

Talousneuvoston tehtävät

Pekka Sinko

Ekonomisti

Valtioneuvoston kanslia

Talousneuvoston toimintaa arvioinut asiantuntijaryhmä julkaisi äskettäin loppuraporttinsa (VNK 2010), jossa pohditaan varsin laajalaisesti talousneuvoston toimintaa ja tarpeellisuutta nykyisessä taloudellisessa toimintaympäristössä. Raportin keskeinen loppupäätelmä on, että nykymuotoista talousneuvostoa tarvitaan jatkossakin, huolimatta mm. tulopolitiikassa tapahtuneista muutoksista. Arviointiryhmä ehdottaa, että neuvostoa koskeva osin vanhentunut lainsäädäntö olisi muutettava vastaamaan paremmin neuvoston nykyistä toimintatapaa. Samalla neuvoston työn tuloksia koskevaa avointa tiedottamista olisi syytä tehostaa.

Arviointiryhmän raportti on ansiokas katsaus talousneuvoston historiaan ja nykyiseen toimintaan sisältäen myös kansainvälistä vertailuaineistoa. Analyysissään arviointiryhmä on ottanut lähtökohdakseen neuvoston ja sen sihteeristön nykyiset toimintamuodot ja arvioinut niiden tarkoituksenmukaisuutta vallitsevassa (suomalaisessa) toimintaympäristössä. Tämä kohtalaisen pragmaattinen lähestymistapa on monessa suhteessa perusteltu ja arviointihankkeen resurssit huomioon ottaen ehkä myös ainoa realistinen vaihtoehto.

Valitusta lähestymistavasta johtuen raportti ei sisällä kovin paljoa periaatteellista pohdiskelua talousneuvoston kaltaisten elinten tehtävistä ja tarpeellisuudesta sinänsä. Siksi onkin paikallaan – arviointiraportin pohjalta ja sitä täydentäen – pohtia hieman talousneuvoston tehtäviä ja roolia talouspolitiikan toimijana yleensä ns. ”puhtaalta pöydältä”.

Suosituksista keskusteluun

Mikä on siis talousneuvoston perimmäinen tehtävä? Vastausta voi lähteä etsimään monesta eri suunnasta ja lähteestä. Talousneuvoston kaltaisten elinten tausta ja syntyhistoria juontaa juurensa 1900-luvun alkuvuosikymmenille ja korporatismiin vahvistumiseen monissa Euroopan maissa. Maailmansotien välisenä aikana Euroopassa perustettiin useita talous- ja sosiaalineuvostoja, joiden puitteissa ammattikuntien edustajat saattoivat enemmän tai vähemmän painokkaasti ottaa kantaa talous- ja sosiaalipolitiikan linjauksiin (ks. esim. Voipio, 1991). Tämän tyyppillisen eurooppalaisen mallin pohjalta on nyttemmin organisoitu myös EU:n toimintaan elimellisesti kuuluva Euroopan talous-

ja sosiaalikomitea. Sen kolmeen ryhmään (työntekijät, työnantajat ja muut intressiryhmät) jakautuva täysistunto tuottaa EU:n neuvostolle lausuntoja ja suosituksia unionin talous- ja sosiaalipolitiikasta. Komiteassa ovat edustettuina kaikki jäsenmaat.

Myös Suomessa suunniteltiin eurooppalaisen mallin mukaista neuvostoa jo 1930-luvulla. Erialaisten tilapäisten neuvottelukuntien ja neuvostojen jälkeen, nykymuotoinen talousneuvosto sihteeristöineen perustettiin kuitenkin vasta vuonna 1966. Ajan ”uuskorporatistisen” hengen mukaisesti perustamisvaiheessa korostuivat kokonaistaloudellisen suunnittelun ja tulopolitiikan tarpeet. Suomeen muodostettiin hallituksen ja etujärjestöjen korkean tason neuvosto, jolla ei ainakaan kokoonpanonsa osalta ollut suoranaista esikuvaa muualla Euroopassa.

Talousneuvostoa koskevaan lakiin ja asetukseen kirjatussa tehtävänkuvauksessa on kuitenkin selviä yhtäläisyyksiä em. yleiseurooppalaiseen malliin. Laissa talousneuvoston tehtäväkentäksi määritellään ”kansantalouden suotuisan kehityksen edistämistä tarkoittavien valtion talouspoliittisten toimenpiteiden suunnittelu ja valmistelu”. Asetus täsmentää, että tehtävää suorittaessaan neuvoston tulee valmistella suunnitelmia, antaa valtioneuvostolle toimenpidesuosituksia ja muita sen pyytämiä lausuntoja. Lisäksi neuvoston on määrää ”tarkastella säännöllisten tutkimusten ja selvitysten pohjalta maan taloutta ja sen pitkän ajan kehitysmahdollisuuksia”. Alunperin myös tulopolitiikkaan liittyvät kysymykset olivat mukana talousneuvoston agendalla. 1970-luvulle tultaessa ne kuitenkin eriytyivät vähitellen omiin elimiinsä¹.

Nykymuotoinen talousneuvosto pyrki toimintansa alkuaikoina ainakin jossain mitassa hyödyntämään lain ja asetuksen suoma mah-

dollisuutta ohjeistaa valtioneuvostoa talouspolitiikkaa koskevissa asioissa. 1980-luvun alusta lukien talousneuvoston toimintamuodoksi vakiintui kuitenkin luottamuksellinen mielipiteenvaihto, johon ei kuulu muodollisia kannanottoja tai lausuntoja². Ottaen huomioon hallituksen ministereiden korkean osuuden neuvoston jäsenistä tämä tuntuu varsin luontevalta. Mikäli neuvosto nykyisellä kokoonpanollaan pyrki muodostamaan yksimielisiä tai enemmistön kantaa vastaavia lausuntoja, olisi vähintäänkin epäselvää missä määrin ne edustaisivat etujärjestöjen ja missä määrin hallituksen omia näkemyksiä³. Neuvostosta myös puuttuu tieteen ja tutkimuslaitosten edustus, joka on tyyppillisesti mukana em. suosituksia tuottavassa eurooppalaisessa mallissa.

Alkuperäinen talousneuvostoa koskeva lainsäädäntö on pääpiirteissään edelleen voimassa. Talousneuvosto ja sen sihteeristö ovat kuitenkin päivittäneet tehtävänkuvansa vastaamaan paremmin vallitsevaa käytäntöä. Talousneuvoston kotisivuilla neuvoston tehtäviä kuvataan seuraavasti: ”Talousneuvosto pyrkii vahvistamaan ja syventämään talouspoliittisia päätöksiä edeltävää laaja-alaista ja analyttistä keskustelua talouden kasvu-, tasapaino- ja rakennekysymyksistä.” Lisäksi neuvoston todetaan toimivan keskustelufoorumina hallituksen, Suomen Pankin ja järjestöjen välillä Euroopan keskuspankin rahapolitiikkaa koskevissa kysymyksissä⁴ sekä osallistuvan EU-maiden talous- ja sosiaalineuvostojen väliseen yhteistyöhön.

¹ *Talupoliittisen selvitystoimikunnan syntyvaiheista talousneuvoston näkökulmasta* (ks. Leppänen 2009).

² Ks. Voipio (1991) ja Leppänen (2009).

³ *Kaudella 2008–2010 talousneuvostossa on 17 varsinaista jäsentä, joista 8 on hallituksen ministereitä.*

Tutkimus- ja selvitystyötä koskevaa asetustekstiä on tulkittu siten, että sihteeristö on tuottanut talousneuvostoa varten vuosittain 2–3 laajempaa tutkimusta tai selvitystä, joiden sanomasta on käyty keskustelua neuvostossa. Kokousten taustamateriaalina on tämän ohella käytetty ensisijaisesti muuhun tarkoitukseen laadittuja, talousneuvoston kannalta kiinnostavia tutkimuksia ja raportteja. Vielä 1990-luvulla talousneuvostolle laadituissa raporteissa tukeuduttiin laajapohjaiseen työryhmävalmisteluun, jossa talousneuvoston eri intressitahojen näkemyksiä pyrittiin sovittamaan yhteen. Nytemmin on siirrytty käytäntöön, jossa raporttien sisällöstä vastaavat yksinomaan niiden laatijat itse, jotka voivat edustaa joko talousneuvoston sihteeristöä tai ulkopuolisia asiantuntijoita.

Koordinaatiota, sparrausta ja lobbausta

Korporatistimin poliittinen kannatus on viime vuosikymmeninä ollut laskusuunnassa samalla kun parlamentarismia on haluttu vahvistaa⁵. Kehityssuunta liittyy mielenkiintoisella tavalla väestön ikärakenteen meneillään olevaan muutokseen. Voidaanhan korporatistimin tulkita keskittävän yhteiskunnallista päätösvaltaa tuotannosta vastaavalle aktiiviväestölle. Tällöin ero parlamentarismien ja korporatistimin välillä korostuu tilanteessa, jossa huomattava osa äänestysikäisestä väestöstä on ikänsä vuoksi työ-

elämän ja siten korporatistisen järjestelmän ulkopuolella. Mediaaniäänestäjän ollessa työikäistä varttuneempi, poliittiset paineet karsia korporatistista päätöksentekovaltaa kasvavat.

Jos hyväksytään irtautuminen perinteisestä korporatismista, myös talousneuvoston suositus- ja neuvonantotoiminta tulee enemmän tai vähemmän tarpeettomaksi. Mikä funktio talousneuvoston kaltaiselle orgaanille tässä tapauksessa jää? Vallitsevan ajattelumallin mukaan makrotalouseläytöpolitiikan keskeiset osa-alueet ovat raha-, finanssi- ja tulopolitiikka, joiden hallitsevat toimijat ovat samassa järjestyksessä keskuspankki, hallitus ja työmarkkinajärjestöt. Tässä mallissa, jossa kukin toimija hoitaa oman ”tontinsa” itsenäisesti, on ilmeinen tarve keskinäiselle koordinaatiolle ja keskustelulle, ilman osapuolia sitovaa kannanmuodostusta. Samalla yhteneväisen tilannekuva- ja ennakkointitiedon merkitys korostuu⁶. Tällainen yhteydenpito voi sinällään ylläpitää ja kasvattaa ns. sosiaalista pääomaa ja luottamusta, joiden merkitykseen kilpailukyvyille ja talouskasvulle on viimeaikaisessa tutkimuksessa kiinnitetty runsaasti huomiota⁷.

Suomen tapaus ja talousneuvoston nykyinen kokoonpano ei tästäkään näkökulmasta ole välttämättä täysin puhdasoppinen. Ensinnäkin rahapoliittinen päätösvalta on Euroopan keskuspankilla, joka on neuvostossa edustettuna vain välillisesti, Suomen Pankin pääjohtajan

⁴ Euroopan keskuspankin rahapolitiikkaa koskevat kysymykset lisättiin talousneuvoston asialistalle Suomen EMU-jäsenyyden myötä vuonna 1998 eduskunnan talousvaliokunnan kannanoton pohjalta.

⁵ Mm. pääministeri Vanhanen viittasi tähän näkökulmaan vastaanottaessaan arviointiryhmän raportin 21.1.2010 (ks. <http://www.vnk.fi/ajankohdista/pubheet/>).

⁶ Alankomaissa vakituisesti harjoitettava työmarkkinakeskusjärjestöjen ja hallituksen välinen yhteydenpito on käytännön esimerkki tällaisesta toiminnasta (ks. esim. Delsen 2002).

⁷ Eri toimijoiden keskinäisestä koordinaatiosta ilman perinteistä korporatistisia rakenteita (ks. esim. Baccaro 2003). Luottamuksen ja talouskasvun subteesta ks. esim. Aghion ym. (2009).

kautta⁸. Toiseksi neuvostossa on edustettuna järjestöjä, jotka eivät ole suoranaisesti tekemisissä palkanmuodostuksen ja tulopolitiikan kanssa. Ilmeisesti osittain näihin tekijöihin liittyen työmarkkinajärjestöjen taholta on ollut pyrkimystä käsitellä puhtaasti palkanmuodostukseen (ja laajemminkin tulopolitiikkaan) liittyviä kysymyksiä kolmikantaisesti, mutta erillään talousneuvostosta⁹. Kolmanneksi, keskusjärjestöjen suora vaikutusvalta palkanmuodostuksen osalta on viime vuosina vähentynyt, kun keskitetyistä ratkaisuista on luovuttu.

Vallitsevassa tilanteessa korostuu asetelma, jossa hallitus on finanssipolitiikan ja muun talouteen vaikuttavan päätöksenteon kautta talouspolitiikan merkittävin itsenäinen toimija. Hallitus ei kuitenkaan tee päätöksiään ja toimiaan umpiossa. Yritysten ja kotitalouksien reagointi (ml. palkanmuodostus, olipa se sitten hajautettua tai keskitettyä) hallituksen toimiin määrää viimekädessä harjoitetun politiikan lopputuloksen. Tästä näkökulmasta talousneuvosto voi tarjota hallitukselle arvokkaan mahdollisuuden ”sparrata” aiottuja politiikkalinjauksia ja arvioida tulevan politiikan vaikuttavuutta¹⁰. Tätä mahdollisuutta hallituksen voidaan katsoa myös säännöllisesti hyödyntäneen¹¹.

Edellä kuvatussa ”sparraus”-toiminnossa aloitteentekijä on hallitus ja etujärjestöille jää

melko passiivinen rooli kertoa miten aiottuun politiikkaan niiden edustamalla tahoilla reagoidaan. Käytännössä etujärjestöille kuitenkin tarjoutuu samalla tilaisuus vaikuttaa politiikan muotoutumiseen eli niin sanotusti lobata hallitusta. Mikäli hallitus ei avoimesti (parlamentarismiin vedoten tai muista syistä) ole halukas ottamaan vastaan neuvoja, lobbaus voi olla epäsuoraa. Ohjatakseen päätöksentekoa tiettyyn suuntaan etujärjestö voi esim. tietoisesti pyrkiä ylikorostamaan johonkin toiseen vaihtoehtoon sisältyviä negatiivisia tulemia tai reaktioita.

Voidaan kysyä, onko tällainen lobbaus kokonaisuuden kannalta toivottavaa ja perusteltua vai pikemminkin koordinaatio- ja sparraus-toimintojen väistämätön sivutuote. Niin tai näin, sen olemassa olo lienee omiaan lisäämään etujärjestöjen kiinnostusta ja halukkuutta sitoutua talousneuvoston toimintaan. Edelleen, voidaan katsoa, että koska lobbausta eli eri intressitahojen pyrkimystä vaikuttaa talouspolitiikkaan tapahtuu joka tapauksessa (ja kaikissa maissa), voi olla monessa suhteessa parempi, että tällaiselle vaikuttamiselle tarjotaan institutionaaliset ja kontrolloidut puitteet. Talousneuvoston nykyinen ministeripainotteinen kokoonpano tarjoaa lobkaukselle hyvät edellytykset, koska mm. kaikki hallituspuolueet ovat siellä edustettuina. Se, että neuvostossa ovat läsnä myös muut asianosaiset ja asiaa tuntevat tahot, vahvistaa osaltaan päätöksentekijöille välitettävän tiedon kontrollia. Vahvuudeksi

⁸ Suomen Pankin pääjohtaja kuuluu yhtenä jäsenenä eurojärjestelmän rahapolitiikasta päättävään EKP:n neuvostoon, jonka muodostavat euroalueen kansallisten keskuspankkien pääjohtajat sekä EKP:n johtokunnan kuusi jäsentä.

⁹ Talousneuvostossa ei ole viime vuosikymmeninä keskusteltu perinteisen tulopolitiikan alaan liittyvistä akuuteista kysymyksistä. Ne on käsitelty tupo-neuvotte-luissa tai erillisissä, tarkoitusta varten asetetuissa kaksi- tai kolmikantaisissa työryhmissä.

¹⁰ Tässä funktiossa voidaan nähdä joitain yhtymäkohtia julkisen politiikan ns. vaikuttavuusarviointiin, jonka merkitystä ja kehittämistarvetta on viime aikoina eri yhteyksissä korostettu.

¹¹ Esimerkkeinä voidaan mainita ikääntymiseen varautumisen ja eläkepolitiikkaan liittyvä talousneuvoston kokous joulukuussa 2008 sekä vuotuinen, hallituksen budjettiriihittä edeltävä talousneuvoston kokous.

voitaneen lukea myös se, että kaikki potentiaalisesti lobattavat tahot eli eri hallitusryhmät ja talousasioista vastaavat ministerit saavat käsillä olevasta asiasta yhdenmukaisen kuvauksen.

Yhteinen tietopohja ja taloustieteen vaikutus päätöksentekoon

Riippumatta siitä, mitkä ovat eri toimijoiden täsmälliset vuorovaikutussuhteet ja itsenäisyyden aste, talouspolitiikan eri osa-alueiden yhteensovittamista helpottaa ja informaation epäsymmetrisyydestä aiheutuvia ongelmia vähentää, jos eri toimijoilla on likimain samanlainen ja mahdollisimman totuudenmukainen kuva taloudellisesta toimintaympäristöstä ja sen muutospainesta. Tämä korostaa kokousten valmistelun ja sihteeristön roolia neuvoston toiminnassa. Koska Suomen talousneuvostosta puuttuu varsinainen taloustieteellinen asiantuntemus¹², jää neuvostolle tehtävän tutkimus- ja selvitystoiminnan suunnittelu ja koordinoitavuus sihteeristön kontolle.

Jotta talousneuvoston oma tutkimus- ja selvitystyö puoltaisi paikkaansa, sen on paikattava niitä aukkoja ja tietotarpeita, joita mm. sektoriministeriöiden tilaama ja taloudellisten tutkimuslaitosten omaehtoinen soveltava tutkimus jättää. Yhtäältä kyse voi olla kokonaan uusien kysymysten tai näkökulmien ottamisesta tutkimusagendalle. Toisaalta saattaa olla tarpeen koota ja yhdistää olemassa olevaa tutkimustietoa siten, että sitä voidaan paremmin hyödyntää päätöksenteon valmistelussa. Kun suomalaistakin taloustutkimusta kasvavassa määrin motivoi pyrkimys kansainväliseen akateemi-

seen kiinnostavuuteen, voidaan olettaa, että talousneuvoston volyymiltaan melko vaatimatonkin tutkimus- ja selvitystyö on osaltaan kiinnittänyt tutkimuksen huomiota kotimaisen talouspolitiikan kannalta tärkeisiin kysymyksiin.

Toinen tutkimus- ja selvitystoimintaan liittyvä näkökulma on tutkimustiedon ja -tulosten yleistajuistaminen ja tulkitseminen päätöksentekijöiden kannalta ymmärrettävään muotoon¹³. Vaikka yleinen taloustieteen perusteiden ja termistön hallinta on päätöksentekijöiden keskuudessa vahvistunut, ei tätäkään tehtävää ole syytä väheksyä. Näin muun muassa siksi, että taloustieteellinen tutkimus on kehittynyt hyvin menetelmäpainotteiseksi ja tulosten oikea tulkinta edellyttää useimmiten myös tutkimuksessa käytetyn menetelmän syvällistä ymmärtämistä, jota päätöksentekijöiltä ei voida edellyttää. Tästä näkökulmasta talousneuvoston ja erityisesti sen sihteeristön yhtenä tehtävänä on toimia tutkimuksen ja päätöksenteon rajapinnassa tietoa välittävänä elimenä.

Tietopohjan muodostamiseen liittyy myös kysymys talousneuvoston suhteesta julkisuuteen ja suureen yleisöön. Arviointiryhmä katsoi raportissaan, että talousneuvoston sihteeristön tuottamaa tutkimus- ja selvitystoimintaa koskevaa tiedottamista tulisi tehostaa. Vaikka ehdotusta ei sen syvällisemmin perustella, sen taustalla lienee havainto siitä, että talousneuvoston raportit eivät ole viime vuosina saaneet osakseen kovin suurta julkisuutta. Miksi sitten pitäisi? Yhden vastauksen tarjoaa tunnetun ruotsalaisen professorin ja talouspolitiikan harrastajan Lars Calmforsin havainto siitä, että taloustieteellinen tieto voi vaikuttaa päätöksentekoon tehokkaim-

¹² Neuvostoon kuuluu varsinaisten jäsenten lisäksi muutama pysyvä asiantuntija. Omaksutun käytännön mukaisesti nämä edustavat ylintä virkamiesjohtoa sekä pääministerin avustajakuntaa.

¹³ Tämän tehtävän myös arviointiryhmä otti raportissaan esille viitaten tarpeeseen "popularisoida" tutkimustuloksia (VNK, 2010).

min julkisuuden kautta, jopa tehokkaammin kuin hallinnon sisältä (Calmfors, 2009). Tämä sinänsä mielenkiintoinen näkökulma tarjoaa mahdollisuuden laajentaa sihteeristön roolia suuntaan, joka ei välttämättä ole kiinteässä yhteydessä talousneuvoston muuhun toimintaan.

Sihteeristön toiminnan painottuminen yhteisen tietopohjan luomiseen ja vahvistamiseen korostaa sen asiantuntijaluonnetta ja tieteellisen pätevyyden vaatimusta sekä riippumattomuutta ja tarvetta nauttia kaikkien osapuolten luottamusta. Tästä näkökulmasta sihteeristön sijoittuminen valtioneuvoston kansliaan ja pääministerin läheiseen alaisuuteen ei ole täysin puhdasoppinen ratkaisu. Näilläkin järjestelyillä sihteeristön riippumattomuus ja luotettavuus voidaan kuitenkin säilyttää riittävällä tasolla korostamalla asiantuntijuuden vaatimusta ja huolehtimalla siitä, että sihteeristöä koskevat virkanimitykset eivät politisoidu ¹⁴.

Lopuksi

Tässä kirjoituksessa on tuoreen arviointiryhmän raportin innoittamana pohdittu talousneuvoston tehtäviä ja niiden perusteluita vallitsevassa talouspolitiikan toimintamallissa, jota leimaa raha-, finanssi- ja tulopolitiikan kolmijako ja jossa korporatismiin yleinen legitimitetti on vähentynyt. Tällaisessa asetelmassa talousneuvoston tehtävä voidaan liittää yhtäältä eri toimijoiden väliseen yhteensovitukseen (koordinaatio) ja toisaalta hallituksen politiikan vaikutus-

ja vaikuttavuusarviointiin (sparraus) sekä politiikan muotoiluun vaikuttamiseen (lobbaus). Näiden rinnalla korostuu toimijoille yhteisen informaatiopohjan luominen. Suomen Pankin ja työmarkkinakeskusjärjestöjen suoran toimivallan vähennyttä varsinaisen koordinaation tarve on periaatteessa pienentynyt. Yhteisen informaatiopohjan tarve on kuitenkin edelleen ilmeinen. Jälkimmäiseen liittyvinä erityistehtävinä voidaan nähdä tutkimuksen ohjaaminen talouspolitiikan kannalta relevantteihin kysymyksiin sekä tämän tutkimustiedon välittäminen ymmärrettävällä tavalla päätöksentekijöille joko suoraan tai julkisuuden kautta. Tämä korostaa asiantuntevan ja riippumattoman talousneuvoston sihteeristön roolia tutkimuksen ja päätöksenteon rajapinnassa. □

Kirjallisuus

- Aghion, P., Yann, A., Cahuc, P. ja Schleifer, A. (2009), "Regulation and Distrust", NBER Working Paper 14648.
- Baccaro, L. (2003), "What is dead and what is alive in the theory of corporatism", *British Journal of Industrial Relations* 41: 683–706.
- Calmfors, L. (2009), "Tutkimuksen ja tutkijoiden rooli talouspolitiikassa", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 105: 89–97.
- Delsen, L. (2002), *Exit Polder Model? Socioeconomic Changes In The Netherlands*, Praeger Publishers, Westport, CT.
- Leppänen, S. (2009), "Talousneuvoston roolista talouspolitiikassa", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 105: 75–88.
- VNK (2010), *Talousneuvosto uudessa talouspoliittisessa ympäristössä, talousneuvoston toiminnan arviointihankkeen loppuraportti*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2010.
- Voipio, I.B. (1991), "Talousneuvostot 1920 – sekä vastaavat eräissä Euroopan maissa", VATT keskustelualoitteita no. 6.

¹⁴ Tätä tavoitetta tukee vallitseva ja myös arviointiryhmän kannattama käytäntö, jossa sihteeristön päällikön toimikautta ei ole sidottu hallituskauteen. Sen sijaan arviointiryhmän näkemys siitä, että sihteeristön päällikön tulee "nauttia pääministerin luottamusta" voidaan tulkeita monella tavoin ja saattaa olla käytännössä vaikea sovittaa yhteen em. toimikautta koskevan linjauksen kanssa.