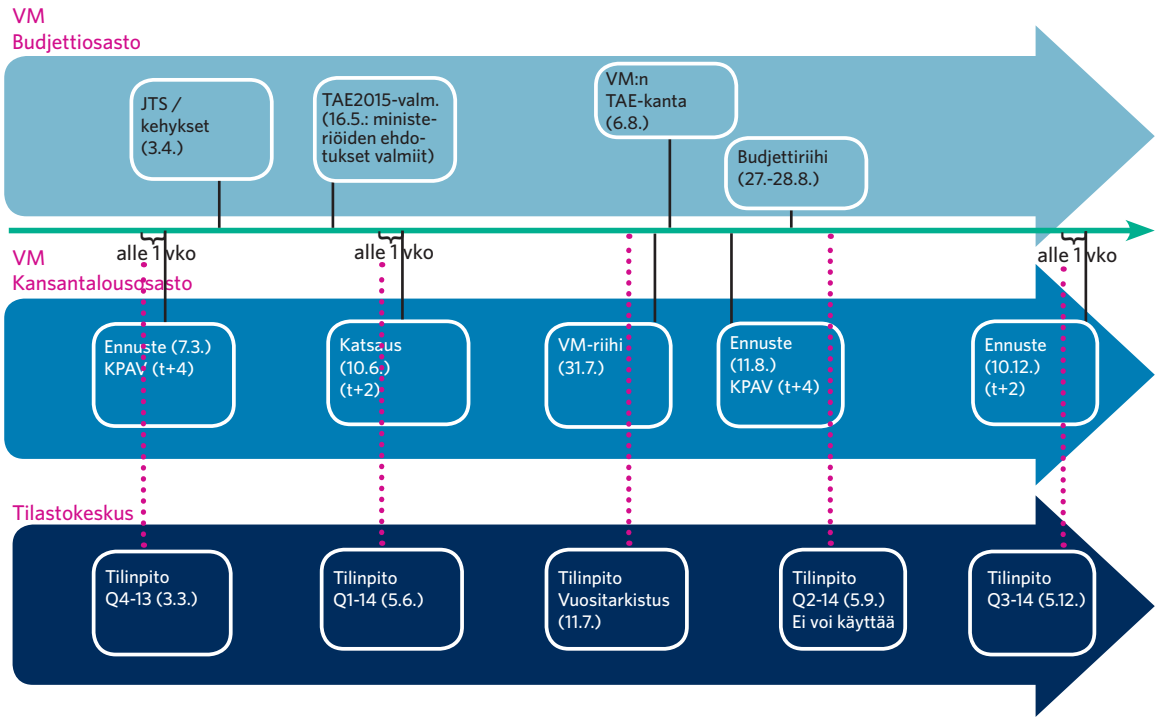
Finanssipolitiikan päätökset heijastuvat myös suhdanne-ennusteeseen



Kuvio 9: Kokonaistaloudellisten ennusteiden organisointi ja tietovirrat (Lähde: VTV)

Kuviossa 10 on kuvattu yleisemmin VM:n ennusteiden ja budjetin laadinnan sekä kansantalouden tilinpidon tilastojulkistusten aikatauluja vuonna 2014. Ennusteen keskeisenä pohjana olevan tilastojulkaisun ja ennusteen lukitsemisen välillä on tyypillisesti vain muutamia päiviä. Tästä näkökulmasta ennusteen laatijoiden kuvausta ennusteprosessista ja -menetelmistä voidaan pitää olennaisena vaatimuksena makroennusteiden avoimuudelle ja luotettavuudelle. Kustakin ennustekierroksesta VM:ssä laaditaan aikataulu, jossa määritetään kierroksen aikana pidettävät kokoukset ja niissä esiteltävät asiat. Tämä auttaa ennustekierroksen läpiviemistä. Suhdanne- ja vakausyksikön henkilöstön keskeiset vastuualueet on määritetty kansantalousosaston työjärjestyksen liitteissä.

Kuvaus ennusteprosessista ja -menetelmistä on olennainen vaatimus makroennusteiden avoimuudelle ja luotettavuudelle



Kuvio 10: VM:n ennuste- ja budjettiaikataulutus ja kansantalouden tilinpidon julkistukset vuonna 2014 (Lähde: VM, 2015)

Ennustemenetelmät ovat sektoritutkijan päätettävissä

VM:n ennusteet perustuvat pääasiassa asiantuntijoiden harkintaan

Yleisesti talouden ennustemenetelmät vaihtelevat ennustajan asiantuntevuuteen pohjautuvista yksinkertaisista ekstrapoloinneista laajoihin rakennemalleihin. Tarkastusviraston havaintojen mukaan VM:n ennusteet perustuvat pääasiassa asiantuntijoiden harkintaan. Alaeräennusteista vastaavat yksittäiset sektoritutkijat itsenäisesti, eikä niissä käytettäviä ennustemenetelmiä ole määrätty. Ekonometrisia malleja käytetään politiikkavaikutusten mallintamisessa sekä vertailutietona harkintaan perustuvalle ennusteelle.

Sektoritutkijat esittelevät vastuullaan olevan ennusteensa ennustekokouksissa, joissa niistä keskustellaan ja ne sovitetaan yhteen. Myös käytettävät uudet ennustemenetelmät tulee esitellä sekä perustella ennustekokouksissa. Lopulliset ennusteet kootaan yhteen Excel-pohjaisessa laskentajärjestelmässä.

Kattavia menetelmäkuvauksia ei ole olemassa

Tarkastuksen havaintojen perusteella menetelmäkuvauksia ei laadita systemaattisesti ja jokainen sektoritutkija vastaa oman vastuualueensa dokumentaatiosta itsenäisesti. Lopputuloksena kattavia menetelmäkuvauksia ei juuri ole tai ne ovat vanhentuneita.

3.2 Ennusteen laadinta on heikosti dokumentoitu

Ennustusmenetelmien avoimuus voi merkittävästi parantaa makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden laatua. Budjettidirektiivin mukaan avoimuuden olisi ulotuttava myös ennusteissa käytettyjen menetelmien ja pa-

rametrien julkiseen saatavuuteen. Budjettien ennakkovalvonta-asetuksessa puolestaan todetaan, että alustavassa talousarviosuunnitelmassa on oltava mukana riippumattomien makrotalouden ennusteiden keskeiset oletukset sekä liite, joka sisältää julkisen talouden ennusteiden laadinnassa käytetyt menetelmät, taloudelliset mallit ja oletukset sekä mahdolliset muut asian kannalta merkitykselliset parametrit ja arviot talousarviotoimien vaikutuksista talouskasvuun.

IMF:n (2007)[9] valtion taloudenhoidon ja finanssipolitiikan läpinäkyvyyttä koskevassa käsikirjassa korostetaan, että riippumattomien asiantuntijoiden tulisi saada arvioida makroennusteita. Makroennusteisiin liittyvien oletusten ja työmenetelmien, joilla ennuste tehdään, tulisi olla julkisesti saatavilla, mieluiten ennen talousarvion esittämistä. Säännölliset ex post -arviot makroennusteiden osuvuudesta toteutuneeseen kehitykseen antavat oman hyödyllisen lisänsä keskusteluun.

OECD:n (2002)[10] talousarvion läpinäkyvyyttä koskevissa ”parhaissa käytännöissä” todetaan, että olennaisten makromuuttujien poikkeamat ennusteesta luovat hallitukselle fiskaalisen riskin. Näitä olennaisia muuttujia ovat mm. BKT:n kasvua, huoltotaseen olennaisia eriä, työllisyyttä, työttömyyttä, vaihtotasetta ja inflaatiota koskevat ennusteet. Kaikki oletukset muuttujien takana tulisi tuoda avoimesti esiin.

Suhdanne-ennusteen laskentajärjestelmää on uudistettu

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että suhdanne-ennusteen laskentajärjestelmää on uudistettu viime vuoden aikana ja joulukuun 2015 Taloudellinen katsaus koottiin uuden laskentajärjestelmän avulla. Myös laskentajärjestelmään liittyvää dokumentaatiota on kehitetty. Dokumentaatiosta käy ilmi, mitä kukin sektoriasiantuntija syöttää laskentajärjestelmään ennusteen kokoamiseksi. Varsinaisten yksittäisten huoltotaseerien ennustamiseen dokumentaatio ei kuitenkaan tuo riittävää avoimuutta.

Dokumentointi on toteutettu pääosin suoraan laskentajärjestelmään

Tarkastuksen havaintojen mukaan suhdanne-ennusteen laadinnan dokumentointi on toteutettu pääosin suoraan laskentajärjestelmään. Taulukkolaskentaohjelmistossa olevat yksittäiset kommentit ja selitykset eivät riitä luomaan helposti seurattavaa kuvaa ennusteen laadinnan kulusta ja tehdyistä harkinnanvaraisista päätöksistä sekä niiden perusteluista ja merkityksestä kokonaisuudelle. Muutamista yksittäisistä ennusteen osista on olemassa perusteellisempia kuvauksia, mutta nekin ovat osin vanhentuneita. Toisaalta valmista materiaalia systemaattisen dokumentoinnin luomiseksi on paljon esimerkiksi yksittäisten sektoritutkijoiden eri tilaisuuksiin laatimissa esityksissä.

Myös julkisen talouden ennusteiden kokoaminen ja laadintamenetelmien pääasiallinen dokumentointi tapahtuu Excel-pohjaisessa laskentajärjestelmässä. Poikkeuksena tästä ovat valtionhallinnon tuloennusteet, jotka pohjautuvat pääosin tulotyöryhmän valtion budjettitalouden tuloarvoihin, joista on laadittu jäsennelty dokumentti (Valtiovarainministeriö, 2015). Paikallishallinnon osalta ennusteen laadinnan menetelmiä ja läpinäkyvyyden parantamista on pohdittu työryhmässä. Konkreettisia tuloksia dokumentoinnin parantamisesta ei kuitenkaan vielä ole havaittavissa.

Euroopan komission menetelmät määrittävät keskipitkän aikavälin ennustamista

Keskipitkän aikavälin ennuste on luonteeltaan tekninen laskelma

Keskipitkän aikavälin ennuste perustuu potentiaalisen tuotannon laskentaan. Sitä arvioidaan EU:n komission kehittämällä menetelmällä, joka on EU:ssa yhteisesti hyväksytty. Menetelmän kehitystyöstä vastaa komission työryhmä, jossa on mukana myös VM:n kansantalousosaston asiantuntijoita. Menetelmästä on olemassa suppea VM:n tekemä kuvaus. Kattava kuvaus on esitetty Euroopan komission (2014)[11] julkaisussa.

Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden perusteella keskipitkän aikavälin ennustetta pidetään lähinnä teknisenä laskelmana. EU:n komissio on kehittänyt käytettävät kehikot, joihin syötetään keskeisimmät parametrit. Näiden avulla arvioidaan kuluvan sekä tulevien neljän vuoden potentiaalinen tuotanto. Haastatteluissa kävi ilmi, että yhteisesti sovellettavat menetelmät eivät välttämättä sovellu kaikille jäsenmaille yhtä hyvin.

Tarkastusvirasto (VTV, 2013)[12] on aiemmin tehnyt tarkastuksen rakenteellisen jäämän laskennasta, minkä yhteydessä tarkastettiin myös potentiaalisen tuotannon laskennan menetelmä.

VM:n ennustetoiminnan dokumentaation kehittäminen on vielä kesken

Dokumentaatiota on ryhdytty kehittämään

VM:n kansantalousosaston suhdanneyksikössä uudistettiin suhdanne-ennusteen kokoamisessa käytettävää laskentajärjestelmää syksyllä 2015. Tämän uudistuksen yhteydessä ryhdyttiin kehittämään myös uutta dokumentaatiota. Suunnitteilla on myös vastata EU-lainsäädännön vaatimuksiin alkamalla julkaista ennustevirheraporttia, jossa ennustevirheet ja niiden syyt analysoidaan systemaattisesti. Ennustevirheitä arvioiva raportti julkaistiin toukokuussa 2016. Tähän asti ennustevirheitä on käsitelty melko karkeasti Taloudellisen katsauksen liitteissä sekä VM:n julkaisemassa erillisessä katsauksessa valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin (VM, 2015)[13].

Systemaattinen ja riittävän tarkka kuvaus ennusteen laadinnasta on prosessin läpinäkyvyyden kannalta tarpeen. Aloitettu dokumentaation kehitystyö olisi todennäköisesti saatettavissa loppuun suhteellisen kevyin resurssein yhdistämällä olemassa olevaa materiaalia. Esimerkkinä hyvästä ja läpinäkyvästä dokumentista voidaan mainita VM:n tulotyöryhmän kuvaus budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyistä (VM, 2015)[14]. Myös valtaosa haastatelluista VM:n virkamiehistä piti systemaattista dokumentointia tarpeellisena laadintaprosessin varmistamiseksi etenkin henkilövaihdosten yhteydessä. Työ julkisen talouden ennustejärjestelmien, -välineiden ja -prosessien dokumentoimiseksi on aloitettu helmikuussa 2016 ja aikataulutettu valmistuvaksi syyskuussa 2016.

3.3 Ennusteeseen sisältyviä riskejä ei ole kuvattu kattavasti ja selkeästi

Herkkyysanalyysit ja niitä vastaavat makrotalouden ja finanssipolitiikan todennäköisintä skenaariota täydentävät julkisen talouden ennusteet antavat mahdollisuuden analysoida, miten keskeiset julkisen talouden muuttujat kehittyisivät erilaisten kasvu- ja korko-oletusten mukaan, ja siten pienen-

tävät huomattavasti riskiä, että virheelliset ennusteet vaarantavat budjettikurin. Tämä on todettu myös budjettikehysdirektiivissä.

Aiemmin IMF (2015) on finanssipolitiikan läpinäkyvyysraportissa arvioinut, että VM ei dokumenteissaan juuri analysoi ennusteidensa herkkyyttä tehtyjen oletusten muutoksille. IMF:n mukaan Suomen BKT:n muutoksen suuri volatiliteetti aiheuttaa riskejä julkiseen talouteen ja korostaa niiden analysoinnin merkitystä suhteessa stabiilimpiin Euroopan talouksiin. IMF painottaa, että ennustemuuttujien epävarmuutta olisi syytä havainnollistaa esimerkiksi säännönmukaisen riskiraportin avulla.

Taloudellisessa katsauksessa käsitellään todennäköisintä skenaariota

Ennusteen riskejä ei ole kuvattu systemaattisesti

Tarkastusviraston tekemien havaintojen mukaan ennusteeseen sisältyviä riskejä on kuvattu sanallisesti Taloudellisissa katsauksissa sekä yleisesti VM:n julkaisemassa katsauksessa valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin (VM, 2015). Systemaattista kokonaiskuvaa riskeistä ja niiden suhteellisesta merkityksestä kansantaloudelle ei kuitenkaan katsauksissa anneta. Taloudellisissa katsauksissa on keskitytty lähinnä ajankohtaisimpien ennusteeseen vaikuttavien riskien kuvaamiseen. Sen sijaan esimerkiksi lähdeaineistoiden tarkentumisiin liittyviä riskejä ei ole kuvattu eikä herkkyysanalyysia niiden vaikutuksista ennusteen lopputuloksiin ole esitetty läpinäkyvästi.

Keskipitkän aikavälin ennusteiden riskeistä tyydytään Taloudellisessa katsauksessa lähinnä toteamaan, että keskeisessä asemassa näissä ennusteissa olevan potentiaalisen tuotannon arviointi on haasteellista. Potentiaalisen tuotannon laskennan taustalla ovat oletukset työvoiman, pääomakannan sekä tuottavuuden kehityksestä. Näiden muuttujien arviointiin liittyviä riskejä olisi syytä kuvata myös kansallisessa dokumentaatiossa esimerkiksi herkkyysanalyysin avulla.

Julkisen talouden ennusteet sisältävät herkkyysanalyysia verotulojen osalta. Taloudellisen katsauksen taulukossa on eritelty eräiden verolajien veropohjamuutosten vaikutuksia verotuloihin. Lisäksi tulotyöryhmän tuloarvioiden laadintamenettelyissä käsitellään oletusten muutosten vaikutuksia kattavammin (VM, 2015).

Tarkastushavaintojen perusteella ennusteeseen liittyviä riskejä olisi syytä käsitellä systemaattisesti Taloudellisesta katsauksesta erillään olevassa dokumentissa, jossa tulisi eritellä makrotalouden todennäköisen kehityksen tunnistetut riskit ja lisäksi arvioida mahdollisimman kattavasti riskien toteutumisen vaikutus etenkin julkisen talouden ennusteeseen.

3.4 Valtiovarainministeriön ennustetoiminta ei ole täysin läpinäkyvää

Talouspoliittisen päätöksenteon tietoperustan tulee olla objektiivinen ja läpinäkyvä sekä antaa oikeat ja riittävät tiedot päätöksenteolle. Nämä vaatimukset koskevat myös sitä prosessia, joka tuottaa julkisen taloudenpidon suunnittelun taustalla olevat ennusteet.

IMF:n (2007) ja OECD:n (2002) talousarviotaloutta ja taloudenhoitoa koskevissa raporteissa suositellaan, että ennusteeseen liittyvät oletukset raportoidaan ja perustellaan avoimesti ja selkeästi ja oletuksiin liittyviä riskejä käydään läpi. Samoja vaatimuksia on asetettu myös EU-lainsäädännön

budjettikehysdirektiivissä ja ennakkovalvonta-asetuksessa. Lisäksi ennusteprosessiin osallistuneiden tahojen tulisi käydä selvästi ilmi, jotta tilivelvollisuus säilyy selkeänä.

VM:n ennustetoimintaa tulisi kuvata systemaattisemmin

VM raportoi ennustetoiminnastaan pääasiallisesti neljä kertaa vuodessa julkaistavissa Taloudellisissa katsauksissa. Lisäksi tulotyöryhmän tuloarvioiden laadintamenettelyistä on julkaistu erillisiä raportteja. Koko ennusteprosessin ja -menetelmien julkisesti saatavilla oleva kuvaus nojaa näihin dokumentteihin.

Taloudellisissa katsauksissa kuvaillaan kansantalouden tilaa, kehitysnäkymiä sekä kehitysnäkymien riskejä yleisesti. Niissä esitetään ennusteet keskeisistä makromuuttujista, kuten BKT:sta ja sen alaeristä, inflaatiosta, työmarkkinoista sekä eläkeindeksistä ja muista keskeisistä indekseistä. Kansantalouden ennustetta rakennettaessa edetään kansainvälisestä taloudesta ja rahoitusmarkkinoista kysyntäerien kautta tarjontaan ja työvoimataseeseen. Kunkin huoltotase-erän yhteydessä käydään sanallisesti läpi ennusteeseen liittyviä keskeisiä epävarmuuksia. Makrotalouden ennusteen jälkeen katsauksissa annetaan arvioita finanssipolitiikan vaikutuksista ja julkisen talouden näkymistä. Liitetaulukoissa on analysoitu mm. ennusteiden tarkentumista sekä ennustevirheitä. Lisäksi katsausten teemasivuilla nostetaan esiin mielenkiintoisia ja ajankohtaisia talouden ilmiöitä valinnan mukaan.

Tarkastuksen havaintojen perusteella Taloudelliset katsaukset ovat loogisesti eteneviä ja hyvin kirjoitettuja kuvauksia kyseisen ajankohdan taloustilanteesta ja sen hetken näkymistä. Myös ennusteen suurimpia riskejä, tärkeimpiä taustaoletuksia sekä muuttujien välisiä vaikutussuhteita on kuvattu. Taloudelliset katsaukset palvelevatkin sellaisenaan hyvin suuren yleisön tietotarpeita makrotalouden ja julkisen talouden kehitysnäkymistä. Myös IMF (2015) toteaa, että VM:n makroennusteet ovat perusteellisia ja vakuuttavia mutta tulokset esitetään osin sirpaleisesti.

Taloudelliset katsaukset ovat loogisesti eteneviä ja hyvin kirjoitettuja

Taloudellisista katsauksista ei kuitenkaan saa kattavaa ja läpinäkyvää kuvaa kokonaistaloudellisen ennusteen laadintaprosesseista, lähdeaineistoista, oletuksista ja riskeistä ja niiden suhteellisista merkityksistä eikä siitä, miten lopulliset ennusteluvut näiden pohjalta muodostetaan. Myöskään erillistä raporttia tai kattavaa analyysia ennustevirheiden lähteistä tai vertailua muiden talousennustajien ennusteisiin ei katsauksissa esitetä. Näiden läpinäkyvyyden kannalta keskeisten asioiden kuvaaminen vaatii uutta, systemaattista ja säännöllistä lisädokumentaatiota.

4 Onko valtiovarainministeriön ennustetyö organisoitu ja johdettu siten, että vaatimus riippumattomuudesta toteutuu?

Ennustetyön organisointi ei kaikilta osin täytä kansainvälisten säädösten asettamia muodollisia vaatimuksia. Tarkastuksessa ei käynyt ilmi sellaista, mikä antaisi erityistä aihetta epäillä VM:n ennustetoiminnan riippumattomuutta käytännössä. Myös suhdanne-ennusteen tilastollinen analyysi tukee oletusta puolueettomasta ja ennakkoasenteista vapaasta ennustetoiminnasta.

Tosiasiallisen riippumattomuuden lisäksi ennustetoiminnan tulisi myös näyttää ulkopuolisen silmin riippumattomalta. Tarkastuksen havaintojen perusteella tämä ei täysin toteudu nykyisillä käytännöillä. Vaikutelmaa riippumattomuudesta heikentävät mm. valtiovarainministeriön eri osastojen välinen tiivis vuorovaikutus ennusteen laadinnassa, muodollinen nimityskäytäntö sekä kirjattujen menettelyiden puute.

Ulospäin muodostuvaa vaikutelmaa riippumattomuudesta voidaan parantaa kehittämällä dokumentointia sekä korostamalla tehtävänjakoa ja riippumattomuuden vaatimusta organisaation sisällä esimerkiksi kirjallisissa ohjeistuksissa.

4.1 Riippumattomuus koostuu useista tekijöistä

Ennakkovalvonta-asetuksen III luvun 4 artiklan neljännen kohdan perusteella kansallisten keskipitkän aikavälin finanssipoliittisten suunnitelmien ja talousarvioesitysten on perustuttava riippumattomiin makrotalouden ennusteisiin ja niissä on ilmoitettava, onko julkisen talouden ennusteet laatinut tai vahvistanut riippumaton elin.

Asetuksen muotoilu jättää tulkinnanvaraa julkisen talouden ennusteiden osalta. Ennakkovalvonta-asetuksen IV luvun 6 artiklan kolmannessa kohdassa makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden välille luodaan selvä ero. Asetuksen mukaan alustavassa talousarviosuunnitelmassa on oltava mm. kuvaus riippumattomien makrotalouden ennusteiden keskeisistä oletuksista ja merkittävästä talouskehityksestä, jotka vaikuttavat julkisen talouden tavoitteiden toteutumiseen, sekä liite, joka sisältää julkisen talouden ennusteiden laadinnassa käytetyt menetelmät, taloudelliset mallit ja oletukset. Tarkastusviraston tulkinnan mukaan asetuksessa määritelty riippumattomuusvaatimus kohdistuu nimenomaan makrotalouden ennusteisiin. Julkisen talouden ennusteiden osalta esitetään vaatimus budjettikehysdirektiivin III luvun 4 artiklassa, jossa edellytetään, että julkisen talouden suunnittelun on perustuttava realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin.

Julkisen talouden ennusteiden realistisuuden merkitys korostuu

Taloudellisen katsauksen (VM, 2015)[15] esipuheessa todetaan, että katsauksessa esitetyt ennuste ja kehitysarvio on laadittu kansantalousosastolla riippumattomasti. Tämä viittaa siihen, että sekä makrotalouden ennuste että julkisen talouden ennuste on toteutettu riippumattomasti. Julkisen

talouden ennuste tuottaa arviot julkisesta kulutuksesta ja investoinneista makrotalouden ennusteeseen. Toisaalta julkisen talouden ennusteiden realistisuuden merkitys korostuu, koska ne toimivat toteumalukujen ohella finanssipolitiikan sääntöjen arvioinnin tietoperustana. Näistä syistä myös julkisen talouden ennusteen riippumattomuutta on arvioitu tarkastuksessa.

Vertailukohtaa riippumattomuuden arvioinnissa haettiin muista toimijoista, joiden toiminnalle on asetettu vaatimuksia riippumattomuudesta. Tällaisia ovat mm. tilintarkastajien sekä tuomioistuinten toiminta. Esimerkiksi komission suosituksessa tilintarkastajan riippumattomuuden perusperiaatteista EU:ssa (2002/590/EY)[16] todetaan, että subjektiivisen eli tosiasiallisen riippumattomuuden lisäksi toiminnan tulee olla objektiivisesti riippumatonta eli myös näyttää riippumattomalta. Muille toimijoille asetettuja riippumattomuusvaatimuksia ja niiden täyttämiseksi suoritettuja toimenpiteitä ei kuitenkaan sellaisinaan voida soveltaa makrotalousennusteiden riippumattomuusvaatimuksia arvioitaessa, vaan arvioinnissa on otettava huomioon lainsäädännön tavoitteet kokonaisuutena.

Tarkastuksessa makroennusteiden riippumattomuutta tarkasteltiin vertailemalla VM:n ennustetyön organisointia ja prosesseja ennakkovalvonta-asetuksessa määriteltyyn riippumattoman elimen käsitteeseen. Vertailua tehtäessä pyrittiin arvioimaan sekä toiminnan tosiasiallista riippumattomuutta että sen objektiivista riippumattomuutta.

Ennakkovalvonta-asetuksen vaatimukset riippumattomuudesta koostuvat viidestä kohdasta

Ennakkovalvonta-asetuksen 4 artiklan mukaan kansallisten keskipitkän aikavälin finanssipoliittisten suunnitelmien ja talousarvioesitysten on perustuttava riippumattomiin makrotalouden ennusteisiin. Asetuksen 2 artiklan mukaan ”riippumattomilla makrotalouden ennusteilla” tarkoitetaan riippumattomien elinten laatimia tai vahvistamia makrotalouden ennusteita. ”Riippumattomilla elimillä” tarkoitetaan rakenteellisesti riippumattomia elimiä tai elimiä, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia jäsenvaltion talousarvioviranomaisista ja jotka perustuvat kansallisiin säännöksiin, joilla varmistetaan suuri toiminnallinen riippumattomuus ja vastuullisuus, mukaan lukien

1. järjestelmä, joka perustuu kansallisiin lakeihin, asetuksiin tai sitoviin hallinnollisiin määräyksiin;
2. pidättyminen ottamasta vastaan ohjeita asianomaisen jäsenvaltion talousarvioviranomaisilta tai muilta julkisilta tai yksityisiltä elimiltä;
3. kyky hoitaa julkista tiedotusta oikea-aikaisesti;
4. menettelyt jäsenten nimittämiseksi heidän kokemuksensa ja pätevyytensä perusteella;
5. riittävät resurssit ja asianmukainen tiedonsaanti niiden tehtävien hoitamiseksi.

Kansainvälisiä käytäntöjä riippumattoman ennustetoiminnan järjestämiseksi

Isossa-Britanniassa finanssipolitiikan perustana käytettävän virallisen makroennusteen laatii itsenäiseksi instituutiokseen eriytetty Office for Budget Responsibility (OBR), joka samalla toimii itsenäisenä finanssi-

politiikkaa valvovana instituutiona (IFI). OBR tuottaa kaksi kertaa vuodessa talous- ja rahoitusennusteen viideksi vuodeksi, mikä muodostaa pohjan hallituksen taloussuunnittelulle. Ennustetoiminnasta ja sen riippumattomuudesta tehdyssä ulkopuolisessa arviossa OBR saa pääosin hyvän arvosanan. Kritiikkiä raportissa annetaan mm. siitä, että OBR on vastuunalainen sekä parlamentille että valtiovarainministerille. Lisäksi raportissa todetaan, että vaikka OBR laatii makroennusteet muodollisesti itsenäisesti, se on kuitenkin käytännössä hyvin riippuvainen ministeriöistä ja muualta hallinnosta saatavista tiedoista ja asiantuntemuksesta. Arviossa todetaan, että OBR:n oman 19 hengen henkilöstön lisäksi se tarvitsee noin 125 hengen työpanosta vastaavan määrän muiden virastojen työntekijöiden panosta. Käytännössä siis Isossa-Britanniassa finanssipolitiikan perustaksi laadittavia makroennusteita tai ainakaan niiden keskeisiä lähtötietoja ei tuoteta kovinkaan itsenäisesti muodollisesta järjestelystä huolimatta. OBR:n ja muiden hallinnollisten yksiköiden yhteistyöstä makroennusteiden tuottamiseksi määrätään erillisellä asiakirjalla. (Page, 2014)[17]

Irlannissa julkisen päätöksenteon perustana käytettävät makrotalousennusteet laaditaan valtiovarainministeriön talousosastolla. Ennusteet vahvistaa Irlannin talouspoliittinen arviointineuvosto (Irish Fiscal Advisory Council) erillisellä ilmoituksella. Syksyn 2015 ilmoituksessa[18] neuvosto toteaa, että makrotalouden ennusteet ovat hyväksyttäviä ja että potentiaalinen tuotanto on laskettu Euroopan komission menetelmän mukaisesti. Ilmoituksessa kuitenkin todetaan, että neuvosto ei voi vahvistaa potentiaalisen tuotannon ennustetta sellaisenaan, koska komission menetelmään liittyy ongelmia. Makrotalouden ennusteiden arvioinnin ja vahvistamisen lisäksi neuvosto arvioi julkisen talouden ennusteita perusteellisessa raportissaan kaksi kertaa vuodessa. (Irish Fiscal Advisory Council, 2015)[19]

Ruotsissa finanssipolitiikan tietoperustana käytettävät makroennusteet laaditaan valtiovarainministeriössä. Suomen mallista poiketen myös Ruotsissa ulkopuolinen riippumaton taho vahvistaa valtiovarainministeriön laatimat ennusteet. Euroopan komission mukaan Suomi on ainoa euroalueen maa, jossa valtiovarainministeriön osasto on nimetty itsenäiseksi makroennusteista vastaavaksi instituutiokseen (Euroopan komissio 2015)[20]. Ruotsalaiset ennusteet ovat olleet realistisia ja samantasoisia kuin muidenkin instituutioiden ennusteet. Tämän ovat varmentaneet monet eri tahot. (Budgetprocesskommittén, 2013)[21]

Suomi on ainoa euroalueen maa, jossa valtiovarainministeriön osasto on nimetty itsenäiseksi makroennusteista vastaavaksi instituutiokseen

Myös Latviassa viralliset makrotalouden ennusteet laaditaan valtiovarainministeriössä ja ne vahvistaa arviointineuvosto (Fiscal Discipline Council). Kansallisessa lainsäädännössä on säädetty, että arviointineuvosto toimii riippumattomana elimenä ja vahvistaa valtiovarainministeriön laatimat ennusteet. Vahvistus annetaan kaksi kertaa vuodessa, vakausohjelman ja talousarvion valmistelun sekä kehyssuunnittelun yhteydessä. Vahvistuksen yhteydessä arviointineuvosto julkaisee lyhyen analyysin makrotalouden ennusteista ja niihin liittyvistä riskeistä. (Latvijas Republikas Fiskalas Disciplinas Padome, 2016)[22]

Saksassa finanssipoliittisen päätöksenteon perustana käytetään ns. konsensusennusteita, jotka on muodostettu useiden eri taloutta ennustavien tahojen makroennusteiden perusteella. Komissio on kuitenkin huomauttanut Saksan käytännöstä, koska konsensusennusteen noudattaminen ei ole pakollista eikä käytettävää ennustetta vahvista riippumaton elin. (Euroopan komissio, 2015)[23]

4.2 VM:n ennustetoiminnan riippumattomuus perustuu kansalliseen lainsäädäntöön

Ennakkovalvonta-asetus sisältää vaatimuksen makrotalouden ennusteiden riippumattomuudesta suhteessa päätöksentekoon. Lisäksi budjettikehysdirektiivissä on asetettu laatuvaatimuksia makrotalouden ennusteille.

Valtiovarainministeriö asetti 13.11.2012 työryhmän valmistelemaan puuttuvaa asetusten edellyttämää kansallista lainsäädäntöä. Työryhmän näkemyksen mukaan VM:n ennuste täyttää budjettikehysdirektiivin laatuvaatimukset sekä myös ennakkovalvonta-asetuksen riippumattomuusvaatimuksen (VM, 2013)[24]. Kansainvälisen lainsäädännön ja finanssipoliittisen sopimuksen säännökset on saatettu voimaan kansallisessa lainsäädännössä ns. fipo-lailla (869/2012) sekä siihen vuonna 2015 tehdyllä lisäyksellä (79/2015).

Toiminnan riippumattomuutta yleisesti koskeva sääntely on varsin väljää, eikä siinä täsmennetä, millaisin järjestelyin toiminnan riippumattomuus on mahdollista varmistaa. Keskeistä organisaation riippumattomuuden kannalta on itsenäisyys toimintaan liittyvien ratkaisujen ja päätösten teossa. Toimintaan osallistuvilta henkilöiltä riippumattomuuden toteutuminen edellyttää, ettei heillä ole tehtävän suorittamiseen tai tulokseen vaikuttavia sidoksia eikä myöskään työn suorittamiseen vaikuttavia muita tehtäviä tai vastuita. Tarkastusvirastojen riippumattomuuden periaatteita on käsitelty esimerkiksi ns. Meksikon deklaraatiossa (INTOSAI, 2007)[25]. Riippumattomuuden arviointia, uhkia ja varmistamista yleisellä tasolla on käsitelty esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmäraportissa (KTM, 2002)[26].

Ennustetoiminnasta päätetään yksikön sisällä itsenäisesti

Kansalliseen lainsäädäntöön on lisätty EU-lainsäädännön edellyttämät vaatimukset ennustetoiminnan riippumattomuudesta

Fipo-lain lisäyksessä lakiin sisällytettiin EU-lainsäädännön edellyttämät vaatimukset ennustetoiminnan riippumattomuudesta. Sen mukaan valtiovarainministeriössä ennustetoiminnasta vastaavan osaston päällikkö ratkaisee itsenäisesti esittelystä asiat, jotka koskevat valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevia makrotalouden kehitystä koskevia ennusteita.

Ennen fipo-lain tarkennusta ennustetoimintaa koskeva kansallinen sääntely ei muodollisesti täyttänyt EU-lainsäädännön riippumattomuusvaatimusta, koska viime kädessä ministerillä oli ratkaisuoikeus ministeriön toiminnassa. Riippumattomuuden arvioinnin keskeisimpänä tekijänä on ennustetoiminnasta vastaavan osaston päällikön suhde ylempiin virkamiehiin sekä viime kädessä ministeriin. Lisäksi on tärkeää huomata, että lain tarkan muotoilun mukaan muodollisen riippumattomuuden vaatimus ei koske julkisen talouden ennusteita.

4.3 Julkisen talouden ennuste tehdään läheisessä yhteistyössä talousarvioviranomaisten kanssa

Ennakkovalvonta-asetuksessa riippumattoman elimen yhtenä edellytyksenä on pidättyminen ottamasta vastaan ohjeita asianomaisen jäsenvaltion talousarvioviranomaisilta tai muilta julkisilta tai yksityisiltä elimiltä. Asetuksen artiklan 4 kohdassa 4 todetaan, että keskipitkän aikavälin finanssipoliittisissa suunnitelmissa ja talousarvioesityksissä on ilmoitettava, onko julkisen talouden ennusteet laatinut tai vahvistanut riippumaton elin. Toisaalta asetuksen perusteluissa todetaan myös, että mahdollisia järjestelyjä on monenlaisia ja vaatimusten mukaista toimintaa järjestettäessä on syytä ottaa huomioon myös jo olemassa oleva hallintorakenne.

Vakausyksikkö vastaa finanssipolitiikan valmisteluprosessista

Aiemmissa luvuissa on kuvattu, että julkisen sektorin ennusteet tehdään VM:n kansantalousosastolla läheisessä yhteistyössä mm. budjetti- ja vero-osastojen kanssa. Myös Kansaneläkelaitos ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat keskeisessä asemassa julkisen talouden ennustetta laadittaessa. Yhteistyö aiheuttaa potentiaalisen riskin ennustetoiminnan riippumattomuudelle, koska esimerkiksi budjetti- ja vero-osasto eivät ole muodollisesti riippumattomia poliittisesta ohjauksesta.

Ennakkovalvonta-asetuksen mukaan riippumattoman elimen tulee lisäksi olla toiminnallisesti riippumaton jäsenvaltion finanssipolitiikasta vastaavista viranomaisista. Valtiovarainministeriön työjärjestyksen (966/2005)[27] mukaan kansantalousosasto valmistelee asiat, jotka koskevat talouspolitiikan suunnittelua ja talouspolitiikan vaikutusten arviointia. Budjettiosasto sen sijaan valmistelee asiat, jotka koskevat finanssipolitiikkaa. Kansantalousosaston oman työjärjestyksen mukaan ennustetoimintaan osallistuva kansantalousosaston vakausyksikkö vastaa finanssipolitiikan valmisteluprosessista. Työjärjestyksissä olevien kirjausten perusteella asetuksen vaatima riippumattomuus ei tältä osin kaikin puolin toteudu.

Julkisen talouden ennustekäytännöt täyttävät riippumattomuuden tunnusmerkit

Tarkastuksen perusteella myös julkisen talouden ennuste täyttää riippumattomuusvaatimuksen käytännön toiminnassa, kun otetaan huomioon koko ennusteen laadintaprosessi sekä sen aikataulutus, informaatiovirrat ja päätösvastuut. Läheinen yhteistyö eri osastojen ja viiteryhmien välillä onkin välttämättömyys laadukkaiden ennusteiden laatimiseksi, kuten myös OBR:n arvioinnissa todettiin.

Objektiivisen riippumattomuuden saavuttaminen kuitenkin edellyttää riippumattomuuden korostamista esimiestyön lisäksi ulkoisessa viestinnässä ja sisäisissä työohjeissa sekä läpinäkyvämpää kuvausta itse ennusteen laadintaprosessista.

Objektiivisen riippumattomuuden vahvistaminen vaatii toimenpiteitä

Kansantalousosaston henkilöstöä käytetään ennustetyön lisäksi myös monenlaisissa asiantuntijatehtävissä. Riippumattomuuden vaarantumisen näkökulmasta rajanveto sallitun ja kielletyn neuvonnan välillä on usein hankalaa. Sellaiset tehtävät, jotka saattavat kyseenalaistaa kansantalousosaston ennustetoiminnan riippumattomuuden, olisi syytä kohdentaa muille ministeriön osastoille ennustetoiminnan riippumattomuuden korostamiseksi organisaatiossa. Tarkastuksen havaintojen perusteella erityisesti kansantalousosaston ja budjettiosaston tehtävänjakoa tulisi täsmentää.

4.4 Julkista tiedotusta hoidetaan oikea-aikaisesti

Ennakkovalvonta-asetuksen mukaan yhtenä riippumattomuuden kriteerinä on kyky hoitaa julkista tiedotusta oikea-aikaisesti. Kehyksen ja talousarvion valmisteluasiakirjoihin kuuluvat ennusteet julkaistaan vaatimusten mukaisesti samassa yhteydessä kuin hallituksen vahvistamat kehys- ja talousarvioehdotuksetkin. Koska kehyksen ja talousarvion laadintaan tarvitaan runsaasti aikaa, on niiden pohjaksi tuotettavat kokonaistaloudelliset ennusteet laadittava jo 1–2 kuukautta ennen julkaisuhetkeä.

Budjettiriihtä edeltäviä ennusteita ei julkaista

Kokonaistaloudellisia ennusteita, etenkin julkisen talouden ennustetta, myös päivitetään kehysehdotuksen tai talousarvioehdotuksen perusteella sen mukaan, mikä vaikutus valitulla finanssipolitiikalla on ennusteeseen. Käytännössä VM:ssä laaditaan esimerkiksi talousarvion valmistelun yhteydessä ministeriöiden välisten neuvotteluiden (budjettiriihi) pohjaksi tehtävä ennuste ja budjettiriihessä tehdyt päätökset huomioiva ennuste. Näin ollen itse valmistelun pohjana olevia ennusteita ei koskaan julkaista, vaan julkaistavat ennusteet perustuvat valmistelussa käytettyyn ennusteeseen ja budjettiriihessä tehtyihin poliittisiin päätöksiin. Riihessä tehtyjen päätösten vaikutus varsinkin suhdanne-ennusteeseen on kuitenkin rajallinen.

4.5 Ennusteista vastaavan henkilöstön rekrytointi tapahtuu kokemuksen ja pätevyyden perusteella

Kokemuksen ja pätevyyden tulee olla keskeisenä perusteena ennustetoimintaan osallistuvien henkilöiden nimittämisessä. Valtion virkojen nimitysperusteet on kirjattu perustuslakiin (731/1999)[28], jossa todetaan yleisten nimitysperusteiden julkisiin virkoihin olevan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Nimityskäytäntöä verrattiin tarkastuksessa tuomioistuinten nimittämiseen. Tuomarin nimityslakia uudistettaessa hallituksen esityksessä (HE 109/1999)[29] todettiin, että nimittämisjärjestelmä ei saa vaarantaa tuomioistuimen riippumattomuutta. Ennustetoimintaan sovellettaessa tämä tarkoittaa, että virkamiesten on voitava tehdä itsenäisiä ratkaisuja pelkäämättä sen voivan vaikuttaa myöhempiin nimityksiin.

Ennustetoiminnasta vastaavat henkilöt nimittää lopullisesti valtioneuvosto

VM:n ennustetoiminnasta vastaavien henkilöiden nimittämiskäytäntö ei eroa muiden virkamiesten nimittämiskäytännöistä. Valtiovarainministeriön virkaan nimittäminen tapahtuu valtioneuvoston yleisistunnossa (VM, 2014)[30]. Tämä luo potentiaalisen riskin ennustetoiminnan riippumattomuudelle. Riskiä voidaan välttää esimerkiksi vakituisilla työ- ja virkasuhteilla. Uutta virkaa haettaessa on mahdollista, että aiemmin tehdyt ratkaisut vaikuttavat nimittämiseen. Tämä riski korostuu erityisesti osastopäälliköiden määräaikaisissa virkasuhteissa. Virka tulee uudelleen hakuun viiden vuoden välein. Lopullisen nimityksen tekee valtioneuvosto, jolloin poliittiset intressit saattavat vaikuttaa nimitykseen.

Tarkastuksessa ei tullut ilmi havaintoja, joiden mukaan ennustetoiminnan nimitykset eivät perustuisi henkilöiden pätevyyteen. Tarkastusviraston

näkemyksen mukaan VM:n makroennusteista vastaavat asiantuntijat ovat ammattitaitoisia ja päteviä tehtäviinsä. Myös tarkastuksessa tehdyn ennustevirheiden tilastollisen analyysin perusteella henkilöstö on ammattitaitoista.

Haastatteluiden perusteella virkamiesten rekrytointiprosessi on avoin ja tasapuolinen. VM:n palkkausjärjestelmä on läpinäkyvä. Ennustetyöstä vastaavassa ryhmässä on sekä kokeneita pitkän linjan asiantuntijoita että nuoria, vähemmän aikaa työelämässä olleita virkamiehiä. Tästä yhdistelmästä syntyy hyvä dynamiikka, jossa tieto siirtyy kokeneemmilta asiantuntijoilta nuoremmille ja toisaalta nuoremmat asiantuntijat tuovat työyhteisöön uutta näkökulmaa ja kehittämisintoa. VM:ssä myös kierrätetään työntekijöitä eri tehtävissä ja vastuissa. Tämä tukee vaikutelmaa yksittäisten henkilöiden riippumattomuudesta, koska heidän vastuullaan olevat ennusteet tulevat aika ajoin muiden asiantuntijoiden uudelleen laadittaviksi ja yksityiskohtaisesti arvioitaviksi.

4.6 Riippumattomuus edellyttää riittäviä resursseja

Ohjeistuksessa toiminnan riippumattomuuden varmistamiseksi todetaan, että laitoksen käytettävissä on oltava tarvittava henkilöstö ja tarvittavat välineet, jotta se voi asianmukaisesti hoitaa ne tekniset ja hallinnolliset tehtävät, jotka sen vastuulle kuuluvat. Tämä vaatimus riittävistä resursseista ja tiedonsaannista on esitetty myös ennustetoiminnan riippumattomuutta edellyttävässä lainsäädännössä.

VM:n ennuste laaditaan hyvin nopeassa aikataulussa ja kansainvälisesti vertaillen pienillä henkilöresursseilla. Henkilöresurssit ovat pysyneet pitkän aikaa likimain samansuuruisina, julkisen talouden ennusteen osalta jopa pienentyneet hieman, vaikka talouden ilmiöt ja kuvaaminen ovat monimutkaistuneet nopeasti viimeisten parin vuosikymmenen aikana. Lisäksi jo nyt hyvin yksityiskohtaisesti laadittava julkisen talouden ennuste monimutkaistuu entisestään suunniteltujen sote- ja aluehallintouudistusten myötä.

VM:n ennuste laaditaan hyvin nopeassa aikataulussa

Virkamieshaastatteluissa nousi esiin lisäresurssien tarve vakausyksikössä. Myös kunnollisen dokumentaation puutetta perusteltiin osittain resurssipulalla. Työvälineitä pidetään yleisesti riittävinä, ja lisäksi organisaatiossa tuetaan henkilöstön osaamisen kehittämistä.

Periaatteessa ennusteista vastaavan kansantalousosaston resurssien riippuvaisuus ministeriön johdosta vaarantaa ennustetoiminnan riippumattomuuden. Kansantalousosaston johdon näkemys on, että ennustetoiminnasta vastaavalle osastolle on osoitettu riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseksi.[31] Talouspolitiikan koordinaatioalueen tulossopimuksessa vuodelle 2016 (VM, 2015)[32] kansantalousosaston sekä euromääräisiä resursseja että henkilöresursseja käsitellään kokonaisuutena erittelemättä ennustetoimintoon kohdennettavia resursseja. Osastolle resurssikehyksessä varatut resurssit pysyvät henkilötyövuosina vuonna 2016 vuoden 2015 tasolla (26 htv). Euromääräisinä osaston resurssit vähenevät 4,5 prosenttia vuodesta 2015. Läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja ennusteiden luotettavuuden valvonnan helpottamiseksi tulossopimuksen resurssikehyksestä olisi syytä käydä ilmi erikseen ennustetoiminnolle kohdennettavat resurssit.

VM:n ennustetoiminnan aikataulu määrittyy pitkälti ulkopuolisten tahojen vaatimusten perusteella. Näin ollen ennusteen laadinnan aikataulua ei

Dokumentaation puutetta perusteltiin osittain resurssipulalla

voida yleensä sovittaa työssä käytettävien tärkeimpien lähtötietojen, esim. kansantalouden tilinpidon, julkaisuajankohtaan. Itse ennusteprosessi on organisoitu niin tehokkaasti, että julkaistavaa informaatiota voidaan käyttää ennusteen laadinnassa, vaikka se olisi käytettävissä vasta vähän aikaa ennen ennusteen julkaisupäivää. Aikataulujen haasteellisuudesta huolimatta VM:n kansantalousosaston tiedonsaanti on asianmukaista ja yhteistyö lähdetietojen tuottajien kanssa on toimivaa.

Tarkastuksen perusteella kireä aikataulu ei aiheuta merkittävää riskiä ennustetoiminnan riippumattomuudelle. Tarkastuksessa ei myöskään tullut esiin sellaisia osaamisen ja resurssien riittävyyteen liittyviä seikkoja, jotka vaarantaisivat ennustetoiminnan riippumattomuutta. Nämä tekijät ovat riski ennen kaikkea tulosten laadulle. Tilastollisen analyysin perusteella tulosten laatu on kuitenkin toistaiseksi ollut hyvä.

4.7 Ennustetoiminnan riippumattomuuden vahvistamiseksi ei ole olemassa kirjattuja menettelyjä

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että ennustetoiminnan riippumattomuudesta säätävä fipo-laki ei aiheuttanut henkilöstön näkökulmasta minkäänlaisia muutoksia toimintatapoihin tai ohjeistuksiin. Kansantalousosaston työjärjestykseen tosin tehtiin kirjaus ennusteiden itsenäisyydestä. Muita kirjattuja menettelyjä tai toimintaohjeita riippumattomuusvaatimuksen täyttämiseksi ja vahvistamiseksi ei tarkastuksen havaintojen mukaan ole olemassa. Esimerkiksi VM:n työjärjestyksessä ei ole erillistä kirjausta ennustetoiminnan itsenäisyydestä.

Haastatellut virkamiehet katsovat, että mitään erillistä ohjeistusta ei tarvita ja että riippumattomuus on itsestään selvää. Myöskään ulkopuolista painostusta ennusteiden suhteen ei ole koettu, vaan ennusteet on laadittu hyvin itsenäisesti. Subjektiivisesti VM:n makroennusteiden laadinnan koetaan olevan riippumatonta. Tämä ei kuitenkaan takaa, että riippumattomuus säilyy myös tulevaisuudessa olosuhteiden ja henkilöstön vaihtuessa. Itse asiassa juuri riippumattomuuden pitäminen itsestään selvänä aiheuttaa uhan riippumattomuudelle. Riippumattomuuden kriittistä tarkastelua voidaan edistää asiaan kuuluvilla kirjallisilla ohjeistuksilla.

Subjektiivinen riippumattomuus ei takaa riippumattomuuden säilymistä tulevaisuudessa

Keskeistä objektiivisen riippumattomuuden edistämiseksi on, että riippumattomuus otetaan huomioon VM:n ennustetoimintaa koskevassa ohjeistuksessa. Ohjeistuksilla ja menettelykäytännöillä voidaan varmistaa, että riippumattomuuden vaarantuessa on olemassa toimintaohje, jonka perusteella riskit voidaan minimoida. Myös ennusteen laadinnassa käytettyjen menetelmien ja prosessien kuvausten tulisi olla avoimia ja läpinäkyviä.

Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat olennaisia etenkin, koska Suomen kansallinen ratkaisu makrotalouden ennusteiden tuottamisesta VM:ssä ilman ulkopuolisen elimen vahvistusta poikkeaa muiden EU-maiden käytännöistä. Selkeät kirjalliset menettelyt edesauttavat makroennusteiden riippumattomuuden varmistamista ja luotettavuuden jatkuvaa valvontaa.

Kirjalliset menettelyt edesauttavat makroennusteiden riippumattomuuden varmistamista ja luotettavuuden jatkuvaa valvontaa

Liite: Miten tarkastettiin

Liite

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoite oli selvittää, antavatko valtiovarainministeriön 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.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui valtiovarainministeriöön, erityisesti sen kansantalousosastoon ja siellä ennustetoimintoon.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto valtiovarainministeriöltä, joka antoi lausunnon. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset	Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät
1. Ovatko valtiovarainministeriön makroennusteet tilastollisesti luotettavia? – Ovatko VM:n makroennusteiden ennustevirheet harhaisia? – Eroaako VM:n makroennusteiden ennustevirhe vertailuryhmän ennustevirheistä?	Kriteerit: tilastollinen päättely; tilastolliset testit Aineistot: ETLA:n tietokannan aikasarja-aineistot talousennusteista ja Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon aineistot toteutuneesta taloushistoriasta Menetelmät: tilastollinen analyysi
2. Onko valtiovarainministeriön ennusteprosessit ja -menetelmät hyvin perusteltu sekä avoimesti ja läpinäkyvästi kuvattu? – Miten ennuste on dokumentoitu? – Miten ennusteen riskit tuodaan esiin? – Onko VM:n ennustetoiminta riittävän läpinäkyvää?	Kriteerit: oikea ja riittävä kuva, avoimuus ja läpinäkyvyys, budjettikehysdirektiivi (2011/85/EU), IMF:n ja OECD:n talousarviotaloutta ja taloudenhoitoa koskevien raporttien mukaiset suositukset Aineistot: Taloudelliset katsaukset, VM:n menetelmä- ja prosessikuvaukset, VM:n virkamiesten haastattelut, VM:n ennusteiden laadinnassa käytetyt laskentajärjestelmät, kansainvälinen vertailuaineisto Menetelmät: dokumenttianalyysi ja haastattelut
3. Onko valtiovarainministeriön ennustetyö organisoitu ja johdettu niin, että vaatimus riippumattomuudesta toteutuu? – Perustuuko järjestelmä kansallisiin lakeihin, asetuksiin tai sitoviin hallinnollisiin määräyksiin? – Otetaanko vastaan ohjeita talousarvioviranomaisilta tai muilta julkisilta tai yksityisiltä elimiltä? – Hoidetaanko julkista tiedotusta oikea-aikaisesti? – Tapahtuuko rekrytointi kokemuksen ja pätevyyden perusteella? – Onko kansantalousosastolla riittävät resurssit ja asianmukainen tiedonsaanti tehtävien hoitamiseksi? – Onko olemassa kirjattuja menettelyjä, joilla pyritään varmistamaan riippumattomuus?	Kriteerit: EU-lainsäädäntö, tulosten luotettavuus, dokumentoinnin avoimuus, riippumattoman toiminnan organisoinnin parhaat käytännöt Aineistot: haastatteluaineistot, valtiovarainministeriön dokumentit, riippumattomuuden arviointia käsittelevä kirjallisuus Menetelmät: dokumenttianalyysi ja haastattelut sekä kaikkiin tarkastuksen osakysymyksiin perustuva looginen päättely

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastuksen esiselvitys tehtiin 8.5.2014–25.9.2015. Tarkastus alkoi 1.10.2015 ja päättyi 10.6.2016. Tarkastuksessa käytetyt tilastoaineistot ovat vuosilta 1997–2014. Viimeisimmät tarkastuksessa huomioidut aineistot ovat huhtikuulta 2016.

Tarkastukseen kuuluneet haastattelut tehtiin valtiovarainministeriössä marraskuussa 2015 ja tammikuussa 2016. Lisäksi tarkastuksessa hyödynnettiin esiselvitysvaiheessa kerättyä haastatteluaineistoa toukokuulta 2015. Valtiovarainministeriön kansantalousosastolta haastateltiin yhteensä 13:a henkilöä.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava finanssipolitiikan tarkastaja Ville Haltia ja johtava finanssipolitiikan tarkastaja Meri Virolainen sekä ylitarkastaja Sami Grönberg. Tarkastusta ohjasi johtava ekonomisti Seppo Orjasniemi. Tarkastuskertomuksen laadunvarmistajana toimi tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

- Kokonaistaloudellisilla ennusteilla tarkoitetaan tässä tarkastuksessa VM:n kansantalousosastolla laadittavia makrotalouden ennusteita ja julkisen talouden ennusteita. Tarkastuksessa ei tarkastettu erikseen VM:n kansantalousosaston ennusteissa lähdetietoina käytettyjä ennusteita, esimerkiksi vero-osaston tai tulotyöryhmän laatimia ennusteita.
- Tilastollisessa analyysissa käytettyjen aikasarjojen pituudet vaihtelevat jonkin verran muuttujakohtaisesti. Aineisto on kuvattu tarkemmin erillisessä tarkastusmuistiossa.

Viitteet

Viitteet

1 Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä 26.6.2003/610, haettu 22.2.16 osoitteesta https://www.edilex.fi/lainsaadanto/20030610.

2 Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175, haettu 22.2.16 osoitteesta https://www.edilex.fi/lainsaadanto/20030175.

3 Euroopan neuvoston direktiivi 2011/857/EU.

4 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013.

5 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, 869/2012.

6 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun lain muuttamisesta, 79/2015.

7 Finland, Fiscal transparency evaluation 2015. IMF Country Report No. FO/DIS/15/60.

8 Valtiovarainministeriö 2016, haettu 15.2.16 osoitteesta: http://vm.fi/osastot/.

9 IMF 2007. Manual of Fiscal Transparency. Fiscal Affairs Department, 2007.

10 OECD 2002. OECD Best Practices for Budget Transparency. 2002.

11 Euroopan komissio 2014. The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, Economic Papers 535, marraskuu 2014.

12 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013. Rakenteellisen jäämän laskennan tarkastus, valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 13/2013.

13 Valtiovarainministeriö, Talousnäkymät, 2015. Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin 2015.

14 Valtiovarainministeriö, 2015. Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä, Valtiovarainministeriön julkaisu – 36a/2015.

15 Valtiovarainministeriö, 2015. Taloudellinen katsaus, Syksy 2015. Valtiovarainministeriön julkaisu 32a/2015.

16 Euroopan komissio 2002. Komission suositus tilintarkastajan riippumattomuuden perusperiaatteista EU:ssa. Virallinen lehti nro L 191 , 19/07/2002 s. 0022–0057.

17 Page, Kevin, 2015. External review of the Office for Budget Responsibility. Lokakuu 2014. Virallinen lehti nro L 191, 19/07/2002 s. 0022–0057.

18 Comhairle Chomhairleach Bhuiseadach na hEireann, Irish Fiscal Advisory Council, 2015. http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/01/IFACEndorse_02102015_Final.pdf.

19 Fiscal Assessment Report, November 2015. Irish Fiscal Advisory Council.

20 Euroopan komissio 2015. COMMISSION OPINION of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of FINLAND.

21 Budgetprocesskommittén 2013. Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv?

22 On the endorsement of the macroeconomic indicator forecast, 2016. Latvijas Republikas Fiskalas Disciplinas Padome.

23 Euroopan komissio 2015. Country Report Germany 2015, Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Comission staff working document, COM(2015) 85 Final.

24 Valtiovarainministeriö 2013. Budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta asetuksen kansallinen täytäntöönpano, Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2013, joulukuu 2013.

25 INTOSAI, 2007. Mexico Declaration on SAI Independence. ISSAI 10.

26 KTM, 2002. Arviointilaitosten riippumattomuus. Vaatimustenmukaisuuden arviointiasioita käsittelevän neuvottelukunnan (VANK) asettaman työryhmän loppuraportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 14/2002 .

27 Valtiovarainministeriön asetus valtiovarainministeriön työjärjestyksestä, 966/2005.

28 Suomen perustuslaki, 731/1999.

29 Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi, HE 109/1999.

30 Valtiovarainministeriö 2014. Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista.

31 Puhelinkeskustelu 18.4.2016.

32 Talouspolitiikan koordinaatioalueen tulossopimus 2016. VM/2186/00.02.03/2015. Valtiovarainministeriö, 2015.

Tarkastuskertomuksen valokuvat

sivulla 10
valtioneuvoston kuvapankki
kuvan käyttöoikeus: valtioneuvoston kanslia
valokuvaaja: Janne Suhonen

sivuilla 12, 24 ja 34
iStock

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-339-5 (PDF)