

# Taloustieteelliset neuvonantajat ja talouspoliittinen päätöksenteko

Jukka Pekkarinen

Peilaan tässä läksiäisluennossani nykypäivään omia, työuraltani kertyneitä kokemuksiani aluksi tutkijana, sen jälkeen tutkimuslaitoksen johtajana, talouspoliittisena keskustelijana ja talouspolitiikan valmistelun tausta-asiantuntijana sekä viimeisen liki kymmenen vuoden ajan politiikkatoimien valmistelun johtoon osallistuneena virkamiehenä. Yhteinen nimittäjä näille työurani vaiheille on ollut jonkinlainen ekonomisti-neuvonantajan rooli, jossa neuvonantajan paino on aikaa myöten kasvanut.

Puheenvuoroni käsittelee tutkimus- ja asiantuntijatiedon tiedon hyödyntämistä talouspoliittisessa päätöksenteossa. Nostan lähemmin tarkasteltavakseni kolme kysymystä:

1) Taloustieteellisen tutkimustiedon hyödyntämisessä on otettava huomioon sen erityisluonne: väistämätön epätarkkuus, epävarmuus ja epätäydellisyys talouspoliittisten toimien valmistelun tarpeisiin nähden.

2) Osana poliittista päätöksentekoa myös talouspoliittisten päätösten valmisteluun liittyy erityispiirteitä, jotka säätelevät sitä, millaista tutkimustietoa sen valmistelun tueksi edellytetään ja miten tätä päätöksenteossa hyödynnetään.

3) Taloustieteen ja talouspoliittisen päätöksenteon erityispiirteet säätelevät kumpikin tutkimus- ja asiantuntijatiedon vaikutusta talouspoliittisiin päätöksiin. Tässä vuorovaikutusketjussa korostuvat lisäksi kansalliset erityispiirteet. Suomen tapauksessa nämä ovat erityisen merkille pantavia.

## 1. Taloustieteen erityisluonne

Taloustiede poikkeaa muista yhteiskuntatieteistä siinä, että sillä on suhteellisen vakiintunut ja pitkän, kumulatiivisen kehityksen tuloksena pitkälle kehittynyt ydin, jonka ammattikunta laajasti jakaa. Tämän yksilöiden rationaalisen

VTT Jukka Pekkarinen (jukka.pekkarinen@vm.fi) jää elokuun alusta 2015 eläkkeelle valtiovarainministeriön talouspolitiikan koordinaattorin virasta. Hän on Professor of Practice Jyväskylän yliopiston kaupparkeakoulussa. Kirjoitus perustuu Pekkarisen Ritarihuoneella 21.4.2015 pitämään läksiäisluentoon.

valinnan sekä heidän toimiensa markkinoiden välityksellä tapahtuvan koordinoinnin perustalle rakentuvaa teoreettista ydintä on aikojen saatossa syntynyt hyödynnetty mitä erilaisimpien taloudellisten ja sosiaalisten ilmiöiden tulkinnassa. Myös talouspolitiikan kannalta relevanttien empiiristen sovellutusten määrä, kohdealue ja hyödynnettävyys ovat ajan myötä kasvaneet.

Tutkimustiedolla on talouspoliittisen päätöksenteon kannalta kuitenkin yhä puutteensa. Nämä koskevat sekä taloustieteen teoreettiseen ytimeen kuuluvaa mikrotaloustiedettä että kokonaistaloudellisia kysymyksiä käsittelevää makrotaloustiedettä. Jotta mikrotaloustieteen teoreettisesta ytimeestä päästään empiirisiin sovellutuksiin, on yleensä tehtävä yksinkertaistavia ja rajaavia lisäoletuksia. Empiiriset tulokset ovat näille herkkiä: erilaisin tutkimusasetelman täsmennyksin voidaan päätyä hyvin erilaisiin tuloksiin. Näiden tutkimusasetelmia koskevien erojen lisäksi tuloksia koskee myös tilastollisen päättelyn epävarmuus. Taloustieteen empiiriset tulokset ovat epätäydellisiä, epätarkkoja ja epävarmoja. Useassa tapauksessa voidaan puhua vain tietyin oletuksin johdetusta vaikutuksen suuruusluokasta, siitäkin tietyllä todennäköisyydellä. Epätietoisuuden aste luonnollisesti vaihtelee sovellutuskohteen ja siitä kertyneen tutkimustiedon mukaan.

Suomen tapauksessa taloustieteellisen tutkimustiedon hyödyntämistä vaikeuttaa vielä se, että meidän olojamme käsittelevää tutkimusta on tehty vähän. Tietystä aihepiiristä on usein tarjolla vain harvoja tutkimuksia, jos yhtäkään, ja näiden tutkimusasetelma, oletukset ja tulokset voivat poiketa toisistaan jopa koko vertailutiedon kokoamisen kyseenalaistavalla tavalla.

Yhteys taloustieteen teoriaan on vielä vaikeampi, kun vastattavina ovat talouspolitiikan

yleisviritystä koskevat makrotaloudelliset kysymykset: taloudellisen kasvun tekijät, taloudellisten häiriöiden syyt ja suhdannepolitiikan rooli niiden torjunnassa, inflaation ja työttömyyden keskinäinen painotus suhdannepolitiikan tavoitteenasettelussa samoin kuin toisaalta raha-, toisaalta finanssipolitiikan käyttö sen keinoina.

Makrotalouden kysymykset ovat taloustieteilijöiden keskuudessa erityisen kiistanalaisia. Niistä vallitsevat käsityserot muistuttavat muissa yhteiskuntatieteissä tavanomaisempia koulukuntakiistoja. Erimielisyyttä on häiriöiden syistä, samoin siitä, kuinka nopeasti, jos lainkaan, markkinat korjaavat häiriön itsesääteisesti ja kuinka aktiivista häiriöiden korjaamiseen tähtäävän talouspolitiikan pitäisi siten olla. Toiset pitävät häiriötiloja ohimenevinä ja yhteiskunnallisilta kustannuksiltaan vähäisinä korjaustoimiin liittyviin riskeihin verrattuna. Toiset taas pitävät markkinoiden itsesäätelykykyä sillä tavalla puutteellisena ja hitaasti toimivana sekä epävakauden aiheuttamia, ennen kaikkea työttömyyden ja resurssien vajaakäyttöisyyden muodossa toteutuvia kustannuksia niin suurina, että taloutta on tarpeen pyrkiä vakauttamaan julkisen vallan toimin.

Ekonomistien väliset makroteoreettiset näkemyserot eivät liioin näytä häviävän. Niiden välillä vallitsee pikemminkin pysyvä jännite. Kokonaistaloudellisten ongelmien kärjistyessä tämä jännite purkautuu kiivaana oppiriitana, jossa talouspolitiikan suunnanmuutosta vaativa ryhmä kiistää vallalla olevat käsitykset. Keynes hyökkäsi 1930-luvun laman jälkimainingeissa vallalla olevaa, tosin pitkälti itse käsitteellistämäänsä ”klassista” talouspolitiikka-käsitystä vastaan. Väittelyn tuloksena muodostui Keynesin jälkeen synteesi, ns. IS-LM-malli, joka toista maailmansotaa seuranneina taloudellisen

vakauden vuosikymmeninä näytti yhdistävän kestäväällä tavalla keynesiläisen ja klassisen talouspolitiikanäkemyksen. Toisen maailmansodan jälkeisen, jatkuvan mutta vielä suhteellisen hitaan inflaation vuosina synteesi sai täyden-nyksekseen työttömyyden ja inflaation välistä jännitettä kuvaavan Phillipsin käyrän. Mutta tämä synteesi murtui 1970-luvun alun nopeasti kiihtyvään inflaatioon ja monetarismiin vastaiskuun. Uudelle vuosituhannele siirryttäessä kiista näytti vaimenevan uuteen synteisiin, ”suureen yhteisymmärrykseen”. Siinä keskeistä oli rahapolitiikan rooli inflaatio-odotusten vaikuttajana ja talouden häiriöalttiuden vähentäjänä. Mutta finanssikriisin jälkeisenä hitaan kasvun myötä tämä synteesi on taas kyseenalaistettu. Monet nimekkäät taloustieteilijät ovat nostaneet esiin pysyvästi hitaan kasvun, stagnaation, mahdollisuuden ja alkaneet puhua 1930-luvun ongelmien paluusta.<sup>1</sup>

Makrotaloustiede näyttää siis törmäävän kerta kerran jälkeen saman tyyppiin kysymyksiin ja näihin liittyviin vastakkainasetteluihin. Kriisin hellitettyä keskittien kulkijat jalostavat vastakkaiset käsitykset omaa aikaansa heijastavaksi synteeksiksi. Tämä kestää taas aikansa mutta joutuu olojen muuttuessa vuorostaan kritiikin kohteeksi.

## 2. Epätäydellinen tieto, neuvonantaja ja talouspoliittinen päättäjä

Taloustieteellisen tiedon epätäydellisyydellä ja epävarmuudella on monia seuraamuksia tutkimustiedon ja sen talouspolitiikan valmistelussa

tapahtuvan soveltamisen kannalta. Taloustieteen teoreettisen ytimen ja sen empiiristen sovellutusten välisen suhteen väljyys ja moniselitteisyys jättävät ensiksikin aukon arvosidonnaisille tulkinnoille. Makrotaloustieteen arvosidonnaisuus on yleisesti tunnustettu. Mutta myös mikrotaloustieteen empiirisissä sovellutuksissa käytettävien tutkimusasetelmien edellyttämät lisäoletukset merkitsevät sitä, että tutkimusasetelman valinta, tutkimustulosten kommunikointiin sekä niiden valikoitumiseen politiikka-toimien valmisteluun voivat vaikuttaa niin tutkijoiden, tutkimustuloksia hyödyntävien asiantuntijoiden kuin päättäjänsikin arvovalinnat. Näiden arvovalintojen identifiointi ja niiden vaikutusten arviointi politiikkasuositusten kannalta on taloustieteellisen neuvonannon vaikea, mutta vääjäämätön, ongelma. Myös jokaisen tutkimustiedon hyödyntäjän olisi oltava niistä tietoinen.

Toinen tutkimustiedon epävarmuudesta seuraava taloustieteellisen neuvonannon vaikeus – johon aion tässä yhteydessä enemmän keskittyä – on, miten kommunikoida tutkimustietoon perustuvien tulosten epävarmuus ja ristiriitaisuus päätöksentekijälle ja miten se tulisi ottaa talouspoliittisten päätösten valmistelussa huomioon.

Luulen, että suhtautuminen tiedon epävarmuuteen on erilaista toisaalta ekonomisti-neuvonantajan, toisaalta talouspoliittisen päättäjän taholla. Ekonomisti pitää tiedon puutteellisuutta ja epävarmuutta väistämättömänä asiantilana. Sen huomioon ottaminen kuuluu hänen ammattikuvaansa. Hänen ammattieettinen perusasenteensa mukaista on myös tuoda tiedon puutteesta johtuvat varaukset myös päättäjän tietoon – yhtä lailla kuin myös pyrkiä kontrolloimaan ja avaamaan myös omien arvovalintojensa vaikutuksia.

<sup>1</sup> Ks. esim. Teulings, Koen ja Baldwin, Richard (2014), *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cure*, [http://www.cepr.org/A VoxEU.org eBook \(viitattu 21.4.2014\)](http://www.cepr.org/A VoxEU.org eBook (viitattu 21.4.2014)).

Myös päättäjä-poliitikko joutuu jatkuvasti kokemaan päätöksiinsä liittyvän epävarmuuden. Mutta hänen on tästä huolimatta muodostettava selvä toimintalinja, perusteltava se kollegoilleen ja kansalaisille ja hankittava näin linjalleen riittävä poliittinen tuki. Tässä taivutuksessa poliittisen päättäjän on työnnettävä epävarmuus ja tiedon puute taka-alalle. Tästä seuraa ristiriita oman sisäisen epävarmuuden ja ulospäin tarvittavan lujouden välillä. Se on varmaan suurin sodan kaltaisen kriisin aikoina. Esimerkiksi Winston Churchillin ei auttanut muuta kuin julistaa taistelun jatkamista ja voitonvarmuutta kesällä 1940, vaikka hän varmasti tiedosti länsiliittoutuneiden tuskallisen aseman Dunkirkin katastrofin jälkeen, kun jopa liittoutuneiden joukkojen rippeiden pelastuminen oli ollut hiuskarvan ja hyvän onnen varassa.

Tiedon puutteellisuus ja epävarmuus voivat ahdistaa päättäjää myös talouspoliittisessa päätöksenteossa. Tämä voi purkautua tuskastumisena talouspoliittisen neuvonantajansa epämääräisiin päätelmiin ja varauksiin. Jo lentäväksi lauseeksi on muodostunut Harry G. Trumanin toive yksikätisen ekonomistin löytymisestä kuulemiensa lukuisten ”on the one hand – on the other”-pohdintojen jälkeen. Toinen anekdootti liittyy presidentti Lyndon B. Johnsoniin. Kun joku hänen taloudellisista neuvonantajistaan oli yrittänyt kuvata esittämänsä ennusteensa epävarmuutta niiden vaihteluvälin, *range*, avulla, kerrotaan LBJ:n tokaisseen; ”Range on karjalaumoja varten. Minä tarvitsen numerot!”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Sana *range* merkitsee englannissa mm. luonnonlaidunta, joka lienee ollut LBJ:lle tutumpi kuin tilastotieteen käsitteet. Lainaukseni on teoksesta Manski, Charles F. (2013), *Public Policy in an Uncertain World*, Harvard University Press 2013.

Erilainen suhtautuminen tutkimustiedon epävarmuuteen voi vääristää ekonomisti-neuvonantajan ja poliitikko-päättäjän välistä konsultaatiota. Epävarmuutensa tiedostava neuvonantaja voi alkaa myötäillä lujalta näyttävää päättäjää ja hakea tämän linjauksille itsetarkoituksellista legitimaatiota. Neuvonantajasta tulee advokaatti. Seurauksena on informaation kaventuminen, joka ei ole kummankaan osapuolen kannalta eduksi. Eri toimintavaihtoehtojen sisältämien mahdollisuuksien ja riskien systemaattinen, luottamuksellinen arviointi antaisivat päättäjälle paremmat edellytykset varautua yllätyksiin ja korjaustoimiin. Samoin se motivoisi neuvonantajaa hankkimaan lisää tutkimustietoa toteutettavien toimien vaikutusten seuranta ja niiden tarkistustarpeita varten. Jatkuva yhteydenpito neuvonantajan ja päättäjän välillä on sitä tärkeämpää, mitä epävarmempaa ja puutteellisempaa päätöksen tietopohja on. Yhteistä hapuilua tiedon asteittaiseen tarkentumiseen voi verrata näkövammaisten vaellukseen, jossa tuntuma vain sameana näkyvään maastoon täytyy säilyttää sitä koko ajan tunnustellen.

### 3. Suomen tilanne

Talouspoliittista päätöksentekoa tukeva soveltava taloustieteellinen tutkimustieto on Suomen kaltaisessa, pienessä ja suhteellisen ohuen taloustieteen tutkimustradition maassa vähäistä. Neuvonantajan on tyydyttävä monessa tapauksessa talusteorian tarjoamaan yleisiin, laadullisiin päätelmiin eri toimien vaikutusten suunnasta ja suhteellisesta merkityksestä. Empiiristen tiedon osalta hänen taas on usein tyytyminen vain maiden oloja käsitteleviin tutkimuksiin, joita monien institutionaalisten erojen takia on vaikea soveltaa Suomeen.

Politiikkavalmistelua tukevan tutkimustiedon puute on meillä huomattu. Parhaillaan toteutetaan monia uudistuksia talouspolitiikan valmistelua tukevan tutkimustiedon lisäämiseksi ja sen hyödyntämisen tehostamiseksi. Sektoritutkimuksen uudistuksen tarkoituksena on suunnata resursseja päätöksentekoa tehokkaammin tukevaan strategiseen tutkimukseen. Hallituksen politiikkavalmistelun tarpeisiin on tarjolla erillinen, pienempi tutkimus-, arviointi ja ennakoititoiminnan määräraha. Nimenomaan talouspolitiikkaa ajatellen on valtiovarainministeriön aloitteesta perustettu tutkijoiden muodostama Talouspolitiikan arviointineuvosto. Vuotuisen, talouspolitiikkaa arvioivan raporttinsa ohella se toivottavasti antaa aikaa myöten piristysruiskeen myös talouspolitiikkaa koskevalle tutkimukselle. EU:n finanssipoliittisen sopimuksen kansallisen toimeenpanon yhteydessä Valtiotalouden tarkastusvirasto sai meillä puolestaan lakisääteisen tehtävän valvoa hallituksen hyväksymien finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista. Valtiovarainministeriössä on lisäksi tehty joitakin organisatorisia tarkistuksia, joiden tavoitteena on talouspoliittisen virkamiesvalmistelun tietopohjan vahvistaminen.

Tutkimustiedon saatavuuden ja luotettavuuden lisäksi tiedon kulkuun tutkimuksesta päätöksentekoon vaikuttaa myös talouspoliittisen päätöksenteon luonne. Tältä osin poliittinen järjestelmäämme liittyy piirteitä, jotka voivat estää tutkimustiedon kulkua päätösten valmistelun tueksi. Nämä piirteet paljastavat arvokkaan poliittisen pääomamme, poliittisen konsensuksen yhden, joissakin tilanteissa heikon, puolen. Eduskuntavaaleissa eivät kilpailevat koalitiot hae meillä kansalaisilta mandaattia vaalikeskustelussa linjaamansa uudistusohjelmansa toteuttamiseksi. Kun hallituksen muo-

destava koalitio ei ole tiedossa ennen vaaleja, puolueiden äänestäjille tarjoamat politiikkalinjaukset ovat varovaisia ja yleispiirteisiä. Vaikeassa taloudellisessa tilanteessa, niin kuin esimerkiksi nyt, yleisistä tavoitteista tilanteen parantamiseksi vallitsee kyllä laaja yksimielisyys. Tarvittavia keinoja ei sen sijaan täsmennetä. Niistä käytävä keskustelu on luonteeltaan enemmänkin toimenpidevaihtoehdoille reunaehtoja asettavaa ja niitä pois sulkevaa.

Vaalien jälkeen muodostuvan hallituskoalition on tällaista lähtökohdista vaikea rakentaa hyvin valmisteltua, johdonmukaista ja toteuttamiskelpoista hallitusohjelmaa. Se jää usein toiminnalliselta sisällöltään yleispiirteiseksi mutta on ratkaisumalleille asettamiltaan reunaehdoilta sen sijaan rikas ja samalla myös ristiriitainen. Tällaiselta pohjalta lähtevä politiikkatoimien jatkovalmistelu politisoituu helposti heti alusta lähtien. Vaihtoehtoja kokonaisuuksina analysoivalle asiantuntijatyölle ei jää tilaa. Se pilkkoutuu poliittisessa kaupanhieronnassa esille nousseita osakysymyksiä käsitteleviksi selvityksiksi. Näiden hyödyntäminen lopullisessa päätöksenteossa on valikoivaa. Tutkimustiedon systemaattisesta hyödyntämisestä ei siten voi puhua.

Miten politiikkavalmistelua voitaisiin sitten parantaa ja vahvistaa samalla tutkimustiedon hyödyntämistä siinä? Päättyneen vaalikauden vaikeudet ovat kypsyttäneet puolueiden johdossa yksimielisyyden siitä, että uuden hallitusohjelman tulisi olla strateginen, hallituskauden muutaman keskeisen politiikkakokonaisuuden linjaava asiakirja. Sitä on tarkoitus täydentää erillisellä toimintasuunnitelmalla, joka valmisteltaisiin kesän aikana ennen alkusyksyn budjettiriihtä. Uuden hallituksen toimintaa säätelee myös säädöspohjainen julkisen talouden suunnitelma. Siinä hallituksen kuuluu asettaa

rakenteellista rahoitusasemaa koskevat tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä tämän kokonaisuuden kanssa johdonmukaisella tavalla erikseen julkisen talouden kolmelle alalohkolle – valtiontaloudelle, paikallishallinnolle ja sosiaaliturvarahastoille.

Pyrkimys kokonaisuuksia linjaavaan strategiseen hallitusohjelmaan on perusteltu. Mutta huonosti toteutettuna se voi johtaa ojasta allikkoon. Näin käy, jos hallituksen muodostamisen yhteydessä sovittava ohjelma jää hallituspuolueiden välisen heikon keskinäisen luottamuksen ja vähäisen saatavilla olevan asiantuntijavalmistelun takia kovin yleispiirteiseksi. Sisältöratkaisut siirtyvät tällöin sovittaviksi hallituksen muodostamisen jälkeen kesän aikana laadittavassa toimintasuunnitelmassa. Tällainen, oman hallinnonalansa etuja vartioivien sektoriministereiden yksityiskohdille tarkan silmällä pidon alla ja tiukan aikataulun ehdoin tapahtuva valmistelu voi tietää hallitukselle vaikeuksia hetken alkutaipaleella.

Miten sitten säädöspohjainen julkisen suunnitelma ja poliittisesti hyväksytty strategisen hallitusohjelman ajatus voitaisiin kytkeä parhaiten yhteen? Parasta olisi, että strategisesta hallitusohjelmasta sovittaisiin hallituksen muodostavien puolueiden puheenjohtajien kesken asiallisesti jo ennen muodollisia hallitusneuvotteluja ja ministeripaikkojen jakoa. Tässä tulevan hallituksen strategisen ohjelman linjaavassa hallituspuolueiden johdon neuvotteluissa olisi ensiksikin tarpeen päättää julkisen talouden suunnitelman edellyttämällä tavalla koko julkista taloutta ja sen eri alalohkoja koskevista rahoitusasapainotavoitteista hallituskauden aikana. Tämän alkavaa hallituskautta koskevan tavoitteen tulisi puolestaan perustua julkisen talouden kestävyysongelman, eli sen tulojen ja menojen pitkällä ajalla vallitsevan epätasapainon,

poistamista koskevaan suunnitelmaan. Kaikki tämä edellyttää sitä, että jo puoluejohtajien sopimassa strategiassa linjataan sekä tavoitteiden että keskeisen sisällön osalta ne vaikutuksiltaan useamman vaalikauden yli ulottuvat rakenteelliset uudistukset, jotka pitkällä ajalla vahvistavat julkisen tasapainoa kohottamalla työllisyysastetta sekä parantamalla tuottavuutta erityisesti julkisessa palvelujärjestelmässä parantavat. Edelleen olisi täsmennettävä, miltä osin tällaisten rakennetoimien pitäisi näkyä julkisen talouden rahoitusasapainon vahvistumisena jo kuluhan hallituskauden aikana.

Julkisen taloutemme tila on niin vakava ja itseään vahvistavan välittömän velkakierteen uhka siinä niin ilmeinen, että julkisen talouden tasapainottamisen pitäisi tapahtua etupainotteisesti. Suuri osa koko kestävyysvajeen poistamisen edellyttämästä julkisen talouden vahvistamistarpeesta, joka valtiovarainministeriön viimeisimmän arvion mukaan on 10 mrd. euron luokkaa, pitäisi siten pyrkiä saavuttamaan jo alkavan hallituskauden aikana. Tähän on tuskin mahdollista päästä ilman suoraviivaista, nopeavaikutteista julkisten menojen vähentämistä tai veropohjan tiivistämistä.

Selväpiirteisen strategisen hallitusohjelman pohjalta voisi puolestaan käynnistyä hyvin organisoitu, osakokonaisuuksiksi täsmennetty asiantuntijavalmistelu. Ohjelmansa pohjalta hallitusohjelman tulisi täsmentää kunkin osakokonaisuuden osalta 1) selvät sisällölliset tavoitteet, 2) keskeiset uudistuslinjaukset sekä 3) fiskaalinen vaikutus, siis kyseisen osauudistuksen vaikutus koko julkisen talouden rahoitusasemaan. Hallituksen asettamat asiantuntijaryhmät voisivat tältä pohjalta valmistella yksityiskohtaisempia toimenpidevaihtoehtoja ja laatia niitä koskevat etukäteisarvionsa. Tällaisen asiantuntijavalmistelun pohjalta hallitus

voisi puolestaan aikanaan päättää toimista hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällöin se voisi myös sovittaa yhteen uudistuksen yksityiskohtiin vielä liittyvät poliittiset näkemyserot. Tällainen poliittisen ja asiantuntijatasoisen työskentelyn rytmitys osoitaisi sekä poliittisille valinnoille että riippumattomalle asiantuntijatyölle luontaisen tilansa.

Kuluneella hallituskaudella loppumetreille uuvahaneessa, julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisuun tähänneessä rakennepoliittisessa ohjelmassa sovellettiin lähestymistapaa, joka voisi olla jatkossakin avuksi tällaisen osakokonaisuuksiksi eriytetyn valmistelun organisoimisessa. Tässä ohjelmassa kullekin osahankkeelle asetettiin kestävyysvajeen supistamista koskeva osatavoite. Ajatuksena oli, että hallitus käynnistäisi tältä pohjalta valmistelutyön, jonka seurannassa, arvioinnissa ja mahdollisessa uudelleen suuntaamisessa keskeisenä kriteerinä olisi juuri po. hankkeelle jyvitetty, asiantuntijatyönä arvioitu vaikutus kestävyysvajeeseen. Tällainen hallituksen asettaman tavoitteen välityksellä tapahtuva valmistelun delegointi osoitti toimivuutensa työmarkkinajärjestöjen sisällöllisesti valmistelemissa ehdotuksissa eläkeuudistukseksi. Neuvotteluosapuolet saattoivat tukeutua asiantuntijoiden arvioihin eri vaihtoehtojen vaikutuksista eläkkeelle siirtymisikään, eläkkeiden tasoon, eläkemaksuihin, työllisyyteen sekä julkisen talouden kestävyysvajeeseen. Hallitus osoitti tukensa neuvottelutulokselle, kun etukäteisarviot todensivat sen täyttävän eläkeuudistukselle asetetun kestävyysvaje-vaikutuksen.

Asiantuntijavalmisteluun tukeutuva hallituksen strategian täsmentäminen vaatii aikaa.

Se tuskin voi valmistua kaikilta osiltaan kesän aikana tapahtuvan toimintasuunnitelman valmistelun yhteydessä. Koska uudistuksia on lykätty jo moneen otteeseen, on hallitusohjelman toteuttamisaikataulun oltava toisaalta riittävän kunnianhimoisen. Mitä enemmän hankkeita voidaan valmistella jo budjettiriihessä hyväksyttävään toimintasuunnitelmaan mennessä, sitä parempi. Pidemmällä aikataululla valmisteltavia uudistuksia hallitus voi puolestaan seurata ohjelmansa ja julkisen talouden suunnitelman vuotuisten tarkistusten yhteydessä. Samalla sen on mahdollista päättää asiantuntija-arvioiden tarpeellisiksi osoittamista tarkistuksista osahankkeiden sisällöllisiin tai fiskaalisiin linjauksiin. Koska hallitusohjelman uudistukset ovat laajoja, suurelta osin poikkihallinnollisia kokonaisuuksia, tulisi niiden poliittisen seurannan ja tarkistuksen pysyä kiinteästi hallituksen johdon, ennen kaikkea pääministerin ja valtiovarainministerin, ohjauksessa.

Suomalaisen konsensuksen vahvuuksia on ollut, että vaikeiden päivien tullen voimat on lopulta voitu koota laajalta rintamalta yhteen yhdessä hyväksytyjen päämäärien toteuttamiseksi eri osapuolten keskeiset näkökohdat huomioon ottavalla ja yhteen sovittavalla tavalla. Vaikka taloudellinen tilanteemme on ollut koko finanssikriisin jälkeisen ajan vaikea, toimiva konsensusmalli on nyt ollut jostakin syystä kadoksissa. Kallista aikaa on tuhlatu jo niin paljon, että on korkea aika saada perinteinen mallimme käyttöön tämän hetken ongelmiumme ja ympäristöömme päivitettynä. □