

## Liikaa demokratiaa?

Demokratia ja politiikka talouspolitiikan arviointineuvoston ja finanssipoliittisten neuvostojen perusteluissa



JUSSI SYSTÄ

**TIIVISTELMÄ** Artikkelitarkastelee talouspolitiikan arviointineuvoston taustalla olevia teoreettisia perusteluja. Artikkelikysyy, millaiset perustelut ovat ohjanneet talouspolitiikan arviointineuvoston perustamista ja millainen suhde näillä perusteluilla on demokraattiseen politiikkaan. Perustelut ovat yhteneväisiä kansainvälisten finanssipoliittisten neuvostojen perustelujen kanssa. Perusteluissa demokraattinen poliittinen prosessi nähdään osin haitallisena sen tuottaessa julkiseen talouteen liikaa alijäämää ja velkaa. Artikkelilähestyy talouspolitiikan arviointineuvostoa ja finanssipoliittisia neuvostoja taloustieteen performatiivisuuden näkökulmasta. Neuvostoa tarkastellaan siten talouspolitiikkaan vaikuttavana eikä ainoastaan sitä ulkopuolelta tarkkailevana toimijana. Artikkelissa esitetään, että neuvoston perusteluissa on demokration kannalta kyseenalaisia piirteitä. Neuvoston tarvetta perustellaan kurinalaisemman finanssipoliitiikan tarpeella, joka on poliittinen tavoite eikä nouse itsestään selvästi tieteestä. Tätä tavoitetta ajetaan kuitenkin riippumattomuuden auktoriteetilla asettuen vastakkain demokraattisten tuhlailutaipumusten kanssa. Pyrkimyksenä voi siten nähdä olevan demokraattisen keskustelun kaventaminen määrittelemällä keskustelun lähtökohdaksi julkisen talouden kurinalaistamisen tarpeen. Neuvoston toimintaa ei kuitenkaan tule redusoida sen taustalla oleviin perusteluihin.

**Avainsanat:** talouspolitiikka, demokratia, asiantuntijuus

## JOHDANTO

Viimeaikaisena trendinä politiikassa on ollut pyrkimys tietopohjaiseen politiikkaan. Esimerkiksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyy ”lupaus tietopohjaisesta politiikasta” (Valtioneuvosto 2019, 11). Tietopohjaista politiikkaa on pyrkinyt edistämään myös esimerkiksi Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD (esim. 2010; 2020) sekä Valtioneuvoston kanslia (2011). Huoli politiikan tietopohjasta on tullut esiin myös puheessa totuudenjälkeisyydestä, joka hallitsi julkista keskustelua erityisesti vuoden 2016 jälkeen, kun Iso-Britannia ensin erosi Euroopan unionista ja myöhemmin samana vuonna Donald Trump valittiin Yhdysvaltain presidentiksi (totuudenjälkeisyydestä ks. Korvela ja Vuorelma 2017). Poliitiikan tutkimuksen näkökulmasta pyrkimys tietopohjaiseen päätöksentekoon nostaa esiin kysymyksen siitä, mitä ja kenen tietoa päätöksenteossa hyödynnetään. Poliitiikkaa ei voi perustaa mitenkään yksiselitteisesti faktoille, vaan olennaista on myös, miten faktoja tuotetaan ja millaisille faktoille, käsitteistöille, ymmärryksille ja näkökulmille päätöksenteko perustetaan (Sorsa 2016).

Yhteiskuntatieteellisistä tieteenaloista taloustieteelle on muodostunut merkittävä asema politiikan kehystämisessä neuvonannossa, valmistelussa ja arvioinnissa niin Suomessa kuin kansainvälisestikin (esim. Hirschman ja Berman 2014; Sorsa ja Eskelinen 2018; Ylönen ym. 2020). Taloustieteelliseen asiantuntemukseen nojaavan valtiovaraministeriön vahvan aseman (Murto 2014; Kantola ja Kananen 2013; Harjuniemi ja Ampuja 2019) lisäksi ekonomistit ovat usein edustettuina mediassa (Harjuniemi, Herkman ja Ojala 2015) ja hahmottelevat talous- ja yhteiskuntapolitiikan suuntaa erinäisissä selvitysryhmissä (esim. Vihriälä ym. 2020).

Taloustieteen asema yhteiskuntapolitiikan tietopohjassa vahvistui Suomessa vuonna 2014, kun maahan perustettiin Talouspolitiikan arviointineuvosto, jonka jäsenistä neljä viidestä, mukaan lukien puheenjohtaja, ovat taloustieteilijöitä. Tässä artikkelissa tarkastelen finanssipoliittisten neuvostojen ja siten myös Talouspolitiikan arviointineuvoston teoreettisia perusteluja. Näistä perusteluista tarkastelen niissä ilmenevää ymmärrystä demokraattisesta politiikasta ja demokraattisen politiikan toimijoista. Tutkimustehtävänä on siis selvittää, millaiset teoreettiset perustelut löytyvät finanssipoliittisten neuvostojen perustamisen taustalta ja millainen suhde neuvostojen perustelevalle ajattelulle on demokraattiseen politiikkaan. Neuvostojen teoreettiset perustelut ovat kansainvälisesti yhtenäiset, joten ne pätevät myös Talouspolitiikan arviointineuvoston tapaukseen. Tarkastelen kuitenkin myös spesifisti Suomessa esitettyjä perusteluja finanssipoliittisen neuvoston perustamiseksi.

Esitän artikkelissa, että finanssipoliittisten neuvostojen perusteluissa on demokratian kannalta kyseenalaisia piirteitä. Demokraattinen poliittinen prosessi nähdään perusteluissa osin haitallisena ja sen nähdään tuottavan julkiseen talouteen liikaa alijäämää ja velkaa. Finanssipoliittisten neuvostojen tarkoituksena on edistää kurinalaisempaa<sup>1</sup> julkistaloutta tuomalla poliitikoille riippumattomuuden auktoriteetin turvin ja julkisen keskustelun kautta painetta toteuttaa säästävää finanssipoliitiikkaa. Nykyistä kurinalaisemman julkisen talouden tavoittelu ei kuitenkaan ole kiistaton tai tieteestä suoraan nouseva tavoite. Siten neuvostojen perusteluissa on ristiriita oletetun riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä julkisen talouden kurinalaisuuden poliittisen tavoitteen välillä.

Artikkeli etenee seuraavasti. Ensiksi esittelen lyhyesti yleisellä tasolla finanssipoliittisia neuvostojen ja Talouspolitiikan arviointineuvostoa. Toiseksi esittelen artikkelin teoreettisen näkö-

kulman, joka muodostuu taloustieteen poliittisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia tarkastelevan kirjallisuuden pohjalta. Kolmanneksi esittelen artikkelin aineiston ja analyysissä hyödynnettävän menetelmällisen otteen. Tämän jälkeen siirryn tarkastelemaan neuvoston tarvetta perustelevia argumentteja ja näissä ilmenevää talousteoreettista näkökulmaa sekä siihen sisältyvää politiikkakäsitystä. Lopuksi vedän yhteen artikkelin johtopäätökset.

## FINANSSIPOLIITTISET NEUVOSTOT JA TALOUSPOLITIIKAN ARVIOINTINEUVOSTO

Riippumattomia finanssipoliittisia neuvostoja on perustettu erityisesti vuoden 2008 globaalien finanssikriisin jälkeen, ja niitä on Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) tietokannan mukaan tällä hetkellä 51 kappaletta 49 valtiossa (Davoodi ym. 2022). Finanssipoliittinen neuvosto on määritelty:

pysyväksi toimijaksi, jolla on lakisääteinen mandaatti arvioida julkisesti ja riippumattomasti hallituksen finanssipolitiikkaa, suunnitelmia ja onnistumista suhteessa makrotaloudellisiin tavoitteisiin, jotka liittyvät julkisen talouden pitkän aikavälin ja keskipitkän aikavälin kestävyteen ja muihin virallisiin tavoitteisiin. (Debrun ym. 2013, 8.)

Osaksi Euroopan unionin taloushallintaa neuvostot tulivat, kun vakaus- ja kasvusopimusta uudistava finanssipoliittinen sopimus vuodelta 2012 velvoitti unionin jäsenmaat huolehtimaan finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisen riippumattomasta valvonnasta (Eurooppa-neuvosto 2011). Euroopan unionilla on vuodesta 2015 lähtien ollut myös oma finanssipoliittinen neuvosto, Euroopan finanssipoliittinen komitea (European Fiscal Board), joka toimii Euroopan komission riippumattomana neuvoa-antavana elimenä.

Euroopan unionin sopimusten lisäksi finanssipoliittisten neuvostojen perustamisen taustalta löytyy taloustieteilijöiden ehdotuksia itsenäisten finanssipoliittisten toimielinten perustamisesta (esim. Ball 1997; Blinder 1997; Wren-Lewis 1996; von Hagen & Harden 1995). Myös kansainväliset järjestöt, kuten OECD ja IMF ovat tukeneet neuvostojen perustamispyrkimyksiä (esim. OECD 2014; Debrun ym. 2013). Globaalisti neuvostojen määrä on suurin piirtein kaksinkertaistunut vuoteen 2010 verrattuna, ja ilmiö on levinnyt kehittyneistä talouksista myös niin sanottuihin nouseviin talouksiin, kun esimerkiksi Brasilia, Costa Rica ja Chile ovat perustaneet finanssipoliittiset neuvostonsa viimeisen viiden vuoden aikana (Davoodi ym. 2022).

Ajatuksena finanssipoliittisten neuvostojen perustamisessa on ollut soveltaa hyväksi katsottuja kokemuksia keskuspankkien itsenäisyydestä finanssipolitiikkaan. Aloitteita onkin tehty sekä itsenäisen keskuspankin kaltaisista finanssipoliittista toimivaltaa omaavista (esim. Ball 1997; Blinder 1997; Larch & Braendle 2018) että muodollista toimivaltaa vailla olevista neuvostoista, ”finanssipolitiikan vahtikoirista” (esim. Hyytinen ym. 2012). Olemassa olevista neuvostoista kaikki noudattavat jälkimmäistä mallia eivätkä siis tee finanssipoliittisia päätöksiä vaan pyrkivät vaikuttamaan niihin julkisen keskustelun kautta.

Suomessa Euroopan unionin velvoittama finanssipolitiikan sääntöjen valvonta annettiin Valtiontaloudellisen tarkastusviraston vastuulle (ks. Jaakkola ym. 2016). Samalla perustettiin

kuitenkin erillinen ja laajemman mandaatin omaava Talouspolitiikan arviointineuvosto. Esimerkiksi OECD (2020, 12) käsittelee sekä Valtiontalouden tarkastusvirastoa että Talouspolitiikan arviointineuvostoa finanssipoliittisina neuvostoina. Lisäksi Talouspolitiikan arviointineuvoston perustamista edelsi keskustelu riippumattoman finanssipoliittisen neuvoston perustamisesta Suomeen. Tämän vuoksi on perusteltua tarkastella arviointineuvostoa finanssipoliittisena neuvostona.

Talouspolitiikan arviointineuvoston tehtävänä on talouden tilan ja harjoitetun talouspolitiikan tieteellinen ja riippumaton arviointi. Neuvostoon kuuluu viisi jäsentä, joista yksi toimii puheenjohtajana. Jäsenistä neljä edustavat taloustieteen eri osia ja viides jäsen edustaa muita yhteiskuntatieteitä. Lisäksi yksi jäsenistä edustaa kansainvälistä tiedeyhteisöä. Neuvoston keskeisin toiminta koostuu vuosittain julkaistavasta raportista, joka käsittelee istuvan hallituksen talouspolitiikkaa. Neuvoston työkieli on englanti, mutta raporteista julkaistaan suomenkielinen käännös. Raportin lisäksi neuvosto on julkaissut muistioita ja antanut lausuntoja hallitukselle (esim. Orjasniemi 2017; Talouspolitiikan arviointineuvosto 2022b). Neuvoston jäsenet ovat myös vapaita kommentoimaan talouspolitiikkaa omissa nimissään.

Valtioneuvoston asetuksen (61/2014) mukaan arviointineuvoston tehtävänä on arvioida erityisesti:

1. talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta
2. talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta
3. talouspolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua
4. talouspolitiikan eri osa-alueiden yhtensovittamista ja kytkentöjä yhteiskuntapolitiikan muihin osa-alueisiin
5. talouspolitiikan onnistumista erityisesti taloudellisen kasvun ja vakauden, työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyuden kannalta
6. talouspolitiikan instituutioiden ja julkisen talouden rakenteiden tarkoituksen mukaisuutta

Neuvoston mandaatti mahdollistaa siten myös talouspolitiikan tavoitteiden arvioinnin, mikä mahdollistaa kannanotot talouspolitiikan keinojen lisäksi myös talouspolitiikan suunnasta. Lisäksi vaikka arviointineuvostosta kaavailtiin kansainvälisen keskustelun mukaisesti nimenomaan finanssipoliittista neuvostoa, neuvoston mandaattiin kirjattiin laajemmin talouspolitiikan arviointi. Talouspolitiikkaan voidaan sisällyttää huomattavasti finanssipoliitiikkaa laajempi kirjo politiikan eri lohkoja. Kyse on myös poliittisista määrittelykamppailuista, kun politiikan lohkoja kehystetään osana talouspolitiikkaa, jolloin politiikan muut kuin taloudelliset päämäärät voivat jäädä toissijaisiksi (ks. esim. Elomäki 2021; Perkiö 2020). Neuvosto onkin raporteissaan kommentoinut finanssipoliitiikan lisäksi esimerkiksi koulutuspolitiikkaa (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2018, 90–121; Talouspolitiikan arviointineuvosto 2022a, 97–99). Koulutuspolitiikan kehystäminen talouspolitiikkana voi edelleen vahvistaa koulutuspolitiikan roolia nimenomaan talouden palvelijana (ks. esim. Tervasmäki ja Tomperi 2018; Poutanen 2022).

Neuvoston jäsenet ovat yliopistosektorin toimijoita (yleensä professoreja) ja jatkavat akateemisissa toimissaan arviointineuvoston jäsenyyden ohella. Päätös ottaa neuvostoon nimenomaan

akateemisia jäseniä heijastaa kenties neuvostoon keskeisesti liitettyä riippumattomuuden ihanetta (Calmfors 2010, 147). Valtioneuvoston asetuksen (61/2014) mukaisesti yliopistojen taloustieteen laitokset valitsevat neuvoston taloustiedettä edustavat jäsenet ja muuta yhteiskuntatiedettä edustavan jäsenen valitsee Suomen Akatemia. Neuvosto institutionalisoi siis nimenomaan akateemisen taloustieteellisen tiedeyhteisön äänen talouspolitiikan arvioinnissa.

## TALOUSTIEDE YHTEISKUNTAA OHJAAMASSA

Taloustieteilijöiden ja taloustieteen vahva rooli yhteiskunnan ja politiikan ohjaamisessa on tunnistettu yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa laajasti (ks. esim. Elomäki 2021; Fourcade 2009; Hirschman & Berman 2014; Sorsa & Eskelinen 2018; Ylönen ym. 2020). Ville-Pekka Sorsan ja Teppo Eskelisen mukaan elämme teknotaloudellisessa kapitalismissa, jossa taloustieteellä on konstitutiivisen tiedon asema. Konstitutiivinen tieto viittaa tietoon, joka ei ainoastaan kuvaa todellisuutta, vaan ”tekee jonkinlaisen todellisuuden muodostamisen mahdolliseksi”. (Sorsa & Eskelinen 2018, 80, 86.) Taloustieteilijöiden asemaa eri yhteiskunnissa tutkinut sosiologi Marion Fourcade (2009, 1) on todennut, että ”taloustieteilijät ovat kaikkialla”.

Historiallisesti taloustieteilijöiden aseman voimistuminen poliittisen päätöksenteon ohjaamisessa ajoittuu toisen maailmansodan jälkeiseen valtiovetoisen jälleenrakennuksen aikaan (Earle ym. 2017, 16; Suomen osalta ks. Heinonen ja Pekkarinen 1998). Sota-ajan resurssien mobilisaatioon kehitetyt kansantulolaskelmat loivat ajatuksen taloudesta (*the economy*) tietyllä alueella tapahtuvan kulutuksen, jakelun ja tuotannon kokonaisuutena, mikä avasi tilaa tähän kohdistuvalle asiantuntemukselle (Mitchell 1998). John Maynard Keynesin nimeen liitetyn modernin makrotaloustieteen synty, talouden kasvun nousu politiikan keskeiseksi päämääräksi, modernin, uusklassiseen paradigmaan nojaavan taloustieteen vakiintuminen sekä valtiovetoinen sota- ja suunnittelutalous loivat kontekstin, jossa taloustieteilijät nostettiin poliittisen päätöksenteon ytimeen (Schmelzer 2016; Earle ym. 2017, 16–17, 92–98).

Taloustieteen yhteiskunnallisia vaikutuksia on tutkittu esimerkiksi taloustieteen performatiivisuuden kirjallisuudessa (esim. Callon 1998; Mackenzie ym. 2008; Eskelinen ja Sorsa 2012; Sorsa ja Eskelinen 2018; Tiikkainen ja Virtanen 2021). Lähtökohtana tässä tutkimussuunnassa on, että taloustieteellinen tieto ei ainoastaan kuvaa tutkimuskohdettaan vaan osallistuu myös sen muokkaamiseen tietynlaiseksi (Sorsa ja Eskelinen 2018, 79). Poliitiikan tutkimuksen näkökulmasta tämä avaa kiinnostavan tutkimustilan. Jos taloustieteen pohjalta rakennetaan yhteiskuntaa, politiikan tutkimuksessa voidaan kysyä, *millaista* yhteiskuntaa sen pohjalta rakennetaan. Sorsan ja Eskelisen (emt.) mukaan performatiivisuuden tutkimus on jäänyt usein taloustieteen yhteiskunnallisen vaikutuksen olemassaolon toteamisen tasolle ja jättänyt huomiotta, miten performatiivisuus on organisoitu, eli taloustieteen kytkennät yhteiskunnan instituutioihin ja näiden kytkentöjen yhteiskunnalliset seuraukset ovat jääneet arvioinneissa syrjään. Philip Mirowski ja Edward Nik-Khah (2008) kritisoivat performatiivisuuden kirjallisuutta myös liiallisesta taloustieteen korostamisesta yhteiskunnallisten valtasuhteiden sijaan.

Taloustieteen vaikutuksia politiikkaan on tutkittu myös politiikkaideoita tarkastelevassa kirjallisuudessa (ks. esim. Hall 1989; Blyth 2002; Blyth 2017; Mandelkern 2015). Taloustieteellisten

ideoiden roolia on tarkasteltu esimerkiksi 1930-luvun suuren laman ja toisen maailmansodan jälkeisessä keynesiläisessä käänteessä (Hall 1989; Blyth 2002, 49–125) sekä tätä 1970-luvulta alkaen seuranneessa uusliberaalissa tai monetaristisessa käänteessä (Blyth 2002, 126–250; Chernomas ja Hudson 2017). Robert Chernomas ja Ian Hudson kiinnittävät kirjassaan *The Profit Doctrine – Economists of the Neoliberal Era* (2017) huomiota siihen, että politiikkaa ohjaamaan valikoituivat uusliberaalissa käänteessä taloustieteelliset ideat tai teoriat, jotka tukivat yritysten voittojen kasvua. Vaikka ideoiden politiikkaseurauksia ei tule redusoida niiden hyödyllisyyteen yritysten voitoille, on Chernomasin ja Hudsonin huomio tärkeä korostaessaan, että kapitalistisen talouden ja yhteiskunnan valtasuhteet vaikuttavat siihen, millaiset teoriat tai ideat saavat jalansijaa politiikassa.

Suomen kontekstissa esimerkiksi finanssikriisin jälkeistä talouspolitiikkaa on selitetty valtavirtaiseen taloustieteeseen pohjaavalla talouspoliittisella ajattelulla, jossa tuotannon taso määrittyy pitkällä aikavälillä vain tarjontatekijöiden, työn tarjonnan ja työn tuottavuuden perusteella (Ahokas ja Holappa 2014). Timo Harjuniemi ja Marko Ampuja (2019) ovat korostaneet valtiovarainministeriön roolia vakiintuneena instituutiona finanssikriisin jälkeisessä talouspolitiikassa. Niin ikään taloustieteellisen asiantuntemuksen vahvaa roolia kotimaisessa politiikassa korostaa taloustieteilijöiden laskelmiin perustuvan julkisen talouden kestävyysvajeen politiikkaidean keskeinen asema politiikan ohjaamisessa. Kestävyysvajeen käsitteen tarkoituksena on kuvastaa väestön ikääntymisen aiheuttamaa painetta julkisen talouden kestävyydelle. Alun perin Euroopan komissiolta peräisin oleva käsite nousi kotimaiseen keskusteluun valtiovarainministeriön julkaisemien raporttien myötä 2010-luvun taitteessa. (Ks. Sorsa 2014.) Taloustieteellisen asiantuntemuksen asema on ollut Suomessa keskeinen myös veropolitiikassa (Ylönen ym. 2020).

Arviointineuvoston perustaminen vahvistaa osaltaan myös taloustieteen jo ennestään vahvaa asemaa päätöksenteon tietopohjassa. Tässä artikkelissa tarkastelen finanssipoliittisia neuvostoja ja Talouspolitiikan arviointineuvostoa taloustieteen organisoidun performatiivisuuden (ks. Sorsa ja Eskelinen 2018) näkökulmasta. Yhdyn kuitenkin Mirowskin ja Nik-Khahin (2008) performatiivisuusteoriaa kohtaan esittämään kritiikkiin siinä, että taloustieteen yhteiskunnallisia vaikutuksia tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon yhteiskunnalliset valtasuhteet, joiden puitteisissa taloustiede ja taloustieteilijät toimivat.

Siten finanssipoliittisia neuvostoja ei voi palauttaa taloustieteellisiin teorioihin, vaan olennaista neuvostojen perustamisessa on myös niiden kytkentä julkisen velan hallintaan ja Euroopan unionin talouspolitiikkaa säätelevään kokonaisuuteen (ks. esim. Miettinen 2019), jotka eivät palaudu talusteorioihin. Finanssipoliittisten neuvostojen perustamista ovat ajaneet kansainväliset järjestöt, kuten IMF sekä Euroopan unionin instituutiot. IMF ja Euroopan unioni ovat molemmat ajaneet budjettikuria keskeisenä talouspolitiikan päämääränä viime vuosikymmeninä (esim. Ylönen ja Remes 2015). Ajatus neuvostoista kurinalaisen julkistalouden edistäjinä kytkee siis neuvostot vallitseviin valtasuhteisiin, joissa julkistalouden kurinalaisuus on jo ennen neuvostoja ollut talouspolitiikan keskiössä.

On kuitenkin siitä huolimatta perusteltua tarkastella neuvostoja taloustieteen performatiivisuuden näkökulmasta siinä merkityksessä, että taloustiede ei ainoastaan kuvaa tutkimuskohdettaan, vaan myös vaikuttaa siihen. Neuvostot institutionalisoivat taloustieteen performatiivisuuden kahdella tasolla. Yhtäältä neuvostot itsessään ovat itsessään talusteoreettisin perusteluin

perustettuja instituutioita. Toisaalta ainakin Talouspolitiikan arviointineuvosto nojaa toiminnassaan vahvasti taloustieteeseen ja pyrkii siltä pohjalta myös vaikuttamaan harjoitettuun talouspolitiikkaan.

Talouspolitiikan arviointineuvosto onkin tullut merkittäväksi osaksi Suomen talouspoliittista keskustelua. Neuvoston vuosittain julkaisemista raporteista on raportoitu kohtuullisen laajasti mediassa ja esimerkiksi valtiovarainministerit ovat ottaneet raportteihin kantaa (ks. esim. Luukka 26.1.2016; Suomenmaa 29.1.2020; Isotalus 28.1.2022). Tarkastelen artikkelissa, millainen käsitys demokraattisesta politiikasta ja sen toimijoista neuvoston talousteoreettisissa perusteluissa ilmenee.

## AINEISTO JA MENETelmä

Artikkelin aineisto koostuu finanssipoliittisia neuvostoja esittävästä ja niiden tehtäviä ja perusteluja pohtivista teksteistä. Teksteistä kotimaiset edeltävät Talouspolitiikan arviointineuvoston perustamista Suomeen, ja loput edustavat kansainvälistä keskustelua.

Kotimaisista teksteistä keskeisiä ovat neljästä osasta<sup>2</sup> koostuva valtioneuvoston kanslian raportti *Finanssipoliittikan instituutiot* (2010) sekä neljän taloustieteen professorin, Ari Hyytisen, Matti Pohjolan, Jukka Pirttilän ja Roope Uusitalon *Kansantaloudelliseen aikakauskirjaan* kirjoittama ”Ehdotus finanssipoliittisen neuvoston perustamiseksi” (Hyytinen ym. 2012). Teksti on julkaistu *Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa* ja se perustuu kirjoittajien valtiovarainministeri Jutta Urpilaiselle aiemmin valtiovarainministeriön taloustieteellisen neuvoston jäsenenä laatimaan muistioon. Myös tätä tekstiä voi siten pitää merkittävänä Talouspolitiikan arviointineuvoston perustamisen valmistelun kannalta. Lisäksi merkittävänä voi pitää valtiovarainministeriön vakausyksikön päällikkö Sami Yläoutisen (2011) tekstiä *Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa*.

Kansainvälinen kirjallisuus finanssipoliittisista neuvostoista on melko runsasta. Keskustelu itsenäisistä finanssipoliittisista toimielimistä käynnistyi 1990-luvulla, kun taloustieteilijät eri maissa esittivät itsenäisten finanssipoliittisten toimielinten perustamista. Keskustelussa on alusta asti ollut mukana ehdotuksia muodollista toimivaltaa omaavista instituutioista (Ball 1997; Blinder 1997) sekä neuvoa-antavista, vailla muodollista toimivaltaa olevista instituutioista (Wren-Lewis 1996). Muodollista toimivaltaa omaavia instituutioita ei ole perustettu, joten valtaosa tuoreemmasta kirjallisuudesta käsittelee muodollista finanssipoliittista toimivaltaa vailla olevia ”finanssipoliittikan vahtikoiria” (ks. kuitenkin Larch ja Braendle 2018; Basso ja Costain 2018). Keskustelua neuvostoista on käyty kansainvälisten järjestöjen, kuten IMF:n (Debrun ym. 2007; Debrun ym. 2013; Beetsma ym. 2018; Davoodi ym. 2022), OECD:n (Hagemann 2011; OECD 2014; 2020) ja EU:n toimielinten, kuten Euroopan komission (Jankovics ja Sherwood 2017) ja Euroopan keskuspankin (Beetsma ym. 2017) julkaisuissa, sekä tieteellisissä aikakauslehdissä (Calmfors 2003; Wyplosz 2005; 2008; Calmfors ja Wren-Lewis 2013; Larch ja Braendle 2018). Finanssipoliittisista neuvostoista on julkaistu myös kirjoja, joiden kirjoittajina on johtavia makrotaloustieteilijöitä (Kopits 2013; Beetsma ja Debrun 2018).

Analysoin teksteistä niissä esiintyvää ymmärrystä demokraattisesta politiikasta ja sen toimijoista taloustieteen performatiivisuuden näkökulmasta. Tarkastelen siis, millaisen teoreettisen

diskurssin puitteissa demokraattista politiikkaa ja sen toimijoita teksteissä käsitellään. Neuvoston tarkoituksena on julkisen keskustelun kautta vaikuttaa harjoitettuun politiikkaan. Sen vuoksi on demokratian kannalta tärkeää tarkastella, millainen suhde demokraattiseen politiikkaan neuvostojen teoreettisia perusteluita ohjaa. Näitä diskursseja analysoimalla kyetään hahmottamaan myös neuvoston omaa asemaa suhteessa demokraattiseen politiikkaan. Käsittelen siten Talouspolitiikan arviointineuvostoa ja finanssipoliittisia neuvostoja talouspolitiikkaan vaikuttavina eikä ainoastaan sitä ulkopuolelta tarkkailevina toimijoina.

Neuvostoilla on erilaisia mandaatteja ja resursseja, ja keskustelussa esiintyy erilaisia näkökulmia neuvostojen tehtävistä. Poliittikkäksitykseltään neuvostojen perusteluita ohjaava teoreettinen näkökulma kuitenkin yhdistää kaikkia tekstejä. Keskityn tässä artikkelissa tähän keskusteluun ja neuvostojen perusteluita yhdistävään piirteeseen eroavaisuuksien sijaan. Nostan kotimaisesta keskustelusta havainnollistavia sitaatteja, mutta tuen analyysia viittauksilla kansainväliseen keskusteluun, joka on siten myös osa artikkelin primaariaineistoa. Neuvostojen rationaliteetti kurinalaisen finanssipoliittikan edistäjinä on yhteinen koko keskustelulle, mutta nostan aineistosta esiin myös joitakin spesifejä Suomen kontekstissa esitettyjä argumentteja, kuten kestävyysvajeen roolin finanssipoliittisen neuvoston perustamisen perusteluna.

Tekstien valikoimisessa analyysiin olen painottanut kotimaisia tekstejä, joista olen valinnut kaikki merkittävät avaukset finanssipoliittisista neuvostoista, vaikka kotimaisia tekstejä määrällisesti onkin kansainvälistä keskustelua edustavia tekstejä vähemmän. Kansainväliset tekstit on valittu seuraamalla kotimaisten tekstien lähteitä sekä hakemalla finanssipoliittisia neuvostoja koskevaa kirjallisuutta relevanteista tietokannoista. Olen keskittynyt kirjallisuudessa esiintyvään ymmärrykseen demokraattisesta poliittisesta prosessista – ymmärrykseen, jonka yleisesti jaetun luonteen tekstit itsekkin tiedostavat. Valikoidut tekstit edustavat niin akateemista kirjallisuutta kuin kansainvälisten järjestöjen julkaisujakin. Kansainvälisten tekstien osalta keskityn tähän yleiseen kaikkia tekstejä yhdistävään poliittikkäksitykseen, mutta kotimaisista teksteistä nostan esiin myös joitakin kotimaisen kontekstin erityispiirteitä.

## **FINANSSIPOLITIIKAN SÄÄNNÖT, FINANSSIPOLIITTISET NEUVOSTOT JA JULKISEN VELAN ONGELMA**

Finanssipoliittisten neuvostojen perustamisen keskeisimpänä perusteluna voidaan pitää niiden oletettua vaikutusta finanssipoliittikan kurinalaisuuteen (ks. esim. Calmfors ja Wren-Lewis 2013; Debrun ym. 2007; Debrun ym. 2013; Beetsma ja Debrun 2018). Valtioneuvoston kanslian raportin tiivistelmässä todetaan, että ”[k]olmen asiantuntijan kirjoituksen varaan rakentuva raportti osallistuu ajankohtaiseen keskusteluun keinoista finanssipoliittikan kurinalaisuuden lisäämiseksi.” Hyytisen ja kanssakirjoittajien (2012, 251) mukaan ”[k]eskeinen syy finanssipoliittisten neuvostojen tai muiden finanssipoliittikan vahtikoirien perustamiselle on ollut poliittisen järjestelmän taipumus tuottaa julkiseen talouteen alijäämää.” Myös Yläoutinen (2011, 51) kirjoittaa, että ”useimmiten niiden perustehtävänä on ollut parantaa budjettikuria.” Neuvostot kytkeytyvät siten laajempaan keskusteluun julkisen talouden kurinalaisuutta edistävästä finanssipoliittikan instituutioista (Emt.; Pekkarinen ja Sinko 2010, 12).



Finanssipoliittisten neuvostojen teoreettiset perustelut juontavat juurensa finanssipoliitiikan instituutioita käsittelevästä taloustieteellisestä kirjallisuudesta. Tässä kirjallisuudessa julkista velkaantumista on selitetty poliittisilla ja institutionaalisilla tekijöillä (ks. esim. Alesina ja Tabellini 1990; Poterba ja von Hagen 1999; Molander 2001). Havaintojen pohjalta on pyritty vaikuttamaan näihin poliittisiin ja institutionaalsiin tekijöihin niin, että ne tukisivat kurinalaista julkistaloutta. Finanssipoliittiset neuvostot ovat siis jatkumoa näille pyrkimyksille.

Kurinalaisuutta edistävinä instituutioina finanssipoliittisia neuvostoja ovat edeltäneet finanssipoliittiset säännöt. Suomessa tällaisista säännöistä keskeisiä ovat hallituskaudeksi määritettävät menokehykset sekä Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen velkaa ja alijäämää koskevat säännöt, joiden mukaan julkisen talouden alijäämä ei saa olla suurempi kuin kolme prosenttia bruttokansantuotteesta ja velka suhteessa bruttokansantuotteeseen ei saa ylittää 60 prosenttia.

Finanssipoliitiikan säännöt ovat osoittautuneet muuttuvissa olosuhteissa kuitenkin ongelmallisiksi. Keskeinen dilemma koskee sääntöjen uskottavuutta ja joustavuutta. Sääntöjen uskottavuus vaatisi säännöiltä pysyvyyttä, mutta joustavuus edellyttää mahdollisuutta reagoida suhdannetilanteen muutoksiin (Pekkarinen ja Sinko 2010, 12). Kun koronaviruspandemia laittoi koko maailmantalouden polvilleen keväällä 2020, finanssipoliitikkaa rajoittavat säännöt pantiin väliaikaisesti kokonaan hyllylle. Euroopan unionissa tämä tarkoitti valtioiden velkaa ja alijäämää sääntelevistä kriteereistä luopumista poikkeuslausekkeen nojalla. Suomessa lisäksi poikettiin menokehyksistä näissä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Venäjän hyökkäys Ukrainaan keväällä 2022 lisäsi jälleen läntisten talouksien vaikeuksia ja sai Euroopan komission edelleen lykkäämään finanssipoliittisiin sääntöihin palaamista.

Sääntöjen tarkoituksena on ollut varmistaa julkistalouden kurinalaisuus ja turvata sen kestävyys. Olosuhteiden vaihdellessa on kuitenkin keskusteltu laajasti sääntöjen uudistamisen tarpeesta. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) järjesti lokakuussa 2021 keskustelutilaisuuden EU:n finanssipoliittisten sääntöjen tulevaisuudesta. Myös valtiontalouden kehysten uudistamisesta on keskusteltu (Tanninen ja Tuomala 2022; Laina 2022). Sääntöjen uudistamisen yhteydessä on keskusteltu myös sääntöjen tukemisesta ja jopa korvaamisesta riippumattomalla julkisen talouden kestävyuden analyysillä (Blanchard, Leandro ja Zettelmeyer 2021; De Grauwe 2021). Esimerkiksi Helsingin yliopiston työelämäprofessori Vesa Vihriälä (2021, dia 9) totesi esityksessään VTV:n tilaisuudessa, että kaikissa hänen käsittelemissään sääntöjen uudistusehdotuksissa esitettiin suurempaa roolia riippumattomille finanssipoliittisille arviointielimille.

Finanssipoliittisten neuvostojen tarvetta onkin perusteltu sääntöjen joustavuuden ja uskottavuuden dilemmasta seuraavalla tulkinnanvaraisuudella (Wyplosz 2005; Calmfors ja Wren-Lewis 2013, 656). Neuvostojen on ajateltu pystyvän edistämään julkistalouden kurinalaisuutta silloinkin, kun sääntöjen tulkinnanvaraisuus mahdollistaa kurinalaisuudesta poikkeamisen sääntöjä rikkomatta: ”Riippumatonta finanssipoliitiikan arviointi-instituutiota on esitetty yhdeksi keinoksi estää finanssipoliitiikan kurinalaisuuden heikentyminen ja koko säännösten vesittyminen tällaisen tulkinnanvaraisuuden seurauksena.” (Pekkarinen ja Sinko 2010, 22.)

## VALTION EPÄONNISTUMINEN, JULKISEN VALINNAN TEORIA JA DEMOKRATIA

Suomen kontekstissa finanssipolitiikan kurinalaisuus tiivistyy usein huoleen julkisen talouden kestävyysvajeesta. Kestävyysvajeella perusteltiin myös finanssipoliittisen neuvoston tarvetta Suomessa:

Suomen pitkän aikavälin finanssipolitiikan kannalta keskeistä on kestävyysvajeongelman ratkaisu. Kestävyysvajeen seurannan lisäksi neuvoston tulisi arvioida laskelmien teko tapaa, niissä käytettyjen oletusten valintaa sekä tarvetta varautua perusennusteen lisäksi vaihtoehtoihin kehityskulkuihin. (Hyytinen ym. 2012, 253.)

Kestävyysvaje näyttäytyy siis ongelmana, joka on vaikea ratkaista poliittisen prosessin avulla, koska poliittinen prosessi nähdään taipuvaisena tuottamaan jatkuvaa alijäämää julkiseen talouteen:

Kestävyysvajeen olemassaolo lienee kaiken kaikkiaan kiistaton tosiasia, vaikka sen suuruudesta vallitsee huomattavaa epävarmuutta. Poliittisesti merkittävää on, että julkisen rahoituksen turvaava päätöksenteko on vaikeutumassa. Seuraavissa eduskuntavaaleissa ääntään käyttävien enemmistö ovat eläkeläisiä. Ikääntyneen väestön kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat eläkkeiden ohella hoiva- ja hoitopalvelujen laatu sekä riittävyys. Tulevat sukupolvet eivät ole poliittisessa päätöksenteossa edustettuina ja nuoret ovat aliedustettuina, mikä voi vinouttaa yhteiskunnallista päätöksentekoa ikääntyneiden eduksi ja samalla myös talouskasvua hidastavasti. – – Nyt kohdistuu aiempaakin suurempia vaatimuksia hallituksen toimintakykyyn ja parlamentaariseen päätöksentekoon. (Korkman 2010, 41.)

Alijäämätaipumukselle löytyy finanssipolitiikan instituutioiden kirjallisuudesta erilaisia selityksiä. Tällaisia ovat poliitikkojen ja äänestäjien heikko ymmärrys budjettirajoitteesta, poliitikkojen oman edun tavoittelu, lyhytnäköisyys, ajallinen epäjohtonmukaisuus ja yhteisten varojen (*common pool*) liikakäytön ongelma. Jos äänestäjät esimerkiksi tietävät julkisen talouden tilasta vähemmän kuin poliitikot, poliitikot voivat hyödyntää tätä epäsuhtaa käyttämällä rahaa kestävästi ja luomalla näin itselleen kannatusta vaaleissa. Lyhytnäköisyys voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että poliitikot eivät välitä alijäämien tulevista seurauksista yhtä paljon kuin äänestäjät, koska olettavat valtakautensa päättyvän ennen sitä. Ajallinen epäjohtonmukaisuus viittaa siihen, että pitkän aikavälin preferenssit eroavat lyhyen aikavälin preferensseistä, jolloin sitoumuksista pitkän aikavälin näkökulmasta kestävään politiikkaan livetään lyhyen aikavälin hyötyjen saavuttamiseksi. Yhteisten varojen liikakäyttö eli niin sanottu *common pool* -ongelma tarkoittaa eturyhmien keskinäisestä kilpailusta juontuvaan kokonaisuuden kannalta liialliseen varainkäyttöön. Eturyhmät pyrkivät haalimaan itselleen rahaa, mikä johtaa kokonaisuuden tasolla liialliseen yhteisten varojen käyttöön. (Calmfors 2010, 131–132; Calmfors ja Wren-Lewis 2013, 656–659.)

Yhteistä näille selityksille on niiden taipumus nähdä liiallisen velkaantumisen johtuvan siitä, että joko poliitikot tai sekä poliitikot että äänestäjät toimivat jollain tavalla yleisen edun vastaisesti omaa etua tavoitellessaan. Yläoutinen (2011, 51) kirjoittaa: ”Erityisesti on painotettu

poliittisia paineita, joita demokraattisesti valitut hallitukset kohtaavat.” Alijäämätaipumuksen syynä näyttää siis olevan demokraattinen politiikka, mitä pidetään siksi osin haitallisena.

Millainen ymmärrys demokratiasta finanssipoliittisten neuvostojen perusteluihin sisältyy? Finanssipoliittisia neuvostoja perusteleva teoreettinen näkökulma on yhteneväinen julkisen valinnan teorian kanssa. Julkisen valinnan teoria tarkastelee poliittisten toimijoiden ja virkahenkilöiden toimintaa markkinavalinnoille analogisena oman edun maksimointina. Johtopäätöksenä usein on valtion epäonnistuminen (*government failure*, vrt. *market failure*) eli jonkinlainen häiriö taloudessa, joka seuraa poliitikkojen ja virkahenkilöiden päätöksistä. Julkisen valinnan teoriaan nojaavat analyysit nousivat 1970- ja 1980-luvuilla selittämään OECD-maissa kasvanutta julkista velkaantumista (Schäfer ja Streeck 2013, 8–9). Niin sanotun julkisen rahoituksen (*public finance*) teoriaperinteen mukaan ongelmana oli valtion kyky kerätä tarpeeksi veroja kasvavien tarpeiden rahoittamiseksi. Julkisen valinnan teoria määritteli ongelman uudelleen: kyse ei ollutkaan kyvyttömyydestä kerätä varoja yksityiseltä sektorilta vaan liiallisista vaatimuksista yksityiselle sektorille. (emt. 7–8.)

Julkisen valinnan teoria oli osa sitä talouspoliittisten ideoiden ja teorioiden kokonaisuutta, joka 1970-luvun stagflaatiokriisin olosuhteissa alkoi ohjata talouspolitiikkaa pois päin toisen maailmansodan jälkeen vallinneesta valtiovetoisesta keynesiläisyydestä. Teorioiden yhteinen piirre oli valtion näkeminen ongelmana. Monetarismi, rationaaliset odotukset ja julkisen valinnan teoria esittivät, että valtio ei kyennyt hallitsemaan suhdanteita, kuten keynesiläinen oppi oletti, ja lisäksi demokraattinen valtio nähtiin taipuvaisena toimimaan epäoptimaalisesti aiheuttaen inflaatiota talouteen lyhyen aikavälin hyötyihin keskittymisen vuoksi. (Blyth 2002, 139–151.) Rune Moller Stahl (2021) esittääkin, että näillä uusliberalismiin kytkeytyvillä talousteorioilla pyrittiin kritisoidaan nimenomaan valtion demokraattista luonnetta pelkän abstraktin valtiokritiikin sijaan. Stahl (emt., 408–409) tarkasteleekin näitä pelkkien talousteorioiden sijaan myös politiikan teorioina.

Rahapolitiikan alueella politiikan epäonnistumista pyrittiin korjaamaan siirtämällä vastuu rahapolitiikan toteutuksesta itsenäisille keskuspankeille. Demokraattisesti valittujen poliitikkojen käsissä rahapolitiikan nähtiin kärsivän inflaatiotaipumuksesta (*inflation bias*), koska poliitikkojen arvaamattomuus johti inflaatio-odotusten nousuun. Odotusten vakauttamiseksi ja uskottavuuden takaamiseksi rahapolitiittinen päätöksenteko siirrettiin teknokraattisesti toimiville keskuspankeille. Finanssipoliitikassa ongelmana on nähty yllä jo mainittu alijäämätaipumus. (ks. esim. Beetsma ja Debrun 2018, 1–2.) Neuvostot ovatkin, kuten todettua, saaneet innoituksensa itsenäisistä keskuspankeista (ks. esim. Emt.; Wyplosz 2005; Pekkarinen ja Sinko 2010, 23; Korkman 2010, 49–50).

Finanssipoliittisia neuvostoja perustelevassa kirjallisuudessa demokraattinen politiikka nähdään siis haitallisena, koska se aiheuttaa vääristymiä julkiseen talouteen. Ratkaisuna tähän tarjotaan 1) finanssipoliitiikan delegoimista riippumattomalle toimielimelle 2) finanssipoliittisten valintojen rajoittamista ennalta asetetuilla säännöillä ja 3) julkisen keskustelun kautta finanssipoliitiikan kurinalaisuutta edistäviä neuvostoja (ks. esim. Beetsma ja Debrun 2018, 1). Ensimmäinen näistä on todettu poliittisen hyväksyttävyyden kannalta ongelmalliseksi (Korkman 2010, 50) ja poliittisesti epärealistiseksi (Calmfors 2010, 137). Kuitenkin vielä viime aikoinakin on ehdotettu finanssipoliitiikan delegoimista asiantuntijoille rahapolitiikan mallin mukaisesti. Esimerkiksi Euroopan finanssipoliittisen komitean sihteeristön päällikkö Martin

Larch sekä Sveitsin liittovaltion taloudellinen neuvonantaja ja Baselin yliopiston tutkija Thomas Braendle ovat ehdottaneet finanssipolitiikan suhdannepoliittisen osuuden delegoimista kansallisille finanssipoliittisille neuvostoille. Alijäämätaipumuksen hillitsemisen lisäksi delegoiminen parantaisi heidän mukaansa Euroopan talous- ja rahaliiton makrotalouspoliittista koordinaatiota. (Larch ja Braendle 2018.) Finanssipoliittiset säännöt taas kärsivät edellä mainitusta uskottavuuden ja joustavuuden välisestä dilemmasta, joten neuvostot nähdään tarpeellisenä tukena säännöille.

Finanssipoliittisten neuvostojen tarkoituksena onkin toimia julkisen keskustelun kautta ja ”lisäämällä finanssipoliittista läpinäkyvyyttä parantaa hallitusten vastuullisuutta ja siten tehdä poliitikkojen oman edun tavoittelusta vaikeampaa.” (Calmfors 2010, 138). Korkmanin (2010, 63) mukaan neuvostojen ”[p]erimmäinen pyrkimys on demokratian toimivuuden edistäminen.” Toimivuutta edistää se, ”että kansalaisilla on hyvät mahdollisuudet arvioida hallituksen finanssipolitiikan tavoitteiden ja tehtyjen ratkaisujen järkevyyttä.” Neuvostojen perustelut eivät siten ole suinkaan yksiselitteisen ongelmallisia demokratian kannalta. Läpinäkyvyyden parantaminen ei kuitenkaan näytä tarkoittavan niinkään tutkimustiedon tuomista päätöksentekoon erilaisista näkökulmista, vaan pikemminkin finanssipolitiikan kurinalaisuuden edistämistä tuomalla politiikasta riippumattomaksi mielletty näkemys julkiseen keskusteluun. Tarkoituksena on vaikuttaa harjoitettavan politiikan valitsemisen perusteisiin: ”Artikkeli analysoi, miten riippumattomat finanssipolitiikan vahtikoirat (finanssipoliittiset neuvostot) voivat vahvistaa kannustimia kurinalaiseen finanssipolitiikkaan” (Calmfors 2010, 128). Vaikuttamiseen pyritään nimenomaan luomalla neuvostolle riippumaton auktoriteetti, joka nähdään vapaana poliittisia toimijoita vaivaavasta oman edun tavoittelusta: ”[Neuvoston] vaikutusvallan on pitkällä aikavälillä rakennuttava sen maineen pohjalle (institutionaalinen pääoma). Mainetta voidaan rakentaa ainoastaan puolueettomaksi ja korkealaatuiseksi katsotun analyysin avulla” (Calmfors 2010, 141). Neuvostojen tarkoituksena ei siten ole ainoastaan tuoda tutkimustietoa demokraattisen poliittisen prosessin käytettäväksi, vaan vaikuttaa itse poliittiseen prosessiin niin, että se tuottaa oikeanlaista politiikkaa.

Kiinnostavaa on demokratian tarkastelu sen tuottamien tulosten kautta. Demokraattista päätöksentekoa yhtäältä kritisoidaan sen aiheuttamien vääristymien vuoksi, mutta toisaalta puolustetaan siitä lähtökohdasta käsin, ettei vääristymiä aina synny. Korkman (2010, 37–40) tarkastelee pätevätkö julkisen valinnan teorian oletukset alijäämätaipumuksesta Suomen tapauksessa ja toteaa, että Suomessa on päinvastoin ollut kurinalaisen finanssipolitiikan traditio. Tässä hän näkee kuitenkin muutoksen olevan käsillä ikäsidonnaisten menojen kasvun ja finanssipolitiikan suhdannepoliittisen roolin vuoksi. Lisäksi hän näkee päätöksenteon vaikeutuvan, koska äänestäjien enemmistö on eläkeläisiä, jotka ovat riippuvaisia ikäsidonnaisista menoista (emt. 41). Kurinalaisempi finanssipolitiikka nähdään siis niin tärkeänä tavoitteena, että demokratian toimivuutta tarkastellaan suhteessa sen onnistumiseen tämän tavoitteen toteuttamisessa.

Demokratian puolustaminen sen legitimiuden vuoksi jää vähiin, vaikka sitäkin esiintyy. Korkman (2010, 48) toteaa, että ”sitoutuminen demokratian pelisääntöihin on silti [ongelmistaan huolimatta] kiistaton arvo.” Demokratiaan siis kyllä sitoudutaan, mutta institutionaalisilla järjestelyillä yritetään parantaa sen toimivuutta, kuten Korkman toteaa. Toimivuudesta Korkman nostaa esiin selkeän vallan ja vastuun jaon, päättäjien toiminnan seuraamisen ja kriittisen julkisen arvioinnin sekä vastuullisuuden toteutumisen, mikä tapahtuu konkreettisesti vaaleissa.

Finanssipoliittisten neuvostojen perusteluja näyttää siis ohjaavan käsitys politiikasta ongelmana ja vääristymiä tuottavana. Tällainen ymmärrys politiikasta ongelmana on Colin Hayn mukaan ollut vallitseva liberaaleissa demokratioissa viime vuosikymmeninä. Hay nostaa teoksessaan *Why We Hate Politics?* esiin politiikan halveksunnan ja siitä seuraavan poliittisen osallistumisen vähentymisen. Hayn mukaan politiikka on alettu ymmärtää enimmäkseen poliitikkojen oman edun tavoitteluna ja likaisena sanana, joka viittaa epärehellisyyteen. Kollektiivisten ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan kuitenkin politiikkaa, joten hän näkee politiikan halveksunnan haitallisena. Hay vertaa politiikkaa halveksuvaa näkemystä niihin ideaalisiin piirteisiin, joita politiikalle on annettu. Ihanteellisesti politiikkaan kuuluu deliberaatio, julkinen keskustelu, vastuullisuus ja responsiivisuus. (Hay 2007, 13–16, 62.) Yhtenä syynä tällaisen negatiivisen poliittisen ymmärryksen leviämässä Hay näkee juuri julkisen valinnan teorioiden leviämisen yleiseen tietoisuuteen. Pelkkien instrumentaalisten, oman edun tavoitteluun perustuvien motiivien olettaminen voi tehdä ongelmien ratkaisusta politiikan keinoin vaikeaa. Oletukset voivat myös muodostua itseään toteuttaviksi, kuten Hay esittää käyneen julkisen valinnan oletusten tapauksessa, kun julkisen valinnan teorian mukainen ymmärrys politiikasta on tullut yhteiskunnissa laajemmin tavaksi ymmärtää politiikkaa. (emt., 13–16, 21–22.)

Julkisen valinnan teorian kautta tarkasteltuna demokratia näyttäytyy muuttujana, jota voidaan manipuloida erinäisin ulkoisin rajoittein, mutta itse prosessiin oman edun maksimointina ei voida puuttua. Eturyhmäpolitiointi, toimijoiden tietämättömyys ja oman edun tavoittelu johtavat tietynlaiseen epäoptimaaliseen lopputulemaan. Finanssipoliittisia neuvostoja käsittelevissä teksteissä lopputulema on yleensä liiallinen alijäämä. Koska demokraattinen prosessi on endogeeninen muuttuja, siihen ei voida suoraan vaikuttaa, mutta sitä voidaan manipuloida epäsuorasti eksogeenisten muuttujien avulla. Paradoksaalisesti ratkaisut, kuten finanssipoliittikkaa rajoittavat säännöt ja finanssipoliittisten neuvostojen perustaminen, täytyy kuitenkin toteuttaa demokraattisen prosessin kautta.

Negatiivinen ymmärrys politiikasta on yhteneväinen myös suomalaisen poliittisen ja taloudellisen eliitin keskuudessa esiintyvien puhetapojen kanssa. Anu Kantolan mukaan 1990-luvun alun talouskriisissä poliittisten päättäjien eetosta luonnehti epäpoliittinen, asiantuntijuuteen ja taloudellisiin tosiasioihin perustuva hallinta. Päättäjät näkivät itsensä järjen ääninä ja kritisoiivat muita järjen puutteesta ja itsekkyydestä. Poliitiikkaa ei nähty ratkaisuna yhteiskunnallisiin ongelmiin, vaan arvaamattomana ja arveluttavana. Päättäjät ottivat itse puheessaan etäisyyttä politiikkaan. Tässä managerialismiksi kutsutussa hallinnan tavassa korostuu epäpoliittinen asiantuntemus ja ”asioiden parempi hoito”. (Kantola 2002, 248–263.) Samankaltaisia ajatuksia politiikasta ja demokratiasta esittävät myös taloudellisen eliitin edustajat, Suomen rikkain promille. Anu Kantolan ja Hanna Kuuselan toteuttamissa haastatteluissa rikkaimman promillen edustajat näkevät ennalta määriteltyjen poliittisten toimenpiteiden jarruna vaalit ja poliittisten toimijoiden oman edun tavoittelun. (Kantola ja Kuusela 2019, 167–197.)

Finanssipoliittisia neuvostoja voi niitä perustelevan diskurssin valossa nähdäkseni pitää teknokraattista päätöksentekoa edistävinä instituutioina. Vaikka finanssipoliittiset neuvostot eivät ehdotuksista huolimatta ole saaneet muodollista toimivaltaa, vaan toimivat riippumatonta tietoa julkiseen keskusteluun tarjoavina vahtikoirina, näiden instituutioiden tarvetta perusteleva diskurssi ei politiikkakäsitykseltään olennaisesti eroa delegoimista perustelevasta diskurssista. Tätä todistaa keskustelun innoitus itsenäisistä keskuspankeista ja se, että finanssipoliittikan

delegoimista on esitetty vastaavin perusteluin kuin finanssipolitiikan vahtikoirien perustamista (ks. esim. Wyplosz 2005). Finanssipoliittiset neuvostot näyttäytyvät vaihtoehtoisena talouskurin tekniikkana muodollista toimivaltaa omaaville instituutioille. Voidaankin pohtia, että mikä arvo lopulta jää demokratialle, jos demokratiaa arvioidaan suhteessa sen kykyyn tuottaa kurinalaista finanssipolitiikkaa.

## ONKO TALOUSTIETEELLISELLE TEKNOKRATIALLE VAIHTOEHTOJA?

Yllä kuvatun perusteella finanssipoliittisten neuvostojen perustelut sisältävät melko negatiivisen kuvan demokraattisen politiikan mahdollisuuksista. Finanssipolitiikkaan sisältyy sisäänrakennettu alijäämätaipumus, jota paikkaamaan tarvitaan riippumatonta asiantuntijatietoa luomaan painetta toteuttaa oikeaa politiikkaa. Suomen olosuhteissa tämä tarkoittaa vaikeuksia kestävyysvajeen ratkaisemisessa demokraattisen poliittisen prosessin kautta. Voidaan tietysti väittää, ettei demokraattiseen politiikkaan sisältyvän alijäämätaipumuksen vuoksi ole muuta järkevää vaihtoehtoa kuin pyrkiä takaamaan julkisen talouden kurinalaisuus teknokraattisin keinoin. Mutta miten hyvin tämän väite kestää kriittistä tarkastelua?

Ensinnäkin jo finanssipoliittisen neuvoston perusteluista itsestään ilmenee, ettei Suomen kohdalla ole pätenyt jatkuva velkaantuminen, vaan päinvastoin Suomelle on ollut tyypillistä kurinalainen julkinen talous. Neuvoston perustamista perustellaan sen sijaan sillä, että *tulevaisuudessa* päätöksenteko vaikeutuu kestävyysvajeen vuoksi. (Korkman 2010, 37–42.) Evidenssiä väitteen tueksi on vaikea esittää, koska se koskee tulevaisuutta. Demokratian diskursiivinen kahlitseminen etukäteen sen perusteella, että demokraattisen päätöksenteon oletetaan olevan heikosti kykeneväinen ratkaisemaan kestävyysvajeen ongelmaa, vaikuttaa nähdäkseni heikosti perustellulta.

Laajemmin OECD-maissa tapahtuneesta velkaantumisesta Armin Schäfer ja Wolfgang Streeck (2013) nostavat esiin, että samaan aikaan velkaantumisen kasvun kanssa poliittinen osallistuminen on vähentynyt. Erityisesti näin on tapahtunut sosioekonomisesti heikoimmassa asemassa olevien keskuudessa, joiden voi olettaa kaipaavan eniten julkisen sektorin etuuksia. Finanssipoliittisia neuvostojakin perustelleen yhteisten varojen liikakäytön teorian mukainen selitys liiallisista demokraattisista julkisen menonkäytön vaatimuksista velkaantumisen syynä ei siten vaikuta uskottavalta. Tämän *common pool* -teorian mukaan velkaantumisen kasvu seuraa vaatimuksista tulojen uudelleenjakoon. Streeckin (2013) vaihtoehtoinen selitys velkaantumiselle löytyy talouden heikosta kasvusta. Kirjassaan *Ostettua aikaa – Demokraattisen kapitalismin lykätty kriisi* Streeck (2015, 103–104) kääntää myös *common pool* -teorian ympäri ja esittää, että menonkäytön lisäysten sijaan vaatimukset ovat tulleet yhteiskunnan yläkerroksista veronkevenysten muodossa.

Toiseksi finanssipolitiikan kestävyuden mittarista ei vallitse valtavirran taloustieteilijöidenkään keskuudessa jaettua näkemystä. Valtavirtaisessa taloustieteellisessä ja -poliittisessa ajattelussa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä määritetään julkisen talouden intertemporaalisella budjettirajoitteella. Budjettirajoite ei kuitenkaan määritä mitään tiettyä velan tai alijäämän tasoa kestäväksi (ks. esim. Wyplosz 2011). Myös tämä todetaan neuvoston perusteluissa:

Ei ole olemassa yksiselitteistä julkisen talouden kestävyuden määritelmää. Yleinen ajatus on, että julkinen rahoitus on kestäväällä tolalla vain[,] jos julkinen velka ajan myötä vakiintuu kokonaistuotantoon nähden siedettävälle tasolle. (Korkman 2010, 42.)

Talouspolitiikan arviointineuvosto ei ole myöskään tällaista yksiselitteistä määritelmää raporteissaan esittänyt. Ei ole siis olemassa selkeää tieteellisestä analyysistä suoraan nousevaa tavoitetta, joka tulisi yleisen edun nimissä saada toteutettua. Pyrkimys julkistalouden kurinalaistamiseen näyttyy siis valtavirtaiseen taloustieteeseen perustuvana poliittisena vaikuttamisena eikä politiikan ulkopuolisin kriteerein määräytyvänä tieteellisenä päätöksentekona. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että poliittisen prosessin poliittisuus nähdään haitallisena neuvostojen perusteluissa. Poliitikasta ei pääse eroon taloustiedekään.

Kolmanneksi voidaan nostaa esiin Euroopan keskuspankin (EKP) rooli jäsenmaiden julkistalouksien kestävyuden takaajana. Korkman toteaa finanssipoliittisen neuvoston perustamista perustellessaan, että ”[j]ulkisen talouden alituinen velkaantuminen on vaarallinen tie, joka altistaa hyvinvointivaltion rahoituksen kansainvälisten sijoittajien ja rahoitusmarkkinoiden herkästi muuttuville mielialoille.” Esimerkiksi taloustieteilijä Paul De Grauwe (2021, 23–24) on kuitenkin todennut, ettei julkisen velan hallintaa voida erottaa EKP:n velkakirjaostoista. Viime vuosi-  
na paljon huomiota saaneen modernin rahateorian (MMT) mukaan valuuttansa itse liikkeelle laskevalla toimijalla, jollainen euroalue kokonaisuutena on, ei ole vaaraa ajautua maksukyvyttömyyteen eikä julkisen talouden kestävyys ole siten sidottu velan tai alijäämän määrään (ks. esim. Wray 2015). Ei ole siis selvää, miten julkistalouden kestävyys määritetään yksiselitteisesti tai edes, onko koko tavoite ylipäätään mielekäs ja millaisilla institutionaalisilla järjestelyillä kestävyys taataan.

Demokraattista päätöksentekoa voidaan toki rajoittaa myös finanssipoliitikassa murentamatta varsinaisesti demokratiaa. Myös esimerkiksi perusoikeudet rajoittavat demokraattista päätöksentekoa. Vaikka asiantuntijatiedon hyödyntämistä finanssipoliittisessa päätöksenteossa voi pitää hyvistä syistä perusteltuna, budjettirajoitteesta ei sen sijaan vallitse sellaista yksimielisyyttä, että julkistalouden kestävyyttä voisi perustellusti pitää politiikan ulkopuolelta määritettävänä teknokraattisena kysymyksenä.

Julkisen talouden kestävyys on legitiimi talouspoliittinen tavoite ja on perusteltua keskustella, missä määrin julkinen talous on tai ei ole kestävä. Toisaalta liiallinen keskittyminen julkisen talouden kestävyteen voi viedä huomiota pois muista talouspolitiikan päämääristä. Tiukasta budjettirajoitteesta kiinni pitäminen voi esimerkiksi vaikeuttaa ekologisen jälleenrakennuksen edellyttämien julkisten investointien toteuttamista (ks. esim. BIOS-tutkimusyksikkö 2019; De Grauwe 2021). Finanssipoliitikassa joudutaan lisäksi tasapainottelemaan julkisen talouden kestävyuden ja keynesiläisen kysynnänsäätelyn välillä, eikä tätä harkintaa tulisi jättää yksittäisen asiantuntijainstituution varaan. Vaikka finanssipoliittisilla neuvostoilla ei ole muodollista toimivaltaa, neuvostojen perusteluja ohjaa negatiivinen ymmärrys politiikasta ja pyrkimys ohjata demokraattista poliittista prosessia sen ulkopuolelta. Tämä on omiaan hämärtämään asiantuntijatietoon itseensä kytkeytyvää poliittisuutta.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen tässä artikkelissa tarkastellut finanssipoliittisten neuvostojen perustamisen tueksi esitetyjä perusteluja. Suomessa tällaisen neuvoston roolia kantaa Talouspolitiikan arviointineuvosto, jonka lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo Euroopan unionin finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista. Neuvostojen perustelujen teoreettinen näkökulma on yhteneväinen julkisen valinnan teorian kanssa. Näkökulmaa ohjaa negatiivinen politiikkakäsitys, jossa politiikka nähdään ongelmana ja esteenä optimaaliselle päätöksenteolle. Erityisenä ongelmana perusteluissa nähdään demokraattisen poliittisen prosessin taipumus tehdä jatkuvasti alijäämäisiä budjetteja vaarantaen näin julkistalouden kestävyden.

Neuvoston perusteluja luonnehtii dilemma riippumattomaksi ja puolueettomaksi katsotun aseman ja ennalta määritellyn poliittisen tavoitteen – finanssipolitiikan kurinalaisuuden – välillä. Ville-Pekka Sorsan ja Teppo Eskelisen (2018, 86) mukaan taloustieteelle tyypillinen asema samaan aikaan neutraalina ja päätöksenteon ytimessä olevana mahdollistaa teknokraattisen päätöksenteon. Jännite näkyy neuvostojen perusteluissa niin, että riippumattomuuden avulla edistetään finanssipolitiikan kurinalaisuutta. Finanssipolitiikan kurinalaisuus näyttäytyy siten neutraalina ja objektiivisena tavoitteena, joka nousee suoraan puolueettomasta (talous)tieteestä.

Perusteluja voi pitää demokratian kannalta kyseenalaisina, sillä niissä oletetaan kurinalaisemman finanssipolitiikan olevan demokraattisen keskustelun ulkopuolelta tuleva politiikan tavoite, jonka edistämisen nähdään parantavan demokratian toimivuutta. Tämä häivyttää asiantuntijatietoon sisältyvää poliittisuutta. Julkisen talouden kestävydestä ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää, velkaantumisen selittäminen demokraattisen politiikan alijäämätaipumuksella on kiistettävissä ja julkisen talouden kestävyteen vaikuttavat institutionaaliset järjestelyt, kuten keskuspankin rooli valtion velkakirjojen ostajana. Lisäksi liiallinen keskittyminen julkisen talouden kurinalaisuuteen voi vaikeuttaa ekologisen kestävyys siirtymän vaatimien investointien toteuttamista. Itse julkisen talouden kurinalaisuuden tavoite pitäisi siis altistaa demokraattiselle keskustelulle.

Talouspolitiikan arviointineuvosto näyttää myös ainakin osin omaksuneen perustelujen mukaisen roolin julkisen talouden kurinalaisuuden vaalijana. Neuvosto on useaan otteeseen kehottanut hallitusta kiristämään finanssipolitiikkaa. Toisaalta neuvostoa tulee tarkastella osana suomalaisen talouspolitiikan ja talouspoliittisen keskustelun kokonaiskuva. Tässä kontekstissa neuvoston rooli kurinalaisen julkistalouden edistäjänä ei näyttäydy niin keskeisenä kuin neuvoston perustelujen pohjalta voisi olettaa. Suomessa erityisesti valtiovarainministeriö on kunnostautunut tiukkana julkisen talouden kirstunvartijana (Harjuniemi ja Ampuja 2019). Vuoden 2015 eduskuntavaalien alla talouspolitiikan arviointineuvosto ajautuikin finanssipolitiikan linjaa koskevassa keskustelussa valtiovarainministeriön kanssa vastakkaiselle kannalle esittäessään julkisen talouden sopeutusten lykkäämistä (Raeste 2015). Tämä osaltaan osoittaa, että neuvoston toimintaa ei tule redusoida sen taustalla oleviin perusteluihin. Perustelujen tarkastelu kuitenkin valottaa sitä, miksi finanssipoliittisia neuvostoja, jollainen talouspolitiikan arviointineuvostokin on, on viime vuosina perustettu. Lisäksi perustelujen tarkastelu tuo uudenlaisen näkökulman talouspolitiikan arviointineuvoston toiminnan tarkasteluun tuodessaan esiin taustalla olevan pyrkimyksen julkisen talouden kurinalaisuuteen.



Talouspolitiikan arviointineuvostosta on joka tapauksessa muodostunut merkittävä toimija kotimaisen talouspoliittisen keskustelun kentällä. Neuvoston asema voi myös pidemmällä aikavälillä vahvistua vakiintumisen tai uusien resurssien myötä. Siksi neuvoston tutkiminen politiikan tutkimuksen näkökulmasta on perusteltua.

## KIITOKSET JA TUTKIMUKSEN RAHOITUS

Artikkelia on kirjoitettu Jenny ja Antti Wihurin rahaston apurahalla.

## VIITTEET

1. Neuvostojen tarkoituksena on ajaa kurinalaisempaa finanssipoliittikkaa kuin aiemmin on harjoitettu. Kurinalaisuus määrittyy tässä aiempaa pienempinä alijääminä ja velkaantumisena.
2. Ensimmäinen osa on kokoava taustapuheenvuoro, jonka ovat kirjoittaneet Talousneuvoston sihteeristön päällikkö Jukka Pekkarinen ja valtioneuvoston kanslian ekonomisti Pekka Sinko (Pekkarinen ja Sinko 2010). Toisen osan on kirjoittanut Etlan toimitusjohtaja Sixten Korkman ja osa käsittelee yleisesti finanssipoliittikan instituutioita julkisen talouden rahoituksellisen kestävyuden näkökulmasta (Korkman 2010). Kolmas osa keskittyy finanssipoliittisen päätöksenteon menettelyihin, ja sen on kirjoittanut hallintoneuvos Timo Viherkenttä. Neljäs ja viimeinen osa keskittyy nimenomaan finanssipoliittisiin neuvostoihin. Osan on kirjoittanut Tukholman yliopiston taloustieteen professori ja Ruotsin finanssipoliittisen neuvoston jäsen Lars Calmfors (Calmfors 2010).

## LÄHTEET

### *Primaariaineisto*

- Ball, Laurence. 1997. A proposal for the next macroeconomic reform. *Victoria economic commentaries*. 14:1, 1–7.
- Basso, Henrique S. ja Costain, James. 2018. Fiscal Councils: A first step towards fiscal delegation in Europe? Teoksessa Roel Beetsma ja Xavier Debrun (toim.), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?* Lontoo: CEPR Press, 175–186.
- Beetsma, Roel, Debrun, Xavier ja Sloof, Randolph. 2017. The political economy of fiscal transparency and independent fiscal councils. *ECB Working paper 2091*. Euroopan keskuspankki.
- Beetsma, Roel ja Debrun, Xavier. 2018. Introduction: Can independent fiscal councils be useful? Teoksessa Roel Beetsma ja Xavier Debrun (toim.), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?* Lontoo: CEPR Press, 1–7.
- Blinder, Alan. 1997. Is Government Too Political? *Foreign Affairs* 76: 6, 115–126.

- Calmfors, Lars. 2003. Fiscal Policy to Stabilise the Domestic Economy in the EMU: What Can We Learn from Monetary Policy? *CESifo Economic Studies* 49:3, 319–353.
- Calmfors, Lars. 2010. The role of independent fiscal policy institutions. Teoksessa *Finanssipolitiikan instituutiot*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010, 128–160.
- Calmfors, Lars ja Wren-Lewis, Simon. 2013. What Should Fiscal Councils Do? *Economic Policy* 26: 68, 651–695.
- Davoodi, Hamid, Elger, Paul, Fotiou, Alexandra, Garcia-Macia, Daniel, Han, Xuehui, Lagerborg, Andresa, Lam, Raphael ja Medas, Paulo. 2022. *Fiscal Rules and Fiscal Councils. Recent Trends and Performance during the Covid-19 Pandemic*. IMF working paper 22/11.
- Debrun, Xavier, Hauner, David ja Kumar, Manmohan S. 2007. The Role for Fiscal Agencies. Teoksessa: Manmohan S. Kumar ja Teresa Ter-Minassian (toim.), *Promoting Fiscal Discipline*. 106–134. IMF books.
- Debrun, Xavier, Kinda, Tidiane, Curristine, Teresa, Eyraud, Luc, Harris, Jason ja Seiwald, Johann. 2013. *The Functions and Impact of Fiscal Councils*. IMF policy paper.
- Hagemann, Robert. 2011. How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance? *OECD Journal: Economic Studies* 2011/1.
- Hyytinen, Ari, Pohjola, Matti, Pirttilä, Jukka ja Uusitalo, Roope. 2012. Ehdotus Finanssipoliittisen neuvoston perustamiseksi. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 108:3, 250–256.
- Jankovics, Laszlo ja Sherwood, Monika. 2017. Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years. *European Economy. Discussion paper 06*. Euroopan Komissio.
- Kopits, George. 2013. *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Korkman, Sixten. 2010. Finanssipolitiikan instituutiot ja julkisen talouden rahoituksen kestävyys. Teoksessa *Finanssipolitiikan instituutiot*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010, 33–64.
- Larch, Martin ja Braendle, Thomas. 2018. Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective. *Journal of Common Market Studies*. 56:2, 267–283. <https://doi.org/10.1111/jcms.12577>
- OECD. 2014. *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*.
- OECD. 2020. *Independent fiscal institutions: promoting fiscal transparency and accountability during the Coronavirus (Covid-19) pandemic*. OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19).
- Pekkarinen, Jukka ja Sinko, Pekka. 2010. Kokoava taustapuheenvuoro. Teoksessa *Finanssipolitiikan instituutiot*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010, 9–32.
- Valtioneuvoston kanslia. 2010. *Finanssipolitiikan instituutiot*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010.
- Wyplosz, Charles. 2005. Fiscal Policy: Institutions Versus Rules. *National Institute Economic Review* 151, 64–78.
- Wyplosz, Charles. 2008. Fiscal policy councils: Unlovable or just unloved? *Swedish Economic Policy Review* 15, 173–192.
- Yläoutinen, Sami. 2011. Ulkopuoliset tahot finanssipolitiikan seuraajina ja arvioijina: pitäisikö Suomeen perustaa itsenäinen finanssipoliittinen instituutio? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 107:1, 50–58.

**Sekundaarilähteet ja kirjallisuus**

- Ahokas, Jussi ja Holappa, Lauri. 2014. Miksi Keynes ei palannutkaan? *Tiede ja Edistys* 39:1: 5–33.  
<https://doi.org/10.51809/te.105134>
- Alesina, Alberto ja Tabellini, Guido. 1990. A Positive Theory of Government Debt. *Review of Economic Studies* 57:3, 403–414.
- BIOS-tutkimusyksikkö. 01.11.2019. *Ekologinen jälleenrakennus*. <https://eko.bios.fi/>. Viitattu 10.2.2023.
- Blanchard, Olivier, Leandro, Alvaro ja Zettelmeyer, Jeromin. 2021. Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards. *Peterson Institute for International Economics*. Working paper 21–1.
- Blyth, Mark. 2002. Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark. 2017. *Talouskuri – Vaarallisen opin historia*. Tampere: Vastapaino.
- Callon, Michel. 1998. Introduction: the embeddedness of economic markets in economics. *The Sociological Review* 46:1, 1–57.
- Chernomas, Robert ja Hudson, Ian. 2017. *The Profit Doctrine – Economists of the Neoliberal Era*. Lontoo: Pluto Press.
- Davoodi, Hamid, Elger, Paul, Fotiou, Alexandra, Garcia-Macia, Daniel, Lagerborg, Andresa, Lam, Raphael ja Pillai, Sharanya. 2022. Fiscal Councils Dataset: The 2021 Update. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- De Grauwe, Paul. 2021. *Euro Area fiscal policies and capacity in post-pandemic times*. In-depth analysis. Requested by the ECON committee. Euroopan parlamentti.
- Earle, Joe, Moran, Cahal ja Ward-Perkins, Zach. 2017. *The Econocracy – On the Perils of Leaving Economics to the Experts*. Lontoo: Penguin books.
- Elomäki, Anna. 2021. Economization of Expert Knowledge about Gender Equality in the European Union. *Social Politics* 28:4, 1162–1184. <https://doi.org/10.1093/sp/jxaa005>
- Eskelinen, Teppo ja Sorsa, Ville-Pekka. 2012. Institutionaalisten faktojen tuotanto talouspuheessa. *Politiikka*, 54:3, 169–187.
- Eurooppa-neuvosto. 2011. Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta. 2.11.2012.
- Fourcade, Marion. 2009. *Economists and societies: discipline and profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*. Princeton: Princeton University Press.
- Hagen, Jürgen von. ja Harden, Ian J. 1995. Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review* 39:3-4, 771–779.
- Hall, Peter (toim.). 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Harjuniemi, Timo, Herkman, Juha ja Ojala, Markus. 2015. Eurokriisin politisoituminen suomalaisissa sanomalehdissä. *Media ja viestintä* 38:1, 1–22.
- Harjuniemi, Timo ja Ampuja, Marko. 2019. Established ideas from established institutions: austerity and structural reforms in the Finnish economic policy debate. *Critical Policy Studies* 13:4, 451–469.  
<https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1451758>
- Hay, Colin. 2007. *Why we hate politics?* Cambridge: Polity Press.
- Heinonen, Visa ja Pekkarinen, Jukka. 1998. Talouspolitiikka ja kansantaloustieteellinen asiantuntemus Suomessa. Teoksessa: Ilpo Koskinen ja Juri Mykkänen (toim.), *Asiantuntemuksen politiikka – professorit ja julkisvalta Suomessa*. 84–99. Helsinki: Yliopistopaino.

- Hirschman, Daniel ja Berman, Elizabeth, Popp. 2014. Do economists make policies? On the political effects of economics. *Socio-Economic Review* 12:4, 779–811. <https://doi.org/10.1093/ser/mwu017>
- Isotalus, Päivi. 28.1.2022. Saarikko vastaa professoreille suurin sanoin: Nykyhallitus tuskin kykenee sopeutustoimiin – ”Nämä tasapainottaisivat julkisen talouden täysin”. *Uusi Suomi*. <https://www.uusisuomi.fi/uutiset/saarikko-vastaa-professoreille-suurin-sanoin-nykyhallitus-tuskin-kykenee-sopeutustoimiin-nama-tasapainottaisivat-julkisen-talouden-taysin/6fae8bf7-180f-4699-a60f-1ce00b0bda46>. Viitattu 8.2.2023.
- Jaakkola, Jenni, Orjasniemi, Seppo ja Silvennoinen, Heidi. 2016. Finanssipolitiikkaa valvomassa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 112:1, 47–53.
- Kantola, Anu. 2002. Markkinakuri ja Managerivalta – Poliittinen Hallinta Suomen 1990-luvun Talouskriisissä. Pallas-Sarja. Helsinki: Loki-kirjat.
- Kantola, Anu ja Kananen, Johannes. 2013. Seize the moment: Financial Crisis and the Making of the Finnish Competition State. *New Political Economy* 18:6, 811–826. <https://doi.org/10.1080/13563467.2012.753044>
- Kantola, Anu ja Kuusela, Hanna. 2019. *Huipputuloiset*. Tampere: Vastapaino.
- Korvela, Paul-Erik ja Vuorelma, Johanna (toim.). 2017. *Puhun niin totta kuin osaan – Poliittikka faktojen jälkeen*. Jyväskylä: Docendo.
- Laina, Patrizio. 2022. *Kehysbudjetoinnin kehittäminen*. STTK.
- Luukka, Teemu. 26.1.2016. Stubb: Edessä on todennäköisesti lisäleikkauksia. *Helsingin Sanomat*. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002882256.html>. Viitattu 8.2.2023.
- Mackenzie, Donald, Muniesa, Fabian ja Leung-Sea, Siu (toim.). 2008. *Do Economists Make Markets?: On the Performativity of Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Mandelkern, Ronen. 2015. What made Economists so Politically Influential? Governance-related Ideas and Institutional Entrepreneurship in the Economic Liberalisation of Israel and beyond. *New Political Economy* 20:6, 924–941. <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2014.999762>
- Miettinen, Timo. 2019. *Liberalismin kriisi ja eurooppalaisen talouspolitiikan tulevaisuus*. Teoksessa Antti Ronkainen ja Juri Mykkänen (toim.), *Vapiseva Eurooppa – Mitä seuraa eurooppalaisen politiikan kaaoksesta?* Tampere: Vastapaino, 127–144.
- Mirowski, Philip ja Nik-Khah, Edward. 2008. Markets Made Flesh: Performativity, and a Problem in Science Studies, Augmented with Consideration of the FCC Auctions. Teoksessa: Donald Mackenzie, Fabian Muniesa ja Siu Leung-Sea (toim.), *Do Economists Make Markets?: On the Performativity of Economics*. Princeton: Princeton University Press, 190–224.
- Mitchell, Timothy. 1998. Fixing the Economy. *Cultural Studies* 12:1, 82–101. <https://doi.org/10.1080/095023898335627>
- Molander, Per. 2001. Budgeting Procedures and Democratic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms. *Journal of Public Policy* 21:1, 23–52.
- Murto, Eero. 2014. *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere: Tampere University Press.
- OECD. 2010. *Finland: Working Together to Sustain Success*. Public Governance Reviews.
- OECD. 2020. *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making*. Public Governance Reviews.
- Orjasniemi, Seppo. 2017. *Kestävyyssvajelaskelmia*. Muistio. Talouspolitiikan arviointineuvosto.
- Perkiö, Johanna. 2020. Legitimising a radical policy idea: framing basic income as a boost to labour market activity. *Policy & Politics* 48:2, 277–293.

- <https://doi.org/10.1332/030557319X15734252781048>
- Poterba, James. M. & von Hagen, Jürgen (toim.). 1999. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: Chicago University Press.
- Poutanen, Mikko. 2022. Competitive knowledge-economies driving new logics in higher education – reflections from a Finnish university merger. *Critical Policy Studies*.  
<https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2124429>
- Raeste, Juha-Pekka. 20.1.2015. Professorit hävisivät jo elvytyskeskustelun. *Helsingin Sanomat*. <https://www.hs.fi/talous/art-2000002793802.html>. Viitattu 16.2.2023.
- Schmelzer, Matthias. 2016. *The Hegemony of Growth: The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*. Cambridge: Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781316452035>
- Schäfer, Armin ja Streeck, Wolfgang. 2013. Introduction: Politics in the Age of Austerity. Teoksessa Armin Schäfer ja Wolfgang Streeck (toim.), *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity Press. 1–23.
- Sorsa, Ville-Pekka. 2014. Kestävyyssvajaan politiikkaidean kritiikki. *Politiikka* 56:2, 132–142.
- Sorsa, Ville-Pekka. 2016. Pääkirjoitus: Emme ole koskaan olleet totuudenjälkeisiä. *Poliittinen talous* 4:1, 7–13. <https://doi.org/10.51810/pt.96128>
- Sorsa, Ville-Pekka ja Eskelinen, Teppo. 2018. Taloustieteellinen asiantuntemus teknotaloudellisessa kapitalismissa. *Politiikka* 60:1, 79–88.
- Stahl, Rune Moller. 2021. From Depoliticisation to Dedemocratisation: Revisiting the Neoliberal Turn in Macroeconomics. *New Political Economy* 26:3, 406–421. DOI: 10.1080/13563467.2020.1788525
- Streeck, Wolfgang. 2013. The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State. *German Economic Review* 15:1, 143–165. doi: 10.1111/geer.12032
- Streeck, Wolfgang. 2015. *Ostettua aikaa – Demokraattisen kapitalismin lykätty kriisi*. Tampere: Vastapaino.
- Suomenmaa. 29.1.2020. Valtiovarainministeri Kulmuni arviointineuvoston raportista: ”Vahvistaa viestiä, että työllisyyttä on parannettava ja sote on saatava maaliin”. *Suomenmaa*. <https://www.suomenmaa.fi/uutiset/valtiovarainministeri-kulmuni-arviointineuvoston-raportista-vahvistaa-vestia-etta-tyollisyytta-on-parannettava-ja-sote-on-saatava-maaliin/>. Viitattu 8.2.2023.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto. 2018. *Economic Policy Council Report 2017*.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto. 2022a. *Economic Policy Council Report 2021*.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto. 2022b. *Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026*.
- Tanninen, Hannu ja Tuomala, Matti. 2022. *Onko kehysmenettely finanssipolitiikkaa ohjaava vai kahlitseva väline?* Kalevi Sorsa -säätio.
- Tervasmäki, Tuomas ja Tomperi, Tuukka. 2018. Koulutuspolitiikan arvovalinnat ja suunta satavuotiaassa Suomessa. *Niin & Näin* 2018:2, 164–200.
- Tiikkainen, Olli ja Virtanen, Mikko J. 2021. Taloustieteen performatiivisuudesta moniperformatiivisuuteen: tapaustutkimuksena vaikuttavuusinvestoiminen. *Tiede & Edistys* 46:1–2, 5–27.  
<https://doi.org/10.51809/te.109598>
- Valtioneuvoston kanslia. 2011. *Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi*. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011.

- Valtioneuvoston asetus talouspolitiikan arviointineuvostosta. 61/2014.
- Valtioneuvosto. 2019. *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019.
- Vihriälä, Vesa, Holmström, Bengt, Korkman, Sixten ja Uusitalo, Roope. 2020. *Talouspolitiikan strategia koronakriisissä*. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13.
- Vihriälä, Vesa. 6.10.2021. Esitys VTV-seminaarissa. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/09/Vihrial.pdf>. Viitattu 10.2.2023.
- Wray, Randall L. 2015. *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Wren-Lewis, Simon. 1996. Avoiding Fiscal Fudge. More openness on fiscal policy would boost Labour's credibility. *New Economy* 3:3, 128–132. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0041.1996.tb00129.x>
- Wyplosz, Charles. 2011. Debt Sustainability Assessment: Mission Impossible. *Review of Economics and Institutions* 2:3, 1–37. doi: 10.5202/rei.v2i3.42
- Ylönen, Matti, Jaakkola, Jussi, Saari, Leevi ja Hiilamo, Heikki. 2020. Näyttöperusteisuus ja yritysten verotus: ekonomismin nousu suomalaisen yhteisöveropoliittikan tiedontuotannossa. *Poliittinen talous* 8:1, 27–69. <https://doi.org/10.51810/pt.96159>
- Ylönen, Matti ja Remes, Mikko. 2015. *Velkatohtorit – Kuinka Eurooppa unohti historian ja oppi rakastamaan talouskuria*. Helsinki: Into Kustannus.

## KIRJOITTAJATIEDOT

### JUSSI SYSTÄ

YTM, Väitöskirjatutkija

Valtio-opin oppiaine

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Tampereen yliopisto

[jussi.systa@tuni.fi](mailto:jussi.systa@tuni.fi)