

Talousneuvoston roolista talouspolitiikassa

Seppo Leppänen
Valtiot.lis.

Pääministerin johdolla toimiva talousneuvosto on hallituksen ja tärkeimpien etujärjestöjen välinen yhteistyöelin, jonka tehtävänä on käydä vuoropuhelua talouden keskeisistä kysymyksistä.

Tarkastelen tässä viime vuosikymmenien taloushistoriaa käsittelevässä kirjoituksessani talousneuvoston asemaa Suomen talouspolitiikan eräissä murroskohdissa. Mitkä ovat olleet merkittävimmät ongelmat, joiden ratkaisua talousneuvosto on vauhdittanut? Missä tilanteissa ja miten toimien talousneuvosto on kyennyt luomaan arvonlisäystä talouspolitiikan hoidolle? Mitkä ovat talousneuvoston tehokkaan toiminnan edellytykset ja rajat?

Kirjoitukseni lähtökohtana on, että luottamuksellinen vuoropuhelu parantaa talouden vakautta ja sen myötä taloudellisen kasvun edellytyksiä, kuten investointi-ilmapiiiriä ja tuotannon kilpailukykyä. Vuoropuhelu parantaa myös valmiutta tehdä kompromisseja, jonka seurauksena on mahdollista saada taloudellisten intressien yhteensovitus tasapainoisemmaksi.

Kirjoitukseni aikajänne ulottuu 1960-luvun alkupuolelta nykypäiviin. Lähteinä olen käyttänyt talousneuvoston kokousten pöytäkirjoja ja muita talousneuvostoon liittyviä kirjallisia lähteitä, omia muistiinpanoja sekä keskusteluja

talousneuvoston jäsenten ja neuvoston kanssa läheisesti toimineiden tutkijoiden ja virkamiesten kanssa. Olen työskennellyt talousneuvoston sihteeristössä eri tehtävissä vuodet 1973–2003.

1. Talousneuvoston asema ja tehtävät

”Talousneuvosto pohtii Suomen menestymisen kannalta keskeisiä talouspoliittisia kysymyksiä, pyrkii vahvistamaan ja syventämään talouspoliittisia päätöksiä edeltävää avointa, laaja-alaista, vaihtoehtoja esittävää sekä johtopäätösten muodostamista tukevaa keskustelua talouden ulkoisesta toimintaympäristöstä sekä kasvu-, tasapaino-, rakenne-, työllisyys- ja hyvinvointikysymyksistä”. Näin talousneuvosto määritteli toiminta-ajatuksensa 12.2.2003 pidetyssä kokouksessa.

Talousneuvostot ovat käyneet aika ajoin keskustelua roolistaan ja toimintaperiaatteistaan sekä uudistaneet sen pohjalta tehtäviään ja työtapojaan. Esimerkiksi pääministeri Mauro Koiviston johtaman talousneuvoston kokouksessa 1.4.1980 tehtävät esitettiin seuraavasti: ”Talousneuvosto on informaation välittäjä, mielialoja luotaava, hallitukselle neuvoja

antava ja talouspolitiikan eri kysymyksistä kantava keskustelufoorumi, mutta talousneuvosto ei valmistelee yksityiskohtaisia talouspoliittisia toimintaohjelmia”.

Pääministeri Paavo Lipponen puolestaan määritteli ensimmäisessä johtamassaan kokouksessa 24.5.1995 talousneuvoston roolin seuraavasti: ”Talousneuvosto on tärkeä elin luotaessa ratkaisulinjoja talouspoliittisiin ongelmiin suomalaisessa sopimusyhteiskunnassa. Talousneuvosto arvioi, mitkä ovat yhteiset linjat eri kysymyksissä. Hallitus päättää omalta osaltaan talouspolitiikasta, mutta talousneuvostokeskustelussa haetaan laajempaa koordinaatiota esimerkiksi palkkaratkaisuille. Yhteisten linjausten kautta etsitään Suomelle laajalti hyväksyttävää strategialähtökohtia. Talousneuvostossa ei rakenneta suuria talouspoliittisia paketteja.”

Molemmat puheenjohtajat korostivat talousneuvoston roolia yhtäältä vuoropuhelua ja koordinaatiota edistävänä foorumina suomalaisessa sopimusyhteiskunnassa ja toisaalta sitä, ettei operatiivisten talouspoliittisten ohjelmien teko kuulu talousneuvostolle.

Talousneuvostojen varhaishistoriaa

Talousneuvoston historia ulottuu lokakuuhun vuonna 1920, jolloin valtioneuvosto asetti taloudellisen neuvottelukunnan. Sen tehtäväksi tuli ”antaa periaatteellisia lausuntoja kauppa-, raha- ja veropoliittisista kysymyksistä ja eri toten niistä toimenpiteistä, jotka maan taloudellinen asema vaatii ja mitkä olivat tarpeen kalliinajan ehkäisemiseksi ja vakiintuneen hintatason saavuttamiseksi” (ks. Voipio 1991). Puheenjohtajana toimi J.K. Paasikivi. Hallitus ei kuitenkaan hyväksynyt neuvottelukunnan laatimaa suunnitelmaa tuontikaupassa noudatet-

tavista menettelytavoista, minkä vuoksi neuvottelukunnan jäsenet erosivat jo talvella 1921.

Tämä ensimmäinen yritys kuvaa hyvin talousneuvoston tai sitä muistuttavien elinten kohtaloa itsenäisyyden neljän ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Neuvottelukunnat/talousneuvostot toimivat varsin lyhyen aikaa ja ne joutuivat yleensä hakauksiin hallitusten kanssa. Hallitukset katsoivat, että neuvottelukunnat sotkeutuivat liikaa niiden toimintalueelle ja neuvottelukuntien mielestä taas hallitukset eivät noteeranneet niiden perusteltuja esityksiä.

Neuvottelukuntien jäseniksi nimitettiin talous- ja yhteiskuntapolitiikan merkittäviä vaikuttajia, mutta työmarkkinaosapuolet eivät olleet ennen vuotta 1946 toiminnassa mukana. Jäsenistö oli varsin korkeatasoista. Sotien välillä eri neuvostoissa mukana olivat Paasikiven lisäksi mm. Väinö Tanner, Risto Ryti, A.K. Cajander, Rudolf Walden ja Jacob von Julin.

Vuonna 1946 perustettiin osana laajempaa tuotannon ja elintason kohottamisohjelmaa talousneuvosto, jossa olivat edustettuina myös työnantajat ja ammattiyhdistysliike. Neuvosto kaatui vuoden toimittuaan palkkaratkaisuja koskeneisiin erimielisyyksiin.

Joulukuussa 1954 annettiin asetus talousneuvostosta ja sen avuksi perustettavasta sihteeristöstä, talouspoliittisesta suunnittelutoimistosta. Talousneuvoston toiminnan tavoitteeksi asetettiin työllisyyden ylläpitäminen, tuotannon kasvu, tuotantokustannusten alentaminen ja elintason nousun oikeudenmukainen jakaminen. Talousneuvosto teki talouspolitiikkaa koskeneita aloitteita, mutta lopetti työnsä vuoden 1956 yleislakon aiheuttamien ristiriitojen takia.

Myös vuosina 1946–1961 talousneuvostot

toimivat yleensä lyhyen aikaa ja ne joutuivat usein vastahankaan hallitusten kanssa. Epävaikassa poliittisissa oloissa neuvostot olivat lisäksi sisäisesti eripuraisia. Jäsenistö koostui työmarkkinaosapuolten ja tuottajien edustajista. Puheenjohtajina toimivat etujärjestöistä riippumattomat henkilöt, kuten Sakari Tuomi-oja, Teuvo Aura tai Klaus Waris.

Uudet tuulet alkavat puhaltaa

Suomi oli 1960-luvun alussa vielä alikehittynyt, maatalousvaltainen, puoliteollinen talous. Alkutuotannossa työskenteli ammatissa toimivasta väestöstä vielä 35 prosenttia. Teollinen rakenne oli yksipuolisesti pääomavaltaisen metsäteollisuuden varassa. Muu teollisuus oli suuntautunut kotimarkkinoille sekä neuvostokauppaan. Kroonisten ulkomaankaupan alijäämien kanssa ponnisteleva sekä devalvaatioinflaatiokierteessä pyristelevä talous oli erittäin suhdanneherkkä.

Oli ennakoitavissa 1960-luvun alussa, että Suomen talous- ja yhteiskuntapolitiikalla on edessään vaikeita kysymyksiä. Miten Suomi turvaa vientiteollisuuden kansalliset kilpailuedut nopeasti etenevässä kansainvälisessä integraatiokehityksessä? Onko mitään mahdollisuutta saada aikaan takapajuksen ja jähmettyneen tuotantorakenteen avulla niin nopea taloudellinen kasvu, että se turvaisi kansalaisille riittävät kulutusmahdollisuudet? Kuinka tuotantorakennetta voitaisiin monipuolistaa? Siirtykö merkittävä osa piakkoin työmarkkinoille tulevista suurista ikäluokista Ruotsin työmarkkinoille? Miten palkanmuodostus saataisiin tukemaan kansantalouden kilpailukykyä? Kytetäänkö meillä rakentamaan muiden Pohjoismaiden mallin mukainen hyvinvointivaltio ja miten sen rahoitus hoidetaan?

Suomen tulevaisuutta koskeviin linjauksiin vaikutti syvällisesti kaksi 1960-luvun alussa ilmestynyttä kirjaa. Pekka Kuusen vuonna 1961 julkaisema kirja ”1960-luvun sosiaalipolitiikka” (Kuusi 1961) sisälsi voimakkaan vetoomuksen talouden rakennemuutoksen ja kasvun puolesta. Ilman nopeaa muutosta kohtuullista hyvinvointivaltiota ei pystytä rakentamaan. Kuusi myös totesi, ”että eri osapuolten, kuluttajien, kapitalistien ja valtiovallan, on opittava kasvuhakuiseen yhteistyöhön”.

Professori Erik Dahmen julkaisi Suomen Pankin tilauksesta vuonna 1963 tutkimuksen ”Suomen taloudellinen kehitys ja talouspolitiikka”, jossa hän korosti voimakkaasti, ettei Suomi toistaiseksi ole niin teollistunut maa, kuin mihin sillä väestönsä ja luontonsa puolesta olisi edellytyksiä. Myös hän painotti talouden muutostarvetta. ”Kansainvälisen talouden muutokset merkitsevät mm. sitä, että nopean taloudellisen kehityksen edellytykset heikkenevät tunnustavasti sellaisissa pikkumaissa, jotka eivät kykene mukautumaan uusiin olosuhteisiin. Jos ne sen sitä vastoin joustavasti tekevät, ne saavat vastalahjaksi hyvät mahdollisuudet nopeuttaa taloudellista kehitystään” (Dahmen 1963).

Kuusi, Dahmen ja monet muut asiantuntijat herättivät keskustelua Suomen tulevaisuudesta. Keskeisten poliitikkojen, virkamiesten ja tutkijoiden piirissä vahvistui keskustelun pohjalta ajatus, että edessä olevien suurten ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan perustavalaatuinen politiikan muutos. Se vaati taloudellisten ja ennen kaikkea henkisten, voimavarojen mahdollisimman tehokasta mobilisointia.

Edellä esitetty tavoite edellytti myös Kuusen idean mukaisesti, että ratkaisujen valmistelussa oli tärkeää saada hallituksen, työnantajien, työntekijöiden ja tuottajien välillä aito vuoropuhelu, joka helpottaisi yhteisen kielen

löytämistä tavoitteiden ja ongelma-alueiden selkeyttämisessä sekä politiikkalinjausten toteutuksessa. Samalla voitaisiin myös parantaa eri politiikkalohkojen välistä koordinaatiota.

Uudistuneelle ja tehokkaasti toimivalle talousneuvostolle oli 1960-luvun alussa sosiaalinen tilaus. Vuonna 1962 Ahti Karjalaisen hallitus nimitti talousneuvoston vuoden 1954 asetuksen mukaisesti. Vuoden 1966 alussa eduskunta hyväksyi pääministeri Johannes Virolaisen hallituksen esityksestä talousneuvoston ja sen sihteeristön toimintaa määrittelevät lait ja asetukset.

Vuodet 1964–1971 olivat talousneuvoston toiminnassa aktiivista ja jossakin määrin suunnitteluideologiaan painottunutta kautta. Neuvosto julkaisi keskuudessaan käymiensä Suomen tulevaisuutta koskeneiden keskustelujen pohjalta useita tulo-, integraatio-, kasvu- ja työmarkkinapolitiikkaa käsitteleviä mietintöjä. Monet näistä julkaisuista loivat suunnan Suomen talouden kehittämisstrategialle.

1970-luku puolestaan oli talousneuvostossa ristiriitaista aikaa. Syyinä tähän oli ensi sijassa poliittiset vastakkainasettelut. Talousneuvostossa ei saatu aikaan asiallista vuoropuhelua vaan se tapahtui pääosin vuonna 1977 toteutetun ns. Korpilampi-prosessin muodossa. Talousneuvosto ei toiminut vuosina 1978–1979. Talouspolitiikan valmistelun painopiste siirtyi entistä selvemmin 1970-luvulla valtiovarainministeriön vastuulle.

Vuonna 1980 toteutettiin pääministeri Mauno Koiviston puheenjohtajana talousneuvoston kokoonpanossa ja toimintatavassa uudistuksia, jotka ovat säilyneet näihin päiviin saakka. Puheenjohtajana toimii pääministeri, kutakin talousneuvostossa mukana olevaa tahoa edustaa ylin johto, jäsenille ei nimetä varamiehiä, kokoukset pyritään pitämään kerran kuu-

kaudessa ja keskustelut ovat luottamuksellisia. Nämä uudistukset tehostivat merkittävästi talousneuvoston toimintaa. Esimerkiksi aiemmin varamiesten runsas käyttö johti siihen, että neuvoston kokoonpano vaihteli suuresti kokouksesta toiseen, jolloin toimintaan ei saatu tarvittavaa jatkuvuutta.

Vuodesta 1989 lähtien talousneuvoston toimintatapa jossakin määrin muuttui. 1980-luvulla talouspoliittisten teemojen esittelyistä talousneuvostossa vastasivat pääosin ulkopuoliset asiantuntijat. Vuoden 1988 syksyllä sihteeristöä pyydettiin valmistelemaan selvitys Suomen vaihtotaseen ennakoitavasta kehityksestä, syvenevän alijäämän vaikutuksista kasvuun ja työllisyyteen sekä arvio toimenpiteistä, joilla alijäämä voidaan korjata. 1990- ja 2000-luvuilla talousneuvostolle on laadittu säännöllisesti joko neuvoston pyynnöstä tai sihteeristön aloitteesta raportteja talouspolitiikan keskeisistä aiheista.

Talousneuvoston sihteeristönä toimi vuosina 1965–1969 valtioneuvoston kansliaan sijoitettu pieni yksikkö. Vuosina 1970–1990 sihteeristönä oli Taloudellinen suunnittelukeskus ja vuosina 1991–1996 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Pääsihteerinä oli oman toimensa ohella kyseisen laitoksen johtaja. Vuonna 1997 valtioneuvoston kansliaan perustettiin itsenäinen pääsihteerin johtama pieni talousneuvoston sihteeristö -yksikkö.

Voimavarojen supistumisen myötä sihteeristön toiminnan painopiste siirtyi neuvostolle tehtävien selvitysten koordinointiin joko pääsihteerin johtamien tutkimusryhmien tai ulkopuolisten tilaustutkimusten puitteissa. Resursien antamien mahdollisuuksien rajoissa sihteeristö myös laati itsenäisesti selvityksiä.

2. Talousneuvoston rooli eräiden politiikkalohkojen linjauksissa

Tarkastelen kirjoituksessani seuraavaa kolmea talousneuvostossa viime vuosikymmeninä käsiteltyä kysymystä, jotka mielestäni ovat vaikuttaneet keskeisesti maamme talouspolitiikan linjavalintoihin ja käytännön ratkaisuihin:

- a. Suomen talouden integroituminen osaksi Euroopan unionia ja globaalia taloutta
- b. Tulopolitiikka
- c. Irtipääsy 1990-luvun lamasta.

Talousneuvoston erittäin laajasta tehtäväkentästä voitaisiin valita lukuisia muitakin teemoja. Talousneuvosto on vuosikymmenten aikana käsitellyt säännöllisesti esimerkiksi hyvinvointivaltio- ja rakenneongelmia. Näissä kysymyksissä talousneuvostolla ei kuitenkaan ole ollut yhtä selkeää aloitteentekijän roolia kuin kolmessa edellä listatussa kysymyksessä.

Hyvinvointivaltiota on talousneuvostossa käsitelty lähinnä kestäväen rahoitusperustan, kuten työllisyysasteen kohentamisen, työmarkkinoiden toimivuuden ja verotuksen sekä syrjäytymisen näkökulmasta. Rakennepolitiikassa on puolestaan tarkasteltu monia toisistaan poikkeavia teemoja, kuten metsäteollisuuden ongelmia, kilpailupolitiikkaa, koulutusta, tutkimusta ja tuotekehitystä, ikääntymistä, verouudistuksia, yrittämisen esteitä sekä Suomen reaalista kilpailukykyä ja tuottavuutta.

2.1. Talousneuvoston valtateema läpi vuosien: kansainvälinen integraatio

Sotia seuranneen jälleenrakennuskauden jälkeen oli 1960- ja 1970-luvuilla kova paine kuroa umpeen tulokuilua vauraampiin maihin nähden sekä löytää koulutus- ja työpaikat eri-

tyisesti sotien jälkeen syntyneille suurille ikäluokille. Suomen talouden kehitys oli suuresti riippuvainen globaaleilla markkinoilla toimivan metsäteollisuuden vientikysynnästä. Siksi teollisuudelle oli välttämätöntä saada tärkeimmillä vientimarkkinoilla samat edut kuin mitkä olivat kilpailijamailla. Se merkitsi tiivistä mukanaoloa läntisen Euroopan integraatiokehityksessä.

Euroopan talousliiton (kuutosten) eräs pää tavoite, tulliliitto, toteutettiin 1.7.1968 puoli-toista vuotta etuajassa. Kuutokset esiintyivät yhtenäisenä ryhmänä jo vuosina 1964–1967 GATT:n Kennedy-kierroksella. EEC:n kanssa neuvotteli liittymissopimuksesta 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa usea EFTA-maa (Iso-Britannia, Irlanti, Tanska ja Norja). Joulukuussa vuonna 1969 kuutokset asettivat tavoitteeksi Euroopan yhdentymisprosessin syventämisen. Oli entistä selvempää, että Euroopan integraatio toteutuu EEC:n ympärille (Talousneuvosto 1971).

Suomen EEC-sopimuksen valmistelussa talousneuvoston rooli oli varsin keskeinen. Talousneuvosto asetti tammikuussa 1971 integraatiojaoston, jonka tehtävänä oli arvioida mitä hyötyjä ja haittoja aiheutuisi Suomen taloudelle mahdollisista tullijärjestelyistä EEC:n kanssa. Millaisia pitkän ajan kasvu- ja työllisyysvaikutuksia syntyisi, jos Suomi jäisi Länsi-Euroopan integraatiokehityksen ja tullijärjestelyjen ulkopuolelle? Ryhmä sai työnsä valmiiksi saman vuoden marraskuussa. Selvityksessä päädyttiin siihen, että kiinteä yhteistyö EEC:n kanssa oli Suomen teollisuuden kannalta huomattavasti edullisempi vaihtoehto kuin jättäytyminen maailmankaupan yleisten liberalisointimohjelmien varaan.

Talousneuvostossa käytiin työryhmän raportista perusteellinen keskustelu. Raportti oli keskeisenä tausta-aineistona EEC-sopimusta

selvittäneelle parlamentaariselle komitealle, joka päättyi samaan tulokseen ja suosittelemaan vapaakauppasopimuksen solmimista Suomen ja EEC:n kesken vuonna 1973. Näin talousneuvoston asiantuntijaryhmä aurasi tietä EEC-sopimukselle.

Kun Suomi neuvotteli liittymisestä EU:n jäseneksi, asiasta keskusteltiin talousneuvostossa yllättävän vähän. Esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen, eli talousneuvoston sihteeristön, hallitukselle laatimaa laajaa selvitystä Suomen EY-jäsenyyden taloudellisista vaikutuksista (ks. VATT 1992) ei edes käsitelty talousneuvostossa. Integraatiosta tosin keskusteltiin talousneuvoston kokouksissa huhtikuussa 1993 ja joulukuussa 1994 sihteeristön laatimien pitkän ajan kehitysarviota ja globalisaatiota koskeneiden raporttien esittelyn yhteydessä (Romppanen ja Leppänen 1993 sekä Leppänen ja Romppanen 1995).

Talousneuvosto keskusteli aktiivisesti integraatiosta ennen ja jälkeen Suomen liittymistä EMUun. Vuoden 1996 puolivälistä seuraavan vuoden loppuun talousneuvostossa tarkasteltiin kuudessa kokouksessa EMU-jäsenyyden vaikutuksia Suomen talouteen ja talouspolitiikkaan. Esimerkiksi huhtikuussa 1997 tohtori Jukka Pekkarinen esitteli talousneuvostolle johdollaan toimineen pääministerin asettaman EMU-tutkimusryhmän raportin. Sen mukaan yhteinen raha tuo selviä tehokkuusetuja, jotka ovat suuremmat kuin jäsenyydestä aiheutuvat kustannukset. Sopeutuminen mahdollisiin epäsymmetrisiin häiriöihin asettaa erityisen suuria vaatimuksia finanssipolitiikan vakaudelle, työmarkkinoiden toimivuudelle ja tuotannontekijöiden liikkuvuudelle.

Sen jälkeen kun 11 maan kansalliset valuutat korvattiin vuoden 1999 alussa eurolla ja Euroopan keskuspankki aloitti toimintansa,

talousneuvostossa on säännöllisesti seurattu EKP:n rahapolitiikkaa ja Euroopan rahoalojen kehitystä. Talousneuvosto hyväksyi toukokuun 1998 kokouksessa pääministeri Paavo Lipponen ehdottaman lausuman: ”Talousneuvosto luo EMU-oloissa yhteistyöfoorumin hallituksen, Suomen Pankin ja etujärjestöjen väliselle säännölliselle vuoropuhelulle rahapolitiikan kysymyksistä.” Lipponen korosti samassa yhteydessä raha-, finanssi- ja tulopolitiikan yhteensovituksen keskeisyyttä ja tarvetta jatkaa yhteistyötä työmarkkinajärjestelmän uudistamiseksi myös EMU-oloissa.

Talousneuvosto on ollut tärkeä foorumi, kun Suomi ”ajoi itsensä sisään” integraatioon. Talousneuvoston keskusteluja voidaan pitää eräänlaisena oppimisprosessina sopeuduttaessa uuteen toimintaympäristöön.

Suomi globaalissa taloudessa

Euroopan integraatiokehitykseen liittyy kiinteästi myös kysymys, kuinka EU kokonaisuutena ja siinä mukana olevat kansalliset taloudet sopeutuvat osaksi globaalia taloutta. Laman aikana globaalien talouden kysymyksiin ei kiinnitetty samanlaista huomiota kuin 2000-luvulla. Globalisaatio nähtiin meillä 1990-luvulla lähinnä yritysten mahdollisuutena kehittää uutta globaalia tuotantotoimintaa, joka välillisesti hyödyntää myös yrityksen kotimaassa tapahtuvaa aktiiviteettia.

Sihteeristö valmisteli 1990-luvun puolivälissä talousneuvoston käyttöön laajan julkaisun globaalien talouden kysymyksistä Suomen näkökulmasta (Leppänen ja Romppanen 1995). Kirjassa sovellettiin uuden kasvuteorian tarjoamaa näkökulmaa, jonka mukaan uusien tuotteiden luominen ja uusien tuotantomenetelmien käyttöönotto määrittävät pitkällä aikavälillä talou-

den menestyksen. Kilpailu puolestaan testaa innovaatioiden vahvuuden, ja vapaat kansainväliset taloussuhteet takaavat kilpailun. Innovaatiotoiminnan edellytyksenä on riittävä henkisen, reaalisien ja sosiaalisen pääoman kartuttaminen sekä näiden luoma tietovaranto.

Sihteeristön laatima kirja globalisaatiosta ei herättänyt 1990-luvun puolivälissä mainittavampaa kansalaiskeskustelua, vaikka se sisälsi selkeitä kannanottoja mm. globalisaation vaatimista työmarkkinoiden pelisääntöjen ja palkanmuodostuksen rakenteellisista muutostarpeista sekä julkisen talouden uudistamisesta. Globalisaation seurauksena ei tällöin vielä ollut tapahtunut tuotantotoiminnan laajamittaista poissiirtymistä Suomesta, joten aika ei ollut 1990-luvulla vielä kypsä perusteelliselle globalisaatiokeskustelulle.

Talousneuvoston sihteeristö julkisti vuoden 2004 lopulla Suomi maailmantaloudessa -hankkeen (Valtioneuvoston kanslia 2004). Syyskuussa 2006 valtioneuvoston kanslia julkaisi laajan ja perusteellisen globalisaatioselvityksen (Valtioneuvoston kanslia 2006), jossa tarkasteltiin Suomen talouden sopeutumista globalisaatioon, Suomen talousstrategiaa ja globalisaation tuomia strategian muutostarpeita. Selvitys antoi suuntaviivat Suomen globalisaatiopolitiikalle, ja se herätti myös vilkasta keskustelua sekä julkisuudessa että talousneuvostossa. Keskustelua vauhditti huoli globalisaation vaikutuksista työpaikkojen sijoittumiseen, jotka olivat alkaneet ilmetä myös Suomessa. Tästä huolimatta perusasenne globalisaatiota kohtaan on meillä säilynyt 2000-luvulla edelleen positiivisena.

2.2. Perusta tulopolitiikalle luotiin talousneuvostossa

Keskitettyksi tulopolitiikaksi kutsutaan työnantajien ja työntekijöiden keskusjärjestöjen välillä solmittuja sopimuksia, joissa määritellään palkat ja muut työvoimakustannukset sekä työrauha sopimusperiodin ajaksi. Hallitus on osallistunut usein sopimusten vauhdittamiseen verotusta, sosiaaliturvaa ja hintapolitiikkaa koskeneilla päätöksillä.

Keskitetyn tulopolitiikan voidaan Suomessa katsoa alkaneen työmarkkinoiden keskusjärjestöjen ja hallituksen välillä solmitusta ns. Liinamaa I -sopimuksesta vuonna 1968. Tulopolitiikan kautta kesti vuoteen 2007 saakka, jolloin Elinkeinoelämän keskusliitto päätti, etteivät työnantajat enää osallistu keskusjärjestöjen välisten tulo- ja työmarkkinasopimusten tekemiseen.

Nopea inflaatio ja työmarkkinavaikkeudet haittasivat 1960-luvulle tultaessa yhä enemmän taloudellista kasvua ja työllisyyden kohentumista. Talousneuvoston piirissä nousi vuosikymmenen alkupuolella ajatus, että työmarkkinaongelmille tulisi tehdä jotakin. Tulopolitiikkaa koskevaa keskustelua alettiin käydä talousneuvostossa vuoden 1964 aikana. Esimerkkinä olivat Alankomaat, Iso-Britannia, Tanska ja Norja, joiden kokemuksia välitettiin talousneuvoston käyttöön.

Alustavien keskustelujen pohjalta talousneuvosto esitti 30.12.1964 päivätyssä mietinnössä valtioneuvostolle, ”että tuotantokustannusten ja hintatason nousun hillitsemiseksi olisi pyrittävä tuloja koskevissa ratkaisuissa otamaan huomioon vaikutukset tuotantoon, työllisyyteen, hintatasoon ja maksutaseeseen. Tätä varten tulisi eri tulonsaajaryhmien tulomuodostukseen liittyviä kysymyksiä käsitellä

erityisessä tulopoliittisessa neuvotteluelimessä” (Talousneuvosto 1967). Tavoitteena oli saada tulonmuodostuskysymykset sovitetuksi yhteen muiden makropolitiikan tavoitteiden kanssa.

Valtioneuvosto käsitteli talousneuvoston esitystä ja määräsi 4.2.1965 pidetyssä istunnossa tulopoliittisten kysymysten selvittämisen talousneuvoston tehtäväksi. Talousneuvosto pyysi tohtori Timo Helelältä ja tohtori Jouko Pauniolta aiheesta asiantuntijalausunnon. He ehdottivat elokuussa 1965 päivätyssä muistiossa, että talousneuvosto ryhtyisi kiireellisesti laatimaan tulopolitiikan kehittämismietintöä, jossa suoritetaan tutkimus tulonjakotapahtumasta sekä hintojen ja palkkojen määräytymisestä Suomessa ja jossa hahmotellaan tulopolitiikan suuntaviivat.

Talousneuvosto asetti lokakuussa 1965 tulopoliittisen selvitysryhmän, joka sai muistionsa valmiiksi seuraavan vuoden lokakuussa (Talousneuvosto 1966). Talousneuvosto käsitteli puheenjohtajansa, valtiovarainministeri Mauno Koiviston johdolla muistiot kuudessa kokouksessa ja jätti lopullisen mietinnön valtioneuvostolle tammikuussa 1967 (Talousneuvosto 1967).

Suomen taloudessa vallitsi vuonna 1967 erittäin kattava indeksisidonnaisuuksien verkosto, jossa alakohtaiset palkat sekä hinnat ja palkat oli kytketty kiinteästi keskenään. Suomen kansainvälinen kilpailukyky oli heikko ja paine markan devalvoimiseksi voimakas. Kun markka devalvoitiin 11.10.1967 noin 24 prosentilla, uhkasi taloutta välitön hintojen ja palkkojen nousu, jolloin devalvaation tuoma kilpailukykyetä olisi hävinnyt nopeasti. Devalvaation jälkihoidosta muodostuikin suomalaisen tulopolitiikan ensimmäinen testi.

Valtioneuvosto antoi Keijo Liinamaalle marraskuussa 1967 tulopoliittisen selvittelijän

tehtävän. Hänen sovittelutyönsä pohjalta solmittiin vuotta 1969 koskeva tulopoliittinen ratkaisu 27.3.1968, jossa tärkein kysymys oli laajan indeksisidonnaisuuksien verkoston purkaminen. Sopimuksen tekoa helpotti merkittävästi talousneuvoston piirissä tehty tulopolitiikan sisällöllisiä normeja koskenut useita vuosia kestänyt selvitystyö ja sen pohjalta käydyt keskustelut.

Liinamaa I ja vuotta 1970 koskenut Liinamaa II -sopimus antoivat potkua myös tulopoliittisen järjestelmän rakentamiselle. Vuonna 1972 perustettiin tulopoliittinen selvitystoimikunta, jossa olivat edustettuina keskusjärjestöjen ja hallituksen asiantuntijat. Toimikunta ideoi tarvittavan tietoperustan sekä arvioi kulloisiakin neuvotteluja varten tulevan sopimuskauden taloudelliset raamit ja laski eri sopimusvaihtoehtojen vaikutukset palkansaajien ostovoimaan, kasvuun ja työllisyyteen.

Tulopolitiikan käytännön hoito irroitettiin tulopoliittisen selvitystoimikunnan perustamisen yhteydessä talousneuvoston ohjauksesta.

Vuodet 1971–1976 olivat tulopolitiikassa sekavaa aikaa. Nopeaa inflaatiota yritettiin padota keskitetyillä tulosopimuksilla. Tulokset olivat inflaation torjunnan näkökulmasta heikkoja. Liittokohtainen sopimus vuonna 1973 tuotti vielä keskitettyjä sopimuksiakin huomman lopputuloksen. Kuluttajahintojen muutos oli vuosina 1971–1976 keskimäärin 12½ prosenttia vuodessa.

Kilpailijamaita korkeampi tuotantokustannusten nousu Suomessa sekä OECD-maiden taloudellisen kasvun pysähtyminen 1970-luvun puolivälissä veivät Suomen talouden lamaan vuosiksi 1975–1977. Korjaaviin toimiin kriisistä selviytymisessä ryhdyttiin hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen yhteistuumin ns. Korpilampi-prosessin avulla vuonna 1977. Tulopoli-

tiikka oli valuuttakurssi- ja finanssipolitiikan ohella kolmas politiikkalohko kriisistä irtipääsystä (Leppänen 2008).

Yritys tulopolitiikan käyttämiseen aktiivisesti talouslaman ehkäisyyn tehtiin vuonna 1991. Pääministeri Esko Ahon toimeksiannosta entinen pääministeri ja talousneuvoston monivuotinen puheenjohtaja Kalevi Sorsa hankki talousneuvostossa edustettuina olevien tahojen kannatuksen ohjelmalle, joka olisi helpottanut kansantalouden kriisiksi muodostunutta ulkoista tasapainoa alentamalla nimellispalkkoja pari prosenttia ja reaali-palkkoja neljä prosenttia. Laajasta hyväksynnästä huolimatta ohjelma kaatui loppumetreillä muutaman vahvan ammattiliiton vastustukseen. Kriisin ratkaisun pani liikkeelle vasta markkinaehtoinen valuuttakurssisopeutus. Reaalipalkat alenivat vuosina 1992 ja 1993 yhteensä 4 prosenttia.

Vaikka talousneuvosto ei ole ollutkaan Liinamaa-sopimusten jälkeen tulo- ja työmarkkinapolitiikan aktiivinen liikkeellepanija, talousneuvostossa on vuosikymmenten varrella keskusteltu tulopolitiikasta säännöllisesti sekä seurattu neuvottelukierrosten valmistelua ja niiden toteutumista. Hyvissä ajoin ennen uusien neuvottelujen alkamista talousneuvostossa on käsitelty tulevan sopimuskauden taloudellisia näkymiä, sopimusten raameja ja annettu evästyksiä neuvotteluosapuolille sekä saatu väliaikaisesti tilanearvioita neuvotteluprosessin vaiheista.

Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet meillä tulopolitiikan sitkeähenkisyyteen ja kohtuulliseen toimivuuteen aina pitkälle 2000-luvulle? Onhan Suomi viime vuosiin saakka poikennut tältä osin useimmista muista eurooppalaisista maista. Ensiksikin järjestöillä on vaikutusvaltaa jäsenistönsä suuntaan. Toiseksi järjestöjen keskinäiset suhteet ovat vuosikymmenten kuluessa

muokkautuneet toisiaan kunnioittaviksi. Kolmanneksi kolmikantajärjestelmä on hakenut vahvuutensa sopimusmenettelyistä, kuten työttömyys- ja sosiaaliturvaa koskevista järjestelyistä, joissa kustannukset jakautuvat kolmen osapuolen, julkisen sektorin, työnantajien ja työntekijöiden kesken. Neljänneksi jatkuva keskustelu- ja neuvotteluyhteys on voitu turvata varta vasten ylläpidetyissä toimivissa yhteistyöorganisaatioissa kuten talousneuvostossa (ks. Talousneuvoston sihteeristö 2001).

Kun työmarkkinoiden keskusjärjestöjen välillä ei enää käydä tulopoliittisia neuvotteluja eikä solmita keskitettyjä sopimuksia, on talousneuvostokin jossakin määrin uudessa tilanteessa. Talousneuvosto on erinomainen foorumi keskusteluille ja ideoinnille haettaessa eväitä neuvottelujärjestelmän kehittämiseksi. Miten esimerkiksi ratkaistaan palkanmuodostuksen koordinaatio ja työrauha, jos siirrytään yrityskohtaiseen neuvottelujärjestelmään?

2.3. Suuresta lamasta tasapainoon

Tuotannon, työllisyyden tai hintojen heilahtelut ovat olleet Suomen taloudessa 1990-luvun puoliväliin saakka varsin voimakkaita moniin pieniin eurooppalaisiin maihin verrattuna. Talousneuvostossa on vuosikymmenten kuluessa tarkasteltu säännöllisesti talouden kasvu- ja tasapaino-ongelmia. Koska pohdin tässä aikakauskirjassa äskettäin julkaistussa kirjoituksessa em. teemaa perusteellisemmin (Leppänen 2008), käsittelen nyt talousneuvoston roolia tasapainoon hakeutumisessa lähinnä 1990-luvun laman näkökulmasta.

Suomessa vallitsi 1980-luvulla verrattain nopea ja tasainen tuotannon kasvu sekä matala työttömyysaste. Näennäisesti suotuisa kehitys tuoditti sekä päättäjät että asiantuntijat hyvän

olon tunteeseen. Päähuomio kiinnitettiin talouspolitiikan hienosäätöön, vaikka rahapolitiikan koko regiimi oli murroksessa. Rahapolitiikan itsenäisyyttä ja verrattain kiinteää valuutaturssia yritettiin toteuttaa tilanteessa, jossa ulkomaiset pääomaliikkeet olivat käytännössä katsoen vapaat. Edellä mainittua kolmea tavoitetta ei voi saavuttaa yhtäaikaisesti.

Katseilta peittyi myös monia rakenteellisia kysymyksiä. Esimerkiksi kansainvälisessä taloudessa tapahtuneet muutokset (mm. inflaatio ensiksi -linja ja globalisaation asteittainen läpimurto) sekä teollisuuden alhainen kapasiteetin ja viennin kasvu jäivät vähälle huomiolle. Pääosin 1980-luvulla toteutettu rahoitusmarkkinoiden liberalisointi epäonnistui osittain siitä syystä, ettei samanaikaisesti tehty tarvittavia rahoitusvaateiden verotusta koskeneita muutoksia.

Vaihtotaseen alijäämä alkoi nousta ongelmaksi vuosikymmenen loppupuolella. Syvenevä alijäämä pystyttiin rahoittamaan melko pitkään voimakkaalla pääomantuonnilla, mikä kuitenkin ylikuumensi taloutta. Pääomatuontia kannusti usko valuutan säilymiseen vakaana sekä Suomen korkeampi korkotaso verrattuna kansainväliseen korkotasoon.

Huolestuneisuus kilpailukyvyyn heikkeneemisestä, vaihtotaseen alijäämän kasvusta ja vientiteollisuuden kapasiteetin heikosta lisäyksestä tuotiin talousneuvostossa esille varsinkin työnantajien edustajien puheenvuoroissa. Toimitusjohtaja Timo Relander mm. esitti vuoden 1988 lokakuun talousneuvoston kokouksessa, että sihteeristö laatisi neuvoston käyttöön selvityksen vaihtotasetilanteesta. Vasta joulukuun kokouksessa päästiin yksimielisyyteen siitä, että selvitys tehdään talousneuvoston sihteeristön vastuulla.

Talousneuvoston pääsihteerin johdolla työskennellyt tutkimusryhmä valmisteli vuoden

1989 maaliskuun kokoukseen vaihtotasetilanteesta raportin, joka nosti myös julkisuudessa vilkkaan keskustelun. Ryhmän hahmottelemassa kriisivaihtoehdossa varotettiin tasapainottomuuksien kärjistymisestä sekä niiden korjaamisen synnyttämästä lamasta ja massatyöttömyydestä, työttömyysasteen haarukaksi arvioitiin 8–10, ellei talouden kehityssuuntaa saada kääntetyksi (Talousneuvoston sihteeristö 1989).

Raportilla ei kuitenkaan ollut juuri mitään vaikutusta käytännön politiikkaan. Muistio oli aikaansa edellä, koska taloudellinen kehitys näytti vielä vuoden 1989 alussa erittäin suotuisalta. Vaikeiden toimenpiteiden edellyttämä kriisitietoisuus oli kansalaisten ja päättäjien keskuudessa olematon. Tämä tuli selvästi esille mm. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston tekemässä päätöksentekijähaastatteluisissa lama-ajan kokemuksista (SITRA 1996).

Pahimmat tasapainottomuutta synnyttäneet virheet oli kylläkin tehty jo ennen vuotta 1989, mutta kahden seuraavan vuoden aikana oli hyvin vähän yritystä edessä olevien vaikeuksien korjaamiseksi. Talous ajelehti kohti kriisiä ja markkinoiden sanelemaa pakkosopeutumista. Kun pankinjohtaja Sorsan johdolla suunniteltu yritys palkkojen alentamisesta epäonnistui, korjaavat toimenpiteet lähtivät liikkeelle markkinoiden pakottamina markan 12 prosentin devalvaatiosta 15.11.1991 sekä pian sen jälkeen solmitusta tulosopimuksesta, jossa nimellispalkat pidettiin vuoden 1993 loppuun saakka ennallaan.

Edellä mainitut toimenpiteet eivät kuitenkaan riittäneet rauhoittamaan markkinoita, vaan valuuttavirta Suomesta ulos jatkui. Vuosien 1992 ja 1993 vaihteissa jopa Suomen valtion luotonsaanti uhkasi kansainvälisiltä markkinoilta tyrehtyä.

Tarvittiin uskottavat ratkaisut säätelemät-

tömästi paisuvan julkisen talouden velkaantumisen katkaisemiseksi. Tämän ongelman korjaamisessa talousneuvostolla oli merkittävä rooli. Talousneuvoston puheenjohtajan pääministeri Esko Ahon pyynnöstä sihteeristö laati kesällä 1992 johdollani selvityksen ajankohtaisesta talouspoliittisesta tilanteesta, jota käsiteltiin talousneuvoston kokouksissa 19.8. ja 2.9.1992 (ks. Leppänen 1992). Selvityksessä korostettiin, että hallitsematon julkisen sektorin velkaantumisen kasvu on pahin ajankohtainen ongelma talouden vakauttamisessa.

Perusteellisen keskustelun jälkeen talousneuvosto antoi budjettipäällikkö Raimo Sailakselle 2.9.1992 kokouksessa tehtäväksi laatia ohjelma julkisen talouden tasapainon palauttamiseksi. Sailaksen johdolla laaditun muistion (Valtiovarainministeriö 1992) suuntaviivojen pohjalta tehdyt tasapainottamisratkaisut johtivat siihen, että maaliskuusta 1993 lähtien uskottavuus Suomen kykyyn tasapainottaa taloutensa vahvistui, mikä ilmeni mm. valuuttavirtana maahan. Talousneuvostolle valmisteltu analyysi ja siitä käyty keskustelu tukivat valtiovarainministeriön toimenpiteitä.

Talousneuvosto käsitteli laman jälkihoitoa ja tasapainokysymyksiä vielä maaliskuussa 1996, jolloin se tarkasteli pääsihteerin johdolla valmistelua tutkijaryhmän raporttia julkisesta velkaantumisesta, kasvusta ja työllisyydestä (Talousneuvosto 1996). Tutkijaryhmä arvioi taloudellisen tilanteen vuoden 1996 alussa vielä niin epävarmaksi, ettei ole järkevää toteuttaa julkisuudessa voimakkaasti vaadittua verotuksen keventämistä, vaan toistaiseksi olisi odotettava talouden vakauden paranemista. Vuoden 1996 alkupuolella markan arvo oli heikentymässä, rahoitusmarkkinatilanne EU:n pienissä reuna-
maissa epävakaa, Suomen julkinen velka vielä korkea ja vientihinnat laskussa.

Vaikka tutkimusryhmän mietintö sai varovaisen verolinjansa takia talousneuvostolta voimakasta kritiikkiä, hallitus ei luvannut alkuvuonna 1996 veronkevennyksiä. Vielä saman vuoden toukokuussa rahoitusmarkkinoilla tapahtuikin häiriöitä. Vuoden 1996 puolivälin jälkeen tilanne rahoitusmarkkinoilla rauhoittui ja luottamus valtion velkaantumisen supistumiseen vahvistui ja verotusta kevennettiin seuraavina vuosina.

Työryhmän raportissa laskettiin myös kolme vaihtoehtoa työvoimakustannusten vaikutuksesta työllisyyteen. Matalin kustannusten nousu toi parhaan työllisyysvaikutuksen. Talousneuvoston keskustelussa avainkysymykseksi kiteytyi, miten yleinen palkkalinja voidaan pitää maltillisena ja miten työmarkkinoiden verokiilaa voidaan alentaa kestävästi. Jos tässä onnistuttaisiin, se edustaisi käännettä siihen kehitykseen, jonka tunnusmerkkejä olivat verrattain korkeat palkkojen nimelliskorotukset ja verokiilan kasvu. Maltillisen palkkalinjan toteuttaminen ja asteittainen tuloverotuksen keventäminen onnistuivatkin 1990-luvun jälkipuolella varsin hyvin, vaikka taloudellinen kasvu tällöin oli nopeaa.

Suomen talouden tasapaino on 1990-luvun puolivälin jälkeen ollut hyvä, joten talousneuvostossa ei ole ollut tarvetta normaalin suhdannetarkastelun lisäksi erityisesti selvittää tasapaino-ongelmia. Kun vuoden 2009 aikana päätetään seuraavista palkkasopimuksista ja suhdannetilanne on tällöin hyvin vaikea, voi myös talousneuvosto olla merkittävä foorumi keskusteltaessa, miten palkkasopimuksin tuetaan kasvua, työllisyyttä ja talouden tasapainoa.

3. Talousneuvoston toiminnan periaatteista

Talousneuvostossa etujärjestöjäsenet yhtäältä saavat hallitukselta informaatiota taloudellisesta tilanteesta ja suunnitelmista ongelmien hoitamisesta. Toisaalta etujärjestöt viestittävät hallituksen edustajille näkemyksiä omasta toiminta-alueestaan ja siitä, mitä niiden näkökulmasta hallituksen toivotaan tekevän. Keskusteluilla on yleensä pyritty hakemaan yhteisiä ratkaisulinjoja taloudellisen kehityksen tulkinasta ja tulevasta talouspolitiikasta.

Talousneuvoston toiminta on tuloksellista vain, jos sen perustana on riittävä yhteisymmärrys eri osapuolten kesken talouspolitiikan tavoitteista ja keinoista. Konsensus on ollut erityisesti vaikeissa tilanteissa Suomen kaltaisen pienen maan voimavara. Jos suhteet etujärjestöjen kesken tai etujärjestöjen ja hallituksen välillä eivät ole luottamukselliset, talousneuvoston toiminta jää muodolliseksi ilman ratkaisuja edesauttavaa sisältöä.

Talousneuvostossa vallitsi 1960-luvulla kehitystä eteenpäin vievä ilmapiiri. Talousneuvosto tarjosi uusia virikkeitä keskusteluun ja päätöksentekoon edessä olevista vaikeuksista ja keinoista niiden ratkaisemiseksi. 1970-luvulla puolestaan poliittinen vastakkainasettelu halvaannutti talousneuvoston työtä. Tällöin ratkaisujen taustalla olleiden talouspolitiikan linjausten pohdinta tapahtui talousneuvoston ulkopuolella.

1980-luku oli myös talousneuvoston työssä eräänlaista ”menetettyjen mahdollisuuksien” aikaa, jolloin päättäjiltä ja myös asiantuntijoilta jäi tiedostamatta riittävän ajoissa kansainvälisen toimintaympäristön muutossuunnat ja Suomen talouden ajautuminen seuraavan vuosikymmenen kriisiin.

Talousneuvoston toiminta aktivoitui 1980- ja 1990-lukujen vaihteesta lähtien. Se keskittyi aluksi suuren laman selvittämiseen sekä myöhemmin työllisyyden kohentamiseen ja talouden luotsaamiseen tasapainoisen kasvun uralle.

On korostettava, että vuoropuhelu talousneuvoston eri osapuolten välillä on säilynyt verrattain hyvänä 1980-luvun alusta nykypäiviin. Vuoropuhelua on edesauttanut kokouksissa sovellettu luottamuksellisuus. Talousneuvoston keskusteluja ei kommentoida koskaan julkisuudessa.

Talousneuvoston toiminnassa puheenjohtajan rooli on ratkaiseva. Jos puheenjohtaja viestittää jäsenille, että hän näkee talousneuvoston työn tärkeänä ja toimii sen mukaisesti, kuten viime vuosikymmeninä puheenjohtajat ovat tehneet, myös jäsenet sitoutuvat yhteistyöhön.

Sihteeristön ja erityisesti pääsihteerin rooli on myös keskeinen talousneuvoston toiminnan kannalta. Pääsihteerin vastaa talousneuvoston työohjelman laadinnasta. Pääsihteerin tulee olla jäsenten piirissä hyväksytty ja riittävän itsenäinen talousneuvoston suuntaan, jotta työskentely olisi tasapuolista ja uskottavaa. Samoin sihteeristön suhteet eri ammattiministeriöihin, ennen kaikkea valtiovarainministeriöön sekä tutkimuslaitoksiin ja korkeakouluihin tulee olla hyvät.

Sihteeristön perustehtävänä on auttaa talousneuvostoa jäsentämään vaikeaa ja monimutkaista talouspolitiikan kenttää erityisesti talouden murrosvaiheissa. Sihteeristön vastuulla on tarjota talousneuvostolle mahdollisimman korkeatasoisen tutkimustiedon pohjalta työstetty analyysi joko tutkimusryhmien tai sihteeristön kutsumien asiantuntijoiden valmistelemana

Miten riippumaton talousneuvoston pääsihteerin voi olla raporttien valmistelussa halli-

tuksen tai etujärjestöjen politiikasta? Kysymys on keskeinen tutkijan ja asiantuntijan roolista suhteessa poliittiseen päättäjään. Päättäjille on hyödyllisempää saada realistinen ja totuudenmukainen kuva ongelmista ja korjauskeinoista kuin siloteltu myötäsukainen, ”valtakunnassa kaikki hyvin” -näkemys. Pitemmällä aikavälillä jälkimmäinen toimintatapa tuo päättäjälle enemmän haittaa kuin hyötyä.

Sihteeristön työ on jatkuvaa tasapainoilua. Poliittisia päättäjiä lähellä olevilla asiantuntijoilla, kuten talousneuvoston sihteeristöillä, ei ole mahdollisuutta merkittävästi poiketa sihteeristön nimissä julkisuudessa esitettävissä raporteissa hallituksen peruslinjasta, kuten oman valuutan aikana esimerkiksi valuuttakurssipolitiikasta.

Kokemukseni mukaan talousneuvoston jäsenet eivät ole milloinkaan puuttuneet nimittämiensä tutkimusryhmien työhön, vaikka raportit olisivat olleet vähemmän suotuisia hallituksen tai etujärjestöjen linjauksille. Esimerkiksi johdollani vuoden 1989 alussa tehdyn vaihtotaseraportin johtopäätökset olivat verrattain kriittisiä silloisen hallituksen talouspolitiikalle. Silti talousneuvoston jäsenten taholta ei ryhmän työskentelyyn ja johtopäätösten tekoon ilmennyt mitään estettä.

Talousneuvoston jäsenet ovat yleensä tukenneet sihteeristön valmistelemaa riippumatonta selvitystyötä. Tämä on ollut mahdollista myös sen vuoksi, että raportit on aina julkaistu sihteeristön vastuulla. Talousneuvosto ei ole ottanut talousneuvostona yhteisesti hyväksytyä kantaa sihteeristön esittämiin näkemyksiin. Tätä julkaisulinjaa on sovellettu jo 1960-luvun lopulta lähtien. Tosin joskus julkisuudessa sihteeristön näkemykset on sotkettu talousneuvoston kannanotoiksi, mikä ei aina ole miellyttänyt talousneuvoston jäseniä.

Tulisiko talousneuvostolle tehtyjen laajempien raporttien valmistelusta vastata talousneuvoston nimeämät pääsihteerin vetämät tutkijaryhmät vai pääsihteerin kutsumat tutkijat tai tutkijaryhmät, joiden työn pohjalta sihteeristö esittää omat johtopäätökset?

Molemmissa työskentelytavoissa on omat hyvät puolensa. Talousneuvoston nimittämissä laajahkoissa tutkimusryhmissä on käyty läpi ongelmat ja niiden ratkaisuvaihtoehdot eräänlaisena konsensusanalyysinä. Työskentelytapa on verrattain raskas, mutta lopputulos on punnittu monesta eri näkökulmasta ja se kestää yleensä kriittisen arvioinnin. Sihteeristön vastuulla tehdyt raportit antavat työhön joustavuutta, ja niissä voidaan tuoda esille kriittisempiä kannanottoja kuin konsensusanalyysissä. Pitäisin järkevänä sekalinjaa. Soveltuvasti voidaan käyttää talousneuvoston nimittämiä tutkijaryhmiä tai puhtaasti sihteeristön vastuulla tehtyjä raportteja.

4. Onko talousneuvostolle paikkaa tulevaisuudessa?

Vaikka talousneuvosto ei ole päätöksentekoelementti, on sen keskuudessa käyty vuoropuhelu usein auttanut talouspoliittisten pulmien ratkaisuisissa. Yhteistyön politiikka on ollut Suomen vahvuus silloin kun se on perustunut luottamukseen eri osapuolten välillä.

Globalissa toimintaympäristössä taloudellinen päätöksenteko on hajautunutta ja yhä vähemmän kansallista. Sosiaalisesti verrattain homogeenisessä Suomessakin on viitteitä siitä, että luottamus yhteneviin etuihin eri instituutioiden ja kansalaisryhmien kesken on selvästi vähentymässä. Voidaankin esittää kysymys, mitä tarvetta kansallisella yhteistyön politiikalla ja talousneuvoston tyylisillä instituutioilla on

uudessa tilanteessa, jossa myös talousneuvoston työ seuraa yleistä politiikan ja päätöksenteon eriytymiskehitystä.

Yhteistyön politiikan tarve ja vahvuus korostunee tulevaisuudessa yritystason toiminnassa, kun haetaan ratkaisuja yrityksen kilpailukyyn turvaamiseksi. Tulonjakonäkökulma on tällöin aiempaa vaikeampi ottaa huomioon, mikä voi merkitä tuloerojen kasvun jatkumista. Tällä taas saattaa olla haitallisia vaikutuksia pyrkimykseen ylläpitää kansallisen tason yhteistyöpolitiikkaa.

Vaikka euroalueen jäsenyys on vähentänyt 1990-luvun laman kaltaisen kansallisen kriisin todennäköisyyttä, on järkevänä toimintalinjana edelleenkin pitää kansallinen talouspoliittinen liikkumavara mahdollisimman hyvänä pitämällä kilpailukyky hyvänä ja velkaantumisen hallinnassa. Tällöin voidaan ottaa turvallisemmin vastaan kansainvälisestä taloudesta tulevat ongelmat, kuten nykyinen globaalien rahoitusjärjestelmän synnyttämä kriisi.

Yhä useammin on esitetty kysymys, pystytäänkö yhteistyön politiikkaa toteuttamaan tilanteessa, jossa vallitsevana suuntauksena on ”voittaja saa kaiken” -linja. Toisaalta voimakkaasti heikentyneessä taloudellisessa tilanteessa vuoropuhelun ja yhteistyön tarve kasvaa niin globaalilla kuin kansallisellakin tasolla. Näin yhteistyön politiikkaa ja sitä edistäviä laitoksia, kuten talousneuvostoa, tarvitaan yhä tulevaisuudessakin. Talousneuvoston roolia voitaisiin vahvistaa, jos sen tehtävät ja toimintaperiaatteet määritettäisiin hallitusohjelmassa. □

Kirjallisuus

- Dahmen, E. (1963), *Suomen taloudellinen kehitys ja talouspolitiikka*, Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja, Helsinki.
- Kuusi, P. (1961), *1960-luvun sosiaalipolitiikka*, Porvoo.
- Leppänen, S. (toim.) (1992), ”Talouden tie kohti tasapainoa”, VATT-keskustelualoitteita 41.
- Leppänen, S. ja Romppanen, A. (toim.) (1995), *Globaali talous ja Suomi*, VATT-julkaisuja 18, Helsinki.
- Leppänen, S. (2008), ”Pitkä tie tasapainoon”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 104: 42–56.
- Romppanen, A. ja Leppänen, S. (1993), *Avautuva Suomi: Tulevaisuuden haasteet*, VATT-julkaisuja 11, Helsinki.
- SITRA, (1996), Haastatteluaiaineisto, Kansallisarkisto.
- Talousneuvosto (1966), ”Talousneuvoston tulopoliittisen tutkimusryhmän mietintö”, julkaisematon mietintö.
- Talousneuvosto (1967), *Talousneuvoston mietintö tulopoliittikan kehittämisestä*, Komiteamietintö 1967:B1, Helsinki.
- Talousneuvosto (1971), ”Talousneuvoston integraatiojaoston mietintö I ja II”, julkaisematon muistio.
- Talousneuvosto (1996), ”Julkinen velka, kasvu ja työllisyys”, julkaisematon työryhmäraportti.
- Talousneuvoston sihteeristö (1989), ”Vaihtotaseongelma Suomessa”, julkaisematon raportti.
- Talousneuvoston sihteeristö (2001), ”Suomen talousneuvosto”, julkaisematon raportti.
- Valtioneuvoston kanslia, (2004), *Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004.
- Valtioneuvoston kanslia (2006), *Suomen vastaus globalisaation haasteisiin*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 17/2006.
- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (1992), *Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset*, VATT-julkaisuja 5, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (1992), ”Julkisen talouden tasapainon parantaminen, ehdotus talousneuvostolle”, julkaisematon raportti.
- Voipio, I.B. (1991), ”Talousneuvostot 1920 – sekä vastaavat eräissä Euroopan maissa”, VATT-keskustelualoitteita 6.