

# Talouspolitiikka ja tutkimus

Sixten Korkman\*

## 1. Aluksi

Lukuisat anekdootit muistuttavat siitä, että talouspolitiikka ei aina perustu (taloudellisesti) rationaaliseen harkintaan. Kustaa II Adolfin valtakunnankansleri Axel Oxenstierna kirjoitti 30-vuotisen sodan aikana Saksasta pojalleen kuuluisaksi tulleen lauseen: *”Oi poikani, jos tietäisit, kuinka vähällä järjellä maailmaa hallitaan”*. Poliittisten näkökohtien ensisijaisuuteen viittaa Luxemburgin pääministerin Jean-Claude Junckerin tunnettu tokaisu: *”Tiedämme mitä pitäisi tehdä, mutta emme tiedä, miten tulisimme uudelleen valituiksi jos teemme sen”*. Oppimisprosessin hitaudesta kertoo vuorostaan John Maynard Keynesin toteamus, jonka mukaan: *”Tapahuu, että valtiovarainministerit tekevät ainoan oikean päätöksen – mutta vasta kun ovat kokeilleet kaikkia muita vaihtoehtoja”*. Tämän kirjoituksen kannalta lohdullisempi on Keynesin vastaus, kun häntä kritisoitiin kan-

tansa muuttamisesta: *”Kun opin jotain uutta, saatan muuttaa mielipiteeni – hyvä herra, kuinka on teidän laitanne?”*.

Tässä kirjoituksessa tarkastelen tutkimuksen ja talouspolitiikan suhdetta yleensä ja erityisesti Suomessa. Miksi taloustiede ja taloudellinen tutkimus ovat tärkeitä talouspolitiikan kannalta? Onko tilanne tässä suhteessa Suomessa hyvä tai huono, hyödyntääkö politiikka taloustutkimusta? Haen vastauksia näihin kysymyksiin ja esitän myös suosituksia siitä, miten taloustiedettä voitaisiin Suomessa hyödyntää paremmin talouspolitiikan valmistelussa ja talouspoliittisen keskustelun tason kohentamiseksi. Aiheen laajuudesta johtuen on ilmeistä, että tässä kirjoituksessa vain raapaistaan ison ongelmanvyöhdin pintaa.

## 2. Miksi taloustiede ja tutkimus ovat tärkeitä talouspolitiikan kannalta?

Tässä jaksossa perustelen näkemystä, että taloustieteellä ja tutkimuksella on paljon annetta-

\* Kirjoittaja toimi 1.9.2005–29.2.2012 Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen toimitusjohtajana. Kirjoitus perustuu VATT-päivänä 7.10.2011 pidettyyn puheenvuoroon. Kiitän Jukka Pekkarista sekä Tarmo Valkosta ja Niku Määttästä hyödyllisistä kommentteista.

vaa talouspolitiikan valmistelun ja keskustelun kannalta. Yhteiskuntatieteet eivät ole verrattavissa luonnontieteisiin, mutta tieteelliseen evidenssiin perustuvan tiedon hyödyntäminen on silti rationaalisen yhteiskuntapolitiikan tärkeitä edellytyksiä.

Taloustiede tarjoaa käsitteistön ja kehikon, jonka puitteissa talouden ja koko yhteiskunnan ongelmista voidaan käydä jäsenneltyä keskustelua. Tämä helpottaa *ongelmien ja riskien* identifiointia sekä vaihtoehtoja koskevaa pohdintaa. Talouspolitiikassa tästä ovat esimerkkeinä vaikkapa mallipohjaiset skenaariot ja erilaiset kestävyyslaskelmat.

Eri *politiikkavaihtoehtojen* hahmottaminen sekä niiden vaikutusten laadullinen ja – mahdollisuuksien mukaan – kvantitatiivinen arviointi sallivat hyötyjen ja kustannusten punnitsemisen, jolloin voidaan löytää tehokkaimmat keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällaista arviointia tarvitaan vaikkapa veropolitiikan tai sosiaaliturvan suunnittelussa.

Systemaattinen, taloustieteeseen ankkuroitu valmistelutyö on tarpeen sekä yksittäisten toimenpiteiden valmistelussa että myös talouspolitiikan strategiaa ja instituutioita muotoillessa. Taloustiede on mielenkiintoisella tavalla osoittanut perustelluksi sen intuition, että sitoutuminen sääntöihin saattaa sittenkin pitkällä aikavälillä tuottaa paremman tuloksen kuin tilannekohtainen harkinta (vrt. debatti aiheesta *”rules versus discretion”*). Tutkimuksellisen tiedon korostaminen voi auttaa pitämään kurissa sellaisia etusidonnaisia pyrkimyksiä, jotka usein saavat liikaa painoa päätöksenteon valmistelussa.

Taloustieteen hyödyntäminen voi nostaa julkisen keskustelun tasoa. Ekonomistilla ei kenties ole tarjolla ratkaisua visaisiin ongelmiin, mutta hän voi kuitenkin tehdä tärkeitä

kysymyksiä ja torjua populistista hölynpölyä (rikkaruohoa kitkevän puutarhurin tavoin). Näin keskustelu saadaan paremmin fokuoituun olennaisiin kysymyksiin. Harjoitetun politiikan tarkastelu, *ex post -evaluointi*, voi voittaa kriittistä keskustelua ja antaa osviitoja politiikan muuttamistarpeista.

Voi jopa väittää, että analyysiin perustuva kriittinen keskustelu on toimivan demokratian kannalta tärkeää. Demokratiassa on näet kolme olennaista ainesosaa: vallanjako, vallankäytön kritiikki ja poliittisten päättäjien vaihtamisen mahdollistava palautemekanismi. Vallanjako nojaa perustuslakiin tai muuhun sopimukseen ja vakiintuneeseen käytäntöön. Kritiikki on osaltaan laillisuustarkastelua (esim. osa Valtiontalouden tarkastusviraston toimintaa), mutta pääosin kyse on harjoitetun politiikan tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista. Tässä tieteelliseen argumentaatioon nojautuvan kritiikin rooli on ensiarvoisen tärkeä. Sen myötävaikutuksesta julkinen keskustelu voi olla paremmin informoitua ja asiapitoisempaa kuin muuten, jolloin myös kansalaisten poliittiset valinnat saattavat olla valistuneempia.

Ei ole epäselvyyttä siitä, että taloustiede vaikuttaa poliittiseen keskusteluun ja harjoitettuun politiikkaan. Klassinen teoria myötävaikuttaa aikanaan vapaakaupan toteutumiseen ja markkinatalouden instituutioiden kehittämiseen. Keynesiläinen vallankumous muutti ajan myötä poliittista agendaa lähes kaikkialla. Suomen se tosin saavutti myöhään ja sen vaikutukset jäivät täällä vähäisiksi, ks. Pekkarinen ja Vartiainen (1995).

Ekonomistien ajatuksiin nojautuva Kansainvälinen valuuttarahasto on muokannut näkemyksiä ja politiikkaa ympäri maailmaa (*”Washington consensus”*). OECD on taloustieteelliseen ajatteluun nojautuen jo parin vuosikym-

menen ajan korostanut rakenteellisten uudistusten, julkisen talouden kurinalaisuuden, hintavakauden ja toimivien markkinoiden merkitystä (sen verran nyansoidusti, että suositusten luonnehtiminen ”uusliberalistiseksi” ei aina tunnu kovin osuvalta). Tämä kansainvälinen keskustelu on heijastunut myös Suomessa ja muissa Pohjoismaissa tehdyissä talouspolitiikan uudistuksissa.

Euroopan unionin komissio pyrkii eri keinoin siihen, että sen tekemille aloitteille olisi esitettävissä taloudelliseen tutkimukseen nojautuvia perusteita. Ministerineuvoston piirissä tapahtuvassa jäsenmaiden välisessä neuvottelussa tutkimuksellisen tiedon merkitys jää sen sijaan usein vähälle huomiolle. Tärkeänä esimerkkinä tästä voi pitää talous- ja rahaliiton valmistelua, joka melko yksipuolisesti keskittyi budjetin juridisiin ja poliittisiin ongelmiin. Monet euroalueen toimintaan vaikuttavat kysymykset jäivät tällöin käsittelemättä ja jopa tekemättä.

Edellä esitettyyn, taloudellisen analyysin merkitystä korostavaan näkemykseen on syytä esittää useita varauksia. Ensinnäkin tutkimuksen hyödyntäminen on vaikeaa, jos sen pohjana oleva *teoriamuodostus* perustuu paikkansa pitämättömiin tai todellisuutta harhaanjohtavasti yksinkertaistaviin oletuksiin. Globaalinen finanssikriisi on muistuttanut siitä, että rahoitusjärjestelmän käyttäytymistä ei ole koskaan kyetty integroimaan kovinkaan hyvin makroteoriaan. Rahoitusteorian oletukset rationaalisista odotuksista ja tehokkaiden markkinoiden hypoteesi eivät hevin sovi yhteen toistuvien finanssikriisien kanssa. Viime vuosien finanssikriisi onkin ekonomistikunnan sisällä laukaissut laajan ja kovasanaisen debatin makro- ja rahoitusteorian hyölyllisyydestä, ks. esim. Krugman (2009) ja Cochrane (2009). Kriisistä on myös haettu opetuksia makrotalouspolitiikan

uudistamiseksi, ks. esim. Blanchard (2009) ja Lindbeck (2010).

Toiseksi taloustieteessä ei yleensä ole mahdollisuuksia *empiirisesti* kontrolloituihin kekeisiin, minkä takia kausaliteetin määrittäminen (pelkän korrelaation sijaan) on vaikeaa. Talouspolitiikan kannalta keskeisten parametrien suuruudesta ei usein ole mitään kiistatonta tietoa. Kuinka kielteisiä työllisyys- ja investointivaikutuksia on esimerkiksi korkeimpien rajaveroasteiden tai pääomatuloverokannan nostamisella? Empiirisiä tutkimustuloksia on toki löydettävissä, joskus runsaastikin. Olosuhteet ovat kuitenkin saattaneet muuttua yli ajan tai ne saattavat vaihdella maittain esimerkiksi kulttuurista tai instituutioista johtuen tavalla, joka vaikeuttaa johtopäätösten tekoa ja niiden yleistämistä.

Kolmanneksi, ja edelliseen liittyen, tutkija ja ehkä erityisesti politiikka-orientoitunut ekonomisti saattaa olla altis näkemään ongelmat ja vaihtoehdot omia ennakkokäsityksiään ja mieltymyksiään heijastavien silmälasien läpi. Poliittiset motiivit voivat johtaa tarkoitushakuiseen analyysiin ja argumentaatioon. Pahimmillaan ekonomisti alistuu perustelemaan etukäteen päätettyjä johtopäätöksiä. (Sir Humphrey toteaa tunnetussa tv-sarjassa: ”*Ei koskaan pitäisi tilata tutkimusta tietämättä sen johtopäätöksiä etukäteen*”.) Tätä vaaraa vastaan ei ole juuri muuta suojaa kuin integriteetin merkityksen korostaminen ja etenkin tutkijakunnan kollektiivinen valvonta.

### 3. Onko tilanne Suomessa hyvä: hyödynnetäänkö tutkimustietoa politiikassa?

Suomi on itsenäisyytensä aikana ollut poliittinen ja taloudellinen menestystarina. Henkeä

kohti laskettu tuotanto on sadan vuoden aikana kasvanut nopeammin kuin juuri missään muualla. Suomi on viime vuosikymmeninä omaksunut ”pohjoismaisen mallin”, joka näyttää yhdistävän talouden tehokkuutta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta paremmin kuin moni muu sosioekonominen järjestelmä. Kansalaiset ovat usein ja laajasti tyytymättömiä, mutta kansainvälisessä vertailussa Suomi pärjää hyvin.

Ainakaan taloustieteen näkökulmasta on silti vaikea pitää Suomea rationaalisen yhteiskuntapolitiikan mallimaana. Vahvuutemme ei ole ollut systemaattinen valmistelu ja tutkimuksellisen evidenssin korostaminen. Talouspoliittinen keskustelu ei ole tasoltaan häikäisevä, politiikan ex post evaluointi on vähäistä. Ratkaisuja haettaessa on muiden pohjoismaiden ja etenkin Ruotsin esimerkillä ollut suuri merkitys; onneksi Ruotsi on lähin naapurimme.

Suomi ja Ruotsi ovat hyvin samankaltaisia maita, mutta meillä poliittinen kulttuuri ja yhteiskunnan päätöksentekojärjestelmä on naapurimaahan nähden kovin toisenlainen. Suomessa oli pitkään vahva *presidentin valta*, joka aika ajoin ulottui ulkopoliittikan lisäksi työmarkkinakysymyksiin ja talouspolitiikkaan. (Urho Kekkosen kaudelta voisi tästä esittää useita esimerkkejä.)

Huomattava merkitys on ollut *korporatismilla* ja konsensushakuisella kolmikannalla. Suomessa työmarkkinajärjestöt (keskusjärjestötasolla) ovat keskenään ja hallituksen kanssa yhdessä sopimalla käyttäneet poikkeuksellista yhteiskunnallista valtaa. Historiallisessa katsannossa kolmikanta on ollut tärkeä ja vastakkainasetteluja tasoittava tekijä oloissa, joissa ayliikkeen ja poliittisen vasemmiston hajanaisuus olisi muuten suuresti voinut vaikeuttaa työrauhan säilymistä ja poliittista päätöksentekoa.

Kolmikanta on toiminut talouden moottorin kulkua tukevana ja yhteiskuntaa integroivana voimana.

Työmarkkinajärjestöjen ja kolmikannan toiminnalle on kuitenkin ominaista, että sovun löytäminen korostuu suhteessa ratkaisujen kansantaloudellisiin perusteluihin. Konsensushakuisuus on etsinyt kompromissia, jossa hyötyjen ja haittojen määrätty jakautuminen on ollut etusijalla. Tällöin ekonomistien tarjoaman evidenssin merkitys tulee kevyesti ohitetuksi. Kaupanhierontaan nojaava ja evidenssiä hylkäävä valmistelutapa on toki tavanomainen myös poliitikkojen taholla (vrt. jäljempänä).

Tuore esimerkki (lukemattomien esimerkkien joukosta) on viime syksyn ns. ”raamisopimukseen” sisältyvä päätös vuorotteluvapaajärjestelmästä. Järjestelmän mielekkyydestä oli pari vuotta aiemmin valmistunut tutkimus, joka varsin selkeästi päätyi pitämään vuorotteluvapaita perusteettomana vapaa-ajan subventiojärjestelmänä; ks. Junka, Korkeamäki, Rokkanen ja Uusitalo (2009). Ay-liikkeen tyydyttämiseksi järjestelmää päätettiin kuitenkin jatkaa ja sen etuja jopa parantaa.

Usein talouspolitiikan valmistelutyö on delegoitu yksittäisille (työmarkkinajärjestöissä toimiville) selvitysmiehille. Komiteatyöskentelyn yhteydessä on saatettu käyttää asiantuntijoita tukena, mutta tällöinkin nämä ovat usein olleet sidoksissa eri etujärjestöihin.

Talouspolitiikan valmistelussa on toki myös *virkamieskunnalla* huomattava merkitys. Näin on aivan erityisesti Suomessa, jossa valtion virkamiehillä on poliitikkoihin nähden suurempi autonomia kuin muissa maissa yleensä. (Tämä juontanee juurensa historiasta ja etenkin Venäjän vallan ajoilta, jolloin virkamiesten asema muodostui ymmärrettävästi varsin vahvaksi.)

Virkamieskunnalla on taipumus tarkastella talouspolitiikkaa lähinnä juridisesta ja poliittisesta näkökulmasta sekä budjettivaikutusten kannalta. Valmistelu tapahtuu usein työryhmissä, joissa jäsenten vahvuutena ei ole taloustieteellinen osaaminen ja perehtyneisyys tutkimukseen. On kuitenkin syytä todeta, että taloustieteeseen ja tutkimukseen nojaavien näkökohtien saama paino on viime vuosina lisääntynyt valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön keskeisten virkamiesten ansiosta.

Ymmärrettävää on, että *politiikoilla* on yleensä vain vähän kiinnostusta tutustua taloustutkimuksen mahdolliseen antiin. Poliitikko on yleensä vahvan egon omaava henkilö (muuten hän ei olisi poliitikko), jolla on tyypillisesti vahvat ennakoasenteet politiikan tavoitteista ja myös toimenpiteistä. Lisäksi poliitikot ovat etusidonnaisten lobbareiden ykköskohde.

Syystä tai toisesta Suomessa ei ole ollut kotimaassaan auktoritatiivisen aseman saavuttaneita ja talouspoliittiseen debattiin aktiivisesti osallistuvia *talousprofessoreita* (ehkä edesmennyttä Jouko Pauniota lukuun ottamatta). Ruotsissa vastasyklisen politiikan perusteet olivat ”Tukholman koulukunnan” ansiosta tuttuja jo ennen kuin Keynes oli julkaissut yleisen teorian. Myös monesti myöhemmin, esimerkiksi 1990-luvun alun laman jälkeen, on ekonomistikunta Ruotsissa toiminut keskeisesti hallituksen talouspolitiikan suurten ratkaisujen arkkitehteina, ks. Lindbeck (1993).

Ekonomistikunnan osallistuminen julkiseen keskusteluun on Suomessa yleensä ollut melko vähäistä, eikä tähän myös ole varsinaisia kannustimia. Etenkin nuoremmat tutkijat keskittyvät pätevytykseen tuottamalla kansainvälisissä aikakauskirjoissa julkaisukelpoisia artikkeleita. Osallistuminen julkiseen keskusteluun on jonkin verran tavallisempaa muiden kuin

yliopistoissa toimivien ekonomisten kohdalla, ks. Uusitalo (2011).

Suomessa on huomattavan laajaa *valtion sektoritutkimustoimintaa*. Se painottuu kuitenkin maa- ja metsätalouteen ja teknologiaan sekä terveydenhuoltoon ja sosiaalipolitiikkaan. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on nuori ja moniin muihin sektoritutkimuslaitoksiin nähden kooltaan vaatimaton. Muiden kuin julkisten tutkimuslaitosten hyödyntäminen jää politiikan valmistelussa vaatimattomaksi jos senkin takia, että ministeriöillä on varsin niukasti määrärahoja tutkimusten tilaamiseen.

Muihin maihin verrattuna Suomessa ei ole talouden alalla juuri lainkaan harjoitettua politiikkaa systemaattisesti arvioivaa tutkimusta. Tämä puute koskee esimerkiksi kilpailupolitiikkaa ja työmarkkinapolitiikkaa sekä innovaatiopolitiikkaa, vaikka erilaisiin työmarkkinatoimenpiteisiin ja innovaatioiden edistämiseen käytetään huomattavia resursseja.

Kaiken kaikkiaan taloustieteen ja tutkimuksen hyödyntämistä talouspolitiikassa voi Suomessa pitää vajavaisena. Talouspoliittinen systemaattinen valmistelutyö on tältä osin puutteellista, ekonomistikunnan panosta julkiseen keskusteluun voi pitää vaatimattomana ja politiikan ex post -evaluointi on vähäistä.

Kuten tämän jakson alussa todettiin, Suomen yhteiskunnallinen päätöksentekojärjestelmä nojautui sotien jälkeen pitkään – hallituksen ja eduskunnan ohella – presidentin, kolmikannan ja valtion virkamiesten vallankäyttöön. Tämä järjestelmä on kuitenkin jäänyt tai jäämässä historiaan. Presidentin valtaa on merkittävästi vähennetty, hänellä ei ole roolia talouspolitiikan määräytymisen kannalta.

Työmarkkinajärjestöillä on edelleen roolinsa, mutta keskusjärjestöjen auktoriteetti on vähentynyt. Viime syksynä sovitusta raamitu-

posta huolimatta kolmikanta vaikuttaa yhteiskuntapoliittisesti hampaattomalta. Järjestöjen pitkään jatkunut kyvyttömyys sopia eläkepolitiikan suuntaviivoista vain voimistaa tätä mielikuvaa. Virkamieskunnan autonomiaa on kavennettu runsas vuosikymmen sitten käyttöön otetulla poliittisten valtiosihteerien järjestelmällä.

Näiden muutosten valossa näyttää yhä selvemmin siltä, että Suomestakin on yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta enenevästi tulossa normaali pohjoismainen parlamentaarinen demokratia. Voi kuitenkin kysyä, onko talouspolitiikan valmistelu ja jälkikäteisarvio sekä julkinen keskustelu riittävän laajaa ja korkeatasoista Suomessa? Ovatko hyvin toimivan parlamentaarisen päätöksenteon edellytykset tältä osin voimassa? Mihin toimiin voisi ryhtyä sen vahvistamiseksi?

#### 4. Mitä olisi tehtävissä?

Tässä jaksossa esitän useita institutionaalisia ehdotuksia taloustieteellisen osaamisen hyödyntämisen parantamiseksi maassamme. Sanomattakin on selvää, että viime kädessä on kyse vain hitaasti ja vaikeasti muutettavista asenteista ja poliittisesta kulttuurista. Institutionaaliset toimet voisivat kuitenkin jouduttaa tätä prosessia. Ehdotukset ovat seuraavat:

1. Myös Suomessa pitäisi toimia ekonomistikutunaa edustava korkean tason *finanssipolitiikan neuvosto* (tai vakausneuvosto tms.), jonka tehtävänä olisi harjoitetun talouspolitiikan kriittinen arviointi ja suositusten esittäminen talouspolitiikan järjeyttämiseksi. Tällainen ”viisaiden miesten ryhmä” toimii jo useassa (useimmissa?) EU-maissa, ja kokemukset toiminnasta ovat muun muassa

Ruotsissa ja Tanskassa varsin myönteiset.<sup>1</sup> Ryhmän tulisi olla hallituksen asettama (jos kohta sen puheenjohtaja ja jäsenet tulisi valita tutkijayhteisön määrittämän listan pohjalta), ja valtiovarainministerin tulisi julkisesti vastata ryhmän esittämään kritiikkiin. Vuosittaisesta raportista voitaisiin myös käydä keskustelua eduskunnassa. Ryhmällä tulisi olla parin sihteerin palkkaamisen mahdollistama budjetti. Vakausneuvoston asettaminen olisi osaltaan yksi vastaus EU-tasolla esitettyyn kehotukseen vahvistaa julkisen talouden kestävyttä tukevia institutionaalisia järjestelyjä.<sup>2</sup>

2. *Valtion sektoritutkimuksen* resurssien uudelleen kohdentaminen voisi olla paikallaan. Nykyinen resurssijako juontaa juurensa jo kaukaa historiasta ja se ei vastaa tämän päivän vaatimuksia. Olisi myös suotavaa, että ministeriöillä olisi tutkimuksen tilaamiseen vapaasti käytettäviä resursseja nykyistä runsaammin.

<sup>1</sup> Ruotsissa toimii ”finanssipolitiikan neuvosto” ja Tanskassa ”viisaiden miesten neuvosto”. Näiden ryhmien toiminta on antanut merkittävän panoksen julkisen talouden kestävydestä ja finanssipolitiikasta sekä monista muista kysymyksistä käytyyn keskusteluun. Ryhmien raportit ovat mm. antaneet medialle ja julkiselle keskustelulle pontta ja pakottaneet poliitikoita ja hallituksen virkamiehiä perustelemaan hallituksen linjauksia ja toimia entistä selkeämmin. Ne ovat myös virikkeitä politiikan uudistamiselle

<sup>2</sup> Finanssipoliittisen neuvoston tai vakausneuvoston tematiikasta ks. lähemmin valtioneuvoston kanslian raportti ”Finanssipolitiikan instituutiot”, VNK (2010). Hallitus on asettanut talousneuvoston ja valtiovarainministeriö on asettanut taloustieteellisen neuvoston, mutta nämä elimet eivät mandaatillaan, statukseltaan ja tavoitteiltaan vastaa sitä, mitä tässä esitettyllä vakausneuvostolla tavoitellaan.

Samassa yhteydessä olisi pyrittävä varaan resursseja analyysivälineistön kehittämiseen, joka on usein monivuotinen ja vaikeasti rahoitettavissa oleva ponnistus. Lisäksi tulisi parantaa yksilö- ja yritysaineistojen saatavuutta, mikä olisi tärkeää taloustieteen lisäksi myös muulle yhteiskuntatieteelliselle tutkimukselle.

3. Tutkimuksen järjestämisen ongelmia ovat hyvien kysymysasettelujen muodostaminen. Valtion virkamiesten on usein vaikea (ajan ja pätevyyden puutteen takia) määrittää politiikan ongelmat tutkimustyön tarkoituksenmukaisen tilaamisen edellyttämällä tavalla. Olisi järkevää muodostaa alakohtaisia asiantuntijaryhmiä, joiden tehtävänä olisi niille annettujen määrärahojen käyttäminen mielekkäiden ja politiikan kannalta relevanttien *tutkimusten tilaamiseen*. Ruotsin ESO (*Expertgruppen för Offentliga Studier*) on tästä hyvä esimerkki: ryhmä koostuu akateemisista tutkijoista ja muista asiantuntijoista ja tilaa keskustelujensa ja sihteeristönsä valmistelun pohjalta julkisen talouden ongelmia ja politiikkavaihtoehtoja analysoivia raporteja koti- ja ulkomaisilta tutkijoilta. Johonkin mittaasti voi valtioneuvoston kanslian tai talousneuvoston sihteeristön katsoa jo täyttävän tämän tehtävän (erinomaisen niukoilla resursseilla).
4. Erikseen pitäisi Suomessa pohtia, miten harjoitetun politiikan *ex post -evaluointi* voitaisiin parhaiten järjestää. Tämä voisi joissakin tapauksissa olla valtion sektoritutkimuslaitosten, julkisen talouden kohdalla eritoten VATTin tehtävä. Sitä voitaisiin kuitenkin myös organisoida

yliopistojen yhteydessä toimivien laitosten kautta. Joissakin tapauksissa julkisen sektorin ulkopuolisella tutkimuslaitoksella voisi olla tällainen rooli; innovaatiopolitiikan osalta Etna omaa Suomessa parhaat edellytykset evaluaation tekemiseen (ja on paljolti jo sitä tehnyt). Harkinnanarvoinen voisi olla sellainen joustava vaihtoehto, jossa arviointi tilataan tapauskohtaisesti, mahdollisesti tarjouskilpailun jälkeen.<sup>3</sup> Pääasia on, että asianmukaiseen ja pätevään arviointiin kiinnitetään riittävästi huomiota politiikan ja lainsäädännön valmistelua silmällä pitäen.<sup>4</sup>

5. Talouspoliittisten toimien valmistelussa on luonnollisesti syytä nojautua virkamiesten lisäksi käytettävissä oleviin asiantuntijoihin. Tärkeiden kysymysten valmistelussa on siksi luotava määräajaksi ja tapauskohtaisesti talouspolitiikan *asiantuntijaryhmiä*. Viime vuosina toiminut ns. Hetemäen veroryhmä on tästä esimerkki, vaikka sen työn jälki näyttääkin jääneen ainakin toistaiseksi vähäiseksi. Toisin kuin mikä Suomessa on ollut tavallista, tulisi ryhmän jäsenik-

<sup>3</sup> Eri toimintojen evaluaatioissa olisi päästävä eroon siitä Suomessa tavallisesta järjestelystä, että evaluaation kohde itse rahoittaa ja organisoii itseään koskevan evaluaation. Vaikka itse evaluaatio useimmiten varmaan tehdään asianmukaisesti, on tällainen itsensä arvioittaminen kuitenkin periaatteessa kyseenalaista. Ministeriön pitäisi organisoida ja rahoittaa valtion sektoritutkimuslaitosten tai TEKESin evaluaatio.

<sup>4</sup> Todettakoon, että kyselymuotoiset arvioinnit ovat melko tavallisia. Vakavasti otettavalta evaluaatiolta pitää kuitenkin vaatia muutakin kuin konsulttien teettämää eri osapuolten subjektiivista tyytyväisyyttä mittavia kyselyjä.

si valita pätevyyden ja asiantuntemuksen perusteella, eli tällaisessa työryhmissä ei pitäisi laittaa pääpainoa etujärjestöjen ja politiikan edustajille. Eri asia on, että niin poliitikkojen kuin asiantuntijoiden on syytä kuulla etujärjestöjen edustajia.

6. Asiantuntijat voivat edistää politiikan valmistelua, mutta he eivät voi synnyttää päätöksen edellyttämää sopua; tämä on poliitikkojen rooli. Siksi suurissa kysymyksissä tarvitaan *parlamentaarinen komitea*, jossa myös suurimpien oppositiopuolueiden soisi olevan edustettuina. Ruotsissa on talous- ja sosiaalipolitiikan suurissa linjauksissa (verotus, eläkkeet) tyypillisesti haettu ja monesti jopa saavutettu parlamentaarisen komitean kautta hallituksen ja opposition rajat ylittävä sopu (*blocköverskridande överenskommelser*). Tämä on toivottavaa itsessään ja vähentää myös riskiä siitä, että päätökset puretaan hallituksen vaihtuessa.<sup>5</sup> Parlamentaarisen komitean ja asiantuntijaryhmien toiminta saattavat erinomaisella tavalla täydentää toisiansa, mistä muun muassa Ruotsin vuoden 1999 eläkeuudistuksen valmistelu antaa esimerkkejä. Suomen sata-komitea on vuorostaan varoittava esimerkki siitä, miten eturyhmien ehdoilla (ja opposition sivuuttava) valmistelutyö voi epäonnistua, ks. Soininvaara (2010).
7. *Eläkepolitiikan valmistelu* on Suomessa aivan oma lukunsa. Se tapahtuu Eläketurvakeskuksen (ETK) ja etenkin työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläke-

neuvotteluryhmän toimesta (ns. Rantalan ryhmä). Niin ETK kuin työryhmä toimivat vahvasti työmarkkinajärjestöjen ehdoilla.<sup>6</sup> Keskusjärjestöt kokevat omistavansa työeläkejärjestelmän ja katsovat, että eläkepolitiikan päätöksiä pitää peilata vain eläkejärjestelmän omia tavoitteita vastaan. Tässä jää huomiomatta, että eläkejärjestelmän parametrit, kuten kartumat ja niiden ikärajat, vaikuttavat voimakkaasti työurien pituuteen ja koko julkisen sektorin rahoituksen kestävyYTEEN. Olisi korkea aika organisoida eläkepolitiikan valmistelu tavalla, joka ottaa asianmukaisesti huomioon tämän lohkon merkityksen koko kansantalouden ja julkisen talouden kannalta, vrt. esim. Korkman (2011).

## 5. Lopuksi

Ekonomistien mielipiteitä kysellään usein mediassa, ja muut yhteiskuntatieteilijät saattavat joskus kokea kansantaloustieteilijöille annettavan jopa liikaa painoa. Tosiasiassa taloustieteen ja tutkimuksen panos talouspolitiikan valmisteluun, siitä käytävään keskusteluun ja sen arviointiin on kuitenkin Suomessa edelleen selvästi vähäisempää kuin olisi toivottavaa. Tämä voi johtua ekonomistien saamattomuudesta, mutta paljolti on kyse siitä, että korporatistinen ja virkamiesvetoinen päätöksenteon valmistelu

<sup>5</sup> Ruotsin eläkeuudistuksesta ks. esim. Könberg, Palmer ja Sunden teoksessa Holzmann ja Palmer (2005).

<sup>6</sup> *Kilpailupoliittisesti hänmentävä yksityiskohta on, että suurimpien työeläkeyhtiöiden toimitusjohtajat osallistuvat Rantalan ryhmän toimintaan. Alkuperäinen syy tähän lienee ollut, että yhtiöiden toimitusjohtajat olivat aiemmin myös työeläkejärjestelmän suurimpia asiantuntijoita. näin etenkin ryhmän puheenjohtajana aiemmin toiminut Kari Puro. Tuon perustelun ei kuitenkaan enää voi katsoa pätevän.*



ei juuri ole tutkimustietoa tilannut eikä tutkimustiedosta piitannut. Poliittisessa päätöksenteossa ei ole muodostunut sellaista kulttuuria, jossa tieteellisillä argumenteilla ja evidenssillä olisi merkittävä asema.

Tilannetta on syytä pitää valitettavana ja korjaaviin toimiin tulisi pyrkiä. Edellä on esitetty mahdollisia toimenpiteitä. Olisi asian kannalta hyödyllistä, että ekonomistikunta keskuudessaan pohtisi mahdollisuuksia oman talouspoliittisen roolinsa terävöittämiseen. Ehkä suurimmat taloustieteille rahaa jakavat säätiöt voisivat yhdessä Taloustieteellisen Yhdistyksen kanssa pohtia mahdollisia toimintatapoja, kuten viime keväänä pidetyssä (Taloustieteellisen Yhdistyksen ja Yrjö Janssonin säätiön yhteisessä finanssipolitiikan instituutioita käsittelevässä) seminaarissa jo esitettiin.

Niin OECD:n kuin EU:n puitteissa käydyssä keskustelussa on viime vuosina korostettu ehdotetun ”finanssipolitiikan neuvoston” kaltaisten asiantuntijaryhmien merkitystä. Kuten edellä on esitetty, Ruotsi ja Tanska tarjoavat mielenkiintoisia esikuvia mahdollisille aloitteille. Olisi korkea aika, että Suomi omakuisi pohjoismaisen mallin myös talouspoliittisen valmistelun ja päätöksentekokulttuurin saralla. □

## Kirjallisuus

- Blanchard, O. (13.3.2011), “The Future of Macroeconomic Policy: Nine Tentative Conclusions”, IMF Direct. Myöhemmin julkaistu *Economic Affairs* 31 (2011).
- Cochrane, J. (11.9.2009), “How Did Krugman Get It So Wrong?”, [http://faculty.chicagobooth.edu/john.cochrane/research/papers/krugman\\_response.htm](http://faculty.chicagobooth.edu/john.cochrane/research/papers/krugman_response.htm) (viitattu 30.1.2012). Myöhemmin julkaistu *Economic Affairs* 31/2 (2011): 36–40.
- Junka, T., Korkeamäki, O., Rokkanen, M. ja Uusitalo, R. (2009), *Vuorototteluvapaan työllisyysvaikutukset*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 35/2009.
- Korkman, S. (2011), “Kenelle valta päättää työeläkeistä?”, teoksessa Johanson, J.-E., Lassila, J. ja Niemelä, H. (toim.), *Eläkevalta Suomessa*, ETLA.
- Könberg, B., Palmer, E. ja Sunden, A. (2005), “The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present”, teoksessa Holzmann, R. ja Palmer, E. (toim.), *Pension Reform*, The World Bank, Washington D.C.
- Krugman, P. (2.9.2009), “How Did Economists Get It So Wrong?”, *New York Times Magazine*. Myöhemmin julkaistu suomeksi “Kuinka taloustieteilijät saattoivat olla niin väärässä?”, teoksessa Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (2010), *Kriisin jälkeen*, Sitra.
- Lindbeck, A. (1993), *Nya villkor för ekonomi och politik: Ekonomikommisionens förslag*, SOU 1993:16.
- Lindbeck, A. (2010), “Lärdomar av finanskrisen”, *Ekonomisk debatt* 38/4: 5–19.
- Pekkarinen, J. ja Vartiainen, J. (1995), *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*, WSOY, Porvoo.
- Soininvaara, O. (2010), *Sata-komitea – Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa?*, Teos, Helsinki.
- Uusitalo, R. (2011), “Suomalaisekonomistit mediasa”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 107: 341–349.