

Kokemuksia talouspolitiikan arviointineuvostosta

Roope Uusitalo

Talouspolitiikan arviointineuvoston kausi lähenee loppuaan. Nykyisen neuvoston toimikausi päättyy maaliskuussa 2019. Valtiovarainministeriö on jo pyytänyt yliopistoilta esityksiä jäseniksi uuteen neuvostoon. Tämä lienee sopiva hetki koota yhteen ajatuksia ensimmäisen neuvoston toimikaudelta.

Talouspolitiikan arviointineuvosto perustettiin vuonna 2014 arvioimaan harjoitetun talouspolitiikan onnistumista. Arviointineuvostoa koskevassa asetuksessa listattiin erikseen neuvoston tehtäväksi myös talouspolitiikan tavoitteiden tarkoituksenmukaisuuden arvioimista. Lisäksi asetuksessa kehoitettiin neuvostoa arvioimaan talouspolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua.

Arviointineuvostoa perustettaessa Suomeen haluttiin akateemisista tutkijoista muodostuva riippumaton elin seuraamaan hallituksen talouspolitiikkaa. Neuvoston toivottiin myös edistävän talouspoliittista keskustelua ja tutkimus-

tiedon käyttöä talouspolitiikan valmistelussa sekä lisäävän akateemisen yhteisön liian vähäisenä pidettyä kiinnostusta kotimaisen talouspolitiikan kannalta tärkeisiin teemoihin.

1. Arviointineuvoston suhteessa muihin organisaatioihin

Talouspolitiikan arviointineuvosto on pieni yksikkö, joka koostuu viidestä neuvoston jäsenestä ja kahdesta ekonomistisihteeristä. Pienestä neuvostosta ei haluttu luoda itsenäistä virastoa vaan pidettiin tarkoituksenmukaisena sen sijoittamista jonkun suuremman organisaation yhteyteen. Kun arviointineuvostoa vuonna 2014 perustettiin, mahdollisina sijoituspaikkoina harkittiin valtiontalouden tarkastusvirastoa (VTV) ja Valtion taloudellista tutkimuskeskusta (VATT). VTV:n yhteydessä toimiva neuvosto olisi merkittävällä tavalla tukenut VTV:lle hie- man aikaisemmin annettua finanssipolitiikan

valvontatehtävää. Myös neuvoston riippumattomuus olisi ehkä luontevasti toteutunut osana eduskunnan alaista tarkastusvirastoa. Toisaalta VATT:n yhteydessä neuvostolla on läheisemmät suhteet tutkimusyhteisöön, mikä varsinkin neuvoston työn alkuvaiheessa helpotti neuvoston toiminnan käynnistämistä.

Lopulta neuvosto päätettiin sijoittaa VATT:iin, mikä on osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Jälkeenpäin tarkasteltuna VTV olisi ollut ehkä kuitenkin loogisempi sijoituspaikka. Arviointineuvosto tekee osin päällekkäistä työtä VTV:n kanssa. Arviointineuvoston mandaatti on VTV:tä laajempi ja se tarkastelee sääntöjen noudattamisen lisäksi myös harjoitetun talouspolitiikan ja sille asetettujen sääntöjen ja tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta. Silti finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen seuranta ei neuvostokaan voi välttää. Suomalaisten ja EU-sopimuksiin perustuvien sääntöjen kokonaisuus on lisäksi suhteellisen monimutkainen, eikä kuulu taloustieteellistä tutkimusta tekeville kaikkein tutuimpiin teemoihin. Varsinkin neuvoston työn alkuvaiheessa VTV:n finanssipoliittikan valvojien asiantuntemuksesta olisi ollut paljon hyötyä.

Talouspolitiikan arviointineuvoston perustamisen jälkeen erilaisia neuvostoja on syntynyt useampia. Nykyisin lainsäädännön arviointineuvosto käy läpi hallituksen lakiesityksiä ja kommentoi niiden perustelujen laatua. Vuonna 2016 EU:n neuvosto antoi suosituksen kansallisten tuottavuuslautakuntien perustamisesta. Tällainen tuottavuuslautakunta perustetaan myös Suomeen antamaan tuottavuuteen ja kilpailukykyyn liittyviä suosituksia. Viimeisen tiedon mukaan myös yritystukia arvioimaan ollaan perustamassa yritystukineuvottelukunnan yhteyteen taloustieteellisistä tutkimuslaitoksista ja yliopistoista koottava tutkimusjaos-

to. Näillä neuvostoilla toki on kullakin oma roolinsa, mutta yksi tehokas ratkaisu olisi saatanut olla kasvattaa olemassa olevaa talouspolitiikan arviointineuvostoa ja antaa sille uusia tehtäviä.

2. Talouspolitiikan arviointineuvoston tehtävät

Arviointineuvosto on raporteissaan keskustellut tehtävänkuvansa mukaisesti erityisesti hallituksen finanssipoliitikasta. Tämän lisäksi neuvosto on poiminut raportteihinsa tärkeänä pitämiään teemoja. Esimerkiksi veropolitiikkaa ja finanssipoliittisten sääntöjen kehikkoa koskeva analyysi lieneekin neuvoston perustehtäviä. SOTE-uudistus on liian suuri unohdettavaksi. Tämän lisäksi neuvosto on analysoinut tarkemmin esimerkiksi koulutus- ja innovaatiopolitiikkaa.

Teemoista ei ole lähivuosiinakaan pulaa. Esimerkiksi liikenneverkon kehittäminen olisi luonteva raportin aihe. Sosiaaliturvan uudistaminen lienee seuraavan hallituksen tärkeimpiä hankkeita ja siksi sopiva kohde myös arviointineuvoston teemaraportille. Puolustuspolitiikka hävittäjähankintoihin olisi ehkä vielä mielenkiintoisempi. Taloudellisilta vaikutuksiltaan tällaiset investoinnit ovat niin suuria, että olisi mielestäni paikallaan, että neuvosto käsitelisi niitä yksityiskohtaisemmin. Tarvitaanko Suomeen juuri 64 hävittäjää, vai hoituisiko maanpuolustus tehokkaammin jollain muulla järjestelyllä. Sotilaat osannevat arvioida millaisilla hävittäjillä ilmapuolustus parhaiten hoituu, mutta jonkun pitäisi ottaa kantaa siihen pistetäänkö niukat resurssit mieluummin vanhustenhoitoon vai hävittäjähankintoihin. Tämä on poliittinen ja talouspoliittinen kysymys. Ja

juuri tällaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin talouspolitiikan arviointineuvoston laaja mandaatti antaa mahdollisuuden ottaa kantaa.

Arviointineuvosto tekee lähtökohtaisesti jälkikäteisarviointia harjoitetun talouspolitiikan onnistumisesta eikä varsinaisesti pyri tekemään uusia esityksiä. Perussyy tähän valintaan on valmistelun ja arvioinnin erottaminen. Jos arviointineuvosto tekisi uusia esityksiä ja jos nämä lopulta toteutuisivat, syntyisi helposti tilanne, jossa neuvosto päätyisi arvioimaan omia esityksiään. Raja on kuitenkin häilyvä. Poliitiikan arvioinnissa tulee pakostakin otettua kantaa myös toteuttamatta jääneisiin vaihtoehtoihin. Poliittisia päätöksiä ovat myös päätösten tekemättä jättäminen. Tästä syystä arviointineuvosto katsoi asialliseksi ottaa kantaa esimerkiksi oppivelvollisuusiän nostamiseen, vaikka hallitus ei sellaista ole esittänyt.

Arviointineuvosto arvioi pääasiassa hallituksen politiikkaa. Luonteva lisäys olisi myös opposition esitysten arviointi kustannuslaskelmineen. Tällainen rooli arviointineuvostolle hyvin sopisi, mutta toistaiseksi emme ole katsooneet resurssien siihen riittävän. Opposition esitysten kustannuslaskelmia on toistaiseksi tehnyt lähinnä eduskunnan tietopalvelu, ja tämä työnjako lienee luonteva myös lähitulevaisuudessa. Onhan eduskunnan tietopalvelun perustehtävä nimenomaan eduskuntaryhmien tarpeiden toteuttaminen ja esimerkiksi lakiesitysten kustannuslaskelmat siten tehtäväkentän ydintä.

3. Arviointineuvoston koostumus

Nykyiseen talouspolitiikan arviointineuvostoon kuuluu viisi jäsentä, joista neljä valitaan yliopistojen taloustieteen yksiköiden esitysten perusteella ja yksi Suomen Akatemian esityksestä.

Muodollisesti neuvoston kokoonpanosta päättää valtiovarainministeriön esityksen perusteella valtioneuvosto, mutta käytännössä yliopistojen ja Akatemian esitykset hyväksytään sellaisenaan. Tarkoituksena on ollut luoda neuvostosta akateeminen ja korostetun riippumaton elin.

Käytännössä jäsenet ovat olleet yliopistojen taloustieteen professoreja ja Suomen Akatemian toimikuntien jäseniä. Tätä ei kuitenkaan asetuksessa määrätä. Yliopistot voivat niin halutessaan esittää neuvoston jäseniksi myös vaikkapa tutkimuslaitosten edustajia, työelämäprofessoreja tai muuten sopivina pitämiään henkilöitä. Vastaavasti Akatemian ei mitenkään tarvitse rajoittaa omien toimikuntiensa jäseniin, eikä se toimikuntien jäsenten muiden veloitteiden vuoksi ole erityisen järkevääkään. Akatemialta esityksiä pyydetään, koska se lie-nee riippumattomin mahdollinen taho esittämään talouspolitiikan arviointineuvostoon sopivana pitämiään muiden yhteiskuntatieteiden edustajia.

Vaikka neuvoston mandaatti on laaja, keskeinen osa neuvoston tehtävää on hallituksen finanssipolitiikan arviointi. Merkittävä osa kysymyksistä on pikemminkin makro- kuin mikrotaloustiedettä. Suomalaisista makrotaloustieteilijöistä on yleisemminkin pulaa, mikä vaikeuttaa erityisesti finanssipolitiikasta kiinnostuneiden makrotaloustieteilijöiden rekrytointia neuvoston jäseniksi. Muille neuvoston mandaatin kannalta keskeisille aloille, kuten julkistalouteen ja työn taloustieteeseen on helppompi löytää jäseniä.

Haasteellisimpia kohtia arviointineuvoston kokoonpanossa ovat tasa-arvolain noudattaminen ja asetuksen määräys, jonka mukaan vähintään yhden jäsenistä pitää tulla Suomen ulkopuolelta. Molemmissa on toistaiseksi onnistuttu mainiosti, vaikka Suomessa on nais-

puolisia taloustieteen professoreja kovin vähän. Ulkomaisia jäseniä koskeva vaatimus on sekin haasteellinen. Nykyiselle neuvostolle on ollut paljon hyötyä ruotsalaisissa ja tanskalaisissa arviointielimissä toimineen Torben Andersenin kokemuksesta. Toisaalta samalla neuvoston raporttien kieleksi on väkisininkin vakiintunut englanti, mikä ei kotimaisen talouspoliittisen keskustelun kannalta ole ideaali tilanne.

Nykyisen neuvoston toimikausi on viisi vuotta. Tavoitteena on ollut luoda suhteellisen pysyvä elin ja erityisesti välttää hallituskausien mukaan vaihtuva neuvosto, joka voisi helposti leimaantua joko opposition tai hallituksen kannattajaksi. Tässä mielessä ratkaisu on onnistunut, nykyistä neuvostoa on suunnilleen yhtä huonoin perustein pidetty sekä vasemmalle kallellaan olevaksi että oikeistolaiseksi.

Toimikausi on kuitenkin neuvoston jäsenten kannalta melko pitkä. Nykyinen neuvosto onkin esittänyt asetukseen muutosta, jonka mukaan neuvoston jäsenten toimikausi lyhenisi neljään vuoteen. Samalla neuvoston jäsenyydestä tehtäisiin kiertävä siten, että puolet neuvostosta vaihtuisi kahden vuoden välein. Tämä turvaisi neuvoston työn jatkuvuuden, kun koko neuvosto ei vaihtuisi kerralla. Samalla hieman lyhyempi toimikausi voisi helpottaa neuvoston jäsenten rekrytointia. Jatkuvuutta toki edistää oleellisella tavalla myös neuvoston pysyvä sihteeristö.

4. Arviointineuvoston resurssit

Arviointineuvostolla oli perustamisvaiheessa vain yksi puolipäiväinen sihteeri. Vuonna 2017 resurssit nelinkertaistuivat ja neuvostolla on nykyisin kaksi ekonomistisihteerää. Lisäksi

neuvosto käyttää VATT:n palveluja muun muassa taloushallinnossa ja viestinnässä. Nykyinen neuvosto on edelleen kansainvälisessä vertailussa pieni; esimerkiksi Ruotsin Finanspolitiska Rådetin resurssit ovat kaksinkertaiset. Monissa eurooppalaisissa neuvostoissa henkilöstöä on kymmeniä. Nykyisenkokoinen neuvostokin on käsittääkseni täysin toimintakykyinen, mutta edellyttää neuvoston jäseniltä aktiivista osallistumista myös käytännön analyysityöhön. Tässä mielessä suomalainen neuvosto poikkeaa esimerkiksi ruotsalaisesta isoveljestään. Finanspolitiska Rådetissa käytännön työn tekee sihteeristö, ja neuvoston rooliksi jää pikemminkin tekstin kommentointi ja kannanottojen muotoilu.

Arviointineuvostolla on käytettävissään määrärahoja taustaraporttien teettämiseen. Nämä raportit julkaistaan samanaikaisesti neuvoston raportin kanssa, mutta niiden sisällöstä vastaavat taustaraporttien tekijät. Neuvoston työtä palvelevien taustaraporttien teettäminen ei ole osoittautunut erityisen helpoksi. Osa raporteista on teetetty julkisen tarjouspyynnön perusteella, osa tilaamalla raportti suoraan neuvoston sopiviksi arvioimilta tekijöiltä. Raporteista maksettavat palkkiot ovat olleet kohtuullisen pieniä, eikä tutkimusrahoituksesta tällä hetkellä ole erityistä pulaa.

Suhteellisen kireällä aikataululla toteutettujen raporttien tekijöiden löytäminen on ollut vaikeaa ja raporttien tasossa on vaihtelua. Samalla osa raporteista on ylittänyt kaikki odotukset. Erityisesti on syytä mainita Hanna Pesolan, Tomi Kyyrän ja Aarne Rissanen työttömyysturvaa koskeva raportti "Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses", joka lienee ylivoimaisesti kattavin koskaan kirjoitettu katsaus suomalaiseen

työttömyysturvaan ja sitä koskevaan tutkimukseen. Merkittävä osa tutkimuksesta julkaistiin ensimmäistä kertaa arviointineuvoston raportissa, mutta poikinee vielä useammankin tieteellisen artikkelin.

5. Arviointineuvoston merkitys

Arviointineuvosto ottaa talouspolitiikkaan kantaa julkisesti, suljettujen ovien takana palavereja päätöksentekijöiden kanssa ei pidetä lukuun ottamatta valtiovarainministerin briiffausta juuri ennen raportin julkistamista. Arviointineuvoston merkityksen arviointi on vaikeaa ja taidan tuollaisen arvion tekemiseen olla myös jäävi. Muutaman huomion silti uskaltanee tehdä.

Arviointineuvostoa perustettaessa yksi sen tavoitteista oli kotimaista talouspolitiikkaa koskevan keskustelun määrän lisääminen ja laadun kohottaminen. Keskustelun laatua on vaikeampi arvioida, mutta määrän lisääntyminen on dokumentoitavissa. Raportin julkistamistilaisuuksissa valtamediat ovat olleet kattavasti paikalla ja kannanottoja on siteerattu laajasti. VATT:n mediaseurannan mukaan viimeisten kolmen vuoden aikana arviointineuvosto on mainittu joka vuosi noin 500 lehtiarikkelissa. Myös valtiovarainministerit ovat säännöllisesti ottaneet tuoreeltaan kantaa neuvoston raportteihin.

Arviointineuvoston kannanotot eivät sinänsä ole olleet kovin radikaaleja. Neuvosto kritisoi aikanaan kiky-sopimuksen työllisyysvaikutuslaskelmia yliampuviksi ja sote-uudistuksen kustannusarvioita puutteellisiksi. Kummastakaan ei liene jälkepäin arvioituna ekonomistikunnan keskuudessa erityistä erimielisyyttä.

Hiukan enemmän ekonomistidebattia ovat herättäneet arviointineuvoston kannanotot fi-

nanssipolitiikan linjasta. Ensimmäisessä raportissaan vuonna 2015 neuvosto esitti säästöjen lykkäämistä parempaan suhdannetilanteeseen vuosille 2017 ja 2018. Valtion velkaantumisesta huolestuneet pitivät tätä jokseenkin vastuuttomana. Toteutuneen kehityksen valossa esitys osoittautui onnistuneeksi, mutta kieltämättä mukana oli tuuria. Arviointineuvosto ei mitenkään voinut etukäteen nähdä suhdanteiden kääntyvän niin voimakkaasti positiiviseksi kuin mitä lopulta tapahtui.

Nykyhallituksen vuonna 2015 julkaiseman ohjelman hitaasti kiristyvää finanssipoliittista linjaa arviointineuvosto kiitteli. Itse asiassa hallitusohjelma oli hyvin linjassa arviointineuvoston muutamaa kuukautta aikaisemmin julkaiseman raportin kanssa.

Kahdessa viimeisessä raportissaan arviointineuvosto on kritisoinut hallitusta elvyttävän finanssipolitiikan harrastamisesta nousukaudella. Tämänkin kritiikin olen edelleen valmis allekirjoittamaan. Sen sijaan arviointineuvosto on ollut väärässä arvioidessaan toistuvasti, että hallitus ei tule saavuttamaan työllisyystavoitetaan eikä julkisen talouden tasapainotavoitetaan. Odotettua nopeampi taluskehitys näyttää auttavan saavuttamaan molemmat tavoitteet. Tässä kohtaa on ollut hienoa olla väärässä.

6. Talouspolitiikan arviointineuvoston tulevaisuus

Oma käsitykseni on että arviointineuvosto on osoittanut tarpeellisuutensa ja onnistunut hälventämään neuvostoa perustettaessa esitettyjä epäilyjä akateemisten tutkijoiden kyvystä ja halusta perehtyä talouspolitiikan kiemuroihin riittävän yksityiskohtaisesti pystyäkseen ottamaan kantaa harjoitettuun talouspolitiikkaan. Uskon

myös että arviointineuvosto on onnistunut lisäämään akateemisten tutkijoiden kiinnostusta talouspolitiikkaan. Arviointineuvoston riippumattomuuttakaan ei ole varsinaisesti kyseenalaistettu. Riippumattomuuden vaalimiseen neuvosto onkin suhtautunut pikkutarkasti.

Nykyisen neuvoston toimikausi on päättyvässä vuoden 2019 alussa. Valtiovarainministeriö on jo pyytänyt yliopistojen taloustieteen yksiköiltä ja Suomen Akatemialta esityksiä uuden neuvoston jäseniksi. Toivottavasti kiinnostuneita aikaa vievään ja haasteelliseen mut- ta samalla opettavaiseen ja mielenkiintoiseen

puuhaan löytyy. Aikaisempaa vahvemman sihteeristön ansiosta neuvoston toiminnan pitäisi myös olla oleellisesti helpompaa kuin sitä aikanaan käynnistettäessä.

Neuvoston jäsenten toimikausia ei ole rajattu, joten osa nykyisenkin neuvoston jäsenistä voi olla ylipuhuttavissa jatkokaudelle. Uuden puheenjohtajan neuvosto joka tapauksessa tarvitsee. Neuvoston kollegiaalinen luonne taloustieteilijäyhteisön edustajana vaatii, että puheenjohtaja vaihtuu riittävän usein. “Vanhaa isäntää” tuskin kaivataan neuvoston jäsenek- sikään. □