

Katsauksia ja keskustelua

Vakiintuneeseen vuoropuheluun tutkijoiden ja päättäjien välillä

JUKKA PEKKARINEN

1. Talouspoliittinen debatti vilkastui lamavuosina

Koettu talouskriisi tarjoaa opetuksen niin talouspolitiikassa, yrityksissä, etujärjestöissä ja kotitalouksissa tapahtuvalle taloudelliselle päätöksenteolle kuin kansantalouden tutkijoillekin. Se käy muistutukseksi siitä, että kansantalouden kehitysvaihtoehtoja ja taloudellisiin päätöksiin liittyviä riskejä on pyrittävä arvioimaan aiempaa pätevämmiin.

Tällainen monipuolinen eri vaihtoehtojen arviointi unohtui pahoin 1980-luvun lopulla rahamarkkinoiden vapautumisen ja talouden ylikuumenemisen huumassa. Vallitsi kollektiivinen harha, jonka lasku pankkikriisinä, lamana ja työttömyytenä muodostui - vielä huonon onnen höystämänä - järkyttävän suureksi.

Ekonomistiemme maineeseen jättää tahransa, että heidän 1980-luvun loppupuolen kirjoituksistaan saa hakemalla hakea selkeää varoitusta rahoitusmarkkinoitten vapauttamisen riskeistä. Varoitettavia esimerkkejä olisi kuitenkin viimeistään vuosikymmenen vaihteessa ollut löydettävissä aivan läheltä: etenihän rahoituskriisi Norjassa pari vuotta meitä edellä.

Keskustelu talouspolitiikan vaihtoehtoista vilkastui laman edetessä. Myös tutkijat osallistuivat siihen ja asettuivat talouspoliittisissa suosituksissaan eräissä vaiheissa rohkeasti vastahankaan talouspolitiikan päättäjien kannanottoihin nähden.

Aikaa myöten eri kannat lähentyivät toisiaan samalla kuin monipuolinen arvio kansantalouden tilasta kuitenkin säilyi. Tällainen debatin kiinteyttämä yhteisymmärrys talouspolitiikan prioriteeteista oli varmaankin eräs syy siihen, että nykyinen hallitus saattoi suorittaa varsin määrätietoisen talouspoliittisen avauksen, joka on laajalti hyväksytty.

2. Tutkijoiden ja päättäjien jatkuva vuoropuhelu tarpeen

Syntynyttä talouspoliittisen keskustelun perinnettä on vahvistettava. Erityisen tärkeätä on, että tutkijayhteisö on siinä pysyvästi mukana. Tämä edellyttää luonnollisesti sitä, että talouspolitiikan päätöksentekijät ja valmistelijat myöntävät monipuolisen keskustelun tarpeellisuuden ja antavat arvoa tutkijoiden mielipiteille, vaikka ne poikkeaisivatkin valitusta linjasta.

Itse kunkin on syytä myöntää, taluskriisistä viisastuneena, tietämyksemme puutteellisuus ja tästä aiheutuvan eri vaihtoehtojen vertailun tarkeys.

Tutkijoiden ja päätöksentekijöiden välinen hedelmällinen dialogi edellyttää myös sitä, että molemmilla osapuolilla on siihen annettavaa. Päättäjille tieto on aina tarpeen, mutta tutkijoilla täytyy olla tarjolla päättäjien kannalta merkityksellistä tietoa. Olisikin tärkeää, että Suomen talouspolitiikan ongelmat virittäisivät pitkäjännitteistä teoreettista ja empiiristä tutkimusta, johon tutkijat voisivat omissa talouspoliittisissa puheenvuoroissaan nykyistä enemmän nojautua. Toistaiseksi heidän puheenvuoronsa jäävät, tarkemman tiedon puuttuessa, valitettavan usein yleisiksi tiivistelmiksi siitä, mitä kansantaloustieteen oppikirjat kustakin asiasta sanovat tai mitä siitä on viimeaikaisessa tutkimuksessa ulkomailla opittu. Tällainen valistus ei kuitenkaan jaksa päättäjiä kauaa kiinnostaa - moni heistä kun tietää itsekkin teorian perusasiat tai voi ainakin nojata niiden osalta omiin asiantuntijoihinsa.

Jotta tutkijoiden ja päättäjien vuoropuhelu saisi tuekseen omaehtoisen tutkimuksen purje-tuulen, dialogin on oltava jatkuvaa. Tutkijajyhteisön on kiinnostuttava omasta talouspolitiikastamme pysyvästi - ei vain silloin kun siinä tapahtuu jotain poikkeuksellista tai kun se tarjoaa hyvän tavan päästä julkisuuteen. Sen on koettava aihe myös pitkäjännitteisen tutkimisen arvoiseksi. Päättäjien on puolestaan osoitettava kiinnostusta tällaisia tutkimustuloksia kohtaan.

3. Jatkuva vuoropuhelu edellyttää organisoimista

Tutkijoiden ja päättäjien välinen dialogi syntyi laman aikana paljolti improvisoiden. On pelätävissä, että se taantuu aikojen taas normalisoi-

tuessa ja tutkijoiden kääntäessä huomionsa teollisesti palkitsevampina pitämiinsä kysymyksiin. Jotta näin ei kävisi, on keskustelulle luotava foorumi, jota sekä tutkijat että päättäjät pitävät arvossa ja joka ylläpitää myös elävää tutkimuserinnettä. Tällaisen foorumin luominen edellyttää suunnittelua ja organisoimista.

Monessa OECD-maassa on jonkinlainen instituutio, joka palvelee talouspolitiikan ja päätöksentekijöiden välistä kommunikaatiota. Nämä järjestelmät jakaantuvat kahteen eri perustyyppiin.

Useisiin teollisuusmaihin perustettiin toisen maailmansodan jälkeen kolmikantainen talouspoliittinen neuvotteluelin. Tämä vastaa lähinnä meidän Talousneuvostoamme, jonka juuret tosin juontuvat jo sotien väliseen aikaan. Tällaisten neuvottelukuntien merkitys on vaihdellut maasta ja ajankohdasta toiseen. Joihinkin maihin - Saksaan, Yhdysvaltoihin ja, mielenkiintoista kyllä, myös Ruotsiin - niitä ei syntynyt lainkaan. Monessa maassa ne näivettyivät sodanjälkeisen talouspoliittisen aktivismin jälkeen ja joissakin maissa, kuten Isossa-Britanniassa ja Kanadassa ne kokonaan lakkautettiin talouspoliittisen uskonservatismiin nousun myötä. Mutta on toisaalta esimerkkejä - selvimpänä ehkä Itävallan "pariteettikomissio" - myös siitä että ne ovat voineet säilyä keskeisenä talouspoliittisena neuvottelu- ja informaatiojärjestelmänä.

Mielenkiintoinen kehityskulku on tapahtunut niissä maissa, joissa näkyvimpään rooliin on alkuperäisen kolmikantaisen neuvottelujärjestelmän sijasta kohonnutkin alunperin sen sihteeristöksi perustettu tutkimuselin. Tämä toteuttaa, joko oma-aloitteisesti tai hallituksen tilauksesta, arvioita kansantalouden tilasta samoin kuin tutkimuksia talouspolitiikan eri kysymyksistä. Nämä saatetaan tiedoksi neuvotteluelimelle, joka, samoin kuin hallitus, voi niitä

myös kommentoida. Tällainen, selvimmin ehkä Hollannissa tapahtunut kehitys jota myös Tanskassa alunperin, 1960-luvun alussa omaksuttu malli hyvin vastaa, läheneekin toista vuoropuhelu-instituutioiden tyyppiä, joka perustuu juuri talouspolitiikkaa sivuavan tutkimuksen organisointiin.

Tällaisia asiantuntijaelimiä toimii monessa maassa. Niiden toiminnan luonne vaihtelee. Yhdysvalloissa presidentti nimeää oman asiantuntijaelimensä, Council of Economic Advisers, jonka juuret juontavat toisen maailmansodan jälkeisiin vuosiin. Sillä on päätoiminen sihteeristö ja sen vuotuinen raportti muodostaa aina painavan talouspoliittisen puheenvuoron. Vähän samanlainen on 1960-luvun alkupuolelta saakka toimineen Saksan "viiden viisaan miehen" (Sachverständigenrat) asema, joskin näiden puheenvuorot tulkitaan ehkä enemmän akateemisen yhteisön, eikä hallituksen neuvonantajien, talouspoliittiseksi kommentiksi. Myös Isossa-Britanniassa hallitus kokosi pari vuotta sitten, ennusteistaan saamansa kritiikin seurauksena, eri ennustelaitosten edustajien muodostaman paneelin, jolta se saa säännöllisiä raportteja talouden näkymistä ja talouspolitiikasta. Ruotsissa taas on 1980-luvun loppupuolelta lähtien toiminut Ekonomista rådet, joka toimii lähinnä tutkijayhteisön ja hallituksen asiantuntijoiden keskinäisenä seminaari- ja tutkimusorganisaationa.

4. Suomalainen malli

Millainen sitten voisi olla järkevä suomalainen malli tutkijoiden, talouspolitiikkaa valmistelevien asiantuntijoiden sekä päätöksentekijöiden välisen kommunikaation organisoimiseksi? Ulkomaiset esikuvat voivat antaa joitakin virikkeitä omien järjestelmiemme suunnittelemiseksi. Mutta niiden lähempi tarkastelu paljastaa oi-

tis, että kunkin maan instituutiolla on omat, paikallisiin olosuhteisiin liittyvät erityispiirteensä. Minkään ulkomaisen mallin suora kopiointi ei siten käy, vaan suomalainen sovellutus on rakennettava alusta lähtien omia lähtökohtiamme ja ongelmiamme silmällä pitäen.

1960-luvulla Suomessa itse asiassa muodostettiin Talousneuvoston uudelleen järjestelyihin liittyen asiantuntijaelimet, jotka vastaavat esimerkiksi Tanskan ja Norjan samanaikaisia järjestelyjä. Jo aiemmin komiteakohtaisesti toiminut Talousneuvoston sihteeristö vakinaistettiin valtiovarainministeriön yhteydessä toimivaksi elimeksi vuonna 1965, ja 1970-luvun alussa käynnisti työnsä myös Tulopoliittinen selvitystoimikunta, jonka puitteissa valtionhallinnon ja etujärjestöjen asiantuntijat seuraavat palkka- ja tulokehitystä ja arvioivat tulopoliittikan vaihtoehtoja.

Nämä elimet eivät kuitenkaan täytä tässä haettavan kontaktielimen vaatimuksia. Tulopoliittisen selvitystoimikunnan sihteeristö työ tapahtuu valtiovarainministeriön kansantalousosastolla eikä sen jäsenenä ole etujärjestöjen tai valtionhallinnon ulkopuolisia asiantuntijoita. Talousneuvoston sihteeristö järjestettiin puolestaan vuonna 1970 uudelleen valtiovarainministeriön yhteydessä toimivaksi Taloudelliseksi suunnittelukeskukseksi (Tasku), jollaisena siitä aikaa myöten kehittyi, Talousneuvoston sihteeristön suhteellisen vähien töiden ohella, nimenomaan valtionhallinnon sisäinen asiantuntijaelin.

Taskun tällainen luonne vahvistui vuonna 1990, jolloin perustettiin valtiovarainministeriön alainen Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) yhdistämällä Tasku ja valtiovarainministeriön suunnitteluyksikkö. Tämä laitos toimii lähtökohtaisesti talouspoliittisten päätösten valmistelua tukevana asiantuntija- ja tutkimusorganisaationa ja se keskittyy paljolti

juuri julkisen talouden sisäisiin allokaatiokysymyksiin.

VATT ei siis ole alunperinkään tarkoitettu autonomisen tutkijayhteisön ja päätöksentekijöiden väliseksi kommunikaatiokanavaksi. Jotta sen sisältämistä aineksista saataisiin tällainen elin aikaan, olisi yhteydenpityö erotettava nykyistä selvemmin omaksi yksikökseen. Myös ulkopuolinen tutkijayhteisö olisi liitettävä siihen pysyvällä tavalla mukaan.

Mutta tällä tavalla uudelleen organisoitunakin valtionhallinnon osana toimiva asiantuntijaelin täyttäisi huonosti tehokkaan kommunikaatiokanavan vaatimukset. Siinä näet valmistelu- ja päätöksenteko-organisaation rooli jäisi luultavasti liian voimakkaaksi. Suomalaisen talouspoliittisen päätöksenteon, kuten keskustelunkin, perinnettä on vanhastaan sävyttänyt voimakas yksimielisyyden paine. "Virallisesta linjasta" poikkeavat näkemykset on joko sivuutettu vaikenemalla tai sitten ne on, liian äänekäiksi päässeinä, pyritty armotta teilaamaan korkeimman päätöksentekotason arvovallalla. On pelättävissä, että valtionhallinnon hoidossa tai sen läheisessä vaikutuspiirissä oleva asiantuntijaelin joutuisi antamaan myöten tälle yksimielisyyden paineelle ja muuttuisi aikaa myöten lähinnä sen äänitorveksi.

Juuri suomalaisessa talouspoliittisessa vuoropuhelussa olisi tärkeää vahvistaa autonomisen tutkijayhteisön roolia. Yhteydenpito-organisaatioiden olisikin toimittava lähinnä sen johdolla. Tutkijayhteisön olisi voitava määrittää kommunikaatioelimen agenda sekä suunnitella tämän toteuttaminen. Valtionhallinnon asiantuntijoiden olisi tarjottava tähän resursseja, mikäli mahdollista. Päätöksentekijöiden velvollisuutena olisi puolestaan vastata ulkopuolisten asiantuntijoiden esittämiin kysymyksiin. Tällä tavalla riippumattoman asiantuntemuksen paino suomalaisessa talouspoliittisessa päätöksens-

teossa voisi kasvaa ja myös talouspolitiikan kannalta relevantti tutkimus saisi ilmaa siipiensä alle.

Maassamme toimii soveltavan kansantaloudellisen tutkimuksen alalla jo useita yksiköitä eikä tutkimusresurssien määrälliseen lisäämiseen ole lyhyellä ajalla mahdollisuuksia - tuskin edes kovin suurta tarvettakaan. Talouspolitiikkaa sivuavan tutkimuksen vilkastuttamisessa onkin kysymys lähinnä käytettävissä olevien voimavarojen osittaisesta uudelleen suuntaamisesta ja tehokkaamasta mobilisoinnista. Tämä ei kuitenkaan voi tapahtua kovin nopeasti. Asiassa on siksi edettävä pienin askelin. On pyrittävä järjestelyihin, jotka käynnistävät itseään vahvistavan, olemassa oleviin tutkimusinstituutioihin tukeutuvan keskustelu- ja tutkimusperinteen.

Luontevin aloitteentekijä ovat tutkijayhteisön omat organisaatiot - tieteelliset seurat, korkeakoulut sekä tutkimuslaitokset. Esimerkiksi kansantaloustieteen alalla toimivat tieteelliset seuramme voisivat nimetä erityisen *talouspoliittisen paneelin*. Tämän tulisi koostua määräajaksi valituista, lähinnä korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa toimivista tutkijoista. Paneelin tehtävänä olisi laatia vuosittainen raportti. Siinä tulisi arvioida ainakin kansantalouden *tilaa*, sitä koskevia *ennusteita*, harjoitettua *talouspolitiikkaa* sekä sitä koskevia suunnitelmia sekä esittää *suosituksia* talouspolitiikan kannalta merkittäviksi *tutkimushankkeiksi*. Raportti voitaisiin julkaista syksyllä, esimerkiksi lokakuussa samoihin aikoihin kuin valtiovarainministeri on tavannut pitää budjettiesitelmänsä Kansantaloudellisessa yhdistyksessä. Tämä ajankohta on sikäli hyvä, että budjettisuunnitelmien lisäksi silloin on takana myös tutkimuslaitosten syksyinen ennustekierros. Raportin julkaisemisen yhteydessä olisi syytä järjestää myös erityinen seminaari, jonka keskustelujen pohjana raportti

toimisi - mikseipä myös valtiovarainministeri voisi pitää perinteisen esitelmänsä sen yhteydessä.

Hanke tarvitsee onnistuakseen ympäristönsä tuen. Tutkijayhteisön tulisi luonnollisesti suhtautua siihen alusta asti vakavasti, oman yhteiskunnallisen profiilinsa kannalta merkittävänä hankkeena. Sama periaatteellisen myötätunnon vaatimus koskee talouspolitiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä. Niiden olisi varauduttava kommentoimaan paneelin näkemyksiä. Jos tällainen lähiympäristön arvostus toteutuisi alusta alkaen, paneeli saisi epäilyksettä myös tiedotusvälineissä huomiota osakseen ja herättäisi niiden foorumeilla hyödyllistä jatkoebat-tia.

Tällaisen tutkijayhteisön aloitteellisuuteen perustuvan paneelin etuna on, ettei sen käynnistäminen välttämättä vaadi paljoa varoja. Aivan ilman ulkopuolista tukea sen kokous- ja julkaisutoiminta ei kuitenkaan voisi pyöriä. Paneelin kannalta välttämättömien aineellisten edellytysten turvaamiseksi olisi puolestaan tarpeen esimerkiksi Suomen akatemian, taloudellista tutkimusta rahoittavien säätiöiden sekä Sitran tuki. Nämä tutkimuksen rahoittajaorganisaatiot voisivat ottaa myös rahoituspäätöksissään huomioon paneelin suosittelemat tutkimushankkeet. Tämä loisi puolestaan edellytykset sille, että korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten tutkimusresurssit tulisivat mobilisoiduiksi nykyistä tehokkaammin talouspolitiikan kannalta merkityksellisiin hankkeisiin. Tämä vuorostaan parantaisi aikaa myöten paneelin työkentelymahdollisuuksia ja lisäisi sen painoarvoa.

* * *

Edellä esitetyn kaltaisesta, suhteellisen väljästä asiantuntijaorganisaatiosta talouspolitiikan arvioimiseksi ei tietääkseni ole suoraa esimerkkiä muista maista. Lähellä sitä on suhdanneraati, Konjunkturrådet, jota yksityinen, alunperin lähellä omaa kauppakamarijärjestelmäämme ollut SNS (Studieförbundet för näringsliv och samhälle) ylläpitää Ruotsissa. Erona on kuitenkin ainakin se, että Konjunkturrådet on edustanut jokseenkin johdonmukaisesti tiettyä, liberaalia talouspoliittista kantaa. Se on lisäksi tyytynyt lähinnä olemassa olevan tutkimustiedon hyödyntämiseen eikä niinkään uusien tutkimushankkeiden käynnistämiseen - tiettyjä, erillisiä tutkimushankkeita lukuunottamatta.

Olen pyrkinyt ottamaan omassa ehdotuksessani huomioon suomalaisen talouspoliittisen keskustelun ja kansantaloudellisen tutkimuksen erityispiirteet. Talouspoliittista keskustelua tulisi meillä vahvistaa ja monipuolistaa ja lisätä samalla mahdollisuuksien mukaan tutkijayhteisön roolia siinä. Talouspoliittisen näkökulman soisi vahvistuvan myös suomalaisessa kansantaloudellisessa tutkimuksessa. Tämä vuorostaan on sekä rahoituksellisesti että organisatorisesti suhteellisen hajanaista, vaikka sen käytettävissä olevat kokonaisresurssit eivät välttämättä olekaan kovin pieniä. Itse uskon, että tällaisessa ympäristössä kuvaamani aloite voisi parhaalla mahdollisella tavalla edistää myös talouspolitiikan tutkimusta.