

Mistä Suomen Pankki voi puhua?¹

17.10.2008

Keskuspankit kommunikoivat myös muista asioista kuin rahapolitiikasta. Rahaliiton ulkopuolella keskuspankin kommunikointi talousnäkymistä tai yleisestä talouspolitiikasta voi vaikuttaa korko-odotuksiin. Rahaliittoon kuuluvassa pienessä maassa näin ei ole. Keskuspankin toissijaisena tavoitteena on kuitenkin tukea yleisen talouspolitiikan tavoitteita, mihin hintavakauden ja rahoitusmarkkinoiden vakauden ohella kuuluvat kestävä kasvu ja korkea työllisyys. Keskuspankilla ei ole omia välineitä suoraan vaikuttaa näiden tavoitteiden toteuttamiseen. Puhuminen on yksi keino vaikuttaa. Tärkeää on perustella puheenvuorot keskuspankin tavoitteista ja tehtävistä käsin sekä tuoda esiin se, millaiseen analyysiin ja asiantuntemukseen puheenvuorot perustuvat.

Tavallisesti keskuspankkien viestinnästä puhuttaessa keskitytään siihen, miten keskuspankit julkisella esiintymisellään voivat vaikuttaa odotuksiin tulevasta rahapolitiikasta. Kuten Juha Tarkka toisaalla tässä lehdessä sanoo, rahapolitiikasta 80 prosenttia on odotuksiin vaikuttamista ja 20 prosenttia ohjauskoron liikkeitä.

Keskuspankkien kommunikointi ei kuitenkaan rajoitu pelkästään sellaisiin seikkoihin, joilla pyritään vaikutta-

maan – tai joskus tahattomasti vaikute-taan – korko-odotuksiin. Keskuspankit kommunikoivat myös muista asioista. Rahaliittoon kuuluvien maiden keskuspankit käyttävät puheenvuoroja, jotka liittyvät oman maan talouskehitykseen ja talouspolitiikkaan. Varsinkaan pienten maiden tapauksessa tällaisilla puheenvuoroilla ei voi olla juuri mitään vaikutusta korkoihin.

Keskuspankkeja kohtaan on aika ajoin esitetty arvostelua siitä, että nämä eivät pysy lestissään. Sen sijaan, että ne keskittyisivät puhumaan vain rahapolitiikasta ja siihen liittyvistä kysymyksistä, kuten koroista ja inflaatiosta, niillä on taipumus tavan takaa tunkeutua toisten pelikentille käyttämällä puheenvuoroja finanssi-tai rakennepolitiikasta tai ottamalla kantaa palkkasopimuksiin. Myös Suomen Pankkia on joskus syytetty tästä.

Seuraavassa pohditaan kysymystä, mistä kansallinen keskuspankki voi puhua. Vastauksena on, että se voi puhua periaatteessa mistä tahansa. Kaikki puhe ei kuitenkaan ole tärkeää. Tärkeää on se, miten puheenvuorot liittyvät keskuspankin tavoitteisiin ja tehtäviin. Tärkeää on myös se, miten puheenvuorot perustellaan ja millaiseen asiantuntemukseen ne perustuvat.

Suomen Pankin tavoitteet ja tehtävät

Suomen Pankki on osa eurojärjestelmää. Se on yksi järjestelmään kuuluvista viidestätoista (vuoden 2009



*Antti Suvanto
osastopäällikkö
rahapolitiikka- ja
tutkimusosasto*

¹ Artikkelin perustuu kirjoittajan alustukseen Suomen Pankin johdon strategiseminaarissa 12.5.2008.

Suomen Pankki voi omalta osaltaan vaikuttaa hintavakauteen euroalueella.

alussa kuudestatoista) kansallisesta keskuspankista. Suomen Pankin ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta. Toissijaisena tavoitteena Suomen Pankin on tuettava muidenkin talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista vaarantamatta ensisijaista tavoitetta. Lisäksi lain mukaan Suomen Pankin tehtävänä on huolehtia rahahuollosta ja setelien liikkeeseen laskemisesta, valuuttavarrannon hallussapidosta ja hoidosta sekä maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä toimintansa kannalta tarpeellisten tilastojen laatimisesta ja julkaisemisesta. Tämä kaikki on määritelty Suomen Pankista säädettyssä laissa (27.3.1998/214).²

Laista seuraa, että Suomen Pankki voi – ja sen tulee – puhua hintavakaudesta, talouspolitiikasta, rahoitusmarkkinoista ja rahahuollosta.

Kansallista rahapolitiikkaa ei enää ole. Se merkitsee sitä, että Suomen Pankki ei omilla toimenpiteillään voi suoraan vaikuttaa hintavakauteen Suomessa. Pankki voi kuitenkin omalta osaltaan vaikuttaa hintavakauteen euroalueella. Euroopan keskuspankin neuvoston jäsenenä Suomen Pankin pääjohtaja on mukana päättämässä yhteisestä rahapolitiikasta. Sen tavoitteena on hintavakauden ylläpitäminen euroalueella. Yhteisen rahan oloissa inflaatio ei voi Suomessa karata kokonaan omille teilleen täysin riippumatta euroalueen inflaatiovauhdista.

² Ks. www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980214.

Muiden euromaiden hintakehitystä nopeampi kotimaisten hintojen nousu merkitsee sitä, että ennestäänkin yksi euroalueen kalleimmista maista tulee yhä kalliimmaksi. Se ei houkuttele investointeja eikä työvoimaa. Nopeampi palkkojen nousu kuin muissa euromaissa – silloin kun se ei perustu muita nopeampaan tuottavuuden kasvuun – merkitsee kilpailukyvyn rapautumista ja saa aikaan työllisyyden heikkenemisen.

Voitaneen lähteä siitä, että tasapainoinen kasvu ja hyvä työllisyys ovat yleisen talouspolitiikan tavoitteita. Suomen Pankin velvollisuutena on tukea näitä tavoitteita. Tästä seuraa, että Suomen Pankki voi – ja sen tulee – ottaa kantaa kotimaiseen hinta- ja palkkakehitykseen silloin, kun se ei ole sopusoinnussa euroalueen hintavakaustavoitteen kanssa. Samasta syystä Suomen Pankin on tarpeen kiinnittää huomiota muun muassa kilpailun toimivuuteen ja tuottavuuskehitykseen Suomessa.

Samalla tavalla voitaneen lähteä siitä, että terve julkinen talous kuuluu yleisen talouspolitiikan tavoitteisiin. Pitkällä aikavälillä julkisen talouden kestävyys on edellytys sekä tasapainoisen kasvun turvaamiselle että hintavakauden ylläpitämiselle. Jos julkisen talouden velkaantumisen annetaan jatkua pitkään, kansalaiset alkavat odottaa verojen korotuksia tai menojen supistuksia, jolloin yksityinen säästäminen lisääntyy. Jos velkaantumiselle ei näy loppua, yleisö alkaa vähitellen odottaa ongelman

ratkaisemista vanhanaikaisesti, mone-
tisoimalla julkista velkaa. Se tarkoittaa,
että valtio viime kädessä alkaa lainata
keskuspankilta. Tämä puolestaan merkit-
sisi velan kuittaamista inflaation kautta.
Ennen kuin näin pitkälle päädytään,
keskuspankeilta olisi jo viety itsenäisyys.
Tällaisen onnettomuuden mahdollisuus –
vaikka etäinenkin – alkaa jo nostaa reaali-
korkoja ja hidastaa kasvua. Onneksi tämä
riski on pieni Suomessa, jossa julkisen
talouden kestävyys on yleisön laajasti
hyväksymä tavoite.

Näistä syistä keskuspankeilla on perusteltu
syy puhua myös finanssipolitiikasta.
Perusteluna ei kuitenkaan voi olla keskus-
pankin itsenäisyyden puolustaminen. Se ei
ole tavoite, vaan väline hintavakauden tur-
vaimiseksi ja siten vakaan taloudellisen
kehityksen edistämiseksi.

Tavoiteltu ja luotettu yhteistyökumppani

Edellä kuvatut esimerkit osoittavat,
että keskuspankit – Suomen Pankki mukaan
luettuna – eivät puheissaan voi rajoittua
pelkästään rahapolitiikkaan ja siihen
liittyviin asioihin, kuten korkoihin ja
inflaatioon.

Totta kai kansallisen keskuspankin
intressissä on ajaa kansallista etua.
Jos kansallisen edun nimissä on päätetty
osallistua rahaliittoon, silloin kansallinen
etu vaatii, että pystytään elämään
rahaliiton asettamien vaatimusten mukaisesti
ja näin maksimoimaan jäsenyydestä
saatavat edut.

Samaa asennetta ja käyttäytymistä sopii
odottaa muilta mailta.

Vuonna 2005 vahvistetussa Suomen
Pankin strategiassa todetaan, että pankin
asiantuntemus tekee siitä tavoitellun ja
luotetun yhteistyökumppanin sekä euroalueen
rahapolitiikan ja rahoitusmarkkinapolitiikan
valmistelussa että myös kotimaisessa
talouspolitiikassa.³ Strategiassa korostetaan
tutkimustoimintaan perustuvaa, ajantasaista
taloudellista analyysia sekä kykyä yhdistää
kokonaistaloudellinen näkökulma ja
rahoitusmarkkinanäkökulma ennusteissa
ja riskiarvioissa.

Jotta Suomen Pankki voisi olla tavoiteltu
ja luotettu yhteistyökumppani, sillä täytyy
olla asiantuntemusta. Asiantuntemus
perustuu tutkimus- ja selvitystoimintaan,
mutta myös siihen juoksevaan perustyöhön,
johon pankin ekonomistit taloudellisen
kehityksen seurannan, ennustamisen,
rahapolitiikan valmistelun ja vakausanalyysin
kautta päivittäin osallistuvat.

Asiantuntemuksen tasosta voi toki olla
monta mieltä. On kuitenkin hyvä muistaa,
että paraskin asiantuntemus on merkityksetöntä,
ellei sitä haluta käyttää ja jakaa muille.

Tämä edellyttää, että pankissa tehdyn
taloudellisen analyysin tulokset saatetaan
julkisuuteen siinä määrin kuin se tietojen
luottamuksellisuuden liittyvät rajoitukset
huomioon ottaen on mahdollista. Julkaisut,
kir-

³ Ks. http://www.suomenpankki.fi/fi/suomen_pankki/tehtavat/strategia.htm.

Paraskin asiantuntemus on merkityksetöntä, ellei sitä haluta käyttää ja jakaa muille.

Ajankohtaisesta rahapolitiikasta Suomen Pankin puolesta voi puhua vain pääjohtaja.

joitukset, haastattelut ja esitelmät eivät riitä asiantuntemuksen jakelukanavaksi. Tarvitaan myös suullista vuorovaikutusta, mielipiteiden ja argumenttien vaihtoa.

Asiantuntemus ei myöskään säily eikä kehity, ellei se ole alttiina ulkopuoliselle arvioinnille ja kritiikille. Ei riitä, että analyysin tulokset saatetaan tavalla tai toisella julkisuuteen. Koko analyysikehikko ja prosessi, jolla ennusteet ja muut analyysin tulokset tuotetaan, on hyvä asettaa aika ajoin ulkoisen arvioinnin kohteeksi.

Talousanalyysin objektiivisuus ja puolueettomuus ovat tärkeitä. Se tarkoittaa sitä, että samat argumentit ja johtopäätökset on voitava esittää kaikille yhteistyökumppaneille ja myös julkisuuteen samalla tavoin, vaikka ei välttämättä samoin sanoin.

Kuka puhuu?

Kuka silloin puhuu, kun instituutio puhuu? Rahapolitiikasta päättää Euroopan keskuspankin neuvosto. Suomen Pankin pääjohtaja on mukana tekemässä näitä päätöksiä. Tässä tehtävässä hän ei saa ottaa ohjeita miltään taholta. Siksi on selvää, että ajankohtaisesta rahapolitiikasta Suomen Pankin puolesta voi puhua vain pääjohtaja. Muut puheet ovat merkityksettä tai haitallisia, jos ne lisäävät epävarmuutta odotuksiin.

Vaikka pääjohtaja ei voi ottaa ohjeita miltään taholta, hän tarvitsee tuekseen asiantuntevan valmistelukooneiston. Pääjohtajan vaikutusvaltaa päätöksentekijänä lisää se, että yhteis-

työkumppanit voivat luottaa siihen, että kannanotot perustuvat analyysiin ja asiantuntemukseen ja näiden pohjalta punnittuihin vaihtoehtoihin.

Sama koskee pitkälle myös Suomen Pankin kannanottoja kotimaiseen talouspolitiikkaan. Kuten edellä on kuvattu, näitä tarvitaan pankin toissijaisen tavoitteen ajamiseksi. On selvää, että pankilla instituutiona ei näissä asioissa voi olla erilaista kantaa kuin on sen ylimmällä johdolla. Suomen Pankin institutionaalinen kanta syntyy vasta, kun se on tuotu julki ylimmän johdon suulla. Sama kaiketi on tilanne useimmissa muissakin organisaatioissa. Pääjohtaja on harvoin siinä asemassa, että voisi kirjoittaa puheenvuoronsa alaviitteeseen, että puheenvuorossa esitetyt kannanotot ovat hänen omiaan, eivätkä välttämättä vastaa hänen johtamansa instituution kantaa.

Tässä mielessä perusasetelma ei poikkea siitä, mitä se on rahapolitiikassa. Erona on kuitenkin se, että kotimaiseen talouspolitiikkaan liittyvä kansallisen keskuspankin tai sen edustajan kommunikaatio ei vaikuta odotuksiin samalla tavalla kuin kommunikaatio yhteisestä rahapolitiikasta.

Ero syntyy siitä, että keskuspankki ei ole päättämässä muusta talouspolitiikasta. Se on hallituksen ja eduskunnan tehtävä. Juuri se, että kannanottoja esitetään politiikka-alueilta, joista keskuspankki ei ole kantamassa päättäjän vastuuta, tekee kommunikaatiosta haastavan. Ollakseen merkityksellinen viestin on tuet-

tava talouspolitiikan yleisiä tavoitteita ja perustuttava asiantuntevaan analyysiin. Silloin institutionaalista viestiä voi välittää monella suulla.

Oma analyysi- ja tutkimustyö muodostaa perustan Suomen Pankin asiantuntemuksen kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi, oli sitten kysymys euroalueen rahapolitiikasta tai kotimaisesta talouspolitiikasta. Analyysityön yhteydessä syntyy koko ajan paljon materiaalia, muistioita, selvityksiä ja tutkimusraportteja. Nämä ovat tärkeitä rakennuspuita, kun muodostetaan kannanottoja institution nimissä.

Kun selvityksiä ja tutkimustuloksia julkaistaan, julkaisuun on tapana liittää alaviite, jossa todetaan, että kirjoituksessa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajan omia, eivätkä ne välttämättä vastaa Suomen Pankin (institutionaalista) kantaa. Tällaisissa tapauksissa paras puhuja ja johtopäätösten puolustaja on kirjoittaja itse.

Asiasanat: keskuspankki, talouspolitiikka, viestintä