

## TALOUSNEUVOSTOJEN RAKENTEESTA JA TEHTÄVISTÄ SUOMESSA

*Jaakko Nousiainen*

---

### *Johdanto*

Viimeksi kuluneen puolen vuosisadan merkittävimpiin yhteiskunnallisiin kehitysilmiöihin kuulunut pluralisoituminen, intressijärjestöjen monihaaraisen verkon muodostuminen on tuonut hyvin tunnettuja uusia piirteitä myös kansakuntien poliittiseen organisaatioon. Nykyään noiden järjestöjen faktillinen asema jo yleisesti tunnustetaan ja välttämättömänä hyväksytään; ns. länsimaisissa demokratioissa vaalinevat lähinnä vain eräät oikeistolaiset piirit vanhaa ja toteutumattomaa ajatusta yhteisetuun ja jakamattomaan kansankonaisuuteen perustuvasta edustavasta hallituksesta. Sikäli kuin valtiojärjestys yhä rakentuu näille varhaisdemokraattisille, ihmisluontoon kohdistuvien pettävien odotusten sävyttämille periaatteille, eturyhmät osallistuvat poliittiseen päätöksentekoon näkyvimmin intressipuolueiksi ja painostusjärjestöiksi organisoituneina ja näille ominaisin menettelytavoin.

Todellisuudessa ei ole kuitenkaan pysähdytty tähän, vaan on otettu luonnollinen seuraava askel: intressiryhmien osallistumiselle poliittisen vallan käyttöön on annettu myös oikeudellinen tunnustus, vaikutusteitä on oikeusnormein järjestetty ja kansalaisjärjestöjä siten eri tavoin kytketty viralliseen päätöksentekomekanismiin. Tämä on tapahtunut pääasiassa kahdella tavalla. (1) Syvimmälle ulottuviin muutoksiin on päädytty silloin, kun alueellisiin, keinokeinoisiin vaalipiireihin ja puoluejärjestelmään pohjautuva kansanedustus on korvattu tai sitä on täydennetty »funktionaalisella», ammatillisella edustuksella, jonka yksikköinä ovat elinkeino- tai ammattiryhmät. Etenkin maailmansotien välisenä aikana, luottamuksen puoluelaitokseen ja parlamentaariseen demokratiaan horjuessa, esittivät korporatiiviset aatteet merkittä-

vää osaa poliittisessa keskustelussa, ja konkreettisiin toimenpiteisiin päädyttiin muuallakin kuin fascistisissa ja kansallissosialistisissa järjestelmissä. Tarkoituksena oli, kuten Loewenstein sanoo, korvata jäsentymätön ja kaaosmainen pluralismi organisaation ja rationaalisen pluralismilla.<sup>1</sup> (2) Periaatteellisesti erilaiselta pohjalta on lähdetty, kun etujärjestöt on vedetty mukaan päätöksentekoon hallinnollisella tasolla, esim. virallistamalla julkisten viranomaisten ja järjestöjen välisiä satunnaisia kosketuksenottoja, miehittämällä pysyviä hallintoelimiä osittaisesti järjestöedustajilla tai ääritapauksessa uskonnolla yksityisille laitoksille hallintotehtäviä ja julkista pakkovaltaa ja liittämällä ne siten sellaisinaan hallinto-organisaatioon. Nähtävästi tavallisin yhteistyön muoto on suurelta osalta järjestöjen edustajista kokoonpantujen pysyväisluonteisten toimikuntien, lautakuntien, neuvottelukuntien ja neuvostojen asettaminen etenkin keskushallinnon virastojen rinnalle pääasiassa neuvoviksi ja selvitteleviksi, mutta osittain myös itsenäistä toimivaltaa käyttäviksi sivuelimiksi. Tähän järjestelyyn rajoittumista voidaan pitää ominaisena vakaille demokratioille, joissa puolue-edustukselle rakentuvan eduskunnan pätevyyttä kansakunnan perusratkaisujen tekemiseen ei aseteta kyseenalaiseksi, ja se on määräytynyt ratkaisevasti kunkin hetken käytännöllisten näkökohtien sanelemana.<sup>2</sup>

Korostuneina ovat julkisen vallan käyttäjien ja kansalaisjärjestöjen yhteistyöhön johtaneet tekijät ilmenneet taloudellisissa kysymyksissä. Juuri tällä sektorilla valtion toiminta on viime vuosikymmeninä laajentunut ja juuri taloudellisten etupyrkimysten merkeissä ovat syntyneet eräät voimakkaimmat ja poliittisesti aktiivisimmat joukkojärjestöt. Pyrittäessä kokonaisuutaiseen, suunnitelmalliseen talouspolitiikkaan on tunnettu tarvetta koordinoita organisoituneiden yhteiskuntaryhmien ja julkisen vallan pyrkimykset kansakunnan »kokonaisetua» palvelevan päämäärän saavuttamiseksi, saada käyttöön eri alojen asiantuntijoita suunnitelmien ja ohjelmien laatimista varten, lisätä julkisen vallan päätösten auktoriteettia ja torjua jälkikäteen tulevia tyytymättömyyden ilmauksia sitomalla keskeiset ryhmät jo etukäteen tehtäviin ratkaisuihin sekä tyydyttää järjestöjen omia vaatimuksia osallisuudesta talouspoliittiseen päätöksentekoon ja yrittää »rauhottaa» niitä etenkin sodanjälkeisten murroskausien levottomissa oloissa. Tunnetuimpia niistä laitoksista, joiden avulla on pyritty mainitun kaltaiseen yhteistyöhön, suunnitteluun ja koordinointiin, ovat varsinaisesti ensimmäisestä maailmansodasta lähtien useissa maissa perustetut talousneuvostot; suurelta osalta työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän keskeisten järjestöjen ja laitosten edustajista kokoonpannut elimet, jotka käsittelevät niille annettuja tai niiden omassa piirissä herätettyjä taloudellisia ja sosiaalisia kysymyksiä, laativat suunnitelmia ja ohjelmia sekä antavat lausuntoja hallitukselle, mahdollisesti myös kansaneduskunnalle. Nämä laitokset ovat syntyneet eri aikoina, erilaisissa poliit-

tisissa järjestelmissä ja erilaisista syistä, ja siten ne ilmentävät monia variaatioita; niiden rakenne, tehtävät, toimintatapa ja merkitys vaihtelevat hyvinkin suuresti.

Toiminnan oikeudellista pohjaa ja jatkuvuutta tarkasteltaessa ovat ääritapauksina toisaalla neuvostot, joita koskevat perusmääräykset sisältyvät aomaaan valtiosääntöön ja jotka siten ovat todellisia »valtioelimiä» eduskunnan, ministeristön ja valtionpäämiehen rinnalla, toisaalla hallituksen määräämät ja sen asettamispäätöksen varassa toimivat tilapäiset komiteat.<sup>3</sup> Perustavanlaatuinen on neuvostojen rakennetta ja yleistä asemaa silmällä pitäen suoritettava jako taloudellisiin edustuslaitoksiin ja hallinnollisiin neuvottelukuntiin. Rajan vetäminen näiden kahden tyyppin välille on joskus työlästä, koska se ei voi perustua yksinkertaisiin, selvästi määrättyihin kriteereihin ja koska aina löytyy tulkinnanvaraisia välimuotoja.<sup>4</sup> Edelliseen tyyppiin luettavien neuvostojen perustamiseen näyttää edellä viitatuilla korporatiivisella edustusajatuksella olleen tietty, joskaan ei ehkä aina selvästi tiedostettu tai ainakaan julkituotu vaikutuksensa; ne ovat jäsenmäärältään suuria ja jo tästä syystä keskustelevien edustuslaitosten tapaan toimivia; useasti ne ovat välittömässä kosketuksessa paitsi hallitukseen myös kansaneduskuntaan, ehkäpä käyttäen — kuten Italian vuoden 1948 valtiosäännön edellyttämä talousneuvosto — suoranaista lainsäädännöllistä aloitevaltaa; ja niiden asemaa on pyritty lujittamaan säännöksillä, joiden mukaan niiden piirissä suoritettava valmistava käsittely on edellytyksenä tiettyjen asioiden ratkaisemiselle. Edustuslaitosten ryhmään kuului selvästi Weimarin tasavallan väliaikainen yli 300-jäseninen valtakunnan talousneuvosto, joka muutamaa ensi vuotta lukuunottamatta tosin toimi vain valiokuntiansa puitteissa, ja lähinnä siihen voitaneen lukea myös v. 1919 Tšekkoslovakiaan perustettu talousneuvosto, Ranskan kolmannen, neljännen ja viidennen tasavallan talousneuvostot sekä Italian talousneuvosto. Hallinnolliset neuvottelukunnat ovat edellisiin verrattuna suppeita, pysyvien komiteain tapaan hallituksen tai sen ministeriöiden tukena toimivia neuvoa-antavia epäitsenäisiä laitoksia.

Periaatteessa ovat edelleen toisistaan erotettavissa keskustelevat puhtaat neuvottelukunnat sekä selvittelevät ja tutkivat suunnittelukunnat, jotka molemmat käsittelevät asioita joko vain ulkoapäin tulleesta toimeksi annosta tai myös omasta aloitteestaan. Tavallisimmin lienevät talousneuvostot näissä suhteissa sekamuotoisia. Jäsenistö kootaan yleensä taloudellisten järjestöjen ja laitosten johtohenkilöistä; toisessa ääritapauksessa näitä pidetään intressiryhmiensä suoranaisine edustajina, toisessa heidät kootaan neuvostoon vain ajatellen heidän pätevyyttään eri alojen erikoistuntijoina ja ottamatta lukuun edustusjärjestelmään kuuluvia »tasapainoperiaatteita». Vaihtelevassa määrin talousneuvostoja on täydennetty talouselämän sitoutumattomilla asiantuntijoilla sekä hallituksen ja jopa puolueidenkin edustajilla.<sup>5</sup>

### *Suomen talousneuvostot*

Tässä tutkielmassa tarkastellaan Suomen talousneuvostoja hallinnollisina neuvottelukuntina; pääpaino on niiden rakenteen ja tehtävien selvittelyssä sekä niiden yleisten toimintaedellytysten toteamisessa. Talousneuvostojen kehityshistoria ulottuu jotenkin pitkälle taakse päin, sillä niitä koskevat ajatukset tuotiin tiettävästi ensimmäisen kerran julki jo v. 1916, jolloin ulkomaisiin esikuviin ei sanottavasti voitu vielä viitata. Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä maaliskuussa pitämässään esitelmässä prof. J. H. Vennola huomautti, ettei talouspoliittisten tehtävien hoitaminen yksinomaan julkisten viranomaisten avulla vastannut enää silloisen talouselämän vaatimuksia eikä valtion voimia, minkä vuoksi »yhteiskunnallisten voimien ja järjestöjen» oli liityttävä yhteen harjoittamaan yhteistoiminnassa valtion kanssa kokonaisvaltaista kansantalouspoliittista toimintaa. Käytännöllisinä toimenpiteinä hän ehdotti taloudellisen keskusjärjestön tai neuvottelukunnan sekä taloudellisen keskustoimiston perustamista ja taloudellisen vuosikirjan aikaansaamista.<sup>6</sup> Tässä ehdotuksessa oli siis oikeastaan kysymys yksityisten yhdistysten ja laitosten omaehtoisesta järjestäytymisestä tukemaan ja täydentämään valtion elinten toimintaa. Seuraavina vuosina asiaan palattiin eräissä muissa yhteyksissä, ja konkreettisiin toimenpiteisiin ryhdyttiin syksyllä 1920, jolloin valtioneuvosto asetti ensimmäisen komiteanluonteisen taloudellisen neuvottelukunnan.<sup>7</sup>

Talousneuvostojen asema vakiinnutettiin pysyvästi asetuksella vasta 1950-luvun puolivälissä, edellisen vuosikymmenen alussa tehdyn yrityksen osoitaututtua epäonnistuneeksi. Useimmat siihenastiset neuvostot olivat valtioneuvoston harkintansa mukaan asettamia suuressa määrin tilapäisiä elimiä, joiden rakenne, tehtävät ja pysyvyys määräytyivät kunkin ajankohdan taloudellisen ja poliittisen tilanteen mukaan. On siten joissakin tapauksissa työstä vetää empiirisessä tarkastelussa rajaa talousneuvoston ja rajoitettua taloudellista kysymystä selvittämään määrätyn lyhytaikaisen komitean tai suppeamman erityisalan neuvottelukunnan välille. Kun tällaiseen rajanvetoon on seuraavassa luettelomaisessa katsauksessa tähänastisiin neuvostoihin pyritty, on ratkaisevana kriteerinä pidetty neuvostolle annetun tehtävän luonnetta ja laajuutta; talousneuvostoihin luetaan laitokset, joiden toiminta on tarkoitettu ainakin jossain määrin jatkuvaksi ja joiden ainoaksi tai ainakin osittaiseksi tehtäväksi — erityisten selvitysten, ohjelmien tms. laatimisen ohella — on määrätty toiminta neuvovana asiantuntijajaelimenä ajankohtaisissa taloudellisissa ja sosiaalisissa kysymyksissä. Kieltämättä on eräitä rajata-pauksia, joihin tuonnempana viitataan.

(1) Ensimmäisen »asiantuntijain lautakunnaksi» eli »finanssineuvostoksi» nimitetyn taloudellisen neuvottelukunnan valtioneuvosto asetti 22. 10. 1920

kauppa- ja teollisuusministerin ehdotuksesta ja hänen ministeriönsä alaiseksi. Puheenjohtajaksi kutsuttiin pankinjohtaja J. K. Paasikivi ja jäseniksi kymmenen tuotannon ja liike-elämän aloilla toimivaa johtohenkilöä. Tehtävän määrittely paljastaa ajankohtaisten vaikeuksien vaikutuksen neuvottelukunnan syntymiseen. Sen tuli antaa valtioneuvostolle pyynnöstä »periaatteellisia lausuntoja kauppa-, finanssi- ja veropoliittisissa kuin myös yleensä muissa taloudellisissa kysymyksissä», ja eritoten sen tuli »antaa lausuntonsa niistä toimenpiteistä, mitkä maan nykyinen taloudellinen asema vaatii ja mitkä olisivat tarpeen nykyisen kalliinajan ehkäisemiseksi ja vakiintuneen hintatason saavuttamiseksi». Noin puoli vuotta kestäneen työskentelynsä aikana se laati myös eräitä laajempia mietintöjä, mm. valuuttakaupasta sekä viennin ja tuonnin järjestämisestä.<sup>8</sup>

(2) Kokeilu todettiin ilmeisesti onnistuneeksi, sillä jo 22. 6. 1921 asetettiin valtiovarainministeriön alaiseksi uusi taloudellinen neuvottelukunta, jonka oli asettamis päätöksen mukaan lähetettävä valtioneuvostolle lausunnot useista erikseen mainituista finanssi-, tuotanto- ja kauppapoliittisista kysymyksistä sekä erityismääräyksestä käsiteltävä muitakin taloudellisia asioita. Kuusi-henkinen jäsenistö oli osittain sama kuin edellisessä neuvottelukunnassa. Puheenjohtajana oli ensin Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtaja Otto Stenroth ja hänen pian tapahtuneen eroamisensa jälkeen maanviljelysneuvos B. Westermarck. Tämän neuvottelukunnan työstä ei ole jäänyt paljon tietoa; se lienee »nukahtanut» hyvin pian, vaikka virallinen päätös sen lakkauttamisesta »viipymättä» tehtiin vasta 23. 11. 1922. Kuitenkin se ehti elokuussa 1921 tehdä valtioneuvostolle esityksen keinoista uhanneen työtömyyden torjumiseksi.<sup>9</sup>

(3) Seuraavan kerran kysymys talouspoliittisen organisaation kehittämisestä tuli esille v. 1928 lamakauden puhjettua ja aiheutettua välittömiä vaikeuksia ulkomaankaupalle. 23. 10. pidettiin kauppa- ja teollisuusministeriössä talouselämän eri alojen edustajien ja viranomaisten keskeinen, lehdistössä suurta huomiota herättänyt neuvottelutilaisuus, jonka puheenvuoroissa korostettiin jälleen talouspolitiikan entistä suuremman suunnitelmallisuuden ja kokonaisvaltaisuuden merkitystä sekä elinkeinoelämän edustajien hyväksi käyttämisestä koituvaa hyötyä ratkaisuja suunniteltaessa ja niitä tehtäessä. Samaten tähdennettiin useiden valtion laitosten tilaisuuden jälkeen antamissa lausunnoissa toisaalta puolueettoman taloudellisen tutkimustyön ja toisaalta yhteiskuntaryhmien ja valtion kiinteisiin muotoihin järjestetyn yhteistyön tärkeyttä. Tuloksena oli nytkin taloudellisen neuvottelukunnan asettaminen 30. 11. 1928. Puheenjohtajaksi tuli prof. A. K. Cajander, joka oli osoittanut aktiivisuutta tässä niin kuin yleensäkin valtionhallinnon organisaatiokysymyksissä, ja jäseniksi kutsuttiin 15 arvovaltaista talousmiestä. Jäsenmäärän kasvaminen teki mahdolliseksi neuvoston rakentamisen entistä

laajemmalle pohjalle. Myös neuvoston tehtävä oli aikaisempaa laajempi. Ensi sijassa sen oli selvitettävä, »mistä johtuu nykyinen talouselämämme uhkaava pulakausi ja millä keinoilla siitä voitaisiin parhaiten selviytyä», mutta tämän lisäksi se velvoitettiin tutkimaan tai tutkituttamaan ja antamaan hallitukselle lausuntoja paitsi pyydettyä myös omasta aloitteestaan keskeisistä talous- ja sosiaalipoliittisista kysymyksistä. Toiminta oli aktiivista ja työ tehtiin suurelta osin neuvottelukunnan monissa jaostoissa; varsinaiset tutkimukset, joita kertyi kaikkiaan 21, toimitettiin enimmäkseen ulkopuolisilla henkilöillä. Mainittu ensisijainen tehtävä saatiin suoritetuksi jo vuoden 1929 loppuun mennessä, minkä jälkeen toiminta rajoittui pääasiassa jo alulle pantujen selvitysten loppuun saattamiseen. Toiminta lopetettiin valtioneuvoston päätöksellä vuoden 1932 päättyessä.<sup>10</sup>

(4) 1930-luvun alkupuolella hallitus halusi vakinaistaa talousneuvoston, mutta eduskunta hylkäsi asiaa koskeneen esityksen. Talouselämän vähittäinen elpyminen mainitulla vuosikymmenellä ilmeisesti vaikutti siihen, ettei tunnettu tarvetta myöskään aikaisemman kaltaisten tilapäisten elinten perustamiseen. Vasta talvisodan jälkeen, 1. 11. 1940 asetettiin Väinö Tannerin johtama neljäs taloudellinen neuvottelukunta, tässä tapauksessa välittömästi valtiovarainministeriöön, valtiovarainministerin apuna toimivaksi »viisaiden miesten» ryhmäksi, jonka tuli antaa lausuntoja, tehdä aloitteita ja toimituttaa tutkimuksia lähinnä mainitun ministeriön toimialaan kuuluvissa kysymyksissä. Se ei kuitenkaan laatinut ohjelmia eikä tutkimuksia vaan työskenteli keskustelevana, ajankohtaisista asioista lausuntoja antavana ja ehdotuksillaan finanssiministeriä »painostavana» puhtaana neuvottelukuntana. Lähivuosien taloussuunnitelmaa valmistamaan olikin samaan aikaan asetettu erillinen komitea, ns. tuotantokomitea. Neuvottelukunta toimi tietävästi vuoden 1942 alkupuolelle, jolloin siirryttiin vakinaisempaan organisaatioon.<sup>11</sup>

(5) Tuotantokomitean ehdotettua — usealtakin taholta herätetyistä virikkeistä — v. 1941 taloushallinnon organisaation kehittämistä ja suunnittelu-työn keskittämistä perustettiin vuoden 1942 alussa valtiovarainministeriöön kansantalousosasto, jonka tehtäviksi oli tarkoitettu yleisen talouspolitiikan hoitaminen, kansantalouden kokonaisuuden vaatimusten selvittely ja toteuttaminen sekä yleislaatuisten talouspoliittisten suunnitelmien ja aloitteiden tekeminen. Osaston tueksi asetettiin kansantaloudellinen neuvottelukunta, jonka rakenteesta ja tehtävistä määrättiin valtiovarainministeriötä koskevassa asetuksessa. Puheenjohtajan — joka oli valtiovarainministeri — ja varapuheenjohtajan lisäksi neuvottelukuntaan kuului peräti 34 jäsentä, jotka valtioneuvosto määräsi järjestöjen, laitosten ja virastojen nimeämistä ehdokkaista. Neuvottelukunnan tehtävä rajoitettiin olojen kehityksen seuraamiseen, esitysten tekemiseen ja lausuntojen antamiseen valtiovarainministeriön ja erityisesti sen kansantalousosaston toimialalla.

(6) Kansantaloudellisen neuvottelukunnan jäsenten kaksivuotisen toimikauden päätyttyä määrättiin aikaisempaa menettelyä noudattaen uudet jäsenet 1. 3. 1945 lähtien. Toiminta jatkui huhtikuuhun 1946 asti, minkä jälkeen neuvottelukuntaa ei enää kutsuttu koolle. Työvaliokunta, jonka puolella työn painopiste oli aikaisemminkin ollut, piti sen sijaan kokouksiaan marraskuulle saakka.<sup>12</sup>

(7) Sodanjälkeisessä tilanteessa ilmeisesti kaivattiin tehokkaammin toimivaa ja uuteen poliittiseen asetelmaan paremmin soveltuvaa suunnittelu-elintä, jonka asettaminen tulikin pian ajankohtaiseksi. 21. 6. 1946 antamallaan päätöksellä valtioneuvosto julisti 1. 7. alkavaksi hinta- ja palkkasulun, ns. linnarauhan, jonka aikana oli pyrittävä poistamaan hinta- ja palkkatason vakautumista häiritsevät tekijät. Tärkeimmäksi tehtäväksi valtioneuvosto katsoi tuotannon kohottamisen ja kulutustarviketilanteen parantamisen. Yksityiskohtaisten kokonaissuunnitelmien laatiminen uskottiin talousneuvostolle, jota koskevan, ns. valtalakiin nojautuvan päätöksen valtioneuvosto antoi 3. 10. ja johon jäsenet määrättiin samana päivänä. Pari viikkoa myöhemmin suoritettua täydennyksen jälkeen siinä tuli puheenjohtajan, toimitusjohtaja Teuvo Auran lisäksi olemaan 20 jäsentä. Neuvosto laati samana syksynä kiiireesti ehdotuksen lähiajan talouspoliittiseksi ohjelmaksi ja jatkoi sen jälkeen muiden saamiensa tehtävien suorittamista, kunnes se syksyllä 1947 hajosi valtioneuvoston kanssa syntyneiden erimielisyyksien vuoksi.<sup>13</sup>

(8) Seuraavankin talousneuvoston toiminta kytkeytyi linnarauhaan ja vakauttamispyrkimyksiin. Toukokuun 2 p:nä 1951 solmitun linnarauhasopimuksen mukaisesti valtioneuvosto asetti 12. 5. talouspoliittisen suunnittelu-neuvoston, jonka tuli yhteistoiminnassa hallituksen kanssa valmistaa yksityiskohtainen pitkän tähtäimen talouspoliittinen ohjelma sekä antaa lausuntoja hallituksessa valmistelluista taloudellisista suunnitelmista. Puheenjohtajaksi jälleen määrätyn Teuvo Auran lisäksi neuvostossa oli kaksi varapuheenjohtajaa ja 24 jäsentä. Vakauttamisohjelma valmistui jo saman vuoden syyskuussa, minkä jälkeen neuvosto ryhtyi — miltei yksinomaan työvaliokuntansa puitteissa toimien — laatimaan toimeksiannon edellyttämää pitkän tähtäimen perusohjelmaa. Tämänkin työn tultua loppuun saatetuksi elokuussa 1954 neuvosto päätti toimintansa.<sup>14</sup>

(9) Perusohjelman sisältäneessä mietinnössään suunnitteluneuvosto oli ehdottanut siihenastista pysyvämmän talouspoliittisen suunnitteluelimen luomista. Jo 9. 9. 1954 asetettiinkin pääjohtaja Auran puheenjohtajana toimiva 14-jäseninen talousneuvosto, tosin tälläkin kertaa vain valtioneuvoston päätöksen varassa toimivaksi. Sen erityistehtäväksi määrättiin — taloudellisen kehityksen yleisen seuraamisen ja valtioneuvoston pyytämien lausuntojen antamisen ohella — tiettyjen toimenpiteiden valmistelu talouspolitiikan perusohjelman luomalta pohjalta.<sup>15</sup>

(10) Vuoden 1954 lopussa talousneuvoston asema viimeinkin vakiinnutettiin asetuksella, jossa määrättiin neuvoston kokoonpanon perusteista ja yleisistä tehtävistä sekä sen kansliana toimivasta talouspoliittisesta suunnittelutoimistosta. 13. 1. 1955 määrätty jäsenistö tuli olemaan miltei sama kuin edellisessä, väliaikaisessa neuvostossa, ja myös puheenjohtajan tehtävä säilyi entisissä käsissä.<sup>16</sup>

(11) Ensimmäisen vakinaisen neuvoston kaksivuotinen toimikausi päättyi vuoden 1956 lopussa, mutta jo vähän tätä ennen pääjohtaja Aura oli pyytänyt vapautusta puheenjohtajan tehtävästä tyytymättömänä neuvoston ja hallitusvallan välisiin suhteisiin. Hänen tilalleen tuli 28. 1. 1957 määrättyssä neuvostossa ylijohdaja Gunnar Korhonen; jäsenistössä ei tälläkään kertaa tapahtunut monia muutoksia. Neuvoston toiminta jatkui määrätyn kaksivuotiskauden, mutta aktiivisuus oli selvästi vähentynyt, ja neuvosto oli tullut pessimistiseksi oman työnsä tuloksellisuuteen nähden. Eräänä ongelmana olivat jälleen suhteet hallitukseen.<sup>17</sup>

(12) vuoden 1959 alussa ei uusia jäseniä enää määrättykään, eikä neuvostoa herätetty henkiin myöskään kolmen seuraavan vuoden kuluessa, vaikka esim. talousohjelmakomitea oli v. 1959 antamassaan osamietinnössä korostanut sen merkitystä.<sup>18</sup> Kevään 1962 hallitusneuvotteluissa asia otettiin kuitenkin jälleen esille, ja hallitusohjelman mukaisesti neuvosto miehitettiin valtioneuvoston päätöksellä 7. 6. 1962. Uutuutena oli se, että puheenjohtajaksi tuli nyt pääministeri Ahti Karjalainen.<sup>18a</sup>

Kuten sanottu, edellä mainittujen talousneuvostojen ohella on ollut toiminnassa komiteoita, jotka ovat tietyissä määrin niihin rinnastettavissa. Tällaisia ovat olleet vuosien 1940—42 tuotantokomitea, vuoden 1949 yleisohjelmakomitea sekä vuosien 1959—60 talousohjelmakomitea, joiden kaikkien tehtävänä oli asettamis päätöksen mukaan taloudellisen ohjelman tai suunnitelman laatiminen ja jotka lopettivat toimintansa työn valmistuttua. Ainakin ensimmäinen näistä osallistui kyllä myös päivän tärkeiden kysymysten käsitteilyyn antamalla niistä lausuntoja hallitukselle,<sup>19</sup> mutta samaan aikaanhan oli olemassa myös varsinainen taloudellinen neuvottelukunta.

Suomen kaikki tähänastiset talousneuvostot ovat siis olleet tyypiltään hallinnollisia neuvottelukuntia. Kuitenkin on myös korporatiivisella edustusajatuksella ollut — IKL:n piirien ulkopuolellakin — tietty kannatuksensa, ja yhdessä vaiheessa tehtiin sen toteuttamista koskeva konkreettinen ehdotuskin. Ainakin jo vuoden 1928 neuvottelukunnan asettamista edeltäneessä keskustelussa tuotiin »parlamentarismin pulaan» viitaten esille ajatuksia taloudellisen edustuslaitoksen perustamisesta eduskunnan rinnalle.<sup>20</sup> Syksyllä 1933 Kivimäen hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi vakinaisesta 30-jäsenisestä talousneuvostosta; ehdotuksessa on nähtävissä ilmeisiä keski-eurooppalaisia vaikutteita, joihin myös eduskuntakeskusteluissa viitattiin.



Neuvoston tehtävä olisi ollut lausuntojen antaminen paitsi valtioneuvostolle ja sen ministeriöille myös eduskunnan valiokunnille, ja sen lausunto tuli ehdotuksen mukaan ennen asian lopullista esittelyä hankkia sellaisista taloudellisista ja sosiaalisista asioista koskevista hallituksen esityksistä ja asetuksista sekä eduskunnan toivomuspäätöksistä, jotka olivat laajakantoisia tai periaatteellista laatua. Neuvosto olisi rakentunut selvästi ammattiedustukselle, ja ensimmäisessä täysistuntokäsittelyssä pitämässään puheessa pääministeri antoi ymmärtää, että tarkoituksena oli ulkomaisten esikuvien mukaisen taloudellisen edustuslaitoksen asettaminen eduskunnan rinnalle. Monivaiheinen ja kärjekäs eduskuntakäsittely kesti tasan kolme vuotta; vuoden 1935 valtiopäivillä lakiehdotus hyväksyttiin eräiltä osin muutettuna lepäämään yli vaalien, mutta tällä välin mielipiteet olivat muuttuneet — merkittävin oli sosiaalidemokraattien enemmistön kannan vaihtuminen myönteisestä kielteiseksi —, ja syksyllä 1936 ehdotus yksimielisesti hylättiin. Vastauksessaan eduskunta huomautti, ettei se pitänyt suotavana valtiojärjestyksen muuttamista tällaisen »uuden, valtio-oikeudellista merkitystä omaavan elimen» perustamisella, eikä se myöskään pitänyt neuvoston kokoonpanoa eikä jäsenten ehdottamis- ja määräämistapaa onnistuneina.<sup>21</sup> Eduskunnan jossain määrin epäluuloinen suhtautuminen talousneuvostoihin tuli ilmi toisessakin yhteydessä; tarkastettuaan valtioneuvoston v. 1946 talousneuvostosta antaman päätöksen se vastauksessaan korosti, että neuvoston tehtävä on lähinnä neuvoa-antava ja että sen tekemät ehdotukset joutuvat »asianomaisten valtion elinten harkittaviksi».<sup>22</sup>

Lähimpänä edustuslaitostyyppiä voitaneen tähänastisista talousneuvostoista katsoa olleen vuosien 1942—46 kansantaloudellisen neuvottelukunnan huolimatta siitä, että sen toiminta-ala oli tavallista kapeampi. Sen jäsenmäärä oli huomattavasti komiteanluonteisten sivuelinten jäsenlukua suurempi, elinkeinollisen ja ammatillisen järjestöedustuksen periaate sai korostuneen ilmaisunsa jäsenten asettamisenmenettelyssä, ja vain muutaman kerran vuodessa pidetyissä, usein kaksipäiväisissä kokouksissaan — joista laadittiin täydelliset pikakirjoitetut pöytäkirjat — se toimi pikemmin yleisistä kysymyksistä keskustelevan parlamentin kuin asiantuntijain toimikunnan tapaan.

### *Neuvostojen jäsenistö*

Edellä historiallisessa katsauksessa esitetyt numerotiedot osoittavat, että talousneuvostojen jäsenluku on niiden yleisestä samankaltaisesta luonteesta riippumatta vaihdellut jotenkin laajalla alalla, seitsemästä kolmeenkymmenenkuuteen, puheenjohtajat mukaanluettuina. Kahden ensimmäisen vuosikymmenen neuvostot — v. 1928 asetettua ehkä lukuunottamatta — olivat

jotenkin suppeita asiantuntijakomiteoita, kun taas vuosiksi 1942—54 jäsenmäärä huomattavasti kohosi. Mainittuun korkeimpaan lukuun pääsi vuosien 1942—46 kansantaloudellinen neuvottelukunta, jonka jäsenistöstä annettiin yksityiskohtaisia määräyksiä asetuksessa. Vuoden 1946 talousneuvostoon määrättiin puheenjohtajan lisäksi 20 ja vuoden 1951 suunnitteluneuvostoon 26 jäsentä. On merkille pantavaa, että laajimmat neuvottelukunnat näyttävät jääneen suorituskyvyltään heikoimmiksi. Kansantaloudellisen neuvottelukunnan yleisistuntojen toimintatehosta ei jäsenilläkään näytä olleen suuria luuloja; kokouksissa käytetyissä kriittisissä puheenvuoroissa mm. sanottiin neuvottelukunnalla olevan vain koristeellinen merkitys tai leimattiin sen toiminta enemmän tai vähemmän paraatiksi. Vuoden 1954 perusohjelma oli kokonaan työvaliokunnan käsialaa; itse neuvoston työskentely päättyi faktillisesti jo v. 1952, ja vaikka se elokuussa 1954 kutsuttiinkin koolle ohjelman lopullista hyväksymistä varten, ei tässä tilaisuudessa sallittu edes työvaliokunnan ehdotuksen yksityiskohtaista käsittelyä, joten vastustajien ainoaksi vaikutusmahdollisuudeksi jäi tässä vaiheessa eriävien mielipiteiden liittäminen valtioneuvostolle annettavaan selvitykseen.<sup>23</sup> Vuoden 1954 asetuksen mukaan neuvostoon kuuluu puheenjohtaja sekä vähintään 10 ja enintään 14 jäsentä; käytännössä on päädytty mainittuun enimmäismäärään.

Neuvoston työssä mukana olleiden luku on kuitenkin ajoittain ollut huomattavastikin varsinaista jäsenmäärää suurempi. Vuodesta 1946 lähtien on jäsenille asetettu myös varamiehet — v. 1951 vain työvaliokunnan jäsenille — ja samaten on näiden uudempien neuvostojen jaostoissa ollut jopa useaan kymmeneen nouseva joukko ulkopuolisia asiantuntijajäseniä, jota paitsi neuvostojen ja jaostojen palveluksessa on ollut useita sihteerejä.

Perustavasti mielenkiintoinen on tietenkin kysymys jäsenistön laadusta: millä pohjalla jäsenet on valittu ja keitä tai mitä he ovat 'edustaneet'. Vuoteen 1942 saakka valtioneuvoston kädet olivat tässä suhteessa jotenkin vapaat; lakien tai asetusten määräyksiä ei ollut, eikä myöskään yhteiskunnallisten intressien ulkopuolinen painostus liene ollut tuntuva. Neuvostojen jäseniksi näyttää pyrityn saamaan lähinnä elinkeinoelämän yksityisen sektorin johtavia miehiä, joilla ajateltiin olevan arvostelukykyä ja taloudellista asiantuntemusta. Heidän tuli siten toimia neuvostossa yksilöllisinä asiantuntijoina, ei intressiryhmiensä edustajina. Tuskin kuitenkaan voi kieltää sitä, että myös silloiset poliittiset ja yleiset sosiaaliset voimasuhteet heijastuivat jäsenistössä, joka koostui voittopuolisesti tuotantotoiminnan ja liike-elämän alalla toimivista porvarillisista henkilöistä. Esimerkkinä mainittakoon, että ensimmäiseen taloudelliseen neuvottelukuntaan kuuluivat puheenjohtajan, pankinjohtaja J. K. Paasikiven lisäksi varatuomari Jakob von Julin, toimitusjohtaja V. A. Lavonius, todellinen valtioneuvos August Ramsay, Suomen Pankin johtaja Otto Stenroth, varatuomari Väinö Tanner, kauppaneuvos Jalmari Sahl-

bom, fil.tri F. M. Pitkäniemi, maanviljelysneuvos Hannes Nylander, konsuli Karl Stockmann ja lakit.tri Leo Ehrnrooth. Merkille pantavaa on ammattiyhdistysjohtajien puuttuminen neuvostoista aina vuoteen 1940 saakka.

Toisen maailmansodan ajan kansantaloudellisen neuvottelukunnan rakenne oli tähän mennessä tarkimmin asetuksella säännelty. Jäsenistä tuli kahdeksan edustaa maa-, metsä- ja kotitaloutta, neljän teollisuutta, yhden käsityötä ja pienteollisuutta, kahden kauppaa, yhden liikennettä, kahden luottolaitoksia, kahden kunnallishallintoa ja kahdeksan työväkeä, jota paitsi kuusi jäsentä oli valtioneuvoston vapaasti määrättävissä. Kysymyksessä olivat siis eri elinkeinoalojen suoranaiset edustajat, jotka määrättiin jäsenmäärän tai muiden seikkojen puolesta alaansa parhaiten edustavien järjestöjen, laitosten ja virastojen nimeämistä ehdokkaista. Välitöntä sidottua järjestöedustusta haluttiin kuitenkin välttää. Valtioneuvosto säilytti harkintavaltansa laajana pyytämällä suuren joukon ehdokkaita (113 v. 1942), ja valtiovarainministeriössä ja valtioneuvostossa suoritetussa lopullisessa valinnassa sanotaan päähuomio edelleen kiinnitetyn ehdokkaiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin.<sup>24</sup>

Vuodes ta 1946 lähtien tilanne on olennaisesti muuttunut. Nopeasti vakiintui käsitys siitä, että talousneuvostot — niin myös useat muut senkaltaiset elimet — eivät ole riippumattomien asiantuntijoiden komiteoita vaan tietyllä tavalla edustusajatukselle rakentuvia laitoksia. Ja edustusperiaate sai kou-raantuntuvan muodon: edustettuina eivät tulleet olemaan tilastolliset elinkeino- tai ammattiryhmät vaan konkreettisemmat kokonaisuudet, puolueet ja intressijärjestöt. Toisaalta ne itse esittivät vastaansanomattomia vaatimuksia osallisuudesta poliittiseen päätöksentekoon tässäkin muodossa, toisaalta julkiset viranomaiset näkivät edulliseksi järjestöjen osallistumiseen nojaavan *group consultation*-taktiikan suurten yhteiskuntaryhmien tuen saamiseksi taloudelliselle suunnittelulle.<sup>25</sup> V. 1946 annetussa valtioneuvoston päätöksessä sanottiin vielä, että neuvostossa tulee »mahdollisuuksien mukaan» olla työntekijäin ja kuluttajain, teollisuuden, maa- ja metsätalouden, kaupan ja luottolaitosten sekä valtio- ja kansantalouden edustajia, joiden määräämistä edeltää harkinnan mukaan ao. alojen järjestöjen kuuleminen, mutta vuoden 1954 asetuksessa puhutaan jo suoraan »jäsenmäärältään tai muutoin alaansa parhaiten edustavien taloudellisten järjestöjen, laitosten tai virastojen» edustajista, joiden ohella neuvostoon kuuluu vähintään kaksi ministeriä hallituksen edustajina. Jäsenten nimeämismenettelystä ei ole voimassa olevia säädöksiä, mutta vakiintuneen käytännön mukaan hallitus neuvottelee keskeisten järjestöjen kanssa ja määrää niiden esittämät henkilöt jäseniksi, jotka ovat siten ryhmiensä suoranaisia valtuutettuja ja niihin sidottuja.

Toiseksi uudeksi piirteeksi sotien jälkeen tuli välittömän puolue-edustuksen tunkeutuminen talousneuvostoihin ja yleisen puoluepoliittisen asetelman heijastuminen niiden rakenteessa ns. pariteettiperiaatteen noudattamisen muodossa.<sup>25a</sup> Vuosina 1946 ja 1951 asetettuihin neuvostoihin saivat kolme suurinta puoluetta kukin oman poliittisen edustuksensa, kun taas seuraavissa kolmessa neuvostossa välitön puoluepoliittinen edustus rajoittui 1950-luvun johtaviin hallituspuolueisiin, maalaisliittoon ja sosiaalidemokraatteihin. Poliittisen siiven edustajina on käytetty ministereitä, kansanedustajia ja puoluejärjestöjen johtajia. V. 1951—57 oli tapana asettaa maalaisliittolainen ja sosiaalidemokraattinen ministeri varapuheenjohtajiksi, ja silloin kun nämä kaksi puoluetta olivat yhteistyössä, olivat myös hallituksen edustajina näihin puolueisiin kuuluvat valtioneuvoston jäsenet.

Mutta samanaikaisesti pidettiin ensimmäisiä sodanjälkeisiä neuvostoja miehittäessä silmällä myös koko jäsenistön poliittista jakautumista, ainakin porvarillisia ja sosialisteja toisistaan erottavan linjan molemmille puolille. Nämä kaksi ryhmää pyrittiin tekemään kooltaan jotenkin tasaveroisiksi, kuitenkin niin, että neuvoston kokoonpano vastasi karkeasti kulloisenkin hallituskokoomuksen voimasuhteita. Vuoden 1946 talousneuvostossa oli siten 10 porvarillista ja 11 vasemmistolaista jäsentä, vuoden 1951 suunnitteluneuvostossa taas 14 porvaria ja 13 vasemmistolaista. Vuosina 1954, 1955 ja 1957 asetetuissa neuvostoissa voimasuhde oli 9—6 porvarillisesti asennoituneiden hyväksi, v. 1962 asetetussa neuvostossa 12—3.

Neuvostojen kolmanteen jäsenryhmään kuuluvia voitaisiin nimittää »sitoutumattomiksi asiantuntijoiksi». Nimityksellä ei haluta viitata täydelliseen riippumattomuuteen, joka tuskin on mahdollista. Nämäkin henkilöt ovat epäilemättä olleet kuka enemmän kuka vähemmän sidottuja yhteisönsä tai laitoksensa näkemyksiin ja intresseihin, mutta erona on se, että heidät on kutsuttu neuvostoon lähinnä heidän omaa sopivuuttaan silmällä pitäen ja etteivät he siten ole samalla tavoin »intressiedustajia» kuin muut jäsenet. Kuten sanottu, vuoteen 1946 saakka talousneuvostot rakentuivat voittopuolisesti tälle pohjalle, ja joku tällainen henkilö on myöhemmissäkin neuvostoissa ollut. Kysymykseen ovat tällöin tulleet lähinnä valtion hallintovirastoissa palvelevat henkilöt, eivät taloustieteilijät tai tutkimuslaitosten jäsenet. Näitä on käytetty hyväksi ulkopuolisina asiantuntijoina esim. jaostoissa tai sihteeristöissä. Ns. talousohjelmakomitea piti v. 1959 antamassaan mietinnössä vallinnutta käytäntöä sopivimpana, koska »sanotut asiantuntijat joutuisivat jäsenen ominaisuudessa myös omaksumaan äänestyksissä kannan erilaisiin, eri yhteiskuntaryhmien taloudellisia etuja koskeviin talouspoliittisiin kysymyksiin, joihin tieteellisten näkökohtien sovittaminen saattaa olla hyvin tulokinnanvaraista».<sup>26</sup>

Puheenjohtajan tehtävä on pyritty viime vuosiin saakka pitämään tällaisen sitoutumattoman henkilön käsissä. Postisäästöpankin pääjohtaja Teuvo Aura toimi tässä esityksessä talousneuvostoiksi nimitettyjen laitosten johdossa vuodesta 1946 vuoden 1956 loppuun saakka. Hänen seuraajansa v. 1957—58 Gunnar Korhonen oli kauppa- ja teollisuusministeriön osastopäällikkö. V. 1962 pyrittiin — ehkä aikaisempien vuosien kokemuksiä muistellen — kytkemään talousneuvosto lujemmin valtioneuvostoon määräämällä pääministeri Ahti Karjalainen puheenjohtajaksi. — Mainittakoon, että vuosien 1942—46 neuvottelukunnan puheenjohtajana toimi asetuksen mukaan valtiovarainministeri ja varapuheenjohtajana kansantalousosaston päällikkö. Myös Aura oli ajoittain valtioneuvoston jäsen talousneuvostoa johtaessaan.

*Vuosina 1946—62 asetettujen talousneuvostojen jäsenistö*

Jäsenryhmä	1946	1951	1954	1955	1957	1962
<b>Intrssiijärjestöt</b>						
Työntekijäin järjestöt .....	3	7	4	4	4	3
Työnantajajärjestöt .....	1	4	1	1	1	1
Maa- ja metsätalouden tuottajajärjestöt .....	2	3	1	1	1	2
Tehdasteollisuuden tuottajajärjestöt .....	2	2	2	2	2	2
Osuustoiminnan ja yksityiskaupan järjestöt ..	1	3	—	—	—	1
<b>Puolueet</b>						
Sos.-dem. puolue .....	3	3	3	3	3	—
Maalaisliitto .....	3	1	2	2	3	1
Skdl .....	4	2	—	—	—	—
Kansallinen kokoomus .....	—	—	—	—	—	1
Valtion laitosten asiantuntijajäsenet .....	2	2	2	2	1	4
Yhteensä	21	27	15	15	15	15

Oheisessa taulukossa sodanjälkeisten uusimuotoisten talousneuvostojen jäsenet on jaettu aikaisemmin puheena olleisiin ryhmiin. Perustana on pidetty kunkin neuvoston kokoonpanoa sen aloittaessa toimintansa: vuoden 1946 neuvostossa on kuitenkin otettu huomioon pari viikkoa nimityksen jälkeen suoritettu täydennys. Tällainen luokitus on varsin työläästi laadittavissa; se voitaisiin suorittaa monin eri perustein, ja kaikissa tapauksissa jouduttaneen useiden tulkinnallisten tapausten eteen. Jakautumaa valmistettaessa ovat määräävinä olleet jossain määrin muodolliset kriteerit; se missä ominaisuudessa, minkä järjestön tai laitoksen edustajana — useasti sen nimeämänä — ao. henkilö on neuvostoon tullut. Ei tietenkään ole sanottua, että se tällaisena ilmentää myös neuvoston toiminnassa toisistaan eroavia käyttäytymisryhmiä. Näiden luotettava selvittäminen asiakirja-aineiston — neuvostojen pöytäkirjojen — avulla ei kuitenkaan näytä mahdolliselta. Taulukko ei sellaisenaan paljasta erilaisten intressien edustuksen vahvuutta. Esim.

asiantuntijajäsenten joukkoon viety maataloushallituksen virkamies saattaa olla poliittisilta mielipiteiltään maalaisliittolainen ja antaa tämän puolueen välittömien edustajien ohella johdonmukaisesti tukensa maatalouden suuren tuottajajärjestön etupyrkimyksille. Samanlaisia huomautuksia voitaisiin esittää muidenkin elinkeinollisten intressien osalta.

Vuodesta 1954 lähtien on siis 8 tai 9 jäsentä 15:stä edustanut yhteiskunnan vapaita taloudellisia intressijärjestöjä. Työntekijäin edustus on ollut valtaosaltaan SAK:n käsissä; vuodesta 1951 lähtien on kuitenkin myös toimihenkilöiden ja virkamiesten keskusjärjestöllä (HTK, TVK) ollut yksi paikka. Työnantajapuolelta on STK lähettänyt säännöllisesti toimitusjohtajansa neuvostoon. Maatalouden tuottajaintressien lähin ajaja on ollut Maataloustuottajain Keskusliitto, kun taas tehdasteollisuuden edustus on ollut Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliiton ja Suomen Teollisuusliiton käsissä. Mainitut kolme järjestöä lähettivät 1950-luvun loppuun saakka aina samat johtajansa, agronomi Eero Korpelan, lakit. tri J. O. Söderhjelmin ja fil. tri C. E. Olinin. Huomiota herättää liike-elämän edustuksen niukkuus, sen täydellinen puuttuminen useimmista neuvostoista.<sup>27</sup>

Puolue-edustajiksi on merkitty henkilöt, jotka ilmeisesti ovat esim. sosiaalidemokraattisen työväenliikkeen tai agraariliikkeen poliittisen siiven puolelta ja sen edustajina neuvostoon tulleita. Näihin ryhmiin on Suomen oloissa tuntunut luontevimmalta viedä myös muodollisesti hallituksen edustajiksi asetetut jäsenet; puolue lienee tässä yhteydessä konkreettisempi kokonaisuus ja edustusyksikkö kuin hallitus. Huomattakoon tässä taulukon epätäydellisyys: juuri hallituksen edustajina neuvostoihin tulleiden poliitikkojen kohdalla on jäsenistössä tapahtunut hallituksenvaihdoksista aiheutuneita muutoksia kesken toimikauden. Kansandemokraattisten poliitikkojen suuri määrä vuoden 1946 neuvostossa johtunee osittain siitä, että kansandemokraatteja ei muussa ominaisuudessa tullut jäsenistöön tahi että he ovat tai heitä pidetään korostetusti »poliittisina». Samalla pohjalla voitaneen selittää muidenkin puolueiden edustuksen eroavuuksia.

Ottaen huomioon neuvostojen rajoitetun jäsenluvun, jäsenyydestä ao. ryhmälle koituvaksi ajatellut edut ja yhteiskunnallisen valtakilpailun kireyden on käsitettävää, että paikkojen jakaminen on monesti ollut vaikea ja ristiriitoja synnyttänyt tehtävä. Niinpä sanotaan syksyllä 1946 maalaisliittolaiselta taholta kieltäytytyen osallistumasta vastanimitetyn neuvoston työhön kunnes maalaisliitto ja maatalous olisivat saaneet lisää edustajia. Parin viikon kuluttua neuvostoa laajennettiin siten, että neljän paikan lisäyksestä kaksi meni mainituille tahoille, kaksi taas vasemmistolle.<sup>28</sup> Varsinaisessa jäsenistössä edustuksetta jääneitä järjestöjä on pyritty »rauhottamaan» mm. siten, että niille on annettu varajäsenten paikkoja.

*Neuvostojen tehtävä*

Tutkielmassa käytettävästä talousneuvosto-käsitteen määrittelystä suoraan johtuu, että käsiteltävillä laitoksilla on ollut ainakin yksi yhteinen, joskin eri tavoin ilmaistu ja erilaisiin rajoihin sisällytetty tehtävä: toimiminen valtioneuvostoa tai jotakin sen ministeriötä taloudellisissa kysymyksissä tukevana neuvovana asiantuntijaelimenä, joka käsittelee pyynnöstä ja mahdollisesti myös omasta aloitteestaan sekä talouspoliittisia päivänkysymyksiä että pitemmän tähtäimen suunnitelmia ja toimenpide-ehdotuksia ja antaa niistä lausuntoja valtioneuvostolle tai ministeriölle. Tämä ei kuitenkaan ole ollut useimpien neuvostojen ainoa, eikä edes ensisijainen työ, vaan tehtävän ja toiminnan painopiste on ollut toisaalla, taloudellisten selvitysten laadinnassa sekä ohjelmien tai suunnitelmien suoranaisessa valmistamisessa. Selvästi indikaatiivinen tässä suhteessa on jo neuvostojen asettamisen ajankohta. Jatkuvan taloudellisen suunnittelun puuttuessa neuvostoja pantiin vuoteen 1954 saakka pystyyn tilapäisesti maan talouselämän jouduttua vaikeuksiin ja kriiseihin, joiden ratkaisemiseksi haluttiin saada selvityksiä vallitsevasta tilanteesta sekä positiivisia ohjelmia. Yleensä neuvostot lopettivat toimintansa katsottuaan tämän tehtävän suoritetuksi, ja olojen jälleen vakiinnuttua ei suunnittelutyötä eikä siis talousneuvostoakaan erityisesti kaivattu. 1920- ja 1930-luvulla, jolloin taloudelliselle suunnittelulle ei vielä asetettu erityisen suuria vaatimuksia ja jolloin neuvostoja pyrittiin pitämään hallituksen valitsemien asiantuntijain lautakuntina, organisaatio lienee vastannut vallinnutta yleistä tasoa, mutta tuo erikoislaatuinen tehtävä säilyi talousneuvostoilla senkin jälkeen kun ne olivat muuttuneet tavallaan edustusperiaatteiden mukaan toimiviksi laitoksiksi ja kun välttämättömäksi nähdyn taloudellisen suunnittelun organisaatio ulkomailla oli saamassa uusia vakiintuneempia muotoja.

*Talousneuvostoille määrätty suunnittelutehtävä*

- |                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Asettamispäätös<br>21. 10. 1920 | Annettava lausunto niistä toimenpiteistä, mitkä maan nykyinen taloudellinen asema vaatii ja mitkä olisivat tarpeen nykyisen kalliinajan ehkäisemiseksi ja vakiintuneen hintatason saavuttamiseksi.  |
| Asettamispäätös<br>22. 6. 1921  | Laadittava valtioneuvostolle lausunnot toimenpiteistä mm. rahan arvon vakauttamiseksi, varainkäytöstä valtion uutisrakennuksiin, yleisiin töihin ja valtion liiketoimintaan, työttömyyden vastustamisesta, teollisuus- ja maataloustuotannon kohottamisesta erityisesti vientiä silmällä pitäen sekä vientimaksujen kantamisesta. |
| Asettamispäätös<br>30. 11. 1928 | Ryhdyttävä ensi tilassa selvittämään, mistä johtuu nykyinen talouselämämme uhkaava pulakausi ja millä keinoilla siitä voitaisiin parhaiten selviytyä.   |

- Asettamis päätös 1. 11. 1940 Tehtävä aloitteita ja laadittava suunnitelmia olosuhteiden vaatimiksi toimenpiteiksi raha- ja talouspoliittisten kysymysten ratkaisemiseksi rahan arvon vakaana pysyttämistä ja maan taloudellisen toiminnan voimistuttamista silmällä pitäen; valtionvarainministerin antamien ohjeiden mukaan hankittava tietoja sekä tehtävä tai toimituttava tutkimuksia ja selvityksiä tärkeimmistä valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvista kysymyksistä.
- Valtion päätös 725/3. 10. 1946 Suunniteltava kiireellisiä toimenpiteitä tuotannon ja elintason kohottamiseksi; yhteistoiminnassa viranomaisten sekä taloudellisten ja ammattillisten järjestöjen kanssa suunniteltava talouselämän kehittämistä sekä siinä tarkoituksessa laadittava ohjelma tuotanto-, jakelu-, luotto- ja sijoitustoimintaa varten.
- Asettamis päätös 12. 5. 1951 Yhteistoiminnassa hallituksen kanssa valmistettava yksityiskohtainen pitkän tähtäimen talouspoliittinen ohjelma.
- Asettamis päätös 9. 9. 1954 Talouspolitiikan perusohjelman luomalta pohjalta valmistettava toimenpiteitä, joilla voidaan edistää rahataloudellista tasapainoa, korkean ja tasaisen työllisyyden ylläpitämistä, tuotannon kohottamista ja tuotannon toiminnan kehittämistä.

Oheiseen sanalliseen asetelmaan on merkitty osittain tiivistetyssä muodossa tähänastisten väliaikaisten neuvostojen tehtävä siltä osin kuin se koski laajempien ohjelmien tai suunnitelmien laatimista. Vain vuosien 1942—46 kansantaloudelliset neuvottelukunnat olivat — aikaisemmin viitatus luonteensa mukaisesti — kokonaan vailla tällaista suunnittelutyötä. Muistakin neuvostoista on mainittava, että vuoden 1921 toimikunta ei liene saanut monta selvitystä aikaan, ja vuoden 1940 neuvottelukunnan sanotaan toimineen vain ajankohtaisista taloudellisista kysymyksistä keskustelevana ja aloitteita tekevänä puhtaana neuvottelukuntana. Vuoden 1954 neuvosto sai tehtäväkseen samana vuonna hyväksytyt perusohjelman edelleen kehittämisen, mutta jo vuoden 1955 alussa se jätti paikkansa pysyvämmälle, joskin kokoonpanoltaan ja tehtäviltäänkin suurella määrällä itsensä kaltaiselle laitokselle. Mielenkiintoista on, että v. 1946 asetetun neuvoston tuli myös seurata ja valvoa hyväksytyjen suunnitelmien toteuttamista, mitä varten sillä oli valta antaa viranomaisille yleisluontoisia ohjeita. Tässä työssä tuskin päästiin pitkälle, kun kaksivuotiseksi tarkoitettu neuvosto hajosi jo syksyllä 1947.

Lausuntojen antamista valtioneuvostolle tai ministeriölle ajankohtaisissa kysymyksissä koskevat tehtävämäärityksen kohdat ovat kuten sanottu jonkin verran vaihdelleet, mutta yleensä ne ovat olleet sanonnaltaan niin väljiä, että neuvostojen puoleen on voitu kääntyä tai ne itse ovat mahdollisesti voineet tehdä esityksiä mitä erilaisimmissa taloudelliseen toimintaan liittyvissä kysymyksissä. Katsomatta siihen, minkä ministeriön esittelystä asettaminen on tapahtunut, neuvostot ovat toisen maailmansodan aikaa lukuunottamatta olleet tarkoitettut koko valtioneuvoston tai hallituksen käyttöön. Vuoden 1940 neuvottelukunnan tuli antaa lausuntonsa valtiovarainministeriössä valmisteilla olevista tärkeistä suunnitelmista ja toimenpiteistä, ja se lieneekin



ollut tekemisissä lähinnä valtiovarainministerin kanssa. Kansantaloudellisen neuvottelukunnan tehtävänä taas oli olojen kehityksen seuraaminen valtiovarainministeriön ja erityisesti sen kansantalousosaston toimialalla sekä siitä johtuvien esitysten ja lausuntojen antaminen; käytännössä se jäikin suuressa määrin mainitun osaston sivuelimeksi. V. 1954 annettu asetus määräsi talousneuvoston »lähinnä» valtioneuvoston kanslian alaiseksi, mutta v. 1962 asetusta muutettaessa se alistettiin välittömästi valtioneuvostolle.

Ainakin periaatteellisesti mielenkiintoinen on kysymys neuvostojen aloitevallasta, ts. niiden oikeudesta panna itse vireille asioita ja tehdä esityksiä valtioneuvostolle. Tässä suhteessa toimivallan piiri onkin vaihdellut. Kahden ensimmäisen neuvottelukunnan asettamispäätöksessä ilmaistiin selkeästi se, että asian käsittelyyn ottaminen ja lausunnon antaminen edellytti valtioneuvoston nimenomaista pyyntöä tai määräystä. Vuosina 1928, 1940, 1942 ja 1945 asetetuilla neuvostoilla sen sijaan oli kiistaton aloiteoikeus asioissa, jotka tehtävämäärityksen mukaan ylipäänsä kuuluivat niiden käsittely- ja lausunnonantamisvallan piiriin, niin myös vuosien 1946—47 talousneuvostolla. Talouspoliittinen suunnitteluneuvosto (1951—54) taas oli kiinteämmin valtioneuvostoon sidottu; se sai käsitellä vain hallituksessa valmisteltuja suunnitelmia erikseen luetelluiksi toimenpiteiksi, ja pitkän tähtäimen ohjelmakin tuli laatia nimenomaan »yhteistoiminnassa hallituksen kanssa». Samaten oli seuraavan väliaikaisen neuvoston tehtäväksi määrätty »antaa lausuntoja valtioneuvoston käsiteltävinä olevista asioista ja suorittaa muita valtioneuvoston mahdollisesti antamia tehtäviä», mutta ohjelmasuunnitteluun liittyvien laajempien toimenpiteiden valmistelu ilmeisesti antoi sille mahdollisuuden myös aloitteiden tekemiseen.

Vuoden 1955 jälkeisten neuvostojen tehtävä ilmenee 30. 12. 1954 annetun asetuksen (538/54) 3 §:stä, joka näiltä osin kuuluu:

Talousneuvoston tehtävänä on:

- 1) seurata taloudellisten olojen kehitystä sekä käsitellä ja valmistella toimenpiteitä, joilla voidaan edistää:
  - sisäisen rahataloudellisen tasapainon säilyttämistä;
  - korkean ja tasaisen työllisyyden ylläpitämistä;
  - tuotannon kohottamista ja tuotantokustannusten alentamista ja maamme luontaisia edellytyksiä vastaavan tuotannon suuntautumista;
  - tuotannon tulosten ja elintason kohoamisen oikeudenmukaista jakaantumista; ja
- 2) antaa lausuntoja valtioneuvostossa käsiteltävinä olevista asioista ja suorittaa muita valtioneuvoston mahdollisesti antamia tehtäviä.

Tässäkin tehtävä siis jakaantuu kahteen osaan: ensimmäisessä kohdassa on kysymys pitkäjännitteisemmästä suunnittelutyöstä, toisessa asiantuntijana ja intressiryhmien keskusteluforumina toimimisesta päivänkohtaisissa, hallituksessa vireillä olevissa asioissa. Käytännössä on tietenkin ollut työlästä

erottaa toisistaan noita tehtäväryhmiä, ja kun ensimmäiseen kohtaan sisältyviä tehtäviä on pidetty suorastaan »rajattoman laajoina»,<sup>29</sup> on neuvosto jo sen nojalla voinut ottaa esille ja antaa lausuntoja mitä erilaisimmista kysymyksistä. Joka tapauksessa neuvoston piirissä on lähdetty siitä, että sillä on oikeus omasta aloitteestaan, hallituksista riippumattakin harkita ajankohtaisia talouspoliittisia ongelmia ja esittää niistä käsityksensä.<sup>30</sup> Eri asia on, että se on ainakin ajoittain ollut varovainen tässä suhteessa ja pitänyt parempana pyytää valtioneuvoston toimeksiantoa. Niinpä helmikuussa 1956 päätettiin tiedustella pääministeriltä, haluaako hallitus kuulla talousneuvoston kannanottoja nykyhetken ongelmista ennen ratkaisevien päätösten tekoa. Kun vastausta ei saatu, talousneuvosto päätti olla laatimatta yksityiskohtaisia toimenpide-ehdotuksia vallinneen hinta- ja palkkapolitiittisen kriisin selvittämiseksi.<sup>31</sup> Ilmeisenä syynä varovaisuuteen oli epäily oma-aloitteisten selvitysten ja ehdotusten hyödyttömyydestä kosketuksen hallitukseen ollessa varsin löyhä.

Mainittuna kevätkautena näyttää kysymys oma-aloitteisten kannanottojen suotavuudesta aiheuttaneen enemmänkin kitkaa neuvoston ja hallituksen välillä. Pääjohtaja Auran ehdotuksen mukaisesti erimielisyydet saatiin tilapäisesti ratkaistuiksi talousasiain ministerivaliokunnan 8. 5. 1956 tekemällä päätöksellä, jonka mukaan talousneuvosto laatii neljännesvuosittain tai muulloinkin hallituksen pyynnöstä tahi tilanteen niin vaatiessa taloudellisen tilannearviointinsa sekä esittää käsityksensä talouspolitiikan pääsuuntaviivoista toimenpide-ehdotuksineen. Jos hallitus hyväksyi tilannearvioinnit ja niihin perustuvat johtopäätökset, se voi uskoa toimenpide-ehdotusten yksityiskohtaisen valmistelun neuvoston tehtäväksi.<sup>32</sup>

Yleislakon jälkeen suhteet hallitukseen edelleen huononivat ja toimintateho entisestäänkin heikkeni, ja neuvosto totesi pessimistisenä olevansa kykenemätön hoitamaan asetuksen määräämiä laajoja ja vaativia tehtäviä. Tässä tilanteessa pyrittiin lisäämään toiminnan riittävyttä paitsi keksimällä keinoja suoritusten parantamiseksi myös ehdottamalla tavoitteiden vähentämistä, ts. tehtävän rajoittamista. Neuvoston puheenjohtajan syyskuussa 1957 esittämässä asetusluonnoksessa oli kokonaan luovuttu aikaisemman asetuksen tehtäväluettelon ensimmäisestä kohdasta, joten talousneuvoston tehtäväksi olisi jäänyt vain antaa pyydetessä lausuntoja valtioneuvostossa käsiteltävänä olevista asioista ja suorittaa muita valtioneuvoston mahdollisesti antamia valtion talouspolitiikkaan kuuluvia tehtäviä.<sup>33</sup> Asetuksen muutosta ei kuitenkaan saatu aikaan, joten tehtävät jäivät ennalleen.

Mutta myös ennen 1950-lukua toimineiden talousneuvostojen aloitteellisuus näyttää olleen laimeahkoa. Esim. vuonna 1928 asetetun neuvottelukunnan ei sanota juuri antaneen omasta aloitteestaan lausuntoja,<sup>34</sup> ja sodan ajan kansantaloudelliset neuvottelukunnat taas olivat tiukasti kansantalousosastoon kytkettyjä ja toiminnassaan siitä riippuvia.

*Neuvostojen toimintatapa*

Kaikki tähänastiset talousneuvostot ovat siis olleet komitean luonteisia laitoksia, mikä on jo asettanut tietyt ulkonaiset puitteet niiden toiminnalle. Kollegisina hallintoviranomaisina neuvostot tätä organisaatiomuotoa käytettäessä työskentelevät järjestämällä tarpeen mukaan tilapäisiä kokouksia. Pelkääntään keskusteluun pohjautuvia lausuntoja antavat neuvottelukunnat saattavatkin päästä yksinomaan tätä tietä tyydyttäviin tuloksiin, mutta selvittelyille ja tutkiville sekä ohjelmia ja esityksiä laativille suunnittelukunnille se ei riitä; niiden ongelmana on sellaisen apuorganisaation saaminen, joka pystyy tekemään varsinaisen pohjatyön ja antamaan valmiit esitykset neuvoston muokattaviksi ja hyväksyttäviksi. Tällaisina apueliminä, joiden puolella toiminnan painopiste on joskus faktillisesti ollut, ovat olleet työvaliokunnat ja jaostot adjungoituine asiantuntijajäsenineen, ulkopuoliset tutkijat ja tutkimuslaitokset, sihteeristö sekä neuvostojen kansliat.

Kahden ensimmäisen neuvoston toiminnasta ei ole jäänyt paljon tietoja; todennäköisesti ne työskentelivät tavallisten komiteoiden tavoin, sihteeriiä tai sihteeerejä apunaan käyttäen ja mahdollisesti jaostoihin jakaantuneina. Puluvuosien taloudellinen neuvottelukunta oli laajemman tehtävänsä mukaisesti useampiportaisesti organisoitu. Jo perustavassa kokouksessaan se jakaantui seitsemään erityisjaostoon, joiden lisäksi oli jonkinlaisena työvaliokuntana keskusjaosto. Toiminnan painopisteen sanotaan olleen jaostoissa, joilla oli omat sihteerinsä ja joissa tapahtui töiden suunnittelu ja varsinainen suoritus; neuvottelukunnan täysistuntoja pidettiin verraten harvoin ja suuressa määrin riippuen siitä, kuinka asiat jaostoissa valmistuivat. Kun neuvottelukunta oli tilapäisluonteinen ja sen työ siten lyhytjännitteistä, ei sillä kuitenkaan ollut vakinaista kansliaa eikä sihteeristöä. Enimmät taloudelliset tutkimukset ja selvitykset teetettiin ulkopuolisilla asiantuntijoilla.<sup>35</sup>

Vuosien 1940—42 neuvottelukunnalla lienee ollut apunaan komiteain tavalliseen tapaan vain sihteeri, minkä lisäksi valmistavaa työtä suoritettiin myös jaostoissa. Samantapainen näyttää olleen järjestely seuraavissa kansantaloudellisissa neuvottelukunnissa, joiden tehtävä oli senlaatuinen, etteivät ne erityisiä tukielimiä tarvitseet. Näillä neuvostoilla oli kuitenkin aseuksen määräämä yhdeksänjäseninen työvaliokunta, jossa puhetta johti koko neuvoston varapuheenjohtajana toiminut kansantalousosaston päällikkö. Se pystyi toimimaan myös itsenäisesti neuvostosta riippumatta ja ilmeisesti olikin tätä merkityksekkäämpi. Jaostot olivat työvaliokunnan asettamia, ja sen oli työjärjestyksen mukaan valmistettava neuvottelukuntaan tulevat asiat. Kansliatyöt tehtiin kansantalousosastossa.

Lähiajan talouspoliittisen ohjelman valmistaneella talousneuvostolla oli valtioneuvoston päätöksen mukaan oikeus asettaa asioita valmistelevia jaos-

toja ja määrätä niihin asiantuntijoiksi lisäjäseniä. Mainittua ohjelmaa laadittaessa käytettiinkin 9 jaostoa ja 19 asiantuntijajäsentä, joilla tuskin kuitenkaan ehdittiin teettää kovin perusteellisia selvityksiä, kun ohjelma pantiin kiireesti kokoon, pääasiassa vuoden 1946 joulukuussa. Työvaliokunta oli asetettu nytkin, ja entiseen tapaan yhteydet kansantalousosastoon olivat joustavat, kun neuvoston varapuheenjohtajana oli kansantalousosaston päällikkö Klaus Waris.<sup>36</sup>

Vuosien 1951—54 talouspoliittinen suunnitteluneuvosto työskenteli miltei vain työvaliokuntansa puitteissa, kun runsasjäseninen neuvosto osoittautui — Parkinsonin tunnetun »lain» mukaisesti — liian raskasliikkeiseksi. Työvaliokunta olikin saanut alusta alkaen korostuneen aseman sen vuoksi, että valtioneuvosto määräsi siihen jäsenet — joiden joukkoon ei mahtunut yhtään kansandemokraattia — ja valtuutti sen tavanomaisen valmistelutyön lisäksi antamaan neuvostoa kuultuaan tai kiireellisissä tapauksissa ilman sitäkin valtioneuvostolle lausuntoja ja esityksiä neuvoston toimialaan kuuluvista asioista. Jo perusohjelman ensimmäinen, huhtikuussa 1952 valmistunut luonnos oli työvaliokunnan käsialaa, ja seuraavana vuonna itse neuvoston toiminta tosiasiallisesti loppui, kun sitä ei kutsuttu koolle ennen kuin syyskesällä 1954 antamaan muodollinen hyväksyminen valmistuneelle ohjelmalle. Neuvoston nimissä tehdyt työt olivat siis itse asiassa pääjohtaja Auran johtaman 9—12 jäsenisen työvaliokunnan toimenpiteitä. Ohjelman valmistelussa käytettiin jaostoja osatutkimusten toimittamiseksi, hankittiin asiantuntijaselvityksiä sekä pyydettiin lausuntoja linnarauhasopimuksen allekirjoittaneilta ja työvaliokunnassa edustettuina olleilta järjestöiltä. Sitä paitsi kansantalousosaston virkamiehet avustivat neuvostoa, jonka pääsihteerinä olikin ensimmäisen toimintavaiheen aikana osaston päällikkö.<sup>37</sup>

Vuonna 1954 annetun asetuksen mukaan talousneuvostolla on oikeus perustaa asioita valmistelevia jaostoja ja valita niihin asiantuntijoita lisäjäseniksi sekä ottaa itselleen valtioneuvoston määräämän sihteerin lisäksi sihtee-reitä ja jaostoille sihteerit. 1950-luvun jälkipuoliskon käsittäneen toimintavaiheen aikana olikin vuosittain työssä 5—10 lisäjäsenillä vahvistettua jaostoa, joissa varsinainen suunnittelu ja ehdotusten muokkaaminen tapahtui. Ne eivät kuitenkaan jättäneet varjoonsa itse neuvostoa, joka oli etenkin vuosina 1954—56 ja vielä 1957 varsin aktiivinen kokoontuen keskimääräisesti miltei kerran viikossa istuntoihin. Asiantuntijoiksi kutsuttiin sekä järjestöissä että valtion virastoissa ja laitoksissa palvelevia henkilöitä. Esim. v. 1957 toimineissa yhdeksässä jaostossa oli kaikkiaan 19 sellaista henkilöä, joita ei ollut määrätty koko neuvoston varsinaisiksi tai varajäseniksi. Heidän keskimääräinen osuutensa jaostojen jäsenistöstä oli  $\frac{1}{3}$ . Mainittuna vuonna jaostoja asetettiin valmistelemaan ulkomaankauppaa, palkkatilastoa, säästämistoimin-

taa, verotusta, työmarkkinoita, teollisuuden kilpailukykyä, yleistä taloudellista katsausta, poikkeuslakeja ja teollisuuden polttoainekysymyksiä koskevia asioita.

*Talousneuvostojen kokoukset 1942—1963*

	Vuosi	Neuvosto	Työvaliokunta
Kansantal. neuvottelukunta	1942	3	40
	1943	2	49
	1944	4	43
	1945	4	..
	1946	1	27
Talousneuvosto	1946—47	34	26
Talouspol. suunnitteluneuvosto	1951	5	59
	1952	2	152
	1953	—	42
	1954	1	30
Väliaik. talousneuvosto	1954	29	
Talousneuvosto	1955	56	
	1956	43	
	1957	40	
	1958	28	
	1962	4	
	1963	10	

Oheiseen taulukkoon on merkitty talousneuvostojen ja työvaliokuntien kokousten vuosittaiset lukumäärät vuodesta 1942 lähtien. Tiedot on koottu pöytäkirjoista ja hallituksen kertomuksista. On huomattava, että eräissä tapauksissa neuvosto aloitti työnsä tai lopetti sen kesken vuotta. Nämä luvut antavat jo sellaisinaan karkean kuvan neuvostojen työtavasta ja aktiivisuudesta. Toiminnan lamaanumista ja talousneuvoston aseman heikkenemistä 1957—58 ilmensi sekin, että valtioneuvosto poisti jäsenten kuukausipalkkiot, joita oli maksettu syksystä 1954 lähtien, 1. 3. 1958 lukien. Vuosina 1962 ja 1963 neuvosto näyttää kokouslukujen mukaan toimineen kovin laimeasti. Tosiasiallisesti työtä kyllä tehtiin, mutta toimintaperiaatteet olivat erilaiset kuin aikaisempina vuosina. Aloittaessaan toimintansa kesällä 1962 talousneuvosto omaksui periaatteen, ettei se puutu ajankohtaisiin taloudellisiin kysymyksiin ilman hallituksen toimeksi antoa, ja päätti sen sijaan ryhtyä laatimaan yleistä pitkän tähtäimen talouspoliittista kasvuohjelmaa. Ennusteiden valmistaminen ja ehdotuksen laatiminen annettiin pelkästään »fakkimiehistä» kokoonpannun tutkimusjaoston tehtäväksi, ja neuvosto jäi odottamaan sen valmistumista.<sup>38</sup>

Valtioneuvoston määräämän sihteerin lisäksi 1950-luvun talousneuvostoilla oli tapana ottaa kaksi muuta yleissihteeriiä. Puolue- ja järjestöpoliittiset

näkökohdat näyttävät vaikuttaneen myös sihteerien valintaan; v. 1954—58 sihteereistä yksi tuli maalaisliiton, toinen työläisten ammattiyhdistysliikkeen piiristä.

Edellä on mainittu, että useat vuodesta 1942 lähtien asetetut neuvostot olivat läheisessä kosketuksessa valtiovarainministeriön kansantalousosastoon ja saivat sieltä työssään apua. Talouspolitiikan perusohjelmassa v. 1954 esitettiin kuitenkin perustettavaksi erillinen talouspoliittinen suunnittelutoimisto, jonka tehtävänä olisi itsenäisesti seurata taloudellista kehitystä, laatia talousneuvostolle selvityksiä ja esityksiä sekä suorittaa neuvoston sille antamia tehtäviä. Samana vuonna talousneuvostosta annettu asetus edellyttikin tällaisen tilapäisen toimiston asettamista, ja toiminta pääsi alkuun 1. 3. 1955. Ensimmäisenä vuonna sen henkilöstö koostui toimistopäälliköstä, kolmesta osatoimisesta apulaistoitistopäälliköstä sekä teknillisestä henkilökunnasta. Erikoista ja silloista tilannetta kuvaavaa oli, että taloudellisen intressiedustuksen periaate määräsi myös näitä nimityksiä; apulaisosastopäälliköistä yksi oli sitoutunut maalaisliiton ja maataloustuottajien, toinen teollisuuden työnantajien ja kolmas sosiaalidemokraattisen työväenliikkeen intresseihin. Tämän järjestelmän haitaksi havaittiin kuitenkin pian tehokkuuden puute ja a.o. virkamiesten sidonnaisuus järjestöjen johtoelimiin, ja niinpä vuoden 1956 alussa toimistoon asetettiinkin vain päätoimiset toimistopäällikkö ja apulais-toimistopäällikkö (maisterit Allan Kankkunen ja Olavi Salas), joiden kummankin tuli olla virkamiesasemassa ja intressipiirien vaikutuksesta riippumattomia.<sup>39</sup>

Nimitys suunnittelutoimisto oli tälle muodostelmalle ehkä liian vaativa, sillä itsenäiseen pitkäjännitteeseen suunnittelutyöhön eivät sen voimat olleet riittävät, eikä asetuksessa määrätty tehtäväkään tätä edellyttänyt. Toimiston ensisijaisena työnä oli kansliatehtävien hoitamisen ohella yleisten taloudellisten taustaselvitysten laatiminen sekä erityiskysymysten tutkiminen ja toimenpide-ehdotusten valmistaminen talousneuvostolle. Selvitykset ja lausunnot annettiin toimistopäällikön nimissä.

Jo v. 1957, suunniteltaessa talousneuvoston uudelleen organisoimista ja sen tehtävän supistamista, esitettiin ajatuksia suunnittelutoimiston lopettamisesta ja sen tehtävien uskomista kansantalousosastolle. Kuitenkin se pysyi pysyissä kauemmin kuin 1950-luvun neuvostot. Uuden talousneuvoston jäätyä asettamatta vuoden 1959 alkaessa toimisto jatkoi työtään silloisen talousohjelmakomitean kansliana, kunnes sen toiminta päättyi kesäkuussa 1960.

#### *Järjestelmän puutteita ja uudistusehdotuksia*

Tässä kirjoituksessa ei ryhdytä selvittämään laajaa ja vaikeaselkoista kysymystä talousneuvostojen toiminnan riittävydestä ja tehokkuudesta; siitä,

millaisia saavutetut tulokset ovat olleet suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä käytettyihin voimavaroihin. Seuraavat loppupäätelmät pohjautuvat yleisiin, sekä neuvostojen ulkopuolella että niiden sisällä tehtyihin havaintoihin, joiden mukaan tulokset suurin piirtein katsoen eivät ole vastanneet odotuksia eikä neuvostoja ole saatu joustavasti sopeutetuiksi talouspoliittisen suunnittelun ja päätöksenteon organisaatioon. Suoritusten määrä ja laatu on tietenkin vaihdellut — joinakin jaksoina ne ovat voineet olla kohtuulliset vaatimukset täyttäviäkin —, mutta tosiasia on, että pian laitoksen vakinaistamisen jälkeen, suunnilleen vuoden 1956 yleislakosta lähtien, sen suorituskyky alkoi näkyvästi laskea ja sen asema entisestäänkin heikentyä. Seuranneen taloudellisen nousukauden aikana sitä ei katsottu lainkaan tarvittavan, ja v. 1962 lähdettiin liikkeelle muuttunein tehtävänasetteluin ja menetelmin. Ääriesimerkkinä neuvoston omassa piirissä vallinneesta mielialasta tulkoon mainituksi, että vuoden 1957 alussa nimitetyn neuvoston puheenjohtaja Gunnar Korhonen ilmoitti jo saman vuoden huhtikuussa ilmeisen tuskastuneena jäsenille, »että seuraavan kokouksen esityslistaan on aiheellista ottaa kysymys talousneuvoston toiminnan lopettamisesta».<sup>40</sup>

Tavallisesti keskustelu ei kuitenkaan mennyt näin pitkälle, talousneuvostojen tarpeellisuuden kieltämiseen. Talousneuvostojen tai vastaavien laitosten yleinen esiintyminen etenkin läntisen Euroopan markkinatalouden maissa on jo sinänsä vahvana osoituksena siitä, että järjestelmässä, jossa toimii julkisen vallan asettamissa puitteissa laaja yksityinen talouselämän sektori, taloudellisen suunnittelun onnistuminen ja yleensä talouspolitiikan menestyksellinen hoitaminen edellyttää voimien kokoamista, tuon yksityisen sektorin valtakelijöiden ja julkisten päätöksentekijäin yhteistyötä ja että parempaakaan organisaatiomuotoa ei vielä ole löydetty.<sup>41</sup>

Ensisijaiseksi ongelmaksi on siten nähty se, miten neuvostojen kokoonpano ja toimintatapa olisi järjestettävä kulloistakin tehtävää ja ulkonaisia olosuhteita silmällä pitäen. On kuitenkin painokkaasti huomautettava, että kysymyksessä ei ole yksinomaan organisaatioteknillisin järjestelyin ratkaistava ongelma; puitteet määrää olennaisesti koko poliittinen järjestelmä, puolueiden, painostusjärjestöjen, eduskunnan ja hallituksen vuorovaikutussuhteiden verkosto. Poliittisen kokonaisuasetelman merkitystä, johon tässä ei enemmälti paneuduta, on erityisesti Lolo Krusius-Ahrenberg useassa yhteydessä korostanut.<sup>42</sup>

Suomen talousneuvostojärjestelmän heikoiksi kohdiksi on tähänastisten kokemusten valossa nähty toisaalta (1) neuvostojen sisäisen suorituskyvyn suhteellinen alhaisuus, toisaalta (2) sekä formaalisen että informaalisen kommunikaation puutteellisuus, ts. neuvostojen eristyneisyys keskeisistä talouspolitiikkaa ohjailevista voimista ja tästä aiheutunut aloitteiden ja toimenpiteiden tuloksettomuus.

Keskeiseksi organisaatioteknilliseksi ongelmaksi, joka on yhteydessä edeliseen asiointilaan, on nähty kysymys talousneuvostojen kokoonpanosta. Ja epäilemättä rakenteen heterogeisuus onkin — nimenomaan 1940-luvun jälkipuoliskon ja 1950-luvun poliittisessa miljöössä — vaikeuttanut neuvostojen sisäistä työskentelyä. Ne ovat olleet vahvasti politisoituneita laitoksia, joiden sisälle ovat tunkeutuneet tyhjäkäyntiä aiheuttavina ja toimintatehoa lamauttavina ne yleiset ristiriidat, jotka ovat painaneet leimansa talouspolitiikan hoitoon toisen maailmansodan jälkeen. Jos neuvosto on näissä olosuhteissa pyrkinyt konkreettisten suunnitelmien ja esitysten tekemiseen tärkeissä kysymyksissä, ovat äänestyksissä vähemmistöön jääneet ryhmät usein — jyrkät vastalauseet esitettyään — katsoneet, etteivät enemmistön päätökset sido niitä, ja lähteneet ajamaan omia ahtaita etutavoitteitaan omiin voimiinsa luottaen ja välittömän painostuksen tietä. Toinen menetelmä on se, että vältellään ristiriitoja synnyttäviä asioita ja yritetään sovitteluin päästä kaikkia tyydyttäviin ehdotuksiin; tällöin on kuitenkin vaarana se, että käsitellään vain toisarvoisia kysymyksiä ja että suositukset jäävät mitäänsanomattomiksi. Erityisesti 1950-luvun jälkipuoliskolla katsottiin neuvoston omassakin piirissä toiminnan tehostamisen esteeksi vaatimus, että asiain käsittely oli saatava päätetyksi yksimielisiin ratkaisuihin.<sup>43</sup>

Varsinkin välitön ja välillinen puolue-edustus on katsottu syypääksi siihen, etteivät talousneuvostot ole sitä mitä niiden pitäisi olla: järjestyneiden taloudellisten intressien edustajista »funktionaalisella pohjalla» koottu, parlamentaarisen päätöksentekokoneiston tukena toimiva asiantuntija- ja neuvotteluelin, jossa puoluepoliittinen panos — jota tuskin koskaan voidaan kokonaan välttää — ei ole ensisijainen tai erityisen näkyvä. Niinpä esim. talousohjelmakomitea oli sitä mieltä, että talousneuvosto oli saatava siihen astista korostetummin taloudellisia järjestöjä edustavaksi, koska puolueet voivat vaikuttaa talouspolitiikan hoitoon tavanomaista parlamentaarista tietä. Tällöin välttyttäisiin myös ristiriidoilta, joita toisaalta järjestölliset toisaalta puoluepoliittiset edut saattavat synnyttää tällaisessa neuvoa-antavassa elimessä. Suotavana ei pidetty sitäkään, että hallituksen jäsenet osallistuvat jäsenenä neuvoston työskentelyyn ja sen piirissä toimitettaviin äänestyksiin; heidän tehtävänä on poliittisina päätöksentekijöinä määrätä kantansa asiantuntijaelimen lausuntoihin ja ehdotuksiin. Näin vapautuvat paikat voitaisiin käyttää neuvoston täydentämiseen sellaisten järjestöjen ja elinkeinohaarojen edustajilla, joilla ei ole ollut mahdollisuutta osallistua tähän yhteistoimintaan.<sup>44</sup>

Ehkä kaikkein ongelmallisin kysymys on kuitenkin toisen maailmansodan jälkeen ollut neuvostojen suhde talouspolitiikasta vastuussa oleviin elimiin, ennen muuta valtioneuvostoon ja Suomen Pankkiin. Ääritapauksessa koko neuvosto on kaatunut yhteistyön puutteeseen tai ristiriitoihin. Kansantalou-



dellinen neuvottelukunta sammui aikanaan sodan jälkeen siihen, että se jäi ajastaan jälkeen eikä muuttuneissa olosuhteissa pystynyt säilyttämään kosketusta johtaviin poliittisiin voimiin. Seuraava talousneuvosto hajosi syksyllä 1947 puheenjohtajiston ja porvarillisten jäsenten katsottua hallituksen toimivan täysin neuvostosta piittaamatta, ja myös v. 1951 asetetun suunnittelu-neuvoston ja hallituksen välille sanotaan syntyneen »määrätynlaista kitkaa», vaikka neuvosto suorittikin ensisijaisen tehtävänsä loppuun. Vuoden 1956 lopussa hallituksen valtiontaloutta koskevat erillisratkaisut viimein johtivat talousneuvoston vakauttamisohjelmaluonnoksen romuttumiseen ja puheenjohtaja Auran eronpyyntöön.<sup>45</sup>

Kun talousneuvostot ovat olleet epäitsenäisiä hallinnollisia sivuelimiä, jotka pystyvät saamaan aikaan näkyviä tuloksia vain yhteistoiminnassa »työntantajansa» valtioneuvoston kanssa, on niiden ja valtioneuvoston välille tietysti pyritty luomaan myös formaalisia yhteykskanavia. V. 1946 tähän tähtäsi mm. järjestely, jonka mukaan talousneuvoston varapuheenjohtaja ja pääsihteeri määrättiin ylimääräisiksi esittelijöiksi valtioneuvostoon; ts. pyrittiin eräänlaisen suoran esittelyn aikaansaamiseen.<sup>46</sup> Vuoden 1954 perusohjelmassa korostettiin koordinoinnin tärkeyttä: »Ennen kaikkea olisi kuitenkin suunnittelutyön yhteys hallitusvaltaan ja poliittiseen sekä järjestöjen toimintaan saatava sellaiseksi, että täytöntöönpano tulee tehokkaaksi ja suunnitelmien eheys säilyy». Konkreettisena ehdotuksena oli, että jonkun valtioneuvoston jäsenen tehtäväksi annettaisiin ministerien välistä työnjakoa vahvistettaessa talousneuvostoa koskevien asioiden käsittely. Hänen olisi mm. huolehdittava siitä, että suunnitteluelimen ehdotukset tulevat valtioneuvostossa tai taloudellisessa ministerivaliokunnassa käsitellyiksi.<sup>47</sup> Tällaista järjestelyä, joka tuntuu järkevältä etenkin silloin kun talousneuvosto ei kytkeydy mihinkään ammattiministeriöön vaan on yleensä valtioneuvoston alainen, ei liene nimenomaisesti koskaan toteutettu, vaikka po. asiat ovat tietysti aina jonkun ministerin alaan kuuluvia.

Edellä mainittiin, että neuvoston sisäisen työn tehostamispyrkimys on johtanut ehdotuksiin hallituksen jäsenten pitämisestä neuvoston ulkopuolella. Rinnakkainen pyrkimys eristyneisyyden välttämiseen on puolestaan johtanut päinvastaiseen, asetuksessakin vahvistettuun järjestelyyn, hallituksen viralliseen edustukseen. V. 1957 laadituissa uudistussuunnitelmissa esitettiin, että puheenjohtajan tehtävään asetettaisiin valtiovarainministeri, kuten oli laita vuosien 1942—46 neuvottelukunnassa.<sup>48</sup> Pääministerin asettaminen neuvoston johtoon v. 1962 olikin ehkä näistä ajatuksista virikkeensä saanut kokeilu.

Hallituksen välittömän edustuksen avulla ei ongelmaa kuitenkaan voitu ratkaista — järjestely menetti merkitystään jo sen vuoksi, että ministerit osallistuivat varsin epäsäännöllisesti talousneuvoston kokouksiin. Ja sitä paitsi

voidaan sanoa, että kysymyksessä on luottamussuhde, jota ei voida saada aikaan tuollaisin teknillisin järjestelyin, pakottamalla yhteistyö »kirjallisesti sovittujen raamien joustamattomiin puitteisiin», kuten eräässä asiaa koskevassa lausunnossa sanottiin.<sup>49</sup>

Näyttää siltä, että tuon luottamussuhteen puuttuminen on ollut Suomen talousneuvostojärjestelmän syvin heikkous. Toisen maailmansodan jälkeen on tuskin yhdenkään neuvoston kohdalla saatu yhteistyön perusteita hallituksen kanssa sovituksi tyydyttävällä tavalla, ja ainakin noin vuodesta 1956 lähtien talousneuvosto katsoi jääneensä pahoin eristetyksi. Pääasiallinen vastuu tästä langetettiin valtioneuvostolle, jonka väitettiin toimineen talousneuvostosta piittaamatta, laiminlyöneen sen informoimisen ja välttäneen toimeksi antojen uskomista sille. Jopa sanottiin hallituksen piirissä olleen mielipiteitä, joiden mukaan talousneuvosto oli vain jonkinlainen järjestöjen »viihdytyselin», jonka ei tullut liiaksi puuttua hallitukselle kuuluviin asioihin. Pääjohtaja Aura luonnehti näitä vaikeuksia vuoden 1955 toimintaa selostaessaan seuraavasti: »Viime vuoden aikana talousneuvoston työskentelyä haittasi epätietoisuus siitä, mihin suuntaan samoja talouspoliittisia kysymyksiä, joiden ratkaisemiseksi tarpeellisia selvityksiä ja tilannearviointeja talousneuvosto oli valmistellut, hallituksen taholla kaavailtiin. Tärkeimpien talouspoliittisten ratkaisujen osalta ei hallitus ollut antanut talousneuvostolle toimeksiantoa valmistella ehdotuksia eikä myöskään antanut tietoa omista suunnitelmistaan. Kun tämä selvyys puuttui, oltiin myös talousneuvoston omassa piirissä haluttomia ryhtymään oma-aloitteisesti kannanottojen määrittelyyn ja esitysten tekemiseen kysymyksissä, jotka kenties olivat pitkällekin valmistellut ja sovitut hallituksen omassa keskuudessa.»<sup>50</sup>

Vielä jyrkempiä sanoja kohdistettiin ajoittain Suomen Pankkiin, joka tunnetusti on Suomessa itsenäinen poliittinen voimatekijä taloudellisella alalla ja jonka myönteinen suhtautuminen oli siten eräs talousneuvoston työn onnistumisen edellytyksiä. Etenkin v. 1957 asiasta käydyssä keskustelussa pidettiin Suomen Pankkia vielä piittaamattomampana kuin valtioneuvostoa.<sup>51</sup> Joko omasta halustaan tai valtioneuvoston tahdosta se jäikin 1950-luvun vakinaisten neuvostojen ulkopuolelle, vaikka talouspoliittinen suunnitteluneuvosto oli suosittelut myös keskuspankin edustajan määräämistä tulevaan suunnitteluelimeen. V. 1962 neuvostoon tuli yksi pankin johtokunnan jäsenistä. Koordinointiin tähtäävistä esityksistä mainittakoon vielä ylijohdaja Korhosen v. 1957 esittämä ajatus, että hallituksen yleistaloudellisen ministerivaliokunnan puheenjohtaja, Suomen Pankin edustaja ja talousneuvoston puheenjohtaja muodostaisivat eräänlaisen epävirallisen valmisteluvaliokunnan, joka sopisi talousneuvostossa käsiteltävistä asioista ja pitäisi sen tietoisena muilla tahoilla valmisteltavista kysymyksistä.<sup>52</sup>

Voidaan myös epäillä, onko talousneuvostojen tapaisilla laitoksilla yleensäkin ollut edellytyksiä vaativan tehtävänsä tyydyttävään suorittamiseen. Lienee kyllä niin, että parhaimmankin koneiston varassa toimiva suunnittelu harvoin yltää täydelliseen menestykseen, jos aiottuja ja saavutettuja tuloksia verrataan toisiinsa, mutta käytetylle organisaatiolle on tuskin voitu kovin suuria vaatimuksia asettaakaan. Pitkän tähtäimen ohjelmien laatiminen — tavoitteiden asettaminen ja keinojen valitseminen erilaisista vaihtoehdoista — vaatii tietysti aina poliittista päätöksentekoa, mutta pyrittäessä todella tehokkaaseen taloudelliseen suunnitteluun halutaan tuon päätöksenteon pohjaksi saada mahdollisimman yksityiskohtaiset ja luotettavat asiantuntijaselvitykset, mikä edellyttää erityisissä laitoksissa suoritettavaa riippumatonta taloustieteellistä perustutkimusta ja soveltavaa suhdannetutkimusta. Yhteistyö järjestyneiden taloudellisten intressien kanssa on suunnittelun onnistumiseksi välttämätöntä, mutta niiden kannanottoja kuvastelevat talousneuvostolaitokset ovat lähinnä neuvottelevia ja koordinoivia apuelimiä, joissa tapahtuva käsittely muodostaa suunnitteluprosessissa vain yhden vaiheen asiantuntijaselvitysten ja parlamentaarisen päätöksenteon välillä.<sup>53</sup>

Suomessa ei tätä prosessia vastaavaa funktionaalista organisaatioketjua ole saatu aikaan, vaan talousneuvostoille on itse asiassa uskottu kaikki ehdotusten lopullista hyväksymistä edeltävä työ, ja niitä kokoonpantaessa on sekoitettu toisiinsa intressiryhmät, puolueet, riippumaton taloudellinen asiantuntemus ja julkinen hallitusvalta. Kuvaannollisesti ja kärjistäen sanottuna on kaikki tarpeellisiksi katsotut ainekset heitetty tarkemmin mittaamattomina samaan myllyyn, jonka on sitten odotettu valmistavan kelpoisen tuotteen. Talousneuvostoissa 1960-luvulle mennessä valmistetut ohjelmat ovat siten olleet enemmän tai vähemmän impressionistisia, hyvinkin pinnallisiin, puutteellisiin ja ehkä virheellisiin pohjaselvityksiin nojaavia, enemmän erilaisten ryhmien toiveita ja kuvitelmia kuin ns. taloudellisia realiteetteja vastaavia sekä lukuisten kompromissien tuloksena usein kovin matalaksi jäävää suurimman mahdollisen yksimielisyyden tasoa ilmentäviä.<sup>54</sup>

Muiden, edellä mainittujen kehittämissuunnitelmiansa ohella talousohjelmakomitea kiinnitti v. 1959 huomiota yleistä luottamusta nauttivien, täydellisten ja nopeiden tilanneselvitysten ja ennusteiden merkitykseen järkevälle talouspolitiikalle ja asialliselle keskustelulle taloudellisista kysymyksistä. Se kaipasi elintä, joka voisi keskittyä koko kansantaloutta koskevaan tutkimus- ja selvitystyöhön mutta jonka tehtäväksi ei kuitenkaan annettaisi varsinaisten talouspoliittisten suunnitelmien laatimista eikä yksityiskohtaisten toimenpide-ehdotusten tekemistä, ja ehdotti perustettavaksi valtioneuvoston kanslian alaisena toimivan julkisen, mutta riippumattoman taloudellisen tutkimuslaitoksen.<sup>55</sup> Puolueiden ja intressijärjestöjen taholla ei ehdotusta koh-

taan tunnettu erityistä mielenkiintoa; mahdollisesti oli monilla tahoilla mielessä pelko tuollaisen laitoksen kohoamisesta »ylimmän tason» talouspoliittiseksi voimatekijäksi ja omien vaikutusmahdollisuuksien supistumisesta. Ryhmäkohtaisista etupoliittisista laskelmista riippumatta voidaan sanoa, että tämäntapaisten hallinnollisten laitosten asema, niiden merkitys tavoitteiden määrittämisessä ja päätöksenteossa onkin ongelmallinen, nimenomaan kysymyksen ollessa pitkän tähtäimen suunnittelusta.<sup>56</sup>

Vaikka organisaatio siis jäikin suurin piirtein ennalleen, lähti v. 1962 asetettu talousneuvosto suunnittelutyössään liikkeelle osittain uusin, yleistä kehityssuuntaa vastaavin menetelmin. Kuten on mainittu, se asetti yksinomaan asiantuntijoista kootun suppean tutkimusjaoston ja jäi odottamaan sen selvitysten ja ehdotusten valmistumista. Jaosto on pyrkinyt läheiseen yhteistyöhön taloudellista tutkimus- ja selvitystyötä harjoittavien laitosten, esim. tilastollisen päätoimiston, kansantalousosaston ja Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen kanssa rakentaakseen ennusteensa ja ohjelmasuosituksensa aikaisempaa vankemman taloudellisen analyysin varaan.

#### LÄHDEVIITTEET

<sup>1</sup> Ammatillisen edustuksen periaatteesta ja sen käytännöllisistä toteuttamismuodoista ks. esim. *Karl Loewenstein*, *Verfassungslehre* (Tübingen 1959), s. 402—414.

<sup>2</sup> Tässä yhteydessä on kyllä viitattu myös periaatteellisiin arvonäkökohtiin, edustuksellisen demokratian aatteen osittaiseen toteuttamiseen myös valtionhallinnossa. Ks. *Jan-Magnus Jansson*, *Frihet och jämlikhet* (Lovisa 1952), s. 456—458.

<sup>3</sup> Taloudellista neuvostoa koskevia säännöksiä sisältyi esim. Saksan vuoden 1919 perustuslakiin (§ 165), Italian vuoden 1948 valtiosääntöön (§ 99) sekä Ranskan vuoden 1946 valtiosääntöön (§ 25) ja vuoden 1958 valtiosääntöön (§ 69, 70, 71).

<sup>4</sup> Ainakaan nykyisissä oloissa ei liene ratkaisevaa merkitystä Suvirannan esittämällä jakoperusteella, jonka mukaan olennaista on se, perustuuko jäsenyys järjestöjen toimittamaan vaaliin vai valtiiovallan määräykseen. *Br. Suviranta*, *Selostus taloudellisista neuvostoista* (Taloudellisen neuvottelukunnan julkaisuja 7, Helsinki 1930) s. 52—53.

<sup>5</sup> Yleisiä näkökohtia talousneuvostoista sekä kirjallisuusviitteitä esittävät mm. *Lars Foyer*, *Former för kontakt och samverkan mellan staten och organisationerna* (Statens offentliga utredningar 1961: 21, Stockholm 1961), s. 89—97; *Carl J. Friedrich*, *Constitutional Government and Democracy* (Boston 1950), XXII luku; *Loewenstein*, mt. s. 402—414; *C. F. Strong*, *Modern Political Constitutions* (London 1963) 15. luku.

<sup>6</sup> *J. H. Vennola*, *Kansantalouspoliittisia tehtäviä nykyhetkellä* (Helsinki 1916).

<sup>7</sup> Kysymyksen alkuvaiheista ja talousneuvostojen vaiheista vuoteen 1930, ks. *Suviranta*, *Selostus taloudellisista neuvostoista*, s. 37—49.

<sup>8</sup> Valtioneuvoston pöytäkirjat 21. 10. 1920 lehdet 627—630 ja 22. 10. 1920 lehdet 702—703; *Suviranta*, mt. s. 40.

<sup>9</sup> Valtioneuvoston pöytäkirjat 22. 6. 1921 lehdet 604—605, 1. 9. 1921 lehti 38, 15. 9. 1921 lehti 334, 23. 11. 1922 lehdet 606—607; ks. myös edustaja Väinö Tannerin lausuntoa, valtiopäivät 1935, pöytäkirjat I s. 186.

<sup>10</sup> Valtioneuvoston pöytäkirja 30. 11. 1928 lehdet 558—560; Hallituksen kertomus 1928 s. 69, 1929 s. 71—72, 1930 s. 60, 1931 s. 85, 1932 s. 79; *Suviranta*, mt. s. 40—47.

<sup>11</sup> Valtioneuvoston pöytäkirjat 1. 11. 1940 lehdet 85—86, 14. 11. 1940 lehti 323; neuvottelukunnan puheenjohtajana toimineen tri Väinö Tannerin ja sihteerinä toimineen pääjohtaja V. J. Sukselaisen haastattelulausunnot.

<sup>12</sup> Kansantaloudellisesta neuvottelukunnasta ks. asetus 69/23. 1. 1942 § 5—8; valtioneuvoston pöytäkirjat 12. 3. 1942 lehdet 236, 239—240, 23. 4. 1942 lehdet 314—319, 22. 2. 1945 lehti 438, 1. 3. 1945 lehdet 47—50; Hallituksen kertomus 1942 s. 77—78, 1943 s. 93—94, 1944 s. 89—90, 1945 s. 111—112, 1946 s. 118. Talousneuvostojen pöytäkirjat ja asiakirjat ovat vuodesta 1942 lähtien talletettuina valtiovarainministeriön kansantalousosaston arkistossa. Kirjoittaja on myös saanut professori Lolo Krusius-Ahrenbergilta käytettäväkseen runsaasti toisen maailmansodan jälkeisiä neuvostoja koskevaa aineistoa.

<sup>13</sup> Valtioneuvoston päätös 725/3. 10. 1946, 737/17. 10. 1946; valtioneuvoston pöytäkirja 3. 10. 1946 lehdet 34—35, 17. 10. 1946 lehdet 238—239, *Talousneuvosto: TPO* — lähiajan talouspoliittinen ohjelma (Helsinki 1947); *Teuvo Aura*, Ohjelmallinen talouspolitiikka ja vapaa talouselämä (Kansantaloudellinen aikakauskirja 1953) s. 260—261; Hallituksen kertomus 1946 s. 119, 1947 s. 36, 115.

<sup>14</sup> Valtioneuvoston pöytäkirjat 12. 5. 1951 lehdet 374—375, 3. 12. 1953; Hallituksen kertomus 1951 s. 102, 1952 s. 91—92, 1953 s. 92, 1954 s. 74; Talouspolitiikan perusohjelma (Helsinki 1954); *Aura*, mt. s. 262.

<sup>15</sup> Valtioneuvoston pöytäkirja 9. 9. 1954; Hallituksen kertomus 1954 s. 61.

<sup>16</sup> Valtioneuvoston pöytäkirja 13. 1. 1955; Hallituksen kertomus 1956 s. 92—93.

<sup>17</sup> Valtioneuvoston pöytäkirja 28. 1. 1957; Hallituksen kertomus 1957 s. 84, 1958 s. 84.

<sup>18</sup> Talousohjelmakomitean osamietintö talousneuvostosta. Komiteamietintö (monistettu) 1959 n:o 47.

<sup>18a</sup> Valtioneuvoston pöytäkirja 7. 6. 1962; Hallituksen kertomus 1962 s. 98—99, 1963 s. 123—124.

<sup>19</sup> Tuotantopoliittisia kysymyksiä. Esitelmiä tuotantokomitean mietinnöstä (Turku 1942), s. 5—6.

<sup>20</sup> Ks. esim. Keskuskauppakamarin yliasiamiehen varat. *Yrjö Pulkkinen* lausuntoa »Olisiko meidänkin saatava vakainainen, neuvoa-antava taloudellinen edustuselin». Uusi Suomi 21. 10. 1928.

<sup>21</sup> Valtiopäivät 1933, hallituksen esitys n:o 14 (asiakirjat II); valtiopäivät 1934, perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 1 ja 1 a, suuren valiokunnan mietintö n:o 40 (asiakirjat III. 2.), pöytäkirjat I s. 602—616, III s. 3082—3086, 3205—3213, 3216—3237; valtiopäivät 1935, suuren valiokunnan mietintö n:o 3 (asiakirjat III. 2.), pöytäkirjat I s. 112, 126, 146—153; valtiopäivät 1936, perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 1 ja eduskunnan vastaus (asiakirjat I), pöytäkirjat I 245—253.

<sup>22</sup> Valtiopäivät 1946, perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 83 ja eduskunnan kirjelmä (asiakirjat III. 3.).

<sup>23</sup> Kansantaloudellisen neuvottelukunnan pöytäkirjat 18. 10. 1944 s. 9—10 (Kalliala) ja 27. 11. 1944 s. 10—11 (Hakulinen); Talouspoliittisen suunnitteluneuvoston työvaliokunnan pöytäkirja 21. 8. 1954 § 3 ja suunnitteluneuvoston pöytäkirja 25. 8. 1954.

<sup>24</sup> *Br. Suviranta*, Taloudelliset realiteetit — ja poliittiset (Porvoo 1955), s. 28—29.

<sup>25</sup> Ks. *Herbert A. Simon—Donald W. Smithburg—Victor A. Thompson, Public Administration* (New York 1961), s. 461—467.

<sup>25a</sup> Ks. myös valtiopäivät 1946, perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 83 (asiakirjat III. 3.)

<sup>26</sup> Talousohjelmakomitean osamietintö talousneuvostosta, s. 5—6.

<sup>27</sup> Valtioneuvoston määrättyä syksyllä 1954 jäsenet talousneuvostoon ammatissaan liike-elämän intressejä lähellä ollut ministeri Puhakka esitti pöytäkirjaan vastalauseensa sen vuoksi, että kauppa, liikepankit, vakuutuslaitokset ym. liike-elämän alat jäivät kokonaan vaille edustusta. Valtioneuvoston pöytäkirja 9. 9. 1954.

<sup>28</sup> Ks. Uuden Suomen jälkiartikkeliä 19. 10. 1946.

<sup>29</sup> Agronomi E. J. Korpelan muistio 6. 9. 1957. (Talousneuvoston kirjelmät 1957 F 2).

<sup>30</sup> Esim. ylijohtaja Gunnar Korhosen muistio 6. 2. 1957 (Talousneuvoston kirjelmät 1957 F 1).

<sup>31</sup> Talousneuvoston pöytäkirjat 11. 2. 1956 § 3, 22. 2. 1956 § 2.

<sup>32</sup> Pääjohtaja Teuvo Auran muistio 18. 4. 1956 (Talousneuvoston kirjelmät 1956 J 1); talousasiain ministerivaliokunnan päätös 8. 5. 1956 (Talousneuvoston kirjelmät 1956 F 12).

<sup>33</sup> Main. Korpelan muistio; ylijohtaja Korhosen muistio 24. 9. 1957 (Talousneuvoston kirjelmät 1957 F 3).

<sup>34</sup> Pääministeri Kivimäen lausunto, valtiopäivät 1935, pöytäkirjat I s. 146.

<sup>35</sup> Suviranta, Selostus taloudellisista neuvostoista, s. 45—47.

<sup>36</sup> Ks. TPO — Lähiajan talouspoliittinen ohjelma, s. 7—11.

<sup>37</sup> Talouspolitiikan perusohjelma, s. 5—6.

<sup>38</sup> Maisteri Olli J. Uotin haastattelulausunto; ks. myös hallituksen kertomusta 1962 s. 98—99 ja 1963 s. 123—124.

<sup>39</sup> Main. Auran muistio.

<sup>40</sup> Talousneuvoston pöytäkirja 16. 4. 1957 § 1.

<sup>41</sup> »The existence in market economies of a large private sector, in which plan targets can be attained only by indirect means, implies that the realism and success of any plan depends to a large extent on co-operation at all stages between the planning agency, on the one hand, and the trade associations and representatives of labour, on the other... Hence, although the final plan is a governmental responsibility, an attempt is made by these means to convey the idea of a national plan enjoying the wide participation of all concerned both in its preparation and execution.» Long-term plans in Western Europe (*Economic Bulletin for Europe*, Vol 14, N:o 2 — November 1962), s. 62.

<sup>42</sup> *Lolo Krusius-Ahrenberg, The Political Power of Economic and Labor-Market Organizations: a Dilemma of Finnish Democracy* (Interest Groups on four Continents, Pittsburgh 1960), s. 33—59; Synpunkter på frågan om det Ekonomiska rådet. Betänkande till statens produktionspolitiska programkommitté 15. 6. 1959 (käsikirjoitus).

<sup>43</sup> Esim. Talousneuvoston pöytäkirja 25. 9. 1957 § 1.

<sup>44</sup> Talousohjelmakomitean osamietintö talousneuvostosta, s. 4—6.

<sup>45</sup> Main. Auran muistio; talousneuvoston pöytäkirja 31. 10. 1956 § 2.

<sup>46</sup> Talousneuvoston pöytäkirja 7. 11. 1946 § 8.

<sup>47</sup> Talouspolitiikan perusohjelma, s. 73—74.

<sup>48</sup> Main. Korpelan muistio; Korhosen muistio 24. 9. 1957.

<sup>49</sup> Korhosen muistio 6. 2. 1957.

<sup>50</sup> Main. Auran muistio.

<sup>51</sup> Esim. Talousneuvoston pöytäkirjat 11. 2. 1957 § 3, 11. 9. 1957 § 4 ja 25. 9. 1957 § 1.

<sup>52</sup> Korhosen muistio 6. 2. 1957.

<sup>53</sup> Taloudellisen suunnittelun tämänsuuntaisesta organisaatiosta esim. Hollannissa ks. *Central Planning Bureau, Scope and Methods of the Central Planning Bureau* (The Hague 1956).

<sup>54</sup> Yhteiskuntasuunnittelun päätöksenteko-ongelmista ks. *Kauko Sipponen, Päätöksenteosta yhteiskuntasuunnittelussa* (Yhteiskuntasuunnittelu, julkaissut Suomalaisuuden liitto, toim. Kauko Sipponen ja Jouko Hulkko, Helsinki 1963), s. 101—112.

<sup>55</sup> Talousohjelmakomitean osamietintö talousneuvostosta, s. 9—12.

<sup>56</sup> Simon—Smithburg—Thompson, mt. s. 428—430.

---