

Ennustetyön muuttuva kuva

Jukka Pekkarinen

Ylijohdaja

Valtiovarainministeriö

Ennustetyön ympäristötekijät ovat muuttuneet

Suhdanne-ennusteiden rooli on viime aikoina muuttunut monesta syystä. Tähän ovat vaikuttaneet muutokset sekä makrotaloudellisessa ajattelussa, talouspoliittisten ongelmien hahmottamisessa että yleisessä suhtautumisessa talouspoliittisen päätöksenteon valmisteluun, sen avoimuuteen ja luotettavuuteen.

Rationaalisten odotusten koulukunnan myötä odotusten merkitys makrotaloudellisessa analysissä on entisestään kasvanut. Kokonaistaloudellinen kehitys nähdään nyt odotusten vetämänä paljon painokkaammin kuin aiemmin. Samalla on alettu kiinnittää aivan uudella tavalla huomiota odotusten muodostumiseen sekä niihin vaatimuksiin, joita kokonaistaloudellisen tasapainon saavuttaminen ja ylläpito asettavat yleisön odotusten yhteensopivuudelle ja johdonmukaisuudelle.

Talouspoliittisia ongelmia tarkastellaan nyt sekä makroanalyysissa että päätöksenteossa pidemmässä horisontissa kuin aiemmin. Päätöksenteon pohjaksi aiemmin riittivät pitkälti lyhyen, vuoden pituisen horisontin kattavat ennusteet ja päähuomio kohdistui kokonaiskysyntään, sen eri eriin sekä sen tilaan suhtees-

sa talouden tarjontakapasiteettiin. Nyt huomio kiinnittyy usein suhdannejakson yli ulottuviin keskipitkän ajan tai, enenevässä määrin, sukupolven yli ulottuviin pitkän ajan kysymyksiin.

Ennusteiden epävarmuus ja niiden lukuisat virhelähteet tiedostetaan aiempaa selvemmin sekä asiantuntijoiden että yleisön piirissä. Tähän suhtautumistavan muutokseen on osaksi vaikuttanut edellä mainittu odotusten uudenlainen korostuminen makroanalyysissa.

Talouspoliittisen päätöksenteon, yleisön odotusten ja taloudellisen vakauden väliset suhteet nähdään nyt hyvin erilaisina kuin aiemmin. Talouspolitiikan valmistelu- ja päätöksenteokjärjestelmää ei liioin pidetä yhtä pyyteettömänä yleisen edun, talouden vakauden ja kasvun sekä oikeudenmukaisen tulonjaon vaalijana kuin joskus aikanaan. Uuden poliittisen taloustieteen nousu heijastaa osaltaan yleistymistä suhtautumistavassa, jossa päätöksentekijöiden nähdään ajavan osaksi omia tai oman ryhmäkuntansa etuja. Jotkut epäilevät myös virallisiin ennusteisiin sisältyvän tarkoituksellista manipulointia.

Myös itse ennustetyö muuttuu

Edellä kuvatut muutokset ovat vaikuttaneet myös talouspoliittista päätöksentekoa palvelevan, julkisen hallinnon toteuttaman ennustetyön ympäristöön. Näihin ns. ”virallisiin ennusteisiin” kohdistuu nyt uusia vaatimuksia.

Yhtenä, radikaaleimpana vaatimuksena on esitetty julkisen hallinnon päätöksentekoa palvelevan ennustetoimen ulkoistamista. Tätä on perusteltu lähinnä ennusteiden manipulointivaaran torjumisella. Ennustetyön ulkoistaminen ei kuitenkaan ole käypä vaihtoehto. Talouden seuranta, vastaisen kehityksen ennustaminen sekä päätöksentekoa palvelevien arvioiden laatiminen muodostavat ajallisesti katkeamattoman ketjun, jonka osasina ne ovat keskenään jatkuvassa vuorovaikutuksessa. Ennusteen irtottaminen tästä kokonaisuudesta merkitsisi sitä, että valmisteluketju katkeaisi ja hallinnon asiantuntijatyön laatu ajan myötä vääjäämättä kärsisi. Valtiovarainministeriön suhdannearviot palvelevat meillä hallituksen oman talouspoliittisen valmistelun ohella myös EU:n sekä muiden kansainvälisten järjestöjen piirissä tapahtuvaa monitahoista tiedonvaihtoa. Tämän tietojen vaihdon siirtäminen jonkin ulkopuolisen tahon hoidettavaksi kohtaisi monia käytännöllisiä ja periaatteellisia hankaluuksia. Ei ole ihme, ettei maailmalla ennusteiden ulkoistamiseen ole paljoista puheista huolimatta mentykään.

Julkisen hallinnon ennustejärjestelmän on silti pystyttävä vastaamaan edellä kuvattuihin uusiin painotuksiin ja kritiikkiin. Uusien kysymysten esittäjien perustelut sekä heidän esille tuomansa huolet ovat perusteltuja.

Talouspoliittista päätöksentekoa palvelevien ennusteiden ulkopuolinen arviointi on tarpeellista niiden uskottavuuden ja objektiiv-

suuden turvaamiseksi. Kansainvälisten järjestöjen suorittamilla maa-arvioinneilla on tässä oma roolinsa. On niinkään hyvä, että kansallisella tasolla ennusteita tehdään myös hallinnon ulkopuolella. Eri tahojen ennusteiden systemaattinen vertailu ja työhön osallistuvien asiantuntijoiden keskinäinen dialogi ovat hyödyllisiä ja omiaan parantamaan ennusteiden laatua sekä edelleen kehittämistä. Ennusteen uskottavuuden kannalta on tärkeää, että ennusteet julkistetaan etukäteen ilmoitetun aikataulun mukaan samanaikaisesti sekä päätöksentekijöiden että yleisön tietoon. Ei-julkistettuja talouspoliittisia päätöksiä ei virallisiin ennusteisiin pidä luonnollisestikaan sisällyttää.

Ennusteiden läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota. Ennusteen oletukset sekä niiden ja tehtyjen johtopäätösten perustelut on tehtävä selviksi. Ennusteen johdonmukaisuudesta on pidettävä kiinni tinkimättä. Ennusteen raportoinnissa tulee kiinnittää huomiota siihen, että ulkopuolinen arvioija pystyy halutessaan arvioimaan esitetyn kehitysarvion oletuksia, tuloksia ja mahdollisia suosituksia. Ennusteisiin sisältyviä epävarmuuksia ja riskejä ei pidä kätkeä, päinvastoin pitäisi pystyä arvioimaan pätevästi ja läpinäkyvästi, miten epävarmuus vaikuttaa ennusteen luotettavuuteen ja mitä erilaisten riskien toteutuminen ennusteen näkökulmasta merkitsisi.

Virallisessa, talouspoliittista päätöksentekoa palvelevassa ennusteessa on otettava huomioon myös se, että ennuste voi vaikuttaa yleisön odotuksiin talouspolitiikasta sekä tätä kautta taloudelliseen käyttäytymiseen ja talouden kehityskulkuun. Talouspolitiikan epäkonsistenssin – tehdyistä päätöksistä lipsumisen – sekä päätöksenteon uskottavuuden välistä jännitettä ei talouspolitiikan valmistelussa voida enää välttää.

Ennustetyön on pystyttävä vastaamaan myös siihen haasteeseen, jonka talouspolitiikan aikahorisontin pidentyminen asettaa. Keskipitkän ja pitkän aikavälin kehitysarvioiden tarve on lisääntynyt. Aikahorisontin pidentyessä tulevaisuuden arvioitsijan tehtävä vaikeutuu. Tarvitaan entistä parempia arviointimenetelmiä. Mitä pidemmälle tulevaisuuteen arvio ulottuu, sitä suuremmassa määrin se joudutaan yleensä perustamaan keskeisistä muuttujista tehtyjen oletusten varaan. Jotta voitaisiin arvioida tulosten herkkyyttä näille oletuksille, on tarpeen laatia vaihtoehtoisia laskelmia. Vaihtoehtoisia arvioita ja vaikutuslaskelmia tarvitaan myös talouspoliittisten päätösten valmistelun tueksi. Tällainen ennakoarviointi ja ennustetyö ovat enenevässä määrin rinnakkaisia ja samankaltaista kompetenssia vaativia. Tällaisessa arvioinnissa ei päätöksentekijöiden ja ulkopuolisten havainnoijien vakuuttamiseksi liioin riitä yksioikoisesti todeta, *mitä* kussakin vaihtoehdossa tapahtuu. Monella tapaa tärkeämpää ja merkityksellisempää on osoittaa, *miksi* ja millaisten vuorovaikutussuhteiden tuloksen tietty loppu-tulos toteutuu.

VM:n ennusteen kehittämissuunta

Miten sitten erityisesti julkisen hallinnon ennustetyö on pyrkinyt meillä vastaamaan edellä kuvattuihin haasteisiin? Antti Suvanto luonnehtii paneelin puheenjohtajan-puheenvuorossaan kahta tapaa tehdä ennusteita. Toinen näistä etenee alhaalta ylöspäin, sektoriasiantuntijoiden tekemistä, osakokonaisuuksia koskevista arvioista koko kansantalouden kehitysarvioksi. Tämä sektorilähtöinen työskentelytapa on perinteisempi. Se tukeutuu osittaismalleihin ja indikaattoreihin. Kokonaistaloudellisten aggregaattien johtamisessa ja niiden yhteensopivuuden

turvaamisessa käytetään yleensä hyväksi laskentamallia, joka ei sisällä käyttäytymisoletuksia. Kokonaistaloudelliset mallit voivat toimia osatekijät yhteen kokoavan, ja niistä sektorivastaaville palautetta antavan kokoavan arvion sivustatukena. Ennusteen aikahorisontti on lyhyt, vuoden mittaluokkaa.

Toinen ennustetapa laskeutuu ylhäältä alas, kokonaisuudesta osiin: kansantalouden kokonaistilan ja siihen sisältyvien jännitteiden arvioinnista toimiala- ja sektoritasolle. Ennusteenäkemyksen virittävä yleisarvio tukeutuu kokonaistaloudelliseen malliin. Kun makrotaloudellisten vaikutusten ja talouden tilaan sisältyvien jännitteiden purkautumisen kesto on yleensä pitkä, ulottuu malliperustaisten kokonaislaskelmien aikahorisontti kauas, kysymyksenasettelusta riippuen keskipitkälle tai pitkälle ajalle.

On syytä sanoa selvästi, että nämä kaksi lähestymistapaa eivät suinkaan ole toisensa poisulkevia. Päinvastoin, hyvässä, talouspolitiikan valmistelun tarpeisiin hyvin vastaavassa ennuste- ja arviointityöskentelyssä ne molemmat ovat käytössä ja niitä molempia tarvitaan siinä myös jatkossa. Nämä kaksi eri näkökulmaa on pystyttävä yhdistämään sillä tavalla, että ne täydentävät ja tukevat toisiaan. Kumpaakin lähestymistapaa on pyrittävä kehittämään samanlaisesti.

Yhtä kiistatonta toisaalta on, että edellä kuvatut ennusteympäristön muutostendenssit – talouspolitiikan aikahorisontin pidentyminen, vaihtoehtoisien kehitysuriin samoin kuin politiikka-simulointien tarve, transparenssin korostuminen jne. – ovat kaikki omiaan korostamaan mallipohjaisen ”top down”-työskentelyn merkitystä. Tämä on ennustetyön kehittämisessä sitä suurempi haaste, kun viralliset ennusteet ovat perinteisesti nojanneet sektoripohjaiseen

työskentelymalliin. Näin on ollut asian laita meillä myös valtionvarainministeriössä.

Valtiovarainministeriön kansantalousosastolla on viime syksynä käynnistetty hankkeen uuden makromallin kehittämiseksi. Hankkeen tavoitteeksi asetettiin makromallien viimeisintä kehitysvaihetta, ns. dynaamisia, stokastisia yleisen tasapainon malleja (DSGE) edustavan työvälineen aikaansaaminen. Projektin erityinen haaste on, että tällaiset mallit, niin kuin pääosin koko nykyinen makroanalyysi, on rakennettu rahapolitiikan näkökulmasta. Julkinen talous ja finanssipolitiikka on puolestaan sisällytetty niihin melko karkein vedoin. Olemme VM:ssä joutuneet siten paneutumaan erityisesti siihen, miten julkisen talouden rakenne ja finanssipolitiikan vaikutuskanavat voitaisiin sisällyttää malliin riittävän tarkasti. Kun DSGE-malleissa yleensä keskeistä osaa näyttelee rahapolitiikan ja työmarkkinoiden välinen vuorovaikutus, on VM:n kehittämissä vastaavasti painopiste ollut työmarkkinoiden ja finanssipolitiikan välisissä kytköksissä. Tämä on Suomen tapauksessa luontevaa, koska meillä ei omaa rahapolitiikkaa ole eikä EKP reagoi millään tavoin Suomen palkanmuodostukseen.

Olemme siis joutuneet mallimme kehittämistyössä uusien, mielenkiintoisten kysymyksenasettelujen eteen. Kun mallin vaiheittainen sisäänajo ensi vuonna alkaa, näemme, miten olemme tavoitteissamme onnistuneet.

Kristallipallosta ennustefoorumiin?

Haluaisin lopuksi nostaa esille kysymyksen, joka liittyy kiinteästi alussa korostamiini ennustetoiminnan avoimuuden, ulkopuolisen kontrollitavuuden ja vertailtavuuden vaatimuksiin. Kotimaisen ennustekentän hajanaisuus ja koheesion puute on mielestäni ongelma. Ennus-

totoimintaan käytetään meillä pieni kokomme huomioon ottaen resursseja melko paljon. Laaditaanhan talouden kehitysarvioita pääsääntöisesti neljännesvuosittain valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin ohella kolmessa taloudellisessa tutkimuslaitoksessa ja lisäksi lukuisissa pankeissa tai pankkiiriliikkeissä.

Näihin melkoisen suuriin kokonaisresursseihin nähden ennusteiden ja niiden yhteydessä tehtyjen talouspoliittisten arvioiden ja suositusten näkyvyys ja paino talouspoliittisessa keskustelussa on, näin uskaltaisin väittää, hämmäyttävän vähäinen. Julkaistut ennusteet kyllä raportoidaan säännöllisesti tiedotusvälineissä. Mutta tavallisesti juttu on johonkin sivun nurkkaan sijoitettu pieni, useassa tapauksessa kaikei kesätoimittajan laatima uutinen. Tämä on sinänsä ihan ymmärrettävää, sillä eihän vähän ja vielä vähemmän toisistaan poikkeavilla ennusteluvuilla yleensä kovin suurta julkisuusarvoa ole.

Uutisarvo ei kuitenkaan ole ennusteiden keskeinen ominaisuus. Huolestuttavaa sen sijaan on, että kehitysarvioiden esille nostamat talouspolitiikan haasteet sekä niissä esitetyt politiikka-suositukset ja näiden perustelut ruokkivat talouspoliittista keskustelua meillä suhteellisen vähän.

Vähän hyödynnetyksi meillä käsitykseni mukaan jää myös se informaatio, joka olisi saatavissa ennusteiden systemaattisesta vertailusta, niiden välisten erojen syiden selvittelystä sekä eri tahoilla tehtyjen ennustevirheiden lähteiden kartoittamisesta. Tällainen vertailu olisi erityisen hyödyllistä ennusteita tekeville ja niitä hyödyntäville asiantuntijoille. Se olisi aikaa myöten omiaan lisäämään ennustetyön laatua sekä sen talouspoliittista relevanssia.

Ennustetyön koheesion lisäämiseksi haluaisinkin heittää esiin ajatuksen vuotuisesta en-

nustefoorumista. Ennustetyöhön osallistuvat ja niitä hyödyntävät asiantuntijat, talouspoliittiset päätöksentekijät ja lehdistö voisivat kokoontua kerran vuodessa, luontevimmin ehkä keväällä hallituksen kehyspäätöksen tietämällä, arvioimaan kuluvan ja sitä seuraavan vuoden taloudellisia näkymiä, epävarmuuksia, riskejä sekä talouspoliittisia haasteita. Puheenvuoroja tilaisuudessa käyttäisivät asiantuntijat ja päättäjät. Eri ennusteiden vertailu, niiden yhtymäkohtien ja erojen selvittely sekä niistä esiin nousevien talouspoliittisten suositusten arviointi, olisi tapahtumassa näkyvästi mukana. Kun eri ennustelaitokset ovat jossakin määrin erikoistuneet omaa asiakaskuntaansa lähellä oleville aihealueille, voisi hyvin valmisteltu yhteisesiintyminen ja näkemysten vaihto täydentää kokonaiskuvaa myös yleisön kannalta. Tapahtuma olisi samalla omiaan lisäämään myös julkisen sanan kiinnostusta ennustetoimintaa kohtaan.

Jyväskylän kesäseminaarin järjestäjät ovat saaneet sekä asiantuntijat että tiedotusvälineet kiinnostumaan vuotuisesta ennustekisasta. Vaikuttuneiden kriteereiden perusteella parhaiten osuvasta numerokokoelmasta jaettava kristallipallo on hauska idea sinänsä. Mutta lienemme kaikki yhtä mieltä siitä, että tällainen kilpailu nostaa esiin vain yhden hyvän ennusteen osatekijän. Myös ennustevirheet ja niistä oppiminen ovat työn kehittämisen kannalta hyödyllisiä. Itse yksittäisiä ennustelukuja olennaisempia ovat se kokonaiskuva, jonka varaan ennuste on rakennettu, samoin ne jännitteet, uhkatekijät ja talouspoliittiset haasteet, jotka se nostaa esiin. Hyvin järjestetty ennustefoorumi voisi tuoda mielenkiintoisella tavalla esiin näitä ennusteiden arvokkaimpia piirteitä. Löytyisikö tästä ideaa Jyväskylän tapahtuman edelleen kehittämiseksi? □