

Taloudelliset ennusteet budjettipäätöksenteon tukena – esimerkkinä Konjunkturi-institutin ja Ruotsin valtiovarainministeriön työnjako

Juhana Vartiainen

Tutkimusjohtaja

Konjunkturi-institutet, Tukholma

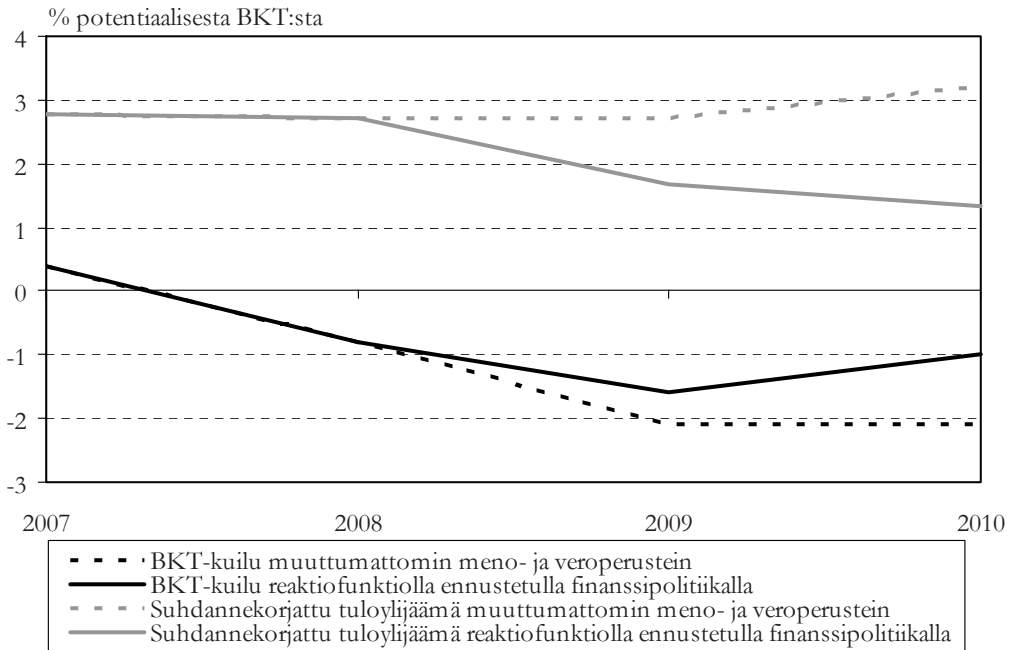
Taloudellisia ennusteita arvioidaan yleensä niiden osumatarkkuuden tai jopa yhden vuoden ennustevirheen pohjalta. Kokonaistaloudellisen ennustamisen niin kuin kansantalouden tilinpidonkin tausta on kuitenkin julkisen päätöksenteon tarpeissa. Ruotsin valtiovarainministeriön alainen Konjunkturi-institutet on koko 71-vuotisen olemassaolonsa ajan laatinut ”ennusteita”, mutta ennusteiden luonne ja käyttötarkoitukset ovat muuttuneet.

Sekä ennusteet että SNA ovat syntyneet suunnittelun välineiksi toisen maailmansodan aikana ja erityisesti sen jälkeisenä aikana. Kansanhuolto oli 1940-luvulla monessa maassa todella tiukalla, ja talousennusteen päämäärä oli nimenomaan auttaa viranomaisia huolehtimaan kysynnän ja tarjonnan tasapainosta. Ruotsissakin Konjunkturi-institutin tehtävä oli 1950-luvun ns. *kansallisbudjeteissa* (National-budget) kartoittaa mahdollisimman hyvin talouden resurssit eli tarjontapuoli. Sen jälkeen arvioitiin senhetkisten budjettiperusteiden ja

kotitalouksien tulonmuodostuksen avulla todennäköinen kysynnän ja tarjonnan epätasapaino. Epätasapaino saattoi puolestaan purkautua usein eri tavoin, jotka senaikaisessa Bretton Woods -maailmassa olivat ongelmallisia: kauppataseen alijäämä, valuuttavarannon heikkeneminen, kotimainen inflaatio tai kotimainen työttömyys. Laskettu lopputulema tarjoiltiin päättäjille laskelmana ”Näin tulee tapahtumaan, ellei te tee mitään muuta”. Tarkoitukset olivatkin tietyksi yleensä tarjota päättäjille apuneuvot tehdä jotakin muuta. Lisäksi oli hyödyllistä, jos ennusteesta ilmeni jonkinlainen makrotaloudellinen kerroinlaskelma, niin että päättäjällä oli mahdollisuus arvioida vero- ja menopäätösten kokonaistaloudellisia vaikutuksia.

Korostan tätä historiallista taustaa, koska siitä ilmenee ennusteiden luonteen ja käytön muuttuminen. 1950-luvun ennusteen tarkoitus ei välttämättä edes ollut osua oikeaan, vaan luoda kuva tai oikeastaan kuvaus päättäjän toimenpiteiden ja talouden lopputulosten välille.

Kuutio. BKT-kuilu sekä valtion subdannekorjattu tuloylijäämä muuttumattomalla ja ennustetulla finanssipolitiikalla



Lähde: Konjunkturitutet, Konjunkturläget elokuu 2008.

1950-luvun luotonsäännöstelymaailmassa sijoittajien ja kuluttajien päätökset olivat nykymaailmaan verrattuna tietysti toissijaisessa asemassa. Monet kotitaloudet kuluttivat sen mitä oli mahdollista kuluttaa ja säästäminen oli usein pakkosäästämistä. Näin julkisen vallan päätökset saattoivat maailmantalouden ohella määrätä talouden tasapainon.

Ennuste perustui siis 1950-luvulta lähtien oletukselle muuttumattomasta finanssipolitiikasta eli muuttumattomista vero- ja menoperusteista. Konjunkturitutetin ennuste perustui aina vuoteen 2006 asti tälle lähtökohdalle. Nykyaikainen käsitys ennusteesta mahdollisimman harhattomana odotusarvo- tai tyyppiarvolaskelmana on kuitenkin ristiriidassa tällaisen

muuttumattoman politiikan oletuksen kanssa. Rahoitusmarkkinat ja rationaaliset taloudenpäättäjät osaavat keskimäärin ennakoida myös talouspolitiikan muutoksia, ja siksi voidaan joutua tilanteeseen jossa muuttumattoman finanssipolitiikan ennuste on joko harhainen tai epäkonsistentti muun markkinainformaation kanssa. Konjunkturitutet ratkaisi tämän dilemman vuonna 2006 siirtymällä ennustamaan lähivuosien finanssipolitiikkaa reaktiofunktiolla, joka olettaa päättäjän reagoivan tuotantokuiluun ja poikkeamaan valtiontalouden ylijäämätavoitteesta, kvadraattisen painofunktion mukaisesti. Painofunktion parametrit ja painot estimoititiin Konjunkturitutetin johdolle laadituista revealed preference -harjoi-

tuksista, joissa laitoksen johtoporras sai leikkiä hallitusta eri suhdanne- ja alijäämätilanteissa¹. Implisiittisesti siis ennustetaan ja oletetaan, että Konjunkturinstitutin johtajien tavoitteisto on sama kuin Ruotsin valtakunnan hallituksen.

Konjunkturinstitutin ennusteessa raportoidaan nykyään sekä pääennuste joka perustuu reaktiofunktioilla ennustettuun finanssipolitiikkaan että vaihtoehtolaskelma, joka perustuu oletukseen jäädytetyistä vero- ja menoperusteista. Tätä valaisee oheinen kuvio viimeisestä suhdanneraportista (Konjunkturläget elokuu 2008), joka osoittaa ennakoitua finanssipolitiikan kevenemisen vaikutukseen bkt-kasvuun ja julkisen talouden suhdannekorjattuun alijäämään.

Koska Ruotsin valtiovarainministeriön omassa ennusteessa edelleen lähdetään muuttumattomasta, Riksdagenin jo päättämästä politiikasta, Konjunkturinstitutin ja valtiovarain-

ministeriön ennusteiden välissä on systemaattinen ero. Kiinnostavaksi tilanteen tekee kuitenkin se, että Konjunkturinstitutin arvioima finanssipolitiikan ennakoitu muutos – eli ns. ”reformutrymmet” joka sisältää siis rahoittamattomien vero- että menomuutosten yhteenlasketun vaikutuksen julkistalouteen – muuttuu julkisessa keskustelussa helposti normatiiviseksi ohjenuoraksi siitä talouspolitiikan varasta, joka päättäjillä on käytettävissään. Ilmeisesti sitä saatetaan myös käyttää näin hallituksen työskentelyssä. Tällä tavalla pyrkimys harhatomiin ja oikeaan osuviin ennusteisiin saattaa siis vaikuttaa suorasukaisella tavalla myös lopulliseen päätökseen. Tässä mielessä Konjunkturinstitutin ennuste ei edelleenkään ole riippumattoman ennustajan kannanotto, joskin sen looginen rakenne on nyt toinen kuin 1950-luvulla. 1950-luvulla ennusteen sisältö oli ”Näin käy, jos ette tee mitään”, nyt se kehittyi kohti asetelmaa ”Näin te tulette tekemään, koska me niin sanomme”. Kummassakaan tapauksessa ei ole kysymys ennustamisesta perinteisen aikasarja-analyysin hengessä. □

¹ Ks. *Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankenar, Konjunkturinstitutet, Specialstudier 16, maaliskuu 2008.*