

Valtioneuvoston asetus tuottavuuslautakunnasta

Tausta

EU:n neuvosto antoi suosituksen kansallisten tuottavuuslautakuntien perustamisesta (2016/C 349/01) 20.9.2016. Suositus on osoitettu euroalueen jäsenvaltioille.

Suosituksen taustalla on kesällä 2015 julkaistu viiden puheenjohtajan raportti talous- ja rahaliiton syventämiseksi, johon sisältyi ehdotus kansallisten tuottavuuslautakuntien perustamisesta. Perusteena on Euroopan vaatimatonta potentiaalista talouskasvu, heikko kilpailukyky, taustalla oleva hidas tuottavuuskehitys sekä tarve sovittaa yhteen tuottavuuteen liittyviä toimia euroalueella. Heikko tuottavuus ja kilpailukyky voivat myös aiheuttaa makrotaloudellisia epätasapainoja. Komission esitys neuvoston suositukseksi julkaistiin loppuvuodesta 2015 ja esitystä käsiteltiin useamman kerran talouspoliittisessa komiteassa sekä talous- ja rahoituskomiteassa.

Neuvoston suositus

Neuvoston suositus sisältää suosituksia tuottavuuslautakunnan riippumattomuudesta, kokoonpanosta ja tehtävistä. Kansallisen tuottavuuslautakunnan tulee olla toiminnallisesti riippumaton kaikista julkisista tuottavuuden ja kilpailukyvyn edistämistä suunnittelevista ja toimeenpanevista elimistä. Suosituksen mukaan lautakunta voisi antaa tuottavuuteen ja kilpailukykyyn liittyviä politiikkasuosituksia, ottaen huomioon kansalliset erityispiirteet. Vaikka sen kokoonpano voi perustua kansalliseen harkintaan, lautakunnan näkemyksen pitää olla harhaton eikä se saa edustaa pelkästään tietyn intressiryhmän näkökulmia. Toisaalta tuottavuuslautakunnan perustamisessa on suositeltavaa käyttää hyväksi jo olemassa olevia toimijoita. Tarpeettomia hallinnollisia lisäkustannuksia tulee välttää.

Kussakin eurovaltiossa tulee olla yksi tuottavuuslautakunta, jonka alle voidaan tarvittaessa perustaa toimielimiä. Tuottavuuslautakuntien tulee olla yhteydessä sekä toisiinsa että talouspoliittiseen komiteaan.

Neuvoston suosituksessa todetaan myös, että toiminnallisen riippumattomuuden lisäksi tuottavuuslautakunnan tulee julkaista raporttinsa vuosittain. Sen jäsenet tulee nimittää kokemuksen ja osaamisen perusteella. Lisäksi tuottavuuslautakunnalle pitää turvata riittävä tiedon saatavuus tehtävänsä hoitamiseksi.

Suomessa ei ole tällä hetkellä toimijaa, joka luontevasti voisi ottaa tuottavuuskomitean tehtävät itselleen. Esimerkiksi talouspolitiikan arviointineuvoston toimiala poikkeaa merkittävästi siitä, mitä edellä mainittu neuvoston suositus tarkoittaisi.

Ehdotetut muutokset

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että tuottavuuslautakunta perustettaisiin kansantalousosaston yhteyteen. Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta annetun lain (869/2012) 2a §:n mukaan valtiovarainministeriössä ennustetoiminnasta vastaavan osaston päällikkö ratkaisee itsenäisesti esittelystä asiat, jotka koskevat valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevia makrotalouden kehitystä koskevia ennusteita. Kansantalousosasto on näin ollen riippumaton niistä tahoista, jotka vastaavat tuottavuus- ja kilpailukykykehityksen edistämiseen liittyvistä toimenpiteistä. Tuottavuuslautakunta toimisi kansantalousosaston suhteen itsenäisenä asiantuntijaelimenä.

Ratkaisulla haetaan kustannustehokasta ja avointa toimintatapaa tuottamaan analyyttistä ja ajantasaista tietoa kilpailukyvyistä ja tuottavuudesta, ilman että tätä varten täytyy perustaa täysin uusi instituutio.

Lautakuntaan kutsuttaisiin jäseniä taloustieteellisistä tutkimuslaitoksista. Perustettavaan tuottavuuslautakuntaan kuuluisi puheenjohtaja ja kolme jäsentä sekä näille varajäsenet. Sen puheenjohtaja olisi valtiovarainministeriön virkamies ja kolme taloustutkimuslaitosta yhdessä nimeäisi muut edustajat ja varaedustajat. Jäsenet valittaisiin tuottavuuteen ja kilpailukykyyn liittyvän osaamisen perusteella, ottaen huomioon objektiivisuuden ja tasapuolisuuden vaatimukset. Valtioneuvosto asettaisi tuottavuuskomitean kolmen vuoden kaudeksi valtiovarainministeriön esityksestä.

Tuottavuuslautakunnan toimiala on laatia analyysi tuottavuuden ja kilpailukyvyn nykytilanteesta ja näkymistä, eikä se anna politiikkasuosituksia. Tuottavuuslautakunta on asiantuntijaelin, joka ei käyttäisi julkista valtaa. Valtiovarainministeriön laatimassa tuottavuuslautakunnan työjärjestyksessä määritettäisiin tarkemmin paitsi lautakunnan työta-voista, jäsenten oikeuksista ja velvollisuuksista, myös suhteista valtiovarainministeriöön ja jäsenten taustaorganisaatioihin sekä yhteydenpidosta muihin asiantuntijoihin.

Tuottavuuslautakunnan tulisi laatia vuosittain tuottavuus- ja kilpailukykyraportti, joka julkaistaisiin hallituksen talouspolitiikan ja keskipitkän aikavälin suunnitellun valmistelua varten. Raporttiin kuuluisi kaksi yleistä osaa, jossa ensimmäisessä tarkasteltaisiin lyhyen aikavälin hinta- ja kustannuskilpailukykyä ja tuottavuutta sekä toisessa keskipitkän tai pitkän aikavälin tuottavuuden, kasvun ja kilpailukyvyn edellytyksiä yleisellä tasolla yhte-näisen ja yhteismitallisen kehikon avulla. Tuottavuuskomitea päättää kehikosta ensimmäisen toimintavuoden aikana. Kehikkoa voidaan tarpeen mukaan kehittää myöhemmin.

Raporttiin voi kuulua myös erityinen osa, jossa tarkastellaan tarkemmin jotakin tuottavuuteen tai kilpailukykyyn liittyvää ajankohtaista aspektia. Tämä osa voidaan laatia esim. taloustutkimuslaitosten yhteistyönä tai hyödyntää ministeriöiden tilaamien TEAS-hankkeiden tuloksia.

Koko tuottavuuskomitea yhdessä vastaa raportin laadusta, puolueettomuudesta ja vertaisarvioinnista, vaikka jonkin osan olisikin käytännössä kirjoittanut yksittäinen laitos tai jokin konsortio.

Vaikutukset

Uudistus lisäisi hieman kansantalousosaston vuotuista työtaakkaa ja vaatisi vähäisiä menolisäyksiä. Tuottavuuslautakunnan käynnistämiseen voi liittyä vähäisiä kertaluontoisia työaika- ja menovaatimuksia.

Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä. Siitä on pyydetty lausunnot tutkimuslaitoksilta, ministeriöiltä, Suomen Pankilta, työmarkkinaosapuolilta ja eräiltä muilta talouselämän, kilpailukyvyn ja tuottavuuden järjestöiltä ja asiantuntijoilta. Liitteessä 1 on listattu lausuntopyyntöjen kohteet.

Asetuksenantovaltuus

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, mikäli niiden tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallankäyttöä. Muutoin valtionhallinnon yksiköistä voidaan säätää asetuksella. Komitean tehtäviin ei kuuluisi tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, vaan se toimisi korkean tason asiantuntijaelimenä.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 § Lautakunnan nimi on tuottavuuslautakunta. Sen toimialana on kilpailukyvyn ja tuottavuuden tieteellinen arviointi. Komitea on itsenäinen ja riippumaton asiantuntijaelin eikä ota ohjeita vastaan miltään taholta. Erityisesti lautakunta on riippumaton kaikista julkisista viranomaisista, jotka vastaavat tuottavuus- ja kilpailukykykypolitiikkojen suunnittelusta ja täytäntöönpanosta jäsenvaltiossa tai Euroopan tasolla. Lautakunta toimii valtio-

varainministeriön yhteydessä, mutta ei ole osa sen organisaatiota. Komitean puheenjohtaja ja sihteeristö ovat valtiovarainministeriön palvelussuhteessa. Valtiovarainministeriö antaa lisäksi komitean käyttöön hallinnollisia palveluja.

2 § Lautakunnan riippumattomuuden korostamiseksi sen tehtävät määritellään yleisellä tasolla. Sen tulisi kuitenkin arvioida erityisesti Suomen talouden tuottavuuden ja kilpailukyvyyn kehitystä sekä tuottaa riippumattomia arvioita tuottavuuden ja kilpailukyvyyn kehittymisestä keskipitkällä aikavälillä. Lisäksi se laatii arvioita lyhyen aikavälin hinta- ja kustannuskilpailukyvyyn kehityksestä sekä kehittää tuottavuuden ja kilpailukyvyyn arvioinnissa käytettäviä menetelmiä ja työkaluja.

Lautakunnan tulisi vuosittain julkaista arvio tuottavuuden ja kilpailukyvyyn kehityksestä sekä pitää yhteyttä muihin tuottavuuskomiteoihin ja Euroopan Unionin talouspoliittiseen neuvostoon. Lautakunnan toiminnan alaan ei kuulu politiikkasuositusten antaminen, vaan se tuottaa riippumatonta tutkimustietoa muun muassa poliittisen prosessin käyttöön.

Lautakunta voisi tilata tutkimuksia ja selvityksiä toimialansa puitteissa. Valtiovarainministeriö päättää vuosittain näiden rahoituksesta. Myös esimerkiksi ministeriöiden tilaamien TEAS-hankkeiden tuloksia voitaisiin käyttää lautakunnan työssä.

Lautakunnan selvitystyö ja johtopäätökset perustuisivat avoimiin tieteellisiin, toistettaviin menetelmiin ja luotettaviin tilasto-, rekisteri- ja muihin vastaaviin tietoihin. Lautakunta voi olla vuorovaikutuksessa tutkijayhteisön ja muiden asiantuntijoiden.

3 § Lautakuntaan kuuluisi puheenjohtaja ja kolme muuta jäsentä. Lautakunnan puheenjohtajan ja jäsenten tulee olla laajasti lautakunnan toimialaan perehtyneitä.

4 § Lautakunnan puheenjohtajan ja jäsenet määräisi valtioneuvosto valtiovarainministeriön esityksestä. Lautakunnan toimikausi olisi kolme vuotta. Tieteellisen tason, tuottavuuteen ja kilpailukykyyn liittyvän osaamisen sekä riippumattomuuden varmistamiseksi valtiovarainministeriö pyytäisi taloustieteellisiltä tutkimuslaitoksilta yhteisen ehdotuksen komitean kolmeksi jäseneksi. Lautakunta nimeää itse keskuudestaan varapuheenjohtajan.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) mukaan komitean ehdokasasettelussa on otettava huomioon, että vaatimus molempien sukupuolten edustuksesta voidaan täyttää.

Valtiovarainministeriö voisi nimetä lautakunnan puheenjohtajan tai jäsenen, jos puheenjohtaja tai jäsen eroaa kesken toimikauden tai on estynyt osallistumasta lautakunnan toimintaan. Valtiovarainministeriö määrää tällöin hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden henkilön lautakunnan ehdotuksen pohjalta.

5 § Lautakunnalla on asioiden valmistelua ja hallintoa varten sihteeristö. Lautakunnan sihteeristönä toimii valtiovarainministeriön kansantalousosasto.

6 § Lautakunta toimisi normaalien menettelyjen mukaisesti. Kokoontumisesta päättää puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja. Päättösvaltaisuus edellyttää, että läsnä on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja lisäksi vähintään yksi jäsen. Asia ratkaistaan yksinkertaisella äänten enemmistöllä ja äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan ääni.

Lautakunnan toimintaa ohjaa valtiovarainministeriön laatima työjärjestys. Valtiovarainministeriö laatii työjärjestyksen kuultuaan lautakunnan taustaorganisaatioita. Lautakunta antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvostolle.

Lautakunta pitää yhteyttä muihin kansallisiin tuottavuuslautakuntiin sekä Euroopan unionin talouspoliittiseen komiteaan.

7 § Lautakunnan puheenjohtajalle ja jäsenelle sekä komitean kuulemalle asiantuntijalle voitaisiin maksaa kokous- tai muita palkkiota valtion varoista. Valtiovarainministeriö vahvistaisi palkkioiden suuruuden.

Matkoista aiheutuvat kustannukset korvattaisiin matkakustannusten korvaamisesta tehdyn virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti.

8 § Uusi asetus tulisi voimaan dd päivänä mmkuuta 2018.

Asia on valmisteltu valtiovarainministeriössä.