

VATT-JULKAISUJA 27:5 VATT PUBLICATIONS

1990-luvun talouskriisi
Suomen Akatemian tutkimusohjelma:

Laman opetukset
Suomen 1990-luvun kriisin
syyt ja seuraukset

Jaakko Kiander

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
Government Institute for Economic Research
Helsinki 2001

ISBN 951-561-380-9

ISSN 0788-4990

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, FIN-00530 Helsinki, Finland

Email:firstname.lastname@vatt.fi

Cover: Markku Bök

Gummerus Kirjapaino Oy

Saarijärvi 2001

Sisältö

1 Johdanto	5
2 Laman tausta: 1980-luvun lopun nousukausi	8
2.1 Säätelytalouden talouspoliittinen malli	9
2.2 Rahoitusmarkkinoiden vapautus 1980-luvun Suomessa	11
2.3 Vakaan markan linja	13
2.4 Talouden ylikuumeneminen ja yritykset hillitä sitä	16
3 Talouden lama: vuodet 1990 - 1993	23
3.1 Uusi hallitus puolustaa vahvaa markkaa	23
3.2 Lama jatkuu ja syvenee	28
3.3 Miksi lama oli niin syvä?	36
4 Pankkikriisi	40
4.1 Pankkikriisi puhkeaa	41
4.2 Pankkituki	43
4.3 Pankkitoiminnan pelisäännöt	45
4.4 Säästöpankkien kriisin taustaa	46
5 Päättäjien näkemys laman syistä	49
5.1 Vahvan markan linjan oikeutus	49
5.2 Suomalaisen talouspolitiikan malli	51
5.3 Rakenteellinen kriisi	56
5.4 Presidentin rooli	58
6 Talouden elpyminen - 7 lihavaa vuotta	61
6.1 Talouden käänne	61
6.2 Kasvuhakuiseen politiikkaan	63
7 Kriisien vertailua	69
7.1 Oliko Suomen kriisi ainutlaatuinen ?	69
7.2 Historiallinen vertailu	72

8 Laman pitkä varjo	77
8.1 Laman tulkintaa	77
8.2 Laman kolme vaihetta	79
8.3 Työttömyyslama	81
8.4 Sosiaalipolitiikan lama	83
9 Lama ja hyvinvointivaltion kriisi	86
9.1 Julkisten menojen leikkaukset	86
9.2 Hyvinvointivaltioon kohdistettu kritiikki	100
10 Elintaso, tuloerot ja köyhyys 1990-luvulla	109
10.1 Mitä 1990-luvulla tapahtui suomalaisten elintasolle	109
10.2 Tuloerojen kehitys	113
10.3 Köyhyys 1990-luvulla	120
10.4 Alueiden väliset erot	123
10.5 Lainasta selviytyminen	127
11 Laman opetukset	131

Tekijän kiitokset

Useat henkilöt ovat auttaneet joko suorasti tai epäsuorasti tämän kirjan tekemisessä. Haluan kiittää Akatemian asettamaa ohjelmaryhmää ja erityisesti sen puheenjohtajaa Paavo Okkoa tuesta ja hyvistä neuvoista samoin kuin Tiina Forsmania ja Riitta Launosta Suomen Akatemiasta. Vuosien varrella ja erityisesti viimeisen kolmen vuoden ajan olen keskustellut lukemattomien asiantuntijoiden kanssa lamasta ja taluskriiseistä. Näistä keskusteluista on ollut suuri hyöty tutkimustulosten tulkinnassa ja lamanäkemyksen jalostamisessa. Näistä keskustelukumppaneista haluan mainita (aakkosjärjestyksessä) seuraavat: Kari Alho, Timo-Erkki Heino, Martti Hetemäki, Seppo Honkapohja, Raija Julkunen, Olli Kangas, Anu Kantola, Erkki Koskela, Pertti Kukkonen, Antti Kuusterä, Seppo Leppänen, Jukka Pekkarinen, Juho Saari, Pekka Sauramo, Hannu Uusitalo, Pentti Vartia ja Vesa Vihriälä sekä tutkimusohjelman julkaisutyöryhmään kuuluneet Jorma Kalela, Ullamaija Kivikuru, Heikki A. Loikkanen ja Jussi Simpura. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa entiset ja nykyiset kollegani Reino Hjerppe, Pasi Holm, Seija Ilmakunnas ja Matti Virén kuuluvat myös niihin, joille olen kiitollisuuden velassa. Ilman tutkimussihteerin Sari Virtasen tarkkaa ja tehokasta apua kirja olisi jäänyt julkaisematta.

Helsingissä 16.10.2001

Tekijä

Esipuhe

Suomen Akatemia päätti vuonna 1997 käynnistää tutkimusohjelman Suomen 1990-luvun taluskriisistä. Tutkimusohjelman käynnistämisen taustalla oli näkemys laman aiheuttamista laajoista ja pitkävaikutteisista yhteiskunnallisista muutoksista, joita on syytä tutkia. Tutkittava ilmiö koettiin niin merkittäväksi, että yhteiskuntatutkimuksen oli siihen tartuttava, vaikka lopullista kaikkien hyväksymää tulkintaa lamasta ei olisi saavutettavissakaan. Ohjelman tavoitteena oli vauhdittaa laman mahdollisimman monipuolista tutkimusta. Talouden lamaantumisen ja sen syiden tutkimisen lisäksi toivottiin tietoa siitä, kuinka lama kestiin ja jättikö lama pysyviä jälkiä yhteiskuntaan. Samalla toivottiin, että tutkimus koituisi hyödyksi yhteiskunnalliselle päätöksenteolle.

Tutkimusohjelman valmisteli ja käynnisti Suomen Akatemian kulttuurin ja yhteiskunnan tutkimuksen toimikunta. Ohjelman johtoryhmässä ovat vuodesta 1998 lähtien toimineet professori Paavo Okko (puheenjohtaja), professori Risto Alapuro (16.1.2001 saakka), ylijohtaja Martti Hetemäki (16.1.2001 saakka), professori Marjatta Hietala ja professori Hannu Uusitalo. Kuluvan vuoden aikana ohjelmaryhmään on kuulunut myös dosentti Kaija Heikkinen. Ohjelman koordinoinnista tehtiin sopimus Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen kanssa, joka asetti koordinaattoriksi dosentti Jaakko Kianderin.

Tehty tutkimustyö on edistänyt suomalaista tiedettä sekä tutkijakoulutusta. Tutkimusohjelma on tuottanut runsaasti eri foorumeilla julkaistuja tuloksia. Ohjelma on järjestänyt useita tieteellisiä seminaareja. Se on tuottanut myös englanninkielisen loppuraportin *Down from the heavens, up from the ashes, The Finnish economic crisis of the 1990's in the light of economic and social research, VATT publications 27:6, Helsinki 2001*.

Nyt käsillä olevassa julkaisussa ohjelman koordinaattori tutkimusprofessori Jaakko Kiander esittää ohjelman tuloksien pohjalta kootun tulkinnan taluskriisistä ja sen aiheuttamista taloudellis-yhteiskunnallisista kokemuksista. Tavoitteena on järjestää kuva kriisin etenemisestä, sen aiheuttamista menetyksistä ja elinolojen muutoksesta, siitä selviytymisestä sekä sen hoidosta sellaiseen muotoon, että me voisimme paremmin nähdä tämän koettelemuksen opetukset.

Tutkimus osoittaa, että lama syntyi ennen kokemattomien ongelmien hallitsemattomasta kärjistymisestä. Talouden oppimishaaste muodostui ylivoimaiseksi. Markkinavetoisemman talouden oloissa ei laman edellä esimerkiksi aina huomattu, että entinen luotonsäännöstely ei ollut enää rajoittamassa kokonaiskehitystä ja näin jokaisen olisi pitänyt vaatia omilta päätöksiltään entistä suurempaa varovaisuutta. Näistä epäonnistumisista voimme oppia, jos ne osataan edes jälkikäteen tulkita oikein. Täältäkin kannalta

ohjelma on ollut hyödyllinen. Tulokset kertovat myös siitä, kuinka ihmisten ja yhteiskunnan selviytymiskyky kasvoi vaatimusten myötä ja hyvinvointiyhteiskunta pystyi selviytymään perustehtävästään. Tämänkin ilmiön tieteellinen tuntemus on syventynyt ohjelman ansiosta. Näin uskon, että yhteiskunnalle on ollut hyödyllistä suunnata tutkimusvaroja 1990-luvun talouskriisin tutkimiseen. Olemme saaneet hyvät ainekset kokonaisarviointeihin sekä ilmiön eri puolten tarkasteluun. Ilmiön luonteesta johtuen kuva on muodostunut vain selkeämmäksi, kun tapahtumiin on tullut ajallista etäisyyttä.

Kiitän kulttuurin ja yhteiskunnan tutkimuksen toimikunnan puolesta tutkimushankkeiden vastuullisia johtajia, tutkijoita ja työn etenemiseen muuten vaikuttaneita henkilöitä sekä ohjelman koordinaattoria tämän suuren tutkimushankkeen onnistuneesta toteutuksesta.

Helsingissä lokakuun 8. päivänä 2001

Paavo Okko
johtoryhmän puheenjohtaja

1 Johdanto

Suomen talous ja koko suomalainen yhteiskunta kokivat vakavan kriisin 1990-luvulla, kun kansantalous ajautui syvään lamaan vuosikymmenen alussa. Lamaa voi pitää paitsi sodanjälkeisen Suomen myös hyvinvointivaltion toistaiseksi vakavimpana koetinkivenä. Talous toipui lamasta mutta kriisi aiheutti useita pitkäaikaisia muutoksia suomalaiseen yhteiskuntaan. Merkittävien näistä oli koko vuosikymmenen kestänyt suurtyöttömyys, jonka myötä myös aiemmin Suomessa lähes tuntematon pitkäaikaistyöttömyys kehittyi mittavaksi ongelmaksi. Pitkäaikaistyöttömyyden seurauksena köyhyydestä ja syrjäytymisestä tuli entistä vakavampia ja laajempia haasteita hyvinvointivaltiolle. Lama ja sitä seurannut elpyminen kohteli maan eri osia ja eri elinkeinoja varsin eri tavoin. Tuotannon rakenne muuttui rajusti 1990-luvun aikana. Julkisen talouden kriisi ja työttömyys johtivat kriittiseen keskusteluun perinteisestä pohjoismaisesta hyvinvointimallista ja työmarkkinainstituutioista.

On monia merkkejä siitä, että laman seurauksena talouden toimintatavat ovat muuttuneet. Laman jälkeen ei palattu enää takaisin vanhaan pääoma-intensiiviseen kasvumalliin. Osakkeenomistajien etu tuli entistä tärkeämmäksi ja se syrjäytti vanhat kasvutavoitteet. Tulonjako muuttui 1990-luvulla niin, että palkkojen kansantulo-osuus aleni ja pääoma- ja yrittäjätulojen osuus vastaavasti nousi. Tuloerot kasvoivat ja köyhyys lisääntyi. Julkisen sektorin aikaisempi jatkuva suhteellisen osuuden kasvu pysähtyi ja verotuksen keventämisestä tuli entistä yleisemmin omaksuttu tavoite.

1990-luvun kriisille on löydetty monta syntipukkia: rahoitusmarkkinoiden taitamaton vapauttaminen, pankkien holtiton luotonanto ja niiden puutteellinen valvonta, kansalaisten lyhytnäköinen kulutusvimma, vakaan markan politiikka ja Neuvostoliiton romahtaminen. Myös kriisin hoitoa eli 1990-luvulla harjoitettua politiikkaa on kritisoitu ankarasti. Ylikireällä rahapolitiikalla ja budjettileikkauksilla syvennettiin lamaa eikä pankkituesta ollut suurta hyötyä velkaongelmien helpottamisessa.

Viime vuosien laaja kriisitutkimus sekä maailmalla että Suomessa ja tuoreet havainnot pankki- ja valuuttakriiseistä ennen kaikkea Aasiassa ovat tuoneet lisävaloa kriisien syntyä ja vaikutuksia koskeviin kysymyksiin. Alkaa olla selvää, ettei Suomen kriisissä ollut kyse vain suomalaisten poikkeuksellisesta tyhmyydestä, vaan yleisemmästä ongelmasta.

Tässä kirjassa kerrotaan Suomen laman tarina ja esitetään tiivis katsaus laman syihin ja seurauksiin. Tämä kirja ei suinkaan ole ensimmäinen eikä viimeinen laatuaan; lamaa ja pankkikriisiä käsittelevää muistelmajä ja tutkimuskirjallisuutta on viimeisen kymmenen vuoden aikana ilmestynyt jo kohtalaisen paljon. Esimerkiksi pankkikriisiä ovat käsitelleet Antti Kuusterän säästöpankkihistoria

Aate ja raha ja Keijo Kulhan teos *Kuilun partaalla* sekä Liisa Halmeen ja Vesa Vihriäin väitöskirjatutkimukset. SKOP:n kohtaloita käsittelevät myös Mauno Saaren toimittamat Christopher Wegeliuksen päiväkirjat sekä Heikki Hiilamon kaksi kirjaa (*SKOP: lyhyt historia* ja *Neitsytsaarten salaisuus*). Talouspolitiikka ja erityisesti valuuttakurssipolitiikka ovat olleet Kianderin ja Pentti Vartian *Suuren laman* ja Kustaa Hulkon ja Jorma Pöysän *Vakaan markan* aiheina. Tärkeitä lähteitä ovat myös aikalaisvaikuttajien kuten presidentti Koiviston, pääjohtaja Rolf Kullbergin ja kansleri Jaakko Lassilan muistelmateokset sekä Risto Uimosen *Nuori pääministeri*, teos Esko Ahon pääministerikaudesta. Nämä kaikki ovat olleet suureksi avuksi.

Ensi sijassa tämä kirja on kuitenkin Suomen Akatemian kolmivuotisen Suomen 1990-luvun taluskriisi -tutkimusohjelman loppuraportti. Kirjassa tukeudutaankin paljon tutkimusohjelman työhön osallistuneiden tutkijoiden työn tuloksiin. Kirjan tarkoituksena ei kuitenkaan ole orjallisesti raportoida kaikista tutkimuksista, joita ohjelman piirissä toimineet satakunta eri yhteiskuntatieteitä edustanutta tutkijaa ovat tehneet. Tavoitteena on ollut ensisijaisesti kirjoittaa sellainen kertomus laman syistä ja seurauksista, joka pohjautuu tutkimusohjelman tuloksiin. Kirjaan sisältyvät näkemykset ja tulkinnat eivät myöskään ole mitään tutkimusohjelman virallisia tulemia, vaan ne ovat kirjoittajan omia silloin kuin ei toisin todeta.

Kirjan alkuosa painottuu laman taloudelliseen taustaan ja talouspolitiikkaan. Esille tulevat myös päättäjien näkemykset. Näissä kohden tukeudutaan paljon em. Kianderin ja Vartian teoksen lisäksi myös Risto Rankin väitöskirjaan Holkerin hallituksen talouspoliittisesta ministerivaliokunnasta ja Anu Kantolan väitöskirjakäsikirjoitukseen. Merkittävässä osassa ovat myös SITRA:n tekemät laman aikaisten päättäjien haastattelut, joita kaikki kolme mainittua kirjaa hyödyntävät (SITRA:n aineistoon kuuluvat haastattelusitaatit on tekstissä merkitty S-kirjaimella). Kirjan loppuosa (luvut 8-10) keskittyy laman seurauksiin ja suomalaiseen hyvinvointivaltioon. Näitä aiheita käsitellään ensi sijassa tukeutumalla tutkimusohjelmaan kuuluneisiin sosiaalipolitiikan ja julkisen talouden alan tutkimusprojektien tuloksiin, jotka koskivat köyhyyttä, tulonjakoa, syrjäytymistä, aluekehitystä ja hyvinvointivaltion toimintaa. Niiden lisäksi suuri merkitys tämän kirjan hyvinvointivaltiokeskustelulle on ollut Raija Julkusen keväällä 2001 ilmestyneellä kirjalla *Suunnanmuutos*.

Tämän kirjan tarkoituksena ei ole osoittaa lamasyyllisiä vaan pikemminkin kartoittaa laman aiheuttamia tuhoja. Ketään ei yksinään voi pitää laman aiheuttajana. Sen sijaan jälkikäteen on helppo vakuuttua siitä, että monella taholla on aihetta itsekritiikkiin ja oppimiseen. Akatemian taluskriisi-tutkimusohjelman tavoitteeksi määriteltiin mahdollisimman laaja-alainen taluskriisin tutkimus. Tutkimuksen tuli kattaa lukuisia eri aiheita, katsoa riittävän pitkälle sekä taaksepäin että eteenpäin ja tehdä kansainvälisiä vertailuja. Tutkimustulosten toivottiin myös olevan hyödyksi yhteiskunnallisessa

päätöksenteossa. Tutkimusohjelman tuli vastata kysymykseen, oliko Suomen poikkeuksellinen kriisi vain huonoa onnea vai oliko sen taustalla jo pitkään vaikuttaneita rakenteellisia syitä, jotka tekivät romahduksen väistämättömäksi. Tutkimuksen tarkoituksena oli myös selvittää missä määrin laman aiheuttamat vauriot jäävät pysyviksi ja kuinka hyvä oli suomalaisen yhteiskunnan sopeutumiskyvystä. Tämä kirja pyrkii vastaamaan näihin kysymyksiin tehdyn tutkimustyön pohjalta.

2 Laman tausta: 1980-luvun lopun nousukausi

On esitetty monia arvioita siitä, mitkä syyt ajoivat Suomen poikkeuksellisen syvään lamaan. Monesti on viitattu huonoon onneen, huonoon pankkitoimintaan ja huonoon politiikkaan. Jälkikäteen vaikuttaa siltä, että huonon onnen ja ulkoisten tekijöiden merkitystä on liioiteltu ja epäonnistuneen talouspolitiikan merkitystä vähätelty. Suomen talouden kokemat ulkoiset häiriöt - joita olivat Neuvostoliittoon suuntautuneen viennin jyrkkä supistuminen vuosina 1990 - 1991 ja kansainvälisten korkojen nousu vuosina 1989 - 1992 - olivat kuitenkin laman syvyyteen nähden suhteellisen vähäisiä ja ohimeneviä ongelmia. Niiden avulla on vaikea selittää miksi 1990-luvun alun taantumasta tuli 1900-luvun pahin rauhanaikainen talouskriisi. Jos ulkoiset syyt eivät ole riittäviä selitykseksi, on pääteltävä, että keskeinen osa kriisin taustatekijänä on ollut kotimaisella talouspolitiikalla.

1990-luvun alun kriisiä edelsi yli kymmenen vuoden mittainen ripeään kasvun kausi. Selvittyään 1970-luvun puolivälin talousongelmista Suomen talous kehittyi vakaasti ja ohitti muuta maailmaa koetelleen 1980-luvun alun taantumana lähes huomaamatta. Vuosikymmenen loppupuolella Suomi saavutti lähes täystyöllisyyden - avoin työttömyys oli vuosina 1989 ja 1990 vain noin 3,5 prosenttia. 1980-luvun loppupuolta luonnehtii paljolti velkarahoitukseen perustunut investointien ja kulutuksen nopea kasvu. Niiden varassa kokonaistuotanto kasvoi nopeasti ja työttömyys aleni. Kasvu oli niin voimakasta, että kotimainen tuotanto ei riittänyt kattamaan kysynnän lisäystä vaan tarvittiin paljon lisää tuontia, jolloin Suomen kansantalous myös kokonaisuutena velkaantui paljon ulkomaille. Velkaantuminen oli aiempaa helpompaa ja houkuttelevampaa sen vuoksi, että 1980-luvulla purettiin rahamarkkinoiden sääätelyjärjestelmä, joka oli ennen rajoittanut velanottoa. Rahamarkkinoiden vapauttaminen johti kilpailuun luottoasiakkaista ja teki yrityksille myös mahdolliseksi ulkomaisten luottojen ottamisen. Ulkoisten olosuhteiden käännyttyä 1990-luvun taitteessa heikommiksi reippaasti velkaa ottaneiden yritysten ja kotitalouksien velanhoitovaikeudet lisääntyivät nopeasti. Tämän seurauksena pankeilta jäi korkotuloja saamatta ja luottotappiot alkoivat kasvaa.

Velkaantumisen nopean kasvun taustalla oli epäilemättä rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn purku 1980-luvun puolivälin tienoilla. Rajoitukset ulkomaisen velan otolle poistettiin, samoin pankkien luottokorkojen säännöstely ja luotonantoa koskevat keskuspankin ohjeet. Suomeen syntyivät aidot lyhyen rahan markkinat, jotka vähensivät pankkien riippuvuutta perinteisestä talletusrahoituksesta ja keskuspankivelasta. Pankit saattoivat lisätä luotonantoa paljon nopeammin kuin pelkän talletuskasvun varassa olisi ollut mahdollista. Parantunut rahoituksen saatavuus, itseään ruokkiva hyvä talouskehitys ja yleinen optimismi saivat aikaan investointiaallon, mikä vähitellen johti suomalaisten kotitalouksien ja yritysten velkojen kasvuun sekä

kansantalouden ulkomaisen velan kasvuun. Samalla nousivat myös hinnat; osakkeiden, asuntojen ja kiinteistöjen arvot kohosivat jyrkästi 1980-luvun loppuvuosina. Myös palkankorotukset olivat suuria ja inflaatio kiihtyi. Vuosikymmenen vaihteeseen tultaessa Suomi olikin velkainen talous, jossa hintataso oli muuta maailmaa selvästi korkeampi ja tuotannon kilpailukyky tämän vuoksi heikko. Toisin sanoen Suomen markasta oli tullut ostovoimaansa nähden yliarvostettu valuutta.

Jälkikäteen vaikuttaa selvältä, että rahamarkkinoiden liberalisointi oli se ratkaiseva tekijä, joka loi edellytykset talouden ylikuumenemiselle, velkakuplan synnylle ja niitä seuranneelle romahdukselle. Kriisi ei kuitenkaan ollut rahamarkkinoiden vapauttamisen välttämätön seuraus. Säännöstelltyjen rahoitusmarkkinoiden liberalisointi johtaa luonnollisesti luottojen määrän kasvuun, kun luotonannon ja velanoton rajoitukset poistuvat. Mutta johtaako luotonannon nopeakaan kasvu väistämättä pankki- tai valuuttakriisiin? Näin voisi ajatella sillä perusteella, että Suomen lisäksi vastaavia kehityskulkuja löytyy muualtakin, kuten Ruotsista ja Norjasta, mutta myös vuosina 1997-98 taluskriisiin kokeneista Aasian maista. Toisaalta on olemassa lukuisia esimerkkejä maista, joissa on koettu rahamarkkinoiden vapauttaminen ja nopea luottokannan kasvu ilman, että seurauksena olisi ollut taantuma tai kriisi. Itse asiassa periodit, jolloin luottokanta on kasvanut nopeasti, ovat johtaneet pankkikriiseihin yleensä vain 10-20 prosentin todennäköisyydellä. Useimmiten siis nopea velkaantumisen kasvu on osoittautunut kestäväksi ilmiöksi ja kriisi on seurauksena ollut poikkeuksellinen. Tämän vuoksi myös Suomen 1990-luvun taluskriisin varsinaisia syitä täytyy hakea muualta kuin rahamarkkinoiden vapauttamisesta tai luotonannon kasvusta.

2.1 Sääteilytalouden talouspoliittinen malli

Makrotaloudellista ajattelua ja yleensä koko yhteiskuntapolitiikkaa hallitsi sodan jälkeisinä vuosikymmeninä keynesiläisyys niin Suomessa kuin muissakin länsimaissa. 1930-luvun suuren lamakauden perintönä syntyneen uuden taloustieteen haaran, keynesiläisen makrotalousteorian, keskeisenä huolenaiheena oli täystyöllisyyden turvaavan riittävän kokonaiskysynnän ylläpitäminen. Keynesiläinen ajattelu heijastui voimakkaasti käytännön talouspolitiikkaan, jota sodanjälkeisenä aikana aina 1980-luvulle asti luonnehtivat monissa maissa pitkälle viedyt julkisen vallan interventiot markkinoiden toimintaan. Useimpien länsimaiden taloudet olivatkin Suomen tavoin tiukasti säädeltyjä 1940-luvulta aina 1970-luvulle asti. Sääteily kohdistui erityisesti rahoitusmarkkinoihin. Kansainvälisiä pääomaliikkeitä rajoitettiin, sodan jälkeen syntynyt niin sanottu Bretton Woodsin järjestelmä säätelivät valuuttakursseja, keskuspankit säätelivät kotimaisia rahamarkkinoita ja hallitukset ohjailivat investointeja. Myös hinnoista ja palkoista pyrittiin usein sopimaan.

"Suomessa ollaan täysin väärin ymmärretty tämän devalvaatio-inflaatio- ja kasvustrategian merkitys. Se on ollut erittäin olennainen osa tätä suomalaista kasvustrategiaa."

(S, ekonomisti)

Sodanjälkeinen säätelytalouden malli alkoi maailmalla murentua 1970-luvulla. Aluksi romahti kansainvälinen kiinteiden valuuttakurssien järjestelmä. Vähitellen markkinat toisensa jälkeen alkoivat vapautua. Talouspolitiikassa painopiste alkoi siirtyä kasvun ja työllisyyden maksimoinnin sijasta yhä enemmän suuntaan, joka painotti inflaation torjuntaa ja rahataloudellista vakautta. Selvä osoitus uudesta poliittisesta regimistä oli useiden Euroopan maiden reaktio 1980-luvun alun taantumaa; työttömyyden kasvusta huolimatta useimmissa maissa keskityttiin inflaation torjuntaan kireällä rahapolitiikalla. Suomi ja Ruotsi noudattivat kuitenkin vielä tässä vaiheessa vanhaa ajattelua. Molemmissa maissa valuutta devalvoitiin vuonna 1982 ja talouden pyörät pidettiin pyörimässä:

"Talous toimi Suomessa hyvin niin kauan kuin miellä oli korot ja pääomaliikkeet säädetyt. Itse asiassa uskon, että tämä järjestelmä oli tekijä, joka sai aikaan muita maita nopeamman taloudellisen kasvun."
"Meillä oli erittäin hyvä työllisyystilanne; työttömyys oli meillä aina alhaisempi kuin kilpailijamaissa."

(S, ekonomisti)

Tuloksena oli 1980-luvun hyvä talouskehitys, joka johti kuitenkin vähitellen inflaatioon ja ylikuumenemiseen.

2.2 Rahoitusmarkkinoiden vapautus 1980-luvun Suomessa

Talouden säätely säännöstelyolosuhteissa oli nykyistä helpompaa, kun keskuspankilla ja hallituksella oli enemmän keinoja käytössään. Useimmiten säätelykeinoja tarvittiin talouden jarruttamiseen, koska kroonisesti alijäämäisen vaihtotaseen vuoksi riittämätön valuuttavaranto oli ainainen niukkuustekijä ja luotonsäännöstely loi jatkuvan pankkiluottojen ylikysynnän. Säätely piti pankkiluottojen reaalikorot alhaisina ja korkomenot olivat verotuksessa vähennyskelpoisia. Näissä oloissa lainaa kannatti yleensä ottaa niin paljon kuin mahdollista. Pankkien tehtävänä säätelyjärjestelmässä oli taas rajoittaa luottojen määrää. Keskuspankki keskittyi politiikassaan vaikuttamaan pankkien likviditeettiin. Korkopolitiikkaa ei harjoitettu juuri lainkaan säännöstelyn aikana vaan säätely kohdistui lainojen saatavuuteen; keskuspankin ohjeilla rajoitettiin tilanteen mukaan pankkien lainanantoa. Käytännössä tämä merkitsi lyhyitä maksuaikoja ja suuria etukäteissäätövaatimuksia pankkien laina-asiakkaille.

Suomalaiset rahoitusmarkkinat vapautettiin säätelystä 1980-luvun aikana. Vapautustoimet toteutettiin pienin askelin, ja yksittäiset muutokset vapaampaan

suuntaan nähtiin teknisinä ratkaisuin, joilla ei ollut suurempaa merkitystä. Näin tietysti olikin - vähitellen pienet tekniset ratkaisut muodostivat kuitenkin toimenpidekokonaisuuden, joka syvällisellä ja peruuttamattomalla tavalla mullisti rahoitusmarkkinoiden toiminnan. Tärkeimmät uudistukset olivat vapaiden pääomaliikkeiden toteuttaminen ja kotimaisen pankkilainauksen vapauttaminen säätelystä. Lopulta rahaa saatiin viedä ja tuoda ja lainata vapaasti. Järjestelmä oli muuttunut, mutta poliittista keskustelua muutoksesta ei juurikaan oltu käyty:

"Deregulaatiosta ei Suomessa syntynyt koskaan mitään julkista keskustelua, ei oikeastaan mitään. Kokonaisuuden kannalta oli kuitenkin hankalaa se, että liberalisoituminen tapahtui niin, että tehtiin joukko yksittäisiä toimenpiteitä, joilla ei ollut yksinään mitään merkitystä. Mutta vähitellen oli koko järjestelmä kuitenkin muuttunut." (Talouspolitiikan päättäjän haastattelusta, Ranki 2000)

Säännöstelyn purkamiselle ei ollut realistisia vaihtoehtoja. Euroopan taloudellinen integraatio, johon Suomi osaltaan pyrki osallistumaan, eteni nopeasti 1980-luvulla. Samalla teknologia kehittyi ja taloudet kansainvälistyivät. Säännöstelyn purkaminen oli jo aloitettu muualla - ei tosin kovin paljon aikaisemmin. Muut Pohjoismaat olivat omissa vapauttamistoimissaan hieman Suomea edellä. Liberalisoinnin päätavoitteena oli tarjota suomalaisille yrityksille samat mahdollisuudet saada kansainvälistä rahoitusta kuin niiden kilpailijoilla oli. Ulkomaat, OECD ja suuret pankit loivat jatkuvaa painetta sääntelyn purkamiseen. Säännöstelyverkko ei myöskään täysin pitänyt, kun siitä löytyi tekniikan kehittyessä aina uusia aukkoja, joiden avulla suuryritykset ja pankit pystyivät sääntelytoimia kiertämään.

Säännöstelyä ei purettu yhdessä yössä vaan koko prosessin voi katsoa kestäneen peräti yksitoista vuotta, jos ensimmäisenä liberalisointitoimena pidetään terminoinnin purkua vuonna 1980. Toimenpide lisäsi yritysten likviditeettiä ja pankit kehottivat yrityksiä käyttämään muutosta hyväksi, jolloin syntyivät ns. harmaan rahan markkinat. Huomattava osa harmaasta rahasta oli itse asiassa peräisin Suomen Pankista. Kyseessä olivat tältä osin idänkaupan ennakkomaksut, joiden clearingtiliä pidettiin Suomen Pankissa.

Ratkaiseva askel liberalisointiprosessissa otettiin vuonna 1986, kun yrityksille sallittiin pitkät ulkomaiset luotot ja pankkien lainanannon keskikorkosäätely lopetettiin. Suomen Pankissa ymmärrettiin näiden toimien lisäävän luotonottoa ja kasvattavan kysyntää, mutta tätä ei pidetty pahana, koska talouden odotettiin olevan ajautumassa taantumaan. Ennusteet vuodelle 1987 olivat pessimistisiä ja keskuspankissa arveltiin, että rahamarkkinoiden avulla voitaisiin vähän elvyttääkin. Talouden vauhti kiihtyi kuitenkin paljon ennustettua voimakkaammaksi kun samanaikaisesti myös kansainväliset suhdanteet paranivat.

2.3 Vakaan markan linja

Rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen ohella toinen avaintekijä Suomen 1990-luvun laman taustalla oli niin sanottu vahvan tai vakaan markan politiikka. Vakaan markan linjassa oli kyse politiikasta, jossa valuuttakurssien vakaus oli tavoitteena vaikka kurssit olivatkin muutettavissa. Vakaan markan politiikkaa oli Suomessa harjoitettu periaatteessa siitä lähtien kun Suomi sai oman valuutan. Markan arvo oli aluksi sidottu kultaan, myöhemmin Englannin puntaan (1930-luvulla), Bretton Woods -järjestelmän aikaan USA:n dollariin, ja 1970-luvun alusta lähtien kauppapainotteiseen valuuttakoriin. Poliitikan tavoitteena oli pitää valuuttakurssi vakaana. Vakaus ei kuitenkaan ollut ehdotonta, vaan tarvittaessa voitiin myös turvautua devalvaatioihin tai revalvaatioihin. Jälkimmäiset olivat kuitenkin pieniä ja harvinaisia, joten lopputuloksena oli markan arvon jatkuva heikentyminen suhteessa USA:n dollariin ja Saksan markkaan sodanjälkeisinä vuosikymmeninä.

Varsin pitkään talouspolitiikassa painotettiin kasvua ja työllisyyttä ja devalvaatioihin turvauduttiin silloin kun hyvän kilpailukyvyn ylläpitäminen sitä vaati. Vähitellen tällaiseen devalvaatiosykliksi kutsuttiin ilmiöön, missä devalvaatio johti inflaatioon ja taas uuteen devalvaatioon, alettiin suhtautua yhä kriittisemmin. Devalvaatiokritiikki nosti luonnollisesti ensin päätään keskuspankissa, missä oltiin huolestuneimpia rahan arvosta:

"60-70-luvun tienoilla Suomen Pankin sisäisissä keskusteluissa devalvaatio-inflaatiokierre todettiin erittäin hankalaksi..."
(S, SP:n edustaja)

Inflaation lisäksi devalvaatioita pidettiin vahingollisina myös rakenteellisista syistä. Devalvaatiot pönkittivät perinteisen vientiteollisuuden asemaa ja tämän pelättiin tapahtuvan muiden alojen kustannuksella. Devalvaatiopolitiikkaa alettiin pitää myös kehittyneelle teollisuusmaalle sopimattomana ja sen käyttöä alettiin kritisoida:

"Meillähän oli aika hirveä devalvaatiomaine ja devalvaatiohistoria täällä Suomessa. Devalvaatiota käytettiin aika holtittomasti sodan jälkeen useita kertoja kilpailukyvyn palauttajana".
(S, SP:n edustaja)

1980-luvulla alkoi voimakas pyrkimys irrottautua vanhasta devalvaatiokierteestä. Vakaan markan politiikalla tarkoitetaan tätä uutta linjausta, jossa tavoitteena oli pitää valuuttakurssi todella vakaana. Tullessaan Suomen Pankin pääjohtajaksi vuonna 1983 Rolf Kullberg asetti kolme tavoitetta. Ne olivat (1) irtaantuminen inflaatio-devalvaatio -kierteestä, (2) reaalikoron muuttaminen positiiviseksi sekä (3) raha- ja valuuttamarkkinoiden säännöstelyn purkaminen. Nämä tavoitteet hyväksyttiin laajalti. Toivottiin, että vakaan markan linja voisi tulla pysyväksi. Poliittikalinauksen taustalla oli ajatus, että inflaatioherkässä

maassa pitää olla jokin vakauden ankkuri olla ja se oli kiinteä kurssi - joka aiemmin tosin oli ollut kiinteä vain seuraavaan devalvaatioon asti. Vähitellen 1980-luvun Suomessa kehittyi laaja konsensus vakaan markan linjasta. Raha- ja valuuttakurssipolitiikan tavoitteeksi tuli entistä selvemmin pyrkimys pitää Suomen markan arvo mahdollisimman vakaana suhteessa keskeisten kilpailijamaiden valuuttoihin. Vakaan valuuttakurssin arveltiin tarjoavan taloudelle ankkurin, joka luo vakautta ja estää inflaation kiihtymisen. Linjauksen taustalla oli kriittinen arvio Suomen aikaisemmasta devalvaatiohistoriasta. Aiemmat lipeämiset valuuttakurssin vakaudesta eli vuosien 1967, 1977 - 1978 ja 1981 - 1982 suuret devalvaatiot alettiin nähdä pikemminkin inflaatiota ruokkivina häiriöinä kuin välttämättöminä kilpailukykykorjauksina. Vakaan markan linjan tavoitteena oli lopettaa tällainen ryhdytön politiikka lopullisesti. Suomi ei ollut tässä pyrkimyksessään suinkaan yksin. Kyseessä oli 1980-luvun eurooppalainen muoti-ilmiö; vakaaseen valuuttakurssiin tähtäsivät myös silloiset EEC-maat ja muut Pohjoismaat. Linjan tukena oli myös paljon taloustieteellistä viisautta ja asiantuntijoiden perusteluja.

Aluksi kaikki meni hyvin. Reaalikorosta tuli positiivinen ja inflaatio hidastui. Markka pysyi vakaana (eli markan ulkoinen arvo pysyi sallitun vaihteluvälän rajoissa) ja siihen kohdistui välillä jopa vahvistumispaineita. Vakaan markan linjan ensimmäinen testi koettiin elokuussa 1986, jolloin heikentyneiden vientinäkymien vuoksi esiintyi markkinoilla vähäistä devalvaatiospekulaatiota. Suomen Pankki nujersi tällaiset hankkeet kuitenkin näyttävästi nostamalla päiväkorkonsa 40 prosenttiin. Spekulaatio loppui ja markka vahvistui. Näytös lisäsi yleistä luottamusta vakaan markan linjaa kohtaan. Samalla esiintyi julkisuudessa päättäjien puheenvuoroja, joissa tuomittiin jyrkin sanoin valuuttakurssia horjuttaneet "spekulantit". Vakaan markan linjan puolustus alkoi vahvistua ja linjasta alkoi kehittyä elämää suurempi asia. Samana vuonna pääministeri Sorsa ilmaisi asian puheessaan seuraavasti:

"On välttämätöntä, että uuden hallituksen muodostamisesta kiinnostuneet poliittiset voimat ilmoittavat jo nyt etukäteen noudattavansa päättäväisesti vahvan markan politiikkaa."
(Sorsa 1986/Pöysä 1991)

Näin kävikin vuonna 1987, kun hallituksen muodostivat pääministeri Holkerin johdolla vakaan kurssin politiikkaan sitoutuneet kokoomus ja sosialidemokraatit. Perinteiseksi devalvaatiopuolueeksi leimautunut Keskustapuolue jäi oppositioon.

Talouden tila oli hyvä ja työllisyys parani. Markkinat olivat tyytyväisiä valuuttakurssiin. Tilanne alkoi kuitenkin muuttua 1980-luvun loppua lähestyessä. Rahamarkkinoiden ja valuuttaliikkeiden vapauttaminen johti aiempaa suurempiin pääomavirtoihin, joiden hallinta korkoja muuttamalla ei ollutkaan enää yhtä helppoa. Kun kiinteän kurssin politiikkaan liittyi

kansainvälisten pääomaliikkeiden vapaus, katoaa mahdollisuus harjoittaa itsenäistä rahapolitiikkaa. Kiinteän valuuttakurssin ja vapaiden pääomaliikkeiden järjestelmässä, johon Suomessa vuoden 1985 jälkeen siirryttiin, kotimainen korkotaso määräytyy ulkomaisen korkotason ja kotimaiseen valuuttaan liittyvän devalvaatoriskin perusteella. Vakaan kurssin politiikka toimii vapaiden markkinoiden oloissa hyvin vain, jos se on uskottavaa. Tällöin markkinat eivät yritä kyseenalaistaa valuuttakursseille asetettuja vaihteluvälejä. Tätä logiikkaa ei Suomessa heti täysin ymmärretty.

Kun säännöstely oli purettu yritykset ja pankit alkoivat lainata ulkomailta halpaa rahaa. Ulkomainen lainaraha vaikutti edulliselta, koska esimerkiksi Saksan korkotaso oli alhaisempi kuin Suomen korkotaso. Korkeeron syynä oli tietysti Suomen markkaan liittyvä devalvaatoriski, mutta valuuttaluottojen ottajat eivät pitäneet riskiä merkittävänä, koska hallitus ja Suomen Pankki vakuuttivat, ettei devalvaatioita enää tulisi. Samalla Suomen talouden nopea kasvu herätti luottamusta ja innostusta myös ulkomailla, eikä vaikeuksia lainojen saamisessa ollut. Luottamus Suomen talouteen mahdollisti velkaantumisen ja velkaantuminen taas johti vähitellen talouden ylikuumenemiseen eli ulkomaisen velan kasvuun, varallisuushintojen nousuun ja inflaation kiihtymiseen. Vakaan markan politiikan ja vapaiden pääomaliikkeiden yhdistelmä teki hyvin vaikeaksi ja käytännössä mahdottomaksi 1980-luvun ylikuumenemisen hillitsemisen. Niin kauan kuin luottamus Suomen talouteen pysyi hyvänä, ei keskuspankilla ollut mahdollisuutta hillitä luotonottohalukkuutta korkotasoa nostamalla. Vakaaseen markkaan pitäytyvä keskuspankki ei myöskään halunnut elämöidä mahdollisella devalvaatoriskillä:

"Silloinhan vannottiin nimenomaan ettei tule mitään devalvaatiota. Nyt on Suomen talouspolitiikka lopullisesti ja ikuisiksi ajoiksi muuttunut, että nyt ei enää tulla puuttumaan valuuttakurssi-politiikkaan. Tällä saatiin harhautettua näitä pikkuyrittäjiä."
(S, vakaan markan politiikkaa kritisoinut oppositiopoliitikko)

Tilanne kuitenkin muuttui nopeasti, kun markkinoiden usko vakaan kurssin pysyvyyteen alkoi horjua. Kun epäluottamus kiinteään kurssiin kasvaa, korko nousee. Suomen tapauksessa näin kävi, kun markan yliarvostus alkoi teollisuuden kilpailukykyongelmien ja kasvavan vaihtotaseen vajeen myötä tulla yhä ilmeisemmäksi. Vuonna 1989 epävarmuus alkoi lisääntyä ja lyhyet markkinakorot lähtivät jyrkkään nousuun. Korot pysyivätkin epävakaina ja keskimäärin korkeina aina siihen asti kunnes vakaan markan linjasta jouduttiin pakon edessä luopumaan syksyllä 1992.

Aiemminkin Suomessa oli ollut normaalia, että talouden tilanteen oli pitänyt ensin selvästi heikentyä ennen kuin devalvaatioon turvauduttiin; "D-vitamiinia" ei haluttu määrätä potilaalle liian kevyin perustein. Vastaavasti 1990-luvun alussa oli normaalia, ettei hallitus oikopäätä rientänyt devalvoimaan ja luopumaan

vaivalla rakennetusta vakaan markan linjasta. Se mikä 1990-luvulla oli uutta, oli kuitenkin laajalle levinnyt päättäväisyys vastustaa devalvaatiota lähes hintaan mihin hyvänsä:

*"...tällä kertaa pannaan kampoihin. Nyt saavat metsäpatruunat itkeä jossakin muualla kuin Suomen Pankin ovella."
(S, korkea virkamies)*

Devalvaation vastustus oli tietysti voimakkainta Suomen Pankissa. Julkisuudessa hallituskin puolusti linjaa, ja pääministeri Holkeri halusi, että seuraavakin hallitus jatkaisi valitulla linjalla:

*"Käsitykseni mukaan Suomi tarvitsee vaalien jälkeenkin hallituksen, johon sitoutuvat sellaiset puolueet, jotka pitävät kiinni vakaasta markasta."
(Uusi Suomi 6.3.1991)*

Näin kävikin. Kevään 1991 vaalien jälkeen uuden hallituksen muodostivat keskusta ja kokoomus, ja pääministeriksi nousi Esko Aho. Keskustapuoluetta oli ennen vaaleja pidetty yleisesti puolueena, joka herkästi turvautuu devalvaatioon ja on valmis luopumaan vakaan markan politiikasta. Näin ei kuitenkaan käynyt, vaan hallitusohjelmaan kirjattiin tavoitteiksi vakaa markka, alhaiset korot, hyvä työllisyys ja talouden ulkoinen tasapaino. Hallitus myös ryhtyi vakaan markan osalta noudattamaan ohjelmaansa. Tämä valinta teki mahdottomaksi hallitusohjelman muiden tavoitteiden saavuttamisen.

2.4 Talouden ylikuumeneminen ja yritykset hillitä sitä

Yleisen käsityksen mukaan laman keskeisenä syynä oli Suomen talouden ylikuumeneminen 1980-luvun lopulla. Ylikuumenemisella tarkoitetaan sitä, että Suomen talouden kasvu oli tuolloin nopeaa, ja että siihen liittyi samanaikainen velkaantumisen nopean kasvu ja hintojen, ennen kaikkea varallisuushintojen, nousu. Olennainen osa ylikuumenemista oli myös niin sanottu kasinotalous - rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn purku johti pörssin elpymiseen ja kiivaaseen sijoitustoimintaan. Erityisesti pankit operoivat innokkaasti sijoitusmarkkinoilla välittämällä rahoitusta, markkinoimalla sijoituspalveluja ja toimimalla myös itse sijoittajina. Uuden kasinotalouden sankareita olivat menestyvät sijoittajat ja nopealiikkeiset pankkiirit. Joitakin kriittisiäkin ääniä esiintyi, mutta ne jäivät vaille kaikupohjaa. Esimerkiksi SKOP:n eläkkeelle siirtynyt pääjohtaja Matti Ranki lausui eduskunnan pankkivaliokunnalle jo syksyllä 1986:

"Vaarallisinta on nyt se, että rahalaitokset ovat luotoin alkaneet rahoittaa arvopaperipörssissä käytävää kauppaa ja käyvät sitä itse, mikä on kaikkein vaarallisinta ja monin tavoin arveluttavaa, kun

tullaan samanaikaisesti omistajiksi ja rahoittajiksi. Moraali ja etiikka ovat kovalla koetuksella, kun jopa pankkien toimi- ja luottamushenkilöt käyvät tätä kauppaa omaan lukuunsa sen tiedon perusteella, jota saavat omalta työnantajaltaan ja jonka päätöksenteosta he vastaavat ... Edessä voi olla haaksirikko ... Koko kansantalouden tasapaino tulee järkkymään."
(Kiander ja Vartia 1998)

Pääomaliikkeiden vapauttamisen ansiosta pankit saattoivat lisätä luotonantoa paljon nopeammin kuin pelkän talletuskasvun varassa olisi ollut mahdollista. Parantunut rahoituksen saatavuus, itseään ruokkiva hyvä talouskehitys ja yleinen optimismi saivat aikaan investointiaallon, mikä vähitellen johti suomalaisten kotitalouksien ja yritysten velkojen kasvuun sekä kansantalouden ulkomaisen velan kasvuun. Monet näkevät tämän velkaantumisen ja hintojen nousun jo sinänsä riittävänä lamaselityksenä:

"Se että jouduttiin tällaiseen historialliseen katastrofiin, 500000 työttömään, ei se ollut väistämätöntä. Katastrofin siemenet olivat siinä luottoekspansiossa, mikä tapahtui 80-luvun lopulla. Tietysti voi sanoa, että ne olivat tyhmiä, jotka ottivat luottoja, mutta kyllä talouspolitiikan olisi siihen pitänyt puuttua."
(S, ekonomisti)

Asetelma ei kuitenkaan ole aivan näin yksinkertainen. Nousu ei ollut täysin vailla reaalista pohjaa eikä pelkkä luottoekspansio riitä selittämään sitä seurannutta taloudellista romahdusta.

Suomen taloutta ja Suomen markkaa vahvisti hyvä ulkomainen talouskehitys. Myös muissa länsimaissa nautittiin taloudellisesta nousukaudesta samaan aikaan kuin Suomessakin. Tämä lisäsi kansainvälistä kysyntää ja nosti suomalaisten tuotteiden vientihintoja. Kohoavat hinnat ylläpitivät viennin kannattavuutta korkeasta kotimaisesta kustannustasosta huolimatta. Vienti-hinnat kohosivat enemmän kuin tuontihinnat, jolloin vaihtosuhte parantui. Vaihtosuhteen muutokset jäivät usein vähälle huomiolle, mutta 1980-luvun hyvää kehitystä voi pitkälle selittää sillä, että vuodesta 1981 vuoteen 1989 vaihtosuhte parani peräti 24 prosenttia. Nousukaudelle ja vahvalle valuutalle oli siten reaalista pohjaa. Lamavuosien aikana 1990 - 1993 vaihtosuhte taas heikkeni noin 16 prosenttia. Tämä tietysti loi painetta valuuttakurssin heikkenemiseen.

1980-luvun villit vuodet on helppo tuomita järjettömänä ylilyöntinä. Monet jälkikäteiskriitikot jättävät huomiotta sen mahdollisuuden, että osittain kyseessä oli kuitenkin talouden luonnollinen ja järkevä reaktio rahamarkkinoiden liberalisointiin. Luotonsäännöstelyn aikana kotitaloudet pidettiin alivelkaantuneina lyhyiden maksuaikojen ja korkeiden ennakkosäästämisvaatimusten avulla. Tämä loi tietysti paineita lisävelkaantumiseen. Kun rahamarkkinat

vapautetaan, aiemmin luotonsäätelystä kärsineet talousyksiköt pyrkivät lisäämään velkaantumistasettaan, minkä seurauksena varallisuusesineiden hinnat nousivat.

Keskeinen osa 1980-luvun loppupuolen ylikuumenemisessä oli asuntojen hintojen nousulla. Sen tärkein syy taas oli rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen. Samaan aikaan kun asuntoluottojen saatavuus parani, ei toteutettu merkittäviä kysyntää rajoittavia toimenpiteitä kuten esimerkiksi asuntolainojen korkovähennysoikeuden supistamista tai poistamista. Silloisessa suhdanteilanteessa luotonsäätelyn poistaminen lisäsi asuntoluottojen määrää räjähdysmäisesti, mikä kanavoitui välittömästi asuntojen hintojen nousuksi, koska tarjonta ei pysynyt sopeutumaan muutokseen yhtä nopeasti. (Laakso 2000)

Muihin maihin verrattuna suomalaiset kotitaloudet eivät kuitenkaan ylivelkaantuneet 1980-luvun lopulla, vaikka velan kasvuvauhti olikin nopea vuosina 1987 - 1988. Kotitalouksien velkojen suhde tuloihin ei noussut Suomessa niin korkeaksi kuin se on useimmissa muissa maissa, joissa kotitaloudet ovat jo pitkään olleet oikeutettuja pitkäaikaisiin asuntoluottoihin. Normaali eli muihin länsimaihin verrattava velkasuhde muuttui ongelmaksi vasta talouden ajaututtua poikkeukselliseen lamaan ja deflaatioon, joka romutti aiemmin järkevinä pidetyt tulo-odotukset ja vakuusarvot.

Toisin kuin kotitaloudet, suomalaiset yritykset olivat jo lähtökohtaisesti erittäin velkaantuneita. Niiden korkeaa velkaantuneisuutta selittää velkarahoituksen edullinen verokohtelu ja oman pääoman ankara verotus. Verojärjestelmä kannusti yrityksiä käyttämään velkarahoitusta ja investoimaan, pankkijärjestelmän tehtävänä oli säätelyjärjestelmässä ollut rajoittaa velkaantumista. Liberalisointi poisti tämän rajoitteen ja 1980-luvun kasvuhuuma sai useat yritykset ryhtymään suuriin investointihankkeisiin, jotka rahoitettiin reippaalla velanotolla. Useassa tapauksessa jopa pienetkin kotimarkkinoilla toimivat yritykset turvautuivat ulkomaisiin valuuttaluottoihin, joita pankit mielellään niille välittivät. Ylikuumenemisessä olikin ensisijaisesti kysymys yrityssektorin yli-investoinneista, joita pankit rahoittivat liian kevein perustein. Talouden ylikuumenemisen vuosina 1988 - 1989 yritysten nettolisäys oli voimakasta. Itse asiassa 1980-luvun kolmena viimeisenä vuotena perustettiin uusia yrityksiä keskimääräisesti enemmän kuin koko 1980-luvulla. Rahoituksen saanti helpottui vuosikymmenen lopulla ja kysyntä oli korkealla. Samaan aikaan myös suuret yritykset yhtiöittivät toimintojaan, mikä lisäsi aloittaneiden yritysten lukumäärää. Vielä vuonna 1990 yrityksiä perustettiin enemmän kuin lopetettiin.

Asuntojen hintojen jyrkän nousun taustalla oli suotuisa työllisyys- ja tulokehitys sekä veron jälkeisten reaalikorkojen aleneminen. Pankkien luotonsäännöstelyn purkaminen ilman kysynnän kasvua hillitseviä toimia vauhditti nousua merkittävästi. Lisäksi kasvuvauhtiin vaikuttivat itseään ruokkivat odotukset

hintojen nousun jatkumisesta. Tämän ns. kuplaefektin vaikutus ei kuitenkaan ollut keskeinen. Asuntomarkkinoilla, jossa tarjonta reagoi hitaasti, kysynnän muutokset heijastuvat nopeasti hintoihin. Tyhjien asuntojen varanto oli 1980-luvun puolivälissä hyvin pieni, joten vaimentavan puskurin puutteessa voimakas kysynnän kasvu kanavoitui poikkeuksellisen rajusti hintojen nousuksi.

Suomen ulkomainen velka oli suhteellisen alhainen 1980-luvun puolivälissä eikä vähäisen ulkomaisen velan kasvun siksi tarvinnut olla mikään uhkatekijä. Lisäksi suomalaiset pörssiosakkeet olivat 1980-luvun puolivälissä selvästi aliarvostettuja verrattuna kansainvälisiin pörsseihin. Pörssikurssien nousuakin saattoi siten johonkin mittaan pitää perusteltuna. Hyvin pitkälle talouden ylikuumenemisena tunnettu ilmiö voidaankin nähdä talouden normaalina sopeutumisenä parempiin aikoihin ja yleiseen vaurastumiseen. Talouden kasvuvauhti vuosina 1987 - 1989 ei ollutkaan mitenkään ennenkuulumaton; bruttokansantuote ja yksityinen kulutus kasvoivat noin viiden prosentin vauhtia, investointien kasvu oli nopeampaa ja viennin kasvu kituliasta. Vaihtotaseen vaje kasvoi ja oli pahimmillaan vuosina 1989 - 1991 noin viisi prosenttia bruttokansantuotteesta. Vaje oli toki suuri mutta ei muihin maihin tai Suomen edelliseen 1970-luvulla koettuun talouskriisiin verrattuna kovinkaan poikkeuksellinen. Inflaatio kiihtyi vuosina 1989-90 noin kuuteen prosenttiin, joka oli selvästi liikaa mutta kuitenkin lähellä EU-maiden keskiarvoa ja vähemmän kuin esimerkiksi Britanniassa ja Ruotsissa samaan aikaan. Siten lamaa edeltänyt nousukausi ei ollut niinkään poikkeuksellinen kuin oli sen laman syvyys, joka nousukautta seurasi.

Nousukausi ja siihen liittyvät talouden epätasapainot alkoivat kuitenkin vähitellen huolestuttaa päättäjiä. Keskuspankkia huolestutti pankkien jatkuvasti kasvava luotonanto, elinkeinoelämää kilpailukykyä heikentävä inflaatio ja talouspolitiikan johtoa kasvava vaihtotaseen vaje. Vuosikymmenen vaihteeseen tultaessa Suomi olikin velkainen talous, jossa hintataso oli muuta maailmaa selvästi korkeampi ja tuotannon kilpailukyky tämän vuoksi heikko. Toisin sanoen Suomen markasta oli tullut ostovoimaansa nähden yliarvostettu valuutta. Tilanne edellytti talouspolitiikalta korvaavia toimia. Sopivia toimia oli kuitenkin vaikea keksiä.

Pääministerin johtama Talousneuvosto esitti huolensa talouskehityksestä maaliskuussa 1989:

"Suomen talous saattaa ajautua 1990-luvulla pysyvään matalan kasvun, korkean työttömyyden, alhaisen investointiasteen, suuren julkisen talouden alijäämän, vaihtotasealijäämän sekä epävakaan työmarkkinakehityksen tilaan".

Suomen Pankin pääjohtaja Rolf Kullberg esitti huolensa talouden ylikuumenemisesta jo suhteellisen varhain, ja alkoi pitää puheenvuoroja, joissa

lainanottoa ja kulutusintoa kritisoitiin. Puheella ei kuitenkaan ollut mainittavaa vaikutusta. Kullberg toteaaakin myöhemmin:

"On selvää, että puhe kulutusjuhlasta jää tavalliselle kuluttajalle abstraktiksi ja menettää uskottavuutensa kun sitä toistetaan. Eikä myöskään huoli vaihtotaseen vajeesta koske tavallista ihmistä."
(Kullberg/Kiander ja Vartia 1997)

Suomen Pankin kannalta ongelmallista oli myös se, ettei se voinut avoimesti varoittaa lainanottajia valuuttakurssiriskistä, koska sen piti samaan aikaan ylläpitää vakaan markan uskottavuutta. Vaikutelmaksi varoittelusta jäi, että keskuspankki syyllisti turhaan tavallisia kuluttajia ja jätti yli-investoivat yritykset vaille moitteen sanaa.

Jälkikäteen on esitetty useita arvioita, joiden mukaan talouden ylikuumenemista samoin kuin sitä seurannutta romahdusta olisi tehokkaasti voitu tasata siirtymällä riittävän ajoissa vakaan markan politiikasta kelluvien kurssien järjestelmään. Tällöin valuutta olisi nousukauden aikana vahvistunut ja laskukauden aikana heikentynyt, mikä olisi tasannut viennin kehitystä ja inflaatiota, ja lisäksi keskuspankki olisi voinut harjoittaa aktiivisempaa ja paremmin suhdanteisiin sopivaa korkopolitiikkaa. Kelluvien kurssien järjestelmässä kenellekään ei myöskään olisi syntynyt harhakuvitelmaa siitä, että valuuttakurssiriskejä ei tarvitse huomioida ja ulkomaisia luottoja olisi todennäköisesti otettu varovaisemmin. Valuutan kellutus ei kuitenkaan 1980-luvulla ollut mahdollinen vaihtoehto, koska kaikki uskoivat kiinteään kurssiin ja pitivät sitä ainoana mahdollisuutena. Kelluttamista ei harkittu vakavasti muuallakaan Euroopassa. Päälimmäisenä oli ajatus, että eurooppalaiset valuutat ovat sidoksissa toisiinsa ja että Eurooppa yhdessä kelluu suhteessa dollariin ja jeniin. Yleisesti ajateltiin, että Euroopan täytyy pysyä kiinteän kurssin järjestelmässä. Kyseessä oli samalla myös integraatiopolitiikka, eräänlainen EMUn valmistelu. Keskuspankki oli nähnyt paljon vaivaa saadakseen poliitikot vakaan markan linjalle. Päinvastaiseen oppiin siirtyminen ei olisi käynyt kädenkäänteessä - ei ainakaan niin kauan kuin taloudellinen kehitys oli hyvä tai ainakin siedettävä:

"Keskuspankin tehtävä on alhainen inflaatio ja hintavakaus, kyllä se oli meillä tiedossa ... mutta emme keskustelleet Suomen Pankin sisällä vaihtoehtoista. Esimerkiksi kelluttamisen vaihtoehtoa ei ollut olemassakaan"
(S, Suomen Pankin edustaja kuvaa 1980-luvuntuntoja)

Jos valuuttakurssi on sidottu eikä korkoihinkaan voi vaikuttaa, on talouden ylikuumenemisen torjunta vaikeaa. Jäljelle jää lähinnä finanssipolitiikka. Periaatteessa ylikuumeneminen voidaan estää leikkaamalla riittävästi julkisia menoja ja kiristämällä verotusta. Julkisia menoja ja tuloja säätelevä

finanssipolitiikka oli Suomessa ekspansiivista lähes koko 1980-luvun ajan aina vuoteen 1991 asti ainakin siinä mielessä, että julkisen kysynnän volyyymi kasvoi selvästi joka vuosi. Rahoitustasapainolla mitattuna finanssipolitiikka oli kuitenkin enimmäkseen neutraalia tai jopa kiristävää. Budjettilyijäämä kasvoi 1980-luvun loppupuolella ja oli ennätysellisen suuri vuosina 1988 ja 1989. Lisäksi valtio oli lähes velaton. Tässä mielessä Suomen julkisen talouden asema oli vahvempi kuin missään muussa maassa.

Kasinovuosien ylilyöntien torjuminen olisi edellyttänyt toteutunutta kireämpää finanssipolitiikkaa ja erityisesti velkaantumisen kannustimien eli korkojen verovähennysoikeuksien muuttamista. Tällaisiin kiristäviin toimiin ei kuitenkaan ollut millään taholla halukkuutta - eikä juuri ymmärrystäkään tilanteesta:

"Oli kovin vaikeata mieltää sitä, että eduskunta taikka sen enemmistöön nojaava hallitus hirveän voimakkaasti olisi lähtenyt tielle, jolla olisi merkittäviä leikkauksia tehty aikana, jolloin työllisyys oli vielä hyvä ja valtion velka oli vielä matala. Vaihtotaseen alijäämä oli kyllä jo hyvinkin hälyttävä, mutta vaaleja ei voi oikein käydä vaihtotaseella eikä kaikki oikein tiedä mikä vaihtotase onkaan ... "
(S, ministeri)

Holkerin hallitus oli ottanut tehtäväkseen verouudistuksen toteuttamisen. Uudistuksen tarkoituksena oli laajentaa veropohjia, muuttaa verotusta neutraalimmaksi ja alentaa verokantoja. Hallitus onnistuikin keventämään tuloverotusta, mutta sitä moitittiin liian pienistä verokevennyksistä. Samaan aikaan hallitusta kritisoitiin kurjistavasta säästöpolitiikasta, kun se yritti laimeasti hillitä julkisten menojen kasvua. Säästötarvetta olikin vaikea uskottavasti perusteella tilanteessa, jossa verotulot kasvoivat nopeasti ja valtiontalouden ylijäämä oli suurempi kuin koskaan aiemmin:

"...suhdannepoliittiset päätökset ovat sellaisia, että silloin kun ne pitäisi tehdä ne ovat poliittisesti äärimmäisen vaikeita ja niitä ei ymmärretä. Jos ne taas tehdään ajoissa ja oikea-aikaisina, ne voidaan jälkikäteen tuomita hätävarjeluun liioitteluksi."
(S, ministeri)

On tietysti kyseenalaista olisiko millään normaaleilla toimilla talouden ylikuumentumista ja velkaantumisen kasvua voitu hillitä. Charles Kindleberger toteaa kirjassaan *"Manias, Panics and Crashes"*, että jos markkinoilla on euforia, ei ylikuumenemista voida estää. Jos odotukset ovat riittävän hyvät ei korkeakaan korko pysty hillitsemään hintojen nousua. 1980-luvun lopun tilanne Suomessa muistutti joiltakin osin tällaista Kindlebergerin euforiaksi kutsumaa tilaa. Sille on ominaista se, että ihmiset haluavat ottaa riskejä ja sijoittaa, olipa se järkevää tai ei. Historiassa on monia esimerkkejä tällaisista 'manioista'. Viimeisin esimerkki on vuosien 1999 - 2000 kansainvälinen pörssikupla, jossa uusien internetiyhtiöiden pörssiarvot nousivat mielikuvituksen korkeiksi

epärealististen tuottoarvioiden siivittäminä. Vastaavasti 1980-luvun lopulla monilla sijoittajilla oli horjumaton usko kiinteistöjen ja pörssiosakkeiden loputtomaan arvon nousuun.

Viimein keväällä 1989 hallitus ja Suomen Pankki keksivät keinon hillitä taloutta. Vakaan markan politiikan vastaisesti markka päätettiin revalvoida. Toimeen päädyttiin sen jälkeen, kun syksyn 1988 tulopoliittinen vakautusratkaisu ei osoittautunutkaan niin hyväksi kuin oli toivottu. Sen yhteydessä oli lisäksi ilman Suomen Pankin suostumusta sovittu peruskoron laskusta ja peruskorkoa alennettiin sitten puolella prosenttiyksiköllä vuoden 1989 alussa. Muutos ei ollut suuri, mutta korkoliike tapahtui talouspolitiikan päättäjien mielestä aivan väärään suuntaan. Tilanne alkoi tuntua uhkaavalta: inflaatio kiihtyi edelleen ja ulkoinen tasapaino heikkeni. Niinpä 17.3.1989 hallitus ilmoitti 4 prosentin suuruisesta markan revalvaatiosta ja eräistä verojen korotuksista. Päätöksillä oli talouskasvua hidastava vaikutus, kuten toivottiin. Valuuttakurssin muuttaminen aiheutti myös epävarmuutta markkinoilla ja markkinakorot nousivat muutamalla prosentilla. Toimenpide oli kuitenkin omituinen. Kasvavaan vaihtotaseen vajeeseen ja yritysten huonoon kilpailukykyyn vastattiin revalvaatiolla, joka välittömästi heikensi yritysten kilpailukykyä entisestään. Samalla revalvaatio kasvatti kotimarkkinoiden ostovoimaa, jota jo ennestään oli enemmän kuin tarpeeksi. Revalvaatioon liitetyt veroratkaisut lisäsivät edelleen teollisuusyritysten kustannuksia ja kiihdyttivät inflaatiota, jota revalvaatiolla oli yritetty hillitä. Kohtalokkain seuraus revalvaatiosta oli kuitenkin se, että se loi odotuksia uusista valuuttakurssimuutoksista. Markkinat alkoivat huolestua devalvaation mahdollisuudesta ja korot nousivat. Sen jälkeen korkoja ei sitten onnistuttukaan enää alentamaan.

3 Talouden lama: vuodet 1990 - 1993

3.1 Uusi hallitus puolustaa vahvaa markkaa

Talouden heikkenevä kehitys

Talouden suhdannenousu ja varallisuushintojen taso saavuttivat huippunsa vuoden 1989 alkupuolella. Tämän jälkeen epävarmuus ja korkojen nousu alkoivat nopeasti heikentää odotuksia ja alentaa varallisuushintoja. Pörssikurssit kääntyivät laskuun ja asuntojen myyntiajat pitenevät. Kun kasinotalouden euforinen vaihe meni ohi, alkoivat korkeammat korot ja heikentyneet odotukset vähentää tehokkaasti osakkeiden ja asuntojen kysyntää. Asuntojen hinnat kääntyivät laskuun vuonna 1989, josta alkaen asuntomarkkinoille kohdistui useita toisiaan seuraavia ja täydentäviä tekijöitä, jotka vauhdittivat laskua. Ensin korot nousivat ja asuntojen tarjonta kasvoi vilkastuneen rakentamisen seurauksena. Tyhjien asuntojen varanto kasvoi edistään hintojen laskua. Myöhemmin alenemista vauhditti ja pitkitti varsinainen tuotannollinen lama, jonka myötä työttömyys kasvoi ja tulot supistuivat.

Omaisuusarvojen lasku alkoi heikentää yritysten ja kotitalouksien varallisuusasemaa ja nämä reagoivat siihen kasvattamalla säästämistään. Säästämisen kasvu merkitsi puolestaan kulutuksen ja investointien supistumista, jotka vuorostaan johtivat tuotannon ja työllisyyden heikkenemiseen. Talouden aleneva kierre alkoi vuoden 1990 loppupuolella.

Vuosina 1989 - 1991 Suomen taloutta kohtasi joukko häiriöitä. Kansainvälisen talouden taantuessa Suomen vientihinnat alenivat tuntuvasti. Yhdessä kotimaisen kustannustason nousun kanssa tämä johti viennin pahaan kannattavuus- ja kilpailukykykriisiin. Neuvostoliiton vuosina 1990-91 tapahtunut romahdus johti aiemmin merkittävän idänkaupan lähes täydelliseen pysähtymiseen. Idänkaupan loppumista pidetään yleensä merkittävimpanä yksittäisenä tekijänä Suomen laman taustalla. Muutos ei kuitenkaan tapahtunut kertarysäyksellä vaan niiden viiden vuoden aikana, jotka edelsivät Neuvostoliiton loppua. Neuvostokaupan supistuminen aiheutti osaltaan vähittäin pahenevan kauppataseen heikkenemisen, mikä osoittautui lopulta kohtalokkaaksi siinä vaiheessa kun markkaa kohtaan alettiin muutenkin tuntea epäluottamusta. Lisäksi kansainvälinen korkotaso nousi jyrkästi, kun Saksan keskuspankki alkoi kiristää rahapolitiikkaa torjuakseen inflaatiota Saksassa. Tämä lisäsi ulkomaisen velan kustannuksia. Nämä kielteiset tekijät murensivat nopeasti Suomessa harjoitetun kiinteisiin valuuttakursseihin tähänneen ns. vakaan markan politiikan uskottavuutta. Rahamarkkinat alkoivat varautua valuuttakurssimuutokseen, mikä pakotti Suomen Pankin nostamaan kotimaista korkotasoa kiinteän kurssin puolustamiseksi. Keskuspankin sisälle oli

vuosikymmenen mittaan kehittynyt voimakas devalvaationvastainen ideologia eikä Suomen Pankki näyttänyt piittaavan yliarvostetun valuuttakurssin puolustamisen kustannuksista - ne nähtiin välttämättöminä uhrauksina paremman tulevaisuuden puolesta:

*"Devalvoiminen merkitsisi uuden, kilpailijamaita korkeamman inflaation hyväksymistä ja inflaatio-odotusten vahvistamista ja samalla kohoavia korkoja, ulkomaisen velan kasvua ja kansainvälisen uskottavuuden heikkenemistä. Näin tehtäisiin turhiksi 1980-luvulla toteutetut ponnistukset irrottautua jatkuvasti devalvoivan ongelmamaan roolista ja siirtyä aitoon rakennesopeutukseen pyrkivän kehittyneen maan rooliin."
(Hämäläinen 1990)*

Korkea korkotaso, heikkenevä kilpailukyky ja idänkaupan supistuminen heikensivät taloutta kuukaudesta toiseen. Syksystä 1990 lähtien kokonaistuotanto ja vienti supistuivat jyrkästi ja työttömyys kohosi. Eduskuntavaaleja odottava Holkerin hallitus ei ollut halukas ryhtymään enää uusiin avauksiin ja niinpä talouspolitiikan johto jäi odottamaan vaalien tulosta ja uutta hallitusta. Hallituksen piirissä käytiin kyllä keskusteluja devalvaation tarpeellisuudesta mutta päätöksen katsottiin kuuluvan vaalien jälkeen aloittavalle uudelle hallitukselle.

Ahon hallitus

Suomen Keskusta sai eduskuntavaaleissa historiallisen suuren vaalivoiton ja puolueen puheenjohtajan Esko Ahon johdolla muodostettiin porvarihallitus. Tappion kärsineet sosialidemokraatit jättäytyivät oppositioon. Valtionvarainministeriksi tuli kokoomuksen liro Viinanen. Ahon hallitus tuli valtaan keväällä 1991 tilanteessa, jossa Suomen talous oli ollut laskevassa kierteessä jo lähes vuoden ajan. Pörssikurssien ja asuntojen hintojen lasku oli jatkunut jo lähes kaksi vuotta. Valtiovarainministeriön virkamiesjohto julkisti uuden hallituksen aloittaessa oman näkemyksensä talouden tilasta ja ehdotuksensa kansantalouden tervehdyttämiseksi. Ministeriön näkemyksen mukaan Suomen taloutta oli kohdannut jyrkkä lasku. Kyseessä ei ollut mikään tavanomainen suhdannelasku vaan vakavampi rakenteellinen ongelma:

*"Kansantalouden ongelmat ovat erittäin vakavat; ne eivät ole suhdanneluonteisia, vaan myös rakenteellisia."
(VM 1991)*

Tällä perusteella valtionvarainministeriö asettui linjalle, jonka mukaan ongelmia ei voi eikä saa ryhtyä ratkomaan perinteisellä elvytyspolitiikalla; sellainen johtaisi vain suljetun sektorin paisumiseen. Sen sijaan tarvittaisiin pitkäaikainen rakennepoliittinen sopeutumisojelma:

*"Tyydyttävä työllisyys ja vaihtotaseen tasapaino ovat saavutettavissa vain usean vuoden mittaisella ja kattavalla talouspoliittisella ohjelmalla"
(VM1991)*

Ahon hallitus omaksuikin tämän näkemyksen ja tulkitsi tuotannon romahduksen ja työttömyyden nousun ensisijaisesti rakenteelliseksi kilpailukykykriisiksi. Toisin kuin monet olivat odottaneet, aiemmin vakaan markan linjaa kritisoinut keskustapuolue asettui hallitusvastuuseen siirryttyään tukemaan vahvan markan linjaa.

Ecu-kytkentä

Ahon hallituksen ensimmäinen merkittävä talouspoliittinen päätös oli Suomen markan kytkeminen Euroopan Unionin laskennalliseen rahayksikköön ecuun. Ratkaisu voidaan nähdä vain teknisenä toimenpiteenä. Sitä joudutti se, että Norja oli siirtynyt ecu-sidokseen jo syksyllä 1990 ja Ruotsi seurasi sitä toukokuun lopulla 1991. Suomelle tuli kiire tehdä jotain koska pysyminen vanhassa valuuttakorijärjestelmässä olisi merkinnyt itse asiassa markan revalvoitumista suhteessa ecuun sidottuihin valuuttoihin silloisen dollarin vahvistumisen vuoksi. Toimella oli kuitenkin myös suuri symbolinen merkitys. Se ikään kuin julisti maailmalle Suomen entistä suurempaa päättäväisyyttä pitäytyä kiinteissä valuuttakursseissa. Samalla päätös korosti Suomen läntisiä integraatiopyrkimyksiä, halua "mennä pää pystyssä Eurooppaan", kuten pääjohtaja Kullberg asian ilmaisi.

Ecu-ratkaisua kannatettiin laajalti. Monet tahot - vientiteollisuuden lisäksi myös osa hallituksesta - olivat kuitenkin toivoneet, että ratkaisun yhteydessä olisi suoritettu pieni devalvaatio. Päätös olisi voitu selittää vuoden 1989 revalvaation purkamiseksi ja paluuksi alkuperäiseen valuuttakurssiin. Tällaisia suunnitelmia oli tehty mm. Teollisuuden Keskusliitossa:

*"Pelkkä valuuttaputken siirtäminen ylöspäin 4 prosentilla ei ehkä vakuuttaisi markkinoita tarpeeksi. Suurta, yli 10 prosentin devalvaatiota ei taas voitane tehdä Suomen valmistautuessa integraatioon. Toisaalta käynnissä olevat ETA-neuvottelut eivät voi estää kohtuulliseksi katsottua devalvaatiota maassa, joka jo pari vuotta sitten revalvoi jo aiemmin yliarvostetun valuuttansa. Devalvaatioprosentin tulisi olla 4-10 prosentin välillä ... Uskottavuutta uuteen kurssiin ja myös teollisuuden kannattaman vakaan markan politiikan jatkumiseen lisättäisiin sitomalla samalla markka yksipuolisesti EMS:iin samaan tapaan kuin Norja."
(TKL:n salainen muistio 8.1.1991)*

Suomen Pankissa ei kuitenkaan ollut halukkuutta muuttaa valuuttakurssia:

"Me yritimme kynsin hampain pitää kiinni kiinteästi kurssista. ... Markku Punttila - joka on hyvin voimakastahtoinen henkilö - johti pankin valmistelukoneistoa eikä siellä tunnettu muuta kuin kiinteän kurssin systeemi."
(Kullberg/Kiandeja Vartia 1997)

Lopputuloksena oli se, että hallitus taipui Suomen Pankin johtokunnan kantaan ja päätti Suomen markan yksipuolisesti ecu-kytkennästä ilman devalvaatiota. Samalla hallitus valitsi linjakseen talouskriisin ratkaisemisen kotimaisen kustannussopeutuksen eli deflaation kautta. Päätös herätti poikkeuksellisen voimakkaan reaktion. Teollisuuden Keskusliiton puheenjohtaja vuorineuvos Casimir Ehrnrooth erosi toimestaan ja kirjoitti Helsingin Sanomiin artikkelin, jossa päätös tuomittiin selvin sanoin:

"Ennustan, että tehty valuuttakurssipäätös joudutaan muuttamaan ennen pitkää, eli silloin kun sen seuraukset tajutaan. Rohkenen toivoa Suomen Pankin johtokunnan taholta moraalista rohkeutta kantaa vastuu myöskin silloin syntyvässä tilanteessa."
(Ehrnrooth 1991)

Päätöstä kritisoivat voimakkaasti myös kansantaloustieteen professori Jouko Paunio:

"Tällä päätöksellä vahvistettiin jyrkän suhdannelaskun jatkuminen. Suomen taloudessa onkin mitä todennäköisimmin syntymässä kestoltaan ja syvyydeltään vuosisadan pahin suhdannelama."
(Paunio 1991)

Molemmat ennustukset toteutuivat varsin pian. Samaan aikaan talouspolitiikan johto tiivistettiin rivejään vakaan markan linjan ympärille. Myös lehdistö tuki hallitusta. Valuuttakurssipolitiikan kritisoinnin pelättiin olevan epäisänmaallista tai epäeurooppalaista toimintaa. Valuuttakurssipropaganda ei kuitenkaan ollut älyllisesti kovin kestävällä pohjalla ja se herätti myös närää:

"Minua alkoi ärsyttää se, että tässä oli selvästi yksioikoinen linja. Kaikki muu mielipide oli kiellettyä paitsi vahvan markan politiikka ja lehdistö oli täysin aivopesty tässä suhteessa."
(S, Holmström)

Yhteiskuntasopimus ja pakkodevalvaatio

Päätös pitäytyä vahvan markan linjalla pakotti hallituksen keksimään muita lääkkeitä päälle kaatuvaan kriisiin. Koska kriisiä pidettiin rakenteellisena, ei politiikan ensisijaisena tavoitteena ollut talouden elvyttäminen tai työllisyyden hoito, vaan kustannustason alentaminen ja julkisten menojen alentaminen. Hallitus pyrki vaihtotaseen alijäämän ja markan yliarvostuksen purkamiseen

leikkauksien ja deflaation kautta. Kasvavan työttömyyden toivottiin olevan se uhka, joka pakottaisi ammattiliitot palkkojen alennukseen:

"Työttömyyden uhka on mekanismi, joka pakottaa palkka-sopeutumiseen, jos kustannusremonttia ei tulopolitiikalla saada aikaan ... Elvyttävä finanssipolitiikka on ristiriidassa sen linjan kanssa, jota ecu-sidonnaisuus edustaa."
(Korkman 1991)

Suomen Pankki tuki mielellään myös tällaisia pyrkimyksiä, koska se katsoi niiden tukevan vahvan markan linjaa:

"Kustannustasoa alentamalla ja tiukalla finanssipolitiikalla on mahdollista päästä kehitykseen, jossa kasvu ja työllisyys elpyvät samalla kun inflaatiokehitys ja ulkoinen tasapaino paranevat."
(Suomen Pankki 1991)

Hallitus pyrki saamaan aikaan keskitetyn tulopoliittisen ratkaisun, jonka avulla nimellispalkkoja voitaisiin alentaa ja toteuttaa niin sanottu sisäinen devalvaatio. Pääministeri Aho nimesi ratkaisun yhteiskuntasopimukseksi. Sisäinen devalvaatio muuttui loppuvaiheessaan syksyllä 1991 yhteiskuntasopimuksesta 'Sorsan sopimukseksi', kun hanke konkretisoitui marraskuussa pankinjohtaja Kalevi Sorsan johdolla tehdyksi sopimusehdotukseksi. Sorsan sopimusehdotuksen mukaan yritysten nimellisiä työvoimakuluja olisi alennettu 7 prosentilla siten, että nimellispalkkojen alentamisen lisäksi osa työnantajien sosiaaliturvamaksuista siirrettäisiin työntekijöiden maksettaviksi. Sorsan sopimus sai hyvin yksimielisen kannatuksen. Kaikki suuret työmarkkina-keskusjärjestöt kannattivat sopimusta, vaikka se selvästi olisikin alentanut niiden jäsenten tuloja. Sopimus jäi kuitenkin syntymättä lähinnä Metall- ja Paperiliittojen vastustuksen vuoksi. Vientisektorin työnantajien ja työntekijöiden mielestä sopimus olisi ollut paitsi epämiellyttävä myös riittämätön. Sorsan sopimuksen lisäksi olisi todennäköisesti kuitenkin tarvittu devalvaatio vaikka sopimusta markkinoitiin keinona välttää devalvaatio.

Sopimuksesta keskusteltaessa ei juurikaan murehdittu sen haittoja. Sopimus olisi kuitenkin ollut luonteeltaan deflatorinen; nimellispalkkojen alentaminen olisi todennäköisesti johtanut reaalkorkojen nousuun ja varallisuushintojen laskuun. Tähän kiinnitti huomiota SDP:n puoluetoimikunnassa Pekka Korpinen:

"...vaikka palkkoja saataisiinkin laskettua, niin hinnat todennäköisesti laskisivat samassa tahdissa ja kun nimelliskoroissa on jäykkyyttä alaspäin, olisi reaalkorko muodostunut aivan hirvittäväksi."
(S, Korpinen)

Kun sopimus näytti kariutuvan, kiihtyi valuuttapako ja marraskuun 14. päivänä 1991 Suomen Pankki oli pakotettu devalvoimaan markan. Vakaan markan linja,

johon Holkerin hallitus oli nojannut ja johon myös uusi Ahon hallitus oli alkukesästä sitoutunut, murtui. Suomen Pankki olisi ollut halukas kelluttamaan markkaa muutaman päivän tai edes yli viikonlopun jotta markkinoiden näkemys markan oikeasta arvosta olisi saatu selville. Eduskunnassa oli kuitenkin edessä luottamuslauseäänestys eikä hallitus halunnut lykkäyksiä kurssin kiinnittämiseen. Pääministeri Aho ja pääjohtaja Kullberg sopivat keskenään devalvaation suuruudeksi 14 prosenttia. Pian devalvaation jälkeen työmarkkina-osapuolet sopivat tulo ratkaisusta, jolla palkankorotuksista luovuttiin. Nimellispalkkoja ei kuitenkaan alennettu. Palkankorotuksista pidättäytyminen mahdollisti inflaation nopean hidastumisen, joka vuorostaan paransi kilpailukykyä ja lievensi markan yliarvostusta.

3.2 Lama jatkuu ja syvenee

Vakaan markan politiikkaa yritetään jatkaa

Marraskuun 1991 pakkodevalvaation jälkeen vakaan markan politiikkaa jatkettiin. Devalvaatio oli vakava arvovaltatappio hallitukselle ja Suomen Pankille, mutta niiden päättäväisyys jatkaa valitulla linjalla ei horjunut. Devalvaatio ei näyttänyt tuovan ratkaisua Suomen talouskriisiin. Taloudellinen tilanne pysyi huonona. Korot eivät alentuneet, tuotanto supistui ja työllisyys heikkeni. Viennin kehityksessä tapahtui kuitenkin käänne myönteiseen suuntaan. Viennin lasku pysähtyi ja vienti kääntyi voimistuvaan nousuun. Tämä oli luontevaa kilpailukykyä parantaneen devalvaation jälkeen. Kotimarkkinoiden lama oli kuitenkin niin syvä, ettei viennin veto riittänyt muuttamaan kansantalouden suuntaa.

Vaikka työllisyystilanne oli lohduton eikä korkojen laskua ollut näköpiirissä, talouspolitiikan linja ei muuttunut. Päinvastoin, suomalainen lamastrategia alkoi hahmottua entistä selvemmin. Talouspolitiikan linjaa vetivät pääministeri Aho ja valtiovarainministeri Iiro Viinanen, sekä heidän taustallaan Suomen Pankki, valtiovarainministeriö ja elinkeinoelämän etujärjestöt. Poliitiikan tavoitteena oli vientivetoinen kasvu. Viennin kasvuedellytyksiä piti parantaa kustannuksia alentamalla ja yrityksiä suosivilla uudistuksilla, mutta ei valuuttakurssi-muutoksilla:

"Talouspolitiikan avainkysymys on, milloin vienti ja vientiteollisuus saavat taakseen niin paljon kasvuvoimaa, että tämä kehitys sysää liikkeelle investointeja ja puhaltaa myös suljettuun sektoriin uutta eloa. Ovathan mm. pk-teollisuus, rakennustoiminta ja suuri osa kaupasta tällä hetkellä melkoisissa vaikeuksissa, mikä on heijastunut valitettavan konkreettisesti myös kohonneissa työttömyysluvuissa."
(Viinanen 1992)

Valitun strategian mukaan talouspolitiikan ei pitänyt tehdä mitään kotimarkkinoiden elvyttämiseksi tai työttömyyden alentamiseksi. Tällaiset toimet johtaisivat vain valtiontalouden alijäämän kasvuun ja lopulta ulkomaiseen velkaantumiseen. Hallitus torjuikin kaikki elvytysehdotukset aggressiiviseen sävyyn. Hallituksen tukena olivat tässä rahoitusmarkkinat, joilla operoivat sijoittajat ja analyytikot pitivät myös elvytyshankkeita turmiollisina. Tiukkaa linjaa perusteltiin sillä, että se oli ainoa järkevä ja kestävä vaihtoehto:

"Määrätietoinen ulkomaisen velkaantumisen pysäyttäminen ilman, että olisi välillä annettu periksi paineille kotimaisen kysynnän lisäämiseen, on ollut täysin välttämätöntä."

(Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos 1993)

Hallituksen lainapolitiikan perusteeksi formuloitiin uusi talouspoliittinen vallanjako-oppi, jonka mukaan hallituksen vastuulla on huolehtia julkisen talouden tasapainosta, keskuspankin tehtävänä on ylläpitää hintavakautta ja vakaata valuuttakurssia ja työmarkkinaosapuolten vastuulle työllisyys. Doktriini herätti voimakasta kritiikkiä ay-liikkeen piirissä, missä se nähtiin pyrkimyksenä sysätä vastuu työttömyydestä kokonaan sen harteille. Vallanjako-opin mukaan yritettiin kuitenkin toimia.

Jatkuvasti heikkenevä talouskehitys ruokki rahoitusmarkkinoiden epäluottamusta Suomen Pankin ja hallituksen harjoittamaa kiinteän valuuttakurssin politiikkaa kohtaan. Epäluottamuksesta ja syvenevästä kriisistä huolimatta kiinteän kurssin ja korkeiden korkojen politiikkaa jatkettiin aina syyskuuhun 1992 asti, jolloin koko läntisen Euroopan kiinteiden kurssien järjestelmä joutui kriisiin. Voimakas valuuttaspekulaatio kohdistui useisiin Euroopan heikkoihin valuuttoihin. Vuoronperään eri maat joutuivat antamaan periksi ja joko devalvoimaan tai kelluttamaan valuuttansa. Kiinteiden kurssien politiikka koki haaksirikon.

Suomen markka oli yksi kaikkein heikoimmista eurooppalaisista valuutoista ja se kaatuikin ensimmäisenä. Suomen Pankki menetti nopeasti valuuttavarantonsa lähes kokonaan ja markka jouduttiin päästämään kellumaan. Suomea seurasivat Britannia, Espanja, Italia, Portugali, Tanska, Norja ja viimeisenä Ruotsi, joka kaikkein voimakkaimmin puolusti kiinteän kurssin politiikkaa. Vuoden 1991 pakkodevalvaation ja vuoden 1992 kellutuksen seurauksena Suomen markka devalvoitui yhteensä noin 40 prosenttia suhteessa Saksan markkaan ja USA:n dollariin. Devalvoituminen ratkaisi kerta-räjäyksellä vientiyriyten kannattavuus- ja kilpailukykyongelmat. Devalvoitumisen oli pelätty johtavan inflaation kiihtymiseen ja korkojen nousuun entistä korkeammalle tasolle. Kellutus päätöksen jälkeen ei kuitenkaan ollut enää mitään kiinteää kurssia, jota olisi pitänyt puolustaa korkeilla koroilla. Niinpä sekä lyhyet että pitkät korot alenivat jyrkästi, lyhyimmät korot muutamassa

kuukaudessa noin 10 prosenttia. Inflaatio ei myöskään vastoin uhkakuvia kiihtynyt, vaan jatkoi edelleen hidastumistaan.

Jälkikäteen on helppo arvioida, että kiinteästä valuuttakurssista pidettiin Suomessa liian kauan kiinni. Tiukka pyrkimys torjua devalvaatio sai aikaan kolme vuotta kestäneen korkokuurin, jota velkainen talous ei kestänyt. Seurauksena olivat investointien ja kulutuksen romahdus, työttömyys, konkurssit ja kasvavat luottotappiot. Kun lopputuloksena oli kuitenkin kiinteästä kurssista luopuminen ja pakkodevalvaatio, oli korkeiden korkojen aika tarpeettoman pitkä. Sillä ei saavutettu mitään, koska marka kuitenkin loppujen lopuksi devalvoitui. Markan heikkeneminen oli välttämätöntä eikä ulkomaisia lainoja ottaneiden velallisten valuuttakurssitappioita voitu välttää. Prosessin pitkittäminen lisäsi kuitenkin kohtuuttomasti niiden velallisten taakkaa, jotka olivat ottaneet kotimaista lainaa. Epäonnistumisesta huolimatta vakaan markan politiikkaa ei kuitenkaan voida pitää täydellisenä virhearviointina. Vaikka jälkikäteen tiedämmekin politiikan epäonnistuneen, ei sitä tietenkään voitu tietää silloin kuin vakaan markan linja muodostui.

Työttömyyden kasvu

Lama näkyi kaikkein selvimmin työttömyyden kehityksessä. Työttömyyden nousu taas oli seuraus siitä, että yritykset joutuivat korkeiden korkojen, heikon kilpailukyvyyn ja alenevan kysynnän vuoksi pahoihin vaikeuksiin. Lama johti konkurssiaaltoon ja useiden tehottomien tuotantolaitosten lopettamiseen. Konkurssien kautta tai muuten lopettaneita yrityksiä oli enemmän kuin aloittaneita yrityksiä ja yritysten määrä aleni vuosina 1991 - 1992. Vuosien 1991 - 1993 välisenä aikana noin 5 prosenttia yrityskantaan kuuluvista yrityksistä haettiin vuosittain konkurssiin. Myös työpaikkojen ja liikevaihdon näkökulmasta katsottuna vuodet 1991 - 1992 olivat synkkää aikaa. Vuonna 1991 yritysten työllistämän henkilöstön määrä väheni 8,7 prosenttia ja vuonna 1992 peräti 10,2 prosenttia. Vastaavana aikana myös liikevaihdot tippuivat huomattavasti, vuonna 1991 keskimäärin 7,6 prosenttia ja vuonna 1992 4,5 prosenttia. Työntekijöitä vähennettiin siten suhteessa tuotannon määrän muutokseen pienellä viiveellä. Vuonna 1993 liikevaihto alkoi kasvaa, mutta työpaikkoja katosi edelleen 8,4 prosenttia (Parkkonen ja Volk 2000).

Työttömyyden kasvu alkoi syksyllä 1990 ja se jatkui aina vuoden 1993 loppuun asti. Työttömyys saavutti huippunsa vuoden 1994 alussa, jolloin talous oli jo kääntynyt nousuun. Työttömyys kasvoi aluksi rakennustoiminnassa ja teollisuudessa, myöhemmin palvelualoilla. Tämä oli luontevaa, koska korkojen nousu alkoi ensimmäisenä lamauttaa rakennustoimintaa ja viennin kilpailukykyongelmat ja Neuvostoliiton kaupan romahdus puolestaan johtivat teollisuustuotannon supistumiseen. Teollisuudesta poistui vuosina 1991 - 1993 noin 130 000 työpaikkaa eli neljännes kaikista teollisuustyöpaikoista. Rakennustoimintaa kohdannut romahdus oli vielä suurempi, vuosina 1991 - 1994 alan

työpaikoista poistui noin 40 prosenttia. Vähitellen lama alkoi näkyä myös palvelualoilla. Esimerkiksi kaupan alalta poistui vuosina 1991 - 1994 peräti 100 000 työpaikkaa eli neljännes koko alan työllisyydestä. Yhteensä vuosina 1991 - 1994 Suomen taloudesta poistui lähes 450 000 työpaikkaa. Työllisyyden suhteellinen supistuminen oli siten lähes 20 prosenttia: Suomen taloudesta hävisi muutamassa vuodessa joka viides työpaikka.

On selvää, että työpaikkojen katoaminen kasvattaa työttömyyttä. Työttömyysprosentti oli vuonna 1990 historiallisen alhainen, noin 3 prosenttia ja työttömien lukumäärä noin 80 000. Vuonna 1991 työttömyysaste oli keskimäärin jo noin 7 prosenttia, vuonna 1992 noin 13 prosenttia ja vuonna 1993 noin 16 prosenttia. Vastaavasti 100 000:n ja 200 000:n työttömän raja rikkoutui vuoden 1991 aikana, 300 000:n raja vuonna 1992 ja 400 000:n raja vuonna 1993. Työministeriön rekisteröimä työttömien työnhakijoiden määrä ylitti vuoden 1994 alussa jopa 500 000. On sanomattakin selvää, että tällaiset työttömyysluvut olivat ennennäkemättömiä paitsi Suomessa myös muissa teollisuusmaissa - vertailukohtaa on haettava 1930-luvun pulavuosista. Teollisuusmaiden joukossa ainoastaan Espanjan työttömyysaste oli 1990-luvulla suurempi kuin Suomen. Toisin kuin Espanjassa, Suomessa työttömyys kohosi ennätystasolle muutamassa vuodessa. Todellinen työttömyystilanne oli vielä huonompi kuin näistä luvuista voisi päätellä. Avoimen työttömyyden lisäksi osa vailla työpaikkaa olevista työnhakijoista oli sijoitettuna työvoimapolitiisille toimenpiteille ja osa työnhakijoista vetäytyi lamavuosina pois työmarkkinoilta.

Taulukko 3.1. Työttömyys, työllisyys ja tuottavuus

	Työttömyysaste, %	Työllisyyden muutos, %	Työn tuottavuuden muutos, %	Yksikkötyö- kustannusten muutos, %
1989	3.1	3.1	2.6	6.2
1990	3.1	0.0	0.0	9.5
1991	6.8	-5.1	-1.2	7.0
1992	11.7	-7.1	3.8	-2.3
1993	16.0	-6.1	2.8	-4.5
1994	16.6	-0.8	4.8	-2.1
1995	15.4	2.2	1.6	2.4
1996	14.6	1.4	2.6	0.3
1997	12.7	2.0	4.3	-0.9
1998	11.4	2.4	2.9	1.9
1999	10.2	3.3	0.9	0.5
2000	9.6	2.3	3.4	0.8

Lähde: Tilastokeskus, OECD.

Taulukosta 3.1 on nähtävissä, että työttömyyden nousuun liittyi vastaava jyrkkä työllisyyden heikkeneminen. Työvoiman käytön vähentymistä seurasi ripeä

tuottavuuden kasvu vuosina 1992 - 1994. Tuottavuuden nousu yhdessä maltillisen palkkakehityksen kanssa johti yksikkötyökustannusten supistumiseen lähes 10 prosentilla. Toisaalta työttömyyden nousua edelsi yksikkötyökustannusten yli 20 prosentin nousu vuosina 1989 - 1991.

Valuuttakurssin puolustuksen epäonnistuttua ja markan kahdesti devalvoiduttua alkoivat vahvan markan puolustajat markkinoida näkemystä, jonka mukaan juuri devalvaatiot aiheuttivat suurtyöttömyyden. Devalvaatioiden aiheuttamien valuuttakurssitappioiden arvioitiin kaataneen velkaisia pk-yrityksiä siinä määrin, että seurauksena oli suurtyöttömyys. Epäilemättä tällaisia tapauksia oli paljonkin. Todennäköisesti paljon tärkeämpi vaikutus oli kuitenkin sillä, että valuuttakurssin puolustaminen edellytti korkeaa korkotasoa mikä puolestaan vahingoitti niitä yrityksiä ja kotitalouksia, jotka olivat ottaneet normaaliin tapaan kotimaista luottoa omassa valuutassa. Lisäksi on helppo nähdä, että jo ennen syksyn 1991 devalvaatiota työttömyys oli kasvanut erittäin jyrkästi. Ensimmäinen devalvaatio ei muuttanut työttömyyskehityksen suuntaa, sen sijaan teollisuustuotanto ja teollisuuden työllisyys alkoivat elpyä vuonna 1992 tapahtuneen markan devalvoitumisen jälkeen vuoden 1993 aikana. (vrt. Kukkonen 1997)

Suurtyöttömyys loi uhkan suuren ihmismäärän syrjäytymisestä ansiotyön ulkopuolelle. Työttömyys lisäsi myös julkisia menoja huomattavasti ja työllisyyden heikkeneminen murensi veropohjaa.

Julkisen talouden kriisi

Lama ja suurtyöttömyys ajoivat julkisen talouden vakavaan rahoituskriisiin. Työttömyysmenojen, korkomenojen ja julkisen pankkituen vuoksi julkisen sektorin menot nousivat jyrkästi samalla kun tuotannon pudotus supisti verotuloja. Seurauksena oli suuri julkisen talouden alijäämä vuosina 1992 - 1996. Lannan alkuvaiheessa, vuosina 1990 - 1991, valtion ja kuntien menot kasvoivat ja ekspanstiivinen valtiontalous jarrutti tuotannon pudotusta. Tämän ekspanstiivisen vaiheen jälkeen finanssipolitiikassa alkoi leikkausten aika. Ahon hallitus alkoi puhua menoleikkauksista melkein heti aloitettuaan. Vuoden 1991 aikana finanssipolitiikan suuntaa alettiin muuttaa selvästi aiempaa kireämmäksi. Päätösperäisiä menoja alettiin supistaa, mutta päätökset alkoivat vaikuttaa vasta vuonna 1992.

Yhä suuremmaksi kasvava julkisen talouden rahoitusvaje johti siihen, että vuodesta 1992 lähtien hallitus asetti yhä selvemmin tavoitteekseen julkisen talouden tasapainotuksen. Vuodesta 1992 lähtien veroperusteita kiristettiin voimakkaasti. Sekä työnantajien että työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksuja korotettiin ja tuloverotusta kiristettiin. Toimien tarkoituksena oli turvata sosiaaliturvan rahoitus. Samalla kuitenkin työvoimakustannukset nousivat ja palkansaajien käytettävissä olevat tulot supistuivat. Menopuolella tehtiin useita

säästöpäätöksiä. Niillä pyrittiin leikkaamaan tulonsiirtoja, investointeja ja julkisen sektorin henkilöstömenoja. Toimien seurauksena julkinen kysyntä eli lähinnä julkisen sektorin oma palvelutuotanto ja perusrakennelainvestoinnit supistuivat noin 10 prosentilla. Päätökset palvelujen ja henkilöstön supistamisesta tehtiin enimmäkseen kunnissa. Kuntien taloutta vaikeutti tulojen putoaminen ennen kaikkea verotulojen supistumisen vuoksi mutta myös valtionosuuksien leikkausten vuoksi.

Kireä finanssipolitiikka johti julkisten menojen leikkauksiin ja verotuksen kiristymiseen, jotka osaltaan syvensivät lamaa. Suurimmat menoleikkaukset ja verojen korotukset ajoittuivat synkimpiin lamavuosiin 1992 - 1993. Vuosina 1992 - 1994 toteutettujen veronkiristysten ja julkisen kysynnän leikkausten suuruusluokka oli yhteensä noin 3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Jos kerroinvaikutuksia ei oteta huomioon, voidaan varovaisesti arvioida, että tämä finanssipoliittinen kiristys aiheutti noin kolmasosan siitä yhteensä noin 10 prosentin tuotannonmenetyksestä, joka lamavuosina koettiin. Esimerkiksi korkojen verovähennysoikeuden supistaminen vuonna 1993 eli keskellä lamaa edisti vielä osaltaan asuntojen hintojen pitkää laskua, jonka pohja saavutettiin vasta vuonna 1995. Jälkikäteen tarkasteltuna korkojen verovähennysoikeuden supistamisen ajoitus epäonnistui täydellisesti (Laakso 2000). Leikkaus- ja säästötoimien vuoksi julkisen sektorin voi katsoa omilla päätöksillään syventäneen lamaa ja kasvattaneen työttömyyttä.

"Valtiontalouden alijäämän supistaminen oli näet 1990-luvun alkupuolella finanssipolitiikan ylimmäinen tavoite ja se ylläpiti kansantalouden syöksykierrettä ..."
(Ahtiala 1997)

Tavoitteena oli finanssipolitiikkaa kiristämällä tukea kiinteää valuuttakurssia. Kireän politiikan toivottiin palauttavan sijoittajien luottamuksen markkaa kohtaan. Kireä finanssipolitiikka supistaa kysyntää ja tuontia, mikä vuorostaan parantaa vaihtotasetta. Finanssipolitiikan kiristämisen taustalla oli myös hallituksen käsitys liian suureksi paisuneesta julkisesta sektorista ja näkemys Suomea kohdanneen talouskriisin luonteesta. Kriisiä ei nähty suinkaan puhtaana finanssikriisinä vaan pikemminkin Suomea kohdanneena rakenteellisena murroksena, joka oli pysyvästi heikentänyt talouden kasvumahdollisuuksia. Julkiset menot haluttiin sopeuttaa tämän pessimistisen (ja sittemmin vääräksi osoittautuneen) näkemyksen mukaisiksi. Monet katsoivat lisäksi, että finanssipolitiikka oli säästöpäätöksistä huolimatta itse asiassa erittäin elvyttävää, koska valtion budjettialijäämät olivat suuria:

"(F)inanssipolitiikan kireydestä ja keveydestä on ekonomistien keskuudessa toki vakiintunut kielenkäyttö. Sen mukaan finanssipolitiikan vaikutussuuntaa ja sen antaman kysyntävaikutuksen voimakkuutta mitataan julkisen sektorin rahoitusaliijäämän

muutoksella, joka muutos vuorostaan voidaan jakaa toisaalta ns. automatiikkaan ja toisaalta politiikan päätösperäiseen osaan"
(Korkman/Parviainen 1999).

Valtiovarainministeriö käyttikin onnissa katsauksissaan tätä menetelmää, kun se arvioi finanssipolitiikan kysyntävaikutuksia. Sen mukaan finanssipolitiikka on elvyttävää silloin kun alijäämä kasvaa. Vuonna 1992 ilmestyneessä katsauksessa ministeriö esittää laskelman, jonka mukaan finanssipolitiikka on ollut laman eli vuosien 1990 - 1992 aikana "voimakkaasti elvyttävää", joskin politiikan päätösperäisen osan esitetään olleen lievästi kiristävää vuonna 1992. Päätösperäisen kiristyksen suuruudeksi on arvioitu 0,2 prosenttia bkt:sta eli noin miljardi markkaa. Suuruusluokka vaikuttaa pieneltä tuonaikaisiin säästö-päätöksiin verrattuna. Tällainen tulema osoittaa allijäämiin perustuvan mittaustavan ongelmallisuuden; jos bkt kasvaa (supistuu) nopeasti, alijäämä voi supistua (kasvaa) vaikka meno- ja tuloperusteita kevennettäisiin (kiristettäisiin) samanaikaisesti:

"Kun VM esittää laskelmia valtiontalouden vaikutuksista, niin ne ovat minun nähdäkseni ihan nollan arvoisia. Totta kai valtiontalouden tulojen ja menojen erotus kasvaa kun verotulot vähenee ja työttömyysmenot kasvavat. Tulojen ja menojen erotus ei ole mikään indikaattori valtiontalouden vaikutuksista..."
(S, ekonomisti)

Budjettialijäämien muutokset olivat lamavuosina suuria. Vuonna 1989 valtion menotalous oli vielä selvästi ylijäämäinen, ylijäämä oli noin 1,5 prosenttia bkt:sta. Seuraavana vuonna talouskasvu pysähtyi ja ylijäämä haihtui; menot ja tulot olivat tasapainossa. Vuonna 1991 Suomi syöksyi lamaan ja alijäämä kasvoi 6 prosenttiin bkt:sta. Vuonna 1992 alijäämä vielä kaksinkertaistui. Jos pelkkää alijäämää katsotaan, voidaan tietysti väittää finanssipolitiikan olleen elvyttävää:

"Kaiken kaikkiaan finanssipolitiikka oli buumin ja kriisin aikana vastasyklistä, paitsi vuodesta 1993 alkaen, jolloin velkakierteen katkaiseminen ja korkojen madaltaminen asetettiin etusijalle. Uusi linjaus perustui käsitykseen, että nopea lisävelkaantuminen vain vaikeuttaisi työllisyyden hoitamista keskipitkällä aikavälillä. Itse ajattelen, että politiikalle oli perusteita, vaikka sen ajoitukseen ja mitoitukseen sekä sisältöön ja toteuttamiseen liittyikin paljon pulmia. Finanssipolitiikka ei ymmärtääkseni ollut kriisin olennaisia mekanismeja, enkä usko, että sillä olisi vuoden 1990 jälkeen enää kyetty lamaa torjumaan."
(Korkman/Parviainen 1999)

Taulukossa 3.2 on esitetty lukuja Suomen koko julkisen talouden tasapainosta ja velasta. Tasapainon heikkeneminen vuodesta 1989 vuoteen 1993 oli suuri.

OECD:n arvion mukaan kyseessä ei kuitenkaan ollut päätösperäinen tasapainon heikentäminen vaan lähes yksinomaan talouden lamasta johtunut budjettitasapainon muutos. Tätä kuvaa taulukossa OECD:n arvio julkisen talouden rakenteellisesta ylijäämästä.

Suurista alijäämistä huolimatta julkinen kysyntä supistui 10 prosentilla vuosina 1992-94. Julkisen sektorin työntekijöiden lukumäärä vähentyi samaan aikaan noin 8 prosentilla. Palkansaajien tuloverotus kiristyi lamavuosina noin 7 prosenttiyksikköä, minkä vuoksi työpaikkansa säilyttäneiden työntekijöiden ostovoima supistui yli 10 prosenttia. Päätösperäinen menojen säästö oli noin 2-3 prosenttia bruttokansantuotteesta, mutta samaan aikaan työttömyysturva- ja korkomenot moninkertaistuivat. Taloudellista aktiviteettia supistaneiden säästötoimien järjestyminen näyttäkin kyseenalaiselta sen vuoksi, että julkisesta sektorista saneeratut työntekijät päätyivät tyypillisesti työttömiksi tulonsiirtojen saajiksi. Vastaavasti myös muiden säästötoimien ja veronkorostusten vaikutukset työllisyyteen olivat kielteisiä. Seurauksena olikin ennakoitua suurempi työttömyysmenojen kasvu. Kireällä finanssipolitiikalla ei siksi onnistuttu saavuttamaan toivottuja säästöjä vaan työttömyyden kasvu johti puolestaan sosiaaliturvamenojen jyrkkään kasvuun, minkä seurauksena julkiset menot ja lainanottotarve kasvoivat paljon odotettua enemmän. Valtion velka nousikin lamavuosina nopeasti. Velkaa oli vuonna 1990 vain noin 11 prosenttia bruttokansantuotteesta, mutta vuonna 1994 velka oli noussut jo 63 prosenttiin. Suurimmillaan valtion velkasuhde oli lähes 70 prosenttia vuonna 1996. Koko julkisen sektorin bruttovelka oli pienempi.

Taulukko 3.2. Julkisen talouden tasapaino ja velka

	Julkinen talouden ylijäämä, % bkt:sta	OECD:n arvioima julkisen talouden rakenteellinen ylijäämä, % bkt:sta	Julkisen sektorin bruttovelka, % bkt:sta	Julkinen talouden ylijäämä EU-maissa, % bkt:sta
1989	6.0	3.3	..	-2.7
1990	5.3	3.6	14.3	-4.0
1991	-1.1	2.3	22.7	-4.3
1992	-5.6	1.2	45.3	-5.3
1993	-7.3	1.4	56.0	-6.3
1994	-5.7	1.6	58.0	-5.6
1995	-3.7	1.8	57.2	-5.4
1996	-3.2	1.5	57.1	-4.3
1997	-1.5	1.1	54.1	-2.5
1998	1.3	2.7	48.7	-1.6
1999	1.9	3.0	46.6	-0.8
2000	6.9	6.8	43.5	0.5

Lähde: OECD.

Vaikka alijäämät ja velka olivat suuria, eivät ne kuitenkaan olleet poikkeuksellisia verrattuna muihin maihin. Suomen julkisen talouden asemaa parantaa se, että siihen lasketaan mukaan eläkerahastot, jotka ovat ylijäämäisiä. Siten koko julkisen sektorin rahoitusaliäämä oli suurimmillaan vuonna 1993 noin 7 prosenttia bkt:sta eli varsin lähellä samanaikaista EU-maiden keskiarvoa. Vastaavasti julkinen velka pysyi jatkuvasti alemmalla tasolla kuin EU-maissa keskimäärin.

3.3 Miksi lama oli niin syvä?

Koska lama oli poikkeuksellisen syvä, on sen taustalla haluttu nähdä poikkeuksellisia tekijöitä. Monet ovatkin pitäneet lamaa pääosin talouden rakenteellisena kriisinä, joka on johtunut Suomen talouteen vuosikymmenien aikana syntyneistä heikkouksista:

"Talouden nykyongelmiin voisi suhtautua hieman rauhallisemmin, jos ne olisivat vain suhdanneluonteisia. Sellaisia ne ovat kuitenkin vain osittain ..."

(Viinanen 1991)

1990-luvun alussa keskustelua hallitsi käsitys vakavan ulkoisen häiriön eli Neuvostoliiton romahduksesta johtuneen Suomen ja Neuvostoliiton välisen kaupan nopean alasajon aiheuttamasta kriisistä. Jälkikäteen on helppo nähdä, että idänkaupasta aiheutunut vientishokki oli välittömiltä vaikutuksiltaan vähäinen - vain noin kaksi prosenttia bkt:sta - ja lisäksi ohimenevä. Mitään pysyvää tai rakenteellista heikkenemistä Suomen kyvyssä tuottaa tavaroita maailmanmarkkinoille ei tapahtunut. Päinvastoin, vuodesta 1992 lähtien Suomen viennin kehitys oli teollisuusmaiden kärkeä. Tämän vuoksi Neuvostokaupan romahduksen merkitys keskeisenä lamaselityksenä on jäänyt vähäiseksi. Vastaavasti muut mahdolliset rakenteelliset heikkoudet, joihin keskustelussa on viitattu, ovat sellaisia, etteivät ne voi tuottaa 1990-luvun laman kaltaista äkillistä romahdusta. Talouselämän liiallisen säätelyn, työmarkkinoiden jäykkyyden, ylimitoitettun sosiaaliturvan ja liian suuren julkisen sektorin voi väittää olevan talouskasvua haittaavia tekijöitä. Niissä ei kuitenkaan 1980-luvun lopulla tapahtunut mitään sellaista ratkaisevaa muutosta, joka olisi voinut aiheuttaa yhtäkkisen talouden romahduksen.

Toisaalta lama voidaan varsin perustellusti nähdä suhdannekriisinä, joka useiden eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta kehittyi poikkeuksellisen syväksi. Lama oli niin syvä kuin se oli sen vuoksi, että kotimainen kysyntä - sekä yksityiset että julkiset investoinnit ja kulutus - putosi rajusti noin kolmen vuoden ajan. Yksityiset investoinnit supistuivat noin puoleen huipputasostaan ja yksityinen kulutus eli kansalaisten elintaso aleni noin 10 prosenttia. Tilannetta ei juurikaan parantanut se, että vuosina 1992 - 1993 myös julkinen kysyntä

supistui voimakkaasti sekä valtion että kuntien säästötoimien vuoksi. Kotimainen kysyntä palasi lamaa edeltäneelle tasolle vasta vuonna 1996. Työllisyyden kannalta tämä oli kohtalokasta, koska kotimainen kysyntä ja kotimarkkinatuotanto - palvelut ja rakennustoiminta - ovat kaikkein suurimpia työllistäjiä. Viennin kasvattaminen oli välttämätöntä ulkoisen tasapainon kannalta, mutta viennin välitön työllistävä vaikutus ei ole kovin suuri.

Taulukko 3.3. *Bruttokansantuote, kotimainen kysyntä, vienti ja vaihtotase*

	Bruttokansantuotteen reaalin kasvu, %	Kotimaisen kysynnän muutos, %	Viennin muutos, %	Vaihtotase, % bkt:sta
1989	5.7	6.7	1.6	-5.0
1990	0.0	-1.2	1.2	-5.1
1991	-6.3	-8.5	-7.3	-5.4
1992	-3.3	-5.8	10.3	-4.7
1993	-1.1	-5.7	16.7	-1.3
1994	4.0	3.7	13.1	1.1
1995	3.8	4.4	8.6	4.0
1996	4.0	2.9	5.8	3.9
1997	6.3	6.0	14.1	5.5
1998	5.3	5.7	8.9	5.7
1999	4.2	2.8	6.3	5.4
2000	5.7	3.1	19.0	7.5

Lähde: OECD.

Yksityisen kysynnän romahduksen taustalla oli korkea reaalkorko. Vuodesta 1989 vuoteen 1992 jatkunut korkeiden reaalkorkojen kausi oli tuhoisa niille yksityisen sektorin taloudenpitäjille, jotka olivat 1980-luvun lopulla velkaantuneet. Erityisen velkaantuneita olivat yritykset, jotka olivat investoineet voimakkaasti ja ajalle tyypilliseen tapaan pääasiassa velkarahoituksella. Korkea korko rajoitti velkaisten likviditeettiä, johti omaisuusarvojen laskuun, heikensi vakuusarvoja ja kaikkien luottokelpoisuutta sekä vähensi myös velattomienkin talousyksiköiden halukkuutta kuluttaa tai investoida.

Yksityisen kysynnän supistuminen ei laman alkuvaiheessa aiheuttanut huolta, koska sitä pidettiin tavoiteltavana. Talouspolitiikan johto piti 1980-luvun lopun nousukautta ylilyöntinä, jonka tasapainottaminen edellytti jonkinasteista talouden taantumista. Osmo Soininvaara kuvaa tätä seuraavasti:

*"Työttömyyden nousu ja laman alku aiheutettiin ensin tahallaan, mutta kävi niin kuin silloin tällöin käy kulutuksessa. Tarkoituksena oli tietävästi nostaa työttömyys 250.000 henkeen, mutta lama pääsi ryöstäytymään valloilleen."
(Soininvaara 1994)*

Lamasta tuli odotettua vakavampi paitsi ulkoisten tekijöiden myös sen vuoksi, että asiantuntijat ja talouspoliittiset päättäjät eivät osanneet arvioida oikein korkeiden korkojen ja alenevien varallisuushintojen voimakasta yhteisvaikutusta kulutukseen ja investointeihin. Ilmeisesti ei myöskään osattu arvioida oikein laman finanssipoliittisia implikaatioita. Ymmärryksen puutteen taustalla oli se, että normaaleissa malleissa ei tunneta velkadeflaation mahdollisuutta. Harvinaisen poikkeuksen lamanaikaisesta viennin ja kilpailukyvyn merkitystä korostavasta asiantuntijakonsensuksesta muodostivat muutamat tutkijat, kuten Tuire Santamäki-Vuori, joka jo huomattavan varhaisessa vaiheessa oivalsi lamaprosessin keskeisen dynamiikan:

"Ylivelkaantumiseen yhdistyvä deflaatio johtaa yritysten voittojen supistumiseen, tuotannon ja työllisyyden vähenemiseen sekä vararikkoihin. Deflaatio ruokkii itse itseään, kun reaalin korkotaso nousee ja - mikä paradoksaalista - velkojen reaaliarvot voivat velan takaisinmaksusta huolimatta jopa kasvaa. Voimakas deflaatio ravisuttaa koko pankkijärjestelmää, ja jos velkaantuminen vaikuttaa talouskehitykseen voimakkaammin kuin avoimen sektorin hintakilpailukyvyn palautuminen, ajautuu talous entistä suurempiin vaikeuksiin."
(Santamäki-Vuori 1991)

Lama johtui siitä, että deflatorinen talouspolitiikka laukaisi alaspäisen ja itseään ruokkivan kierteen. Inflaatio hidastui, varallisuushinnat laskivat, velkaongelmat pahenivat, säästäminen lisääntyi ja kysyntä supistui. Vuosina 1989 - 1992 pörssiosakkeet menettivät noin 70 prosenttia arvostaan ja asunnot noin puolet arvostaan. Korkeat korot, suuri ylikapasiteetti ja huonot työllisyysnäkyvät vähensivät halukkuutta velanottoon ja kannustivat velanmaksuun ja säästämiseen. Kotitaloudet ja yritykset lisäsivät säästämistään ja supistivat investointejaan selvitäkseen veloistaan. Tämän seurauksena asunto- ja osakemarkkinoilla tapahtui muutos; aiempi hintojen nousua ruokkinut liikakysyntä muuttui liikatarjonnaksi ja seurasi aiemmin korkealle kohonneiden varallisuushintojen jyrkkä lasku. Asuntomarkkinoilla laman ja sitä edeltävän boomin dramaattisin kehitys liittyi asuntojen hintoihin. Ne kohosivat reaalisesti yli 60 prosenttia vuodesta 1986 vuoteen 1989 ja putosivat vuosina 1990 - 1993 vielä jyrkemmin. Asuntojen hintojen raju nousu ja sitä seurannut asuntotuotannon voimakas kasvu koettiin Suomen kaikilla alueilla, myös muuttotappioalueilla. Muutokset olivat kuitenkin jyrkempiä Helsingin seudulla.

Toinen puoli ilmiötä oli yritysten ja kotitalouksien heikentynyt luottokelpoisuus suuren velkaantuneisuuden ja laskevien pääoma-arvojen takia. Laaja kansainvälinen tutkimustyö on osoittanut heikkojen taseiden vähentävän merkittävästi yritysten ja kotitalouksien mahdollisuuksia saada luottoa ja sitä kautta rahoittaa sinänsä kannattavia tai perusteltuja investointeja.

Taseiden heikkenemisen vaikutukseen perustuu amerikkalaisen taloustieteilijän Irving Fisherin jo 1930-luvulla esittämä velkadeflaatio-selitys lamakausien syvyydelle. Monet yritykset ja osa kotitalouksistakin oli laman alkaessa hyvin velkaisia. Heikon talouskehityksen ja korkeiden korkojen vuoksi varallisuusarvot - ja samalla myös vakuusarvot - romahtivat. Velkaiset talousyksiköt supistivat menojaan ja myivät varallisuuttaan, mikä edelleen syvensi lamaa. Lainatilanteella on tyypillistä, että monet joutuvat myymään velkojen vakuutena olevaa omaisuutta mahdollisimman epäedullisessa tilanteessa ja samalla realisoimaan suuria tappioita. Suomen tapauksessa markan devalvoituminen pahensi velallisten tilannetta vielä lisää vaikka se muuten olikin tarpeen talouden ulkoisen tasapainon korjaamiseksi.

Varallisuushintojen laskuun ja velkadeflaatioon liittyy vielä eräs itseään vahvistava piirre. Pankkien asettamat vakuusvaatimukset ja riskipreemiot muuttuvat yleensä vastasyklisesti. On tyypillistä pankki- ja sijoitustoiminnalle, että hyvinä aikoina hintojen ollessa korkealla sijoituksiin liittyviä riskejä vähätellään ja lainojen vakuusvaatimuksista tingitään kun taas varallisuushintojen laskiessa riskisijoitusten preemiot kasvavat ja laina-asiakkaille asetettavat vakuusvaatimukset kiristyvät. Näin voidaan päätyä tilanteeseen, jossa riskittömät korot ovat hyvinkin alhaisia, mutta pankit eivät ole halukkaita luottamaan sellaisia asiakkaita, jotka luottoja tarvitsivat. Tällainen pääomamarkkinoille tyypillinen käyttäytyminen voimistaa Varallisuushintojen muutosten reaalityaloudellisia vaikutuksia.

Se tapa, jolla lama päättyi, osoittaa kuinka keskeinen merkitys lamadynamiikassa oli valuutan yliarvostuksella ja kireällä rahapolitiikalla. Talouden tilanne muuttui nopeasti joka suhteessa, kun korkotaso kääntyi laskuun markan kellutuksen myötä. Pörssikurssit kääntyivät nousuun, asuntojen hintojen lasku loppui, säästämisaste alentui ja kotimainen kysyntä alkoi elpyä. Lama päättyi ennen kuin mitään rakenteellisia muutoksia ehdittiin tekemään.

4 Pankkikriisi

Kansakunnan tajuntaan on 1990-luvun lamasta iskostunut työttömyyden ohella parhaiten pankkikriisi. Pankkikriisiä ei välttämättä aina nähdä laman seurauksena vaan lama voidaan nähdä pankkikriisin aiheuttamana ja itse pankkikriisi taas 1980-luvun kasinopelureiden aikaansaannoksena. Totta onkin, että pankkikriisi tuli mahdolliseksi vasta sitten kun rahoitusmarkkinat oli vapautettu säätelystä. Säädellyillä rahamarkkinoilla pankit olivat enemmänkin julkisia liikelaitoksia, jotka eivät voineet vapaasti harjoittaa liiketoimintaa eivätkä siten ottaa myöskään suuria riskejä. 1980-luvun liberalisointi muutti tämän asetelman. Rahaa alettiin myydä ja ostaa. Volyymeja kasvatettiin ja riskejä otettiin. Pankit olivat aktiivisesti mukana 'kasinotaloudessa' eli arvopaperimarkkinoilla ja sijoitustoiminnassa. Pankkien valvonta ja uusien markkinaolosuhteiden edellyttämät pelisäännöt eivät ehtineet muutokseen mukaan:

"Uusi maailma tarjosi mahdollisuuksia ennenkuulumattomien riskien ottamiseen. Viranomaiset eivät pitäneet tätä kuitenkaan minään ongelmana, vaan uuteen maailmaan mentiin vanhan maailman lainsäädännöllä. Suomen Pankki ja valvonnasta vastaavat viranomaiset sekä koko valtiokoneisto olivat kyvyttömiä näkemään, mihin ollaan menossa."

(Kuusterä 1996)

Aluksi pankeilla meni hyvin. Pankkien voitot kasvoivat kun suomalaiset ottivat luottoja ja sijoittivat rahojaan. Pankit pyrkivät myös kansainvälistymään. Kaikki oli hyvin niin kauan kuin pörssikurssit nousivat ja asiakkaat pystyivät hoitamaan lainansa. Vaikka kasinotaloutta, juppikulttuuria ja pankkireja paheksuttiin, heitä myös ihailtiin.

Vastoin pankkilainsäädännön henkeä (ja joskus myös kirjainta) pankit haalivat 1980-luvun jälkipuoliskolla omistukseensa yrityksiä, tekivät nurkanvaltauksia ja rahoittivat osakekauppoja. Samalla ne markkinoivat rahaa, ja luottokanta kasvoi. Tällaiseen toimintaan liittyvistä riskeistä varoittivat selväsanaisesti SKOP:n jo tuolloin entinen pääjohtaja Matti Ranki ja ylipormestari Raimo Ilaskivi - tietysti turhaan. Euforiaan kuuluu se, että varoituksista ei piitata. Myös pankkivalvontaviranomaiset huolestuivat kehityksestä:

"Huoli rahalaitosjärjestelmän vakaudesta kasvaa - korkoriskit ovat hallinnassa vain osittain. Luottovetoisen suhdannenousun hillinnässä käytettävät keinot samoin kuin taloudellisen kasvun laantumisenkin heikentävät näissä oloissa yhtä aikaa pankkien kannattavuutta, velkaisten kotitalouksien velanhoitokykyä ja vakuuksien arvoa. Seurauksena voi olla noidankehä, jota on vaikea katkaista."

(PTV:n ylijohtaja Aranko 1989/Kiandeja Vartia 1998)

Valvojen resurssit ja valtuudet olivat kuitenkin vähäiset eivätkä arrogantit pankkiirit halunneet valvoja riesoikseen.

4.1 Pankkikriisi puhkeaa

Suomen Pankki otti Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin (SKOP) hallintaansa syyskuussa 1991. Haltuunottoa oli edeltänyt jo muutaman vuoden kestänyt vaikea aika. Pankit tekivät vuodelta 1989 hyvän tuloksen. Tämän jälkeen tulokset alkoivat heikentyä, kun luottokannan kasvu tyrehtyi ja pörssikurssit kääntyivät laskuun. Suuria myyntivoittoja aiempien vuosien tapaan ei voitu enää tehdä. SKOP oli ollut muita pankkeja vakavammassa vaikeuksissa ja viranomaisten erityistarkkailussa jo pari vuotta ennen kuin 19.9.1991 Suomen Pankki otti sen hallintaansa. SKOP ei enää omin voimin pystynyt saamaan lyhytaikaistakaan rahoitusta toimintansa jatkamiseksi, koska muut pankit olivat menettäneet uskonsa sen maksukykyyn. Suomen Pankki otti taatakseen SKOP:n vastuut, jotta rahamarkkinoiden toiminta ei häiriintyisi. Pankkikriisiin alkulaukaus oli kuultu, mutta kenelläkään ei ollut vielä aavistusta siitä, kuinka vakavia vaikeuksia ja suuria tappioita seuraavina vuosina olisi luvassa.

Kriisi syveni vuosina 1992 ja 1993. Lama ja korkeat korot alkoivat vähitellen nujertaa pankkien velkaisia yritysasiakkaita. Konkursseja tehtiin ennätysmäärä ja pankeille alkoi kertyä luottotappioita. Mitkään aiemmin tehdyt muutamien satojen miljoonien markkojen luottotappiovaraukset eivät riittäneet kattamaan niitä. Vuosien 1992 ja 1993 pankkien yhteenlasketut luottotappiot nousivat kymmeneen miljardiin. Korokojen nousu heikensi sannalla pankkien korkokatetta, koska antolainauksen korkoja ei luottosopimusten vuoksi pystytty nostamaan samaan tahtiin markkinakorkojen kanssa. Tampereen Aluesäästöpankki yritti yksipuolisesti nostaa asiakkaidensa korkoja, mutta hovioikeus ei hyväksynyt menettelyä.

Korkokatteen heikkeneminen oli kuitenkin pieni ongelma luottotappioiden rinnalla. Pankkien omat pääomat eivät riittäneet luottotappioiden kattamiseen. Tässä suhteessa eri pankkiryhmien välillä oli olennaisia eroja. Huonoimmassa asemassa oli STS-pankki ja SKOP ja useat säästöpankit, paras liikepankki oli taas Ålandsbanken, joka ei missään vaiheessa tarvinnut valtion tukea. Myös suurten liikepankkien, SYP:n ja KOP:n tilanne heikkeni. Ne pyrkivät hankkimaan markkinoilta lisää riskipääomaa asemansa vahvistamiseksi.

Pankit kärsivät myös pörssikurssien ja kiinteistöjen hintojen laskusta. Pankeilla oli runsaasti omaa omaisuutta sekä velkojen panttina ollutta varallisuutta, jonka arvo aleni laman vuoksi. Pankit joutuivat kirjaamaan näitä arvonalennuksia tuloksiinsa ja tappiot kasvoivat.

Eri pankkiryhmien väliset erot asiakasrakenteissa ja toimintastrategioissa selittävät osaltaan niiden selviämistä lamasta ja pankkikriisistä. Varovaisimpia ja riskitietoisimpia pankkeja olivat SYP ja osuuspankit. Ne välttivät nousukauden aikana suurten riskien ottamista. Merkittävä ansio tästä kuuluu pankkien silloisille pääjohtajille Mika Tiivolalle ja Pauli Komille. Yhdyspankkia hyödytti myös sen asiakasrakenne, jossa olivat edustettuina vientiteollisuus ja perinteiset suuryritykset, jotka selvisivät kohtuullisen hyvin laman läpi. Kohtuuden rajoissa pysyivät myös Postipankki ja KOP, vaikka ne olivatkin lähempänä romahdusta. Niiden ongelmana olivat suuret kotimarkkinayritykset kuten TUKO, Hankkija ja rakennusliike Puolimatka, jotka aiheuttivat suuria luottotappioita. Eniten tappioita tuli kuitenkin pienistä kotimarkkinayrityksistä. Niistä heikoimmat olivat päätyneet 1980-luvulla aggressiivisesti kasvua tavoitelleiden SKOP:n ja STS-pankin sekä joidenkin yksittäisten suurten säästöpankkien asiakkaisiksi. Oman osansa luottotappioista aiheuttivat myös erilaiset huijarit. Rikollinen toiminta ei kuitenkaan ollut niin laajaa, että se olisi riittänyt kaatamaan yhtään pankkia.

Ilman SKOP:a ja säästöpankkeja varsinaisesta pankkikriisistä ei voitaisi puhua. Säästöpankkiryhmä aiheutti ylivoimaisesti suurimman osan luottotappioista samalla kun sen riskinkantokyky oli muita heikompi. Säästöpankkiryhmän ajautuminen kriisiin oli lähes väistämätön seuraus sen heikosta vaka-
varaisuudesta, heikosta peruskannattavuudesta, aggressiivisesta kasvusta sekä sijoitusstrategiasta, joka perustui oletuksiin vakaasta markasta ja kohtuullisesta korkotasosta. SKOP ja nopeimmin kasvaneet säästöpankit olisivat voineet selvitä vain kaikkein suotuisimmissa oloissa.

Päättäjät eivät juurikaan ymmärtäneet pankkikriisin taustalla vaikuttanutta korkeiden korkojen ja luottotappioiden välistä dynamiikkaa. Siksi tilanteen vakavuus arvioitiin pitkään väärin. Velkadeflaation sijasta pankkimiehet ja päättäjät välittelivät alhaista peruskorkoa ja sitä, että oikeus ei sallinut pankkien yksipuolisia lainakorkojen nostoja; selvästikään ei ymmärretty sitä, että lievästi heikentynyt korkomarginaali ei suinkaan ollut ratkaiseva tekijä pankkien ongelmissa vaan se, että yritysasiakkaat eivät korkeiden korkojen ja heikon kysynnän vuoksi selvinneet veloistaan. Korkomarginaalin muutosten vaikutus pankkien tuloksiin oli vain muutamia miljardeja kun taas luottotappioarviot nousivat suurimmillaan 80 miljardiin.

Vaikka lama oli poikkeuksellinen, jäivät kotitalouksien aiheuttamat luottotappiot lähes olemattomiksi. Pankkikriisiä ei aiheuttanut kotitalouksien holtiton velkaantuminen vaan lähinnä säästöpankkien yritysasiakkaiden ongelmat. Tätä taustaa vasten lamavuosien päättäjien harjoittama yksityisten kuluttajien syyttäminen kevytmielisydestä on perusteetonta. Yksityisasiakkaat joutuvat kaikissa oloissa maksamaan aina lainansa. Vaikka monet tuhannet kotitaloudet eivät selvinneet veloistaan, jäivät kotitalouksien aiheuttamat luottotappiot kuitenkin hyvin vähäisiksi yrityksiin verrattuna.

4.2 Pankkituki

Pyrkimys pitää pankit pystyssä aiheutti merkittävän rasisituksen valtiontaloudelle laman pahimpaan aikaan ja johti osaltaan muiden menojen leikkauksiin. Kun pankkituesta huolimatta lukuisat yritykset tekivät konkurssin ja monet kotitaloudet ajautuivat suuriin velkaongelmiin, tukea kritisoitiin ankarasti. Samalla kun sosiaaliturvaa ja julkisia palveluja leikattiin vetoamalla valtion rahapulaan, oli hallituksella valmiutta käyttää suunnaton rahamäärä pankkien tukemiseen, vaikka juuri pankkeja saattoi pitää osasyllisinä laman syntyyn. Pankit ottivat tuen, mutta eivät armahtaneet velallisiaan. Kansalaisten oikeudentaju joutui koetukselle.

Pankkien kaatumisen estämiselle ei kuitenkaan ollut todellista vaihtoehtoa. Tähän ei ole nähty mahdollisuuksia lievempienkään kriisien maissa kuten esimerkiksi Ruotsissa tai Norjassa. Syy on yksinkertaisesti se, että jo yhden merkittävän pankin kaatuminen olisi mitä todennäköisimmin johtanut ketjureaktioon, joka olisi estänyt sekä uuden rahoituksen saannin Suomeen että kotimaisen rahoituksen välityksen. Tämä olisi johtanut toteutunuttakin paljon suurempaan konkurssiaaltoon ja edelleen tuotannon ja työllisyyden menetykseen.

Kun pankkitukipäätöksiä tehtiin, niitä perusteltiin "luottolaman" välttämiseksi ts. sillä, ettei pankkien tarvitsisi supistaa luotonantoaan tappioidensa aiheuttamien pääomamenetysten takia. Luottokanta laski kuitenkin aina vuoteen 1996 saakka. Epäonnistuiiko pankkituki sitten tältä osin? Ei varsinaisesti. Pankkien luotonannon pankkikohtainen analyysi viittaa siihen, ettei pankkien pääomasta muodostunut luotonannon merkittävää rajoitetta pankkikriisin pahimpina vuosina, vaikka säästöpankkiryhmän asiakkaiden luottotarpeisiin suhtauduttiinkin ehkä muita hieman ankarammin. Tässä mielessä luottolamalta vältyttiin. Pankkituen ansiosta pankkien oma pääoma pysyi jatkuvasti riittävän suurena. Keväällä 1992 eduskunta antoi lupauksen, että se antaa suomalaisille pankeille rajoittamattoman takauksen. Tällainen lupaus paransi suomalaispankkien asemaa.

Julkiseen pankkitukeen käytettiin loppujen lopuksi summa, joka oli noin 10 prosenttia lamanaikaisesta kokonaistuotannon arvosta. Pahimmillaan pelättiin tuen tarpeen kasvavan vielä tätäkin suuremmaksi. Lamanjälkeinen omaisuusarvojen nousu ja korkojen lasku on kuitenkin pienentänyt lopullista laskua. Käytännössä koko pankkituki meni säästöpankkiryhmälle, jonka tappiot ensin Suomen Pankki ja sitten valtio otti kantaakseen. Valtio perusti Valtion vakuusrahaston, joka otti pankkituen ja säästöpankkiryhmän hoitoonsa. Pankkituki kanavoitiin Vakuusrahastolle.

Pankkituki alkoi SKOP:n siirtymisestä Suomen Pankin haltuun. Tästä aiheutuneet kustannukset katettiin Suomen Pankin varauksilla. SKOP yritettiin

vuonna 1992 pelastaa fuusioimalla suurin osa suomen säästöpankeista uudeksi Suomen Säästöpankiksi (SSP). Ajatuksena oli, että muiden säästöpankkien pääomat riittäisivät kattamaan säästöpankkiryhmän luottotappiot. Näin ei kuitenkaan käynyt. Ryhmän tappiot osoittautuivat pian niin suuriksi, että SSP siirtyi kokonaan valtion haltuun.

Muut kuin säästöpankit eivät saaneet pysyvää pankkitukea. Valtio tarjosi muille pankeille pääomatukea lainaksi. Pankit ottivat tarjotun pääoman vastaan. Keskellä kriisiä se kohensi huomattavasti niiden vakavaraisuutta. Kriisin jälkeen pankit maksoivat pääomatuen takaisin valtiolle, joten tuesta ei aiheutunut valtiolle pysyviä kustannuksia.

Jonkin verran piilopankkitukea muut pankkiryhmät saivat todennäköisesti prosessissa, missä valtion hallintaan päätyneet Suomen Säästöpankki jaettiin osiin ja myytiin muille pankeille. Tällöin Vakuusrahasto otti hoitaakseen säästöpankkien riskipitoisimmat asiakkaat.

Voi kysyä, olisiko jollain muulla tavalla voitu päästä edullisempaan lopputulokseen. Kysymykseen ei tietenkään ole hyvää vastausta. Tuki suuntautui pankeille eikä se auttanut ahdinkoon joutuneita velallisia. On myös esitetty epäilyksiä siitä, että säästöpankkien ajautuminen valtion syliin loi pankinjohtajille kannustimia ajaa heikot velalliset nurin ja ottaa näiden vakuudet alihintaan pankille. Itsenäisinä pysytelleet pankit joutuivat taas keksimään muita menettelytapoja, jotka saattoivat velallisen kannalta olla parempia. Säästöpankit joutuivat realisoimaan omistuksiaan silloin, kun niistä saatava hinta oli heikoin. Esimerkiksi osuuspankit sen sijaan kykenivät sulattelemaan omia ongelmiaan hallitummin ja mitä todennäköisimmin paremmin tuloksin.

Pankkikriisin syyllisiä oli paljon, koska lähes kaikki tekivät virheitä. Päättäjien puheenvuoroissa korostuvat keskinäinen syyttely, vastuun karttaminen ja tavallisten ihmisten kuten sivukonttorien johtajien ja lainanottajien syyllistäminen. Olennaisiin virhearviointeihin syyllistyivät kuitenkin ennen kaikkea keskeiset talouspoliittiset päättäjät ja heitä tukeneet valmistelukoneistot.

Pankkikriisi tuomitsi monet varallisuutensa menettäneet velalliset ja takaajat elinikäiseen velkavankeuteen. Näiden velallisten piinan purkaminen on ollut hidasta, vaikka velkasaneerauslaki saatiinkin presidentin vastustuksesta huolimatta hyväksytyä. Laki ei kuitenkaan auta kaikkia velallisia.

Suomalaiseksi erikoisuudeksi ovat muodostuneet loputtomat oikeusprosessit pääasiassa paikallisten säästöpankkien johtaja ja luottamushenkilöitä vastaan. Prosessit käynnistettiin eduskunnan vaatimuksesta ilmeisestikin ilman kovin suurta harkintaa. Pankkituen aiheuttama moraalinen närkästys vaati toimia syyllisten selvittämiseksi. Toistaiseksi ainoita hyötyjiä prosesseista ovat olleet lakimiehet, koska syytetyt on joko todettu ylemmissä oikeusasteissa syyttömiksi

tai sitten vähävaraisina eivät ole pystyneet maksamaan heille määrättyjä miljoonakorvauksia. Yhä selvemmäksi alkaa käydä se, että luottotappioiden taustalla ei ollut rikollinen pyrkimys saada laitonta hyötyä vaan lähinnä sinisilmäisyys ja pääkonttorin määräykset.

Muissa pohjoismaissa ei vastaavia oikeudenkäyntejä käynnistetty.

4.3 Pankkitoiminnan pelisäännöt

Taloustieteellisen tutkimuksen tuottama selitys velkakriisien synnystä on verrattain selvä. Rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen johtaa todennäköisimmin liialliseksi osoittautuvaan velkaantumiseen, jos rahoitusmarkkinoiden pelisäännöt ja niiden valvonta ovat huonolla tolalla.

Suomen pankkikriisin keskeiset taustatekijät olivat toisaalta pankkitoiminnan vapauttamisen heikko institutionaalinen pohja sekä toisaalta talouspolitiikan epäonnistumisesta seuranneet korkeat korot, markan devalvoituminen kahteen otteeseen ja siitä velalliselle aiheutuneet valuuttakurssitappiot.

Tärkeänä pankkien riskinottoon vaikuttavana tekijänä voi pitää myös houkutusta niin sanottuun moraaliseen uhkapeliin (*moral hazard*). Rahoituksen välittäjiä kannustaa liialliseen riskinottoon erityisesti luottamus siihen, että vaikeuksien sattuessa julkinen valta vastaa tavalla tai toisella tappioista. Kyseessä voi olla talletusten lakisääteinen suoja tai yhtä hyvin julkisen vallan lakiin perustumaton, epämuodollinen valmius tai lupaus pelastaa pankkien velkojat tai jopa omistajat vaikeuksista. Samoin vakavaraisuusvaatimusten löysyys, riskikeskittymäsäännösten puutteellisuus ja säännösten noudattamisen puutteellinen valvonta edesauttavat liiallista riskinottoa. Suomen osalta viimeksi mainitut puutteet on selkeästi tuotu esille Halmeen (1999) tutkimuksessa.

Erityisen alttiita liialliselle riskinotolle ovat huonosti kannattavat, pienellä pääomalla toimivat pankit. Suomessa luotonantoon kasvattivat aggressiivisimmin SKOP ja suuret säästöpankit, jotka myös kriisin puhjettua joutuivat suurimpiin vaikeuksiin ja joiden velkojien suojaamiseen valtaosa pankkituesta käytettiin. Kuusterän säästöpankkihistoria (1996) osoittaa selvästi, että kyse oli tietoisesta valinnasta pyrkiä kasvun kautta helpottamaan heikon kannattavuuden ja vähien omien pääomien ongelmaa. Vihriälä (1997) puolestaan esittää näyttöä siitä, että vääristyneet kannustimet selittävät kokonaan säästöpankkiryhmän muita nopeamman luotonannon kasvun 1980-luvun lopulla.

Rahamarkkinoiden vapauttamisen institutionaalinen pohja tarkoittaa tässä yhteydessä pankkilainsäädäntöä, joka ei edellyttänyt säästöpankeilta riittävää vakavaraisuutta, sekä pankkivalvontaa, joka oli resurssiltaan ja valtuuksiltaan

olematonta. Pankkien menestyksekkään lobbauksen ylläpitämä 'eduskunnan pankkipuolue' (suuri osa kansanedustajista oli mukana säästö- ja osuuspankkien hallinnossa tai liikepankkien konttorien valvojia) piti huolen siitä, että säästöpankkeja ei rasi tavallaan vakavaraisuusvaatimuksilla silloinkaan, kun niille lakiuudistusten jälkeen sallittiin käytännössä samanlainen riskinotto kuin liikepankeillekin. Tämä oli todennäköisesti pääsyy siihen, että juuri säästöpankit ajautuivat syvimpiin vaikeuksiin. Toinen institutionaalinen heikkous liittyi pankkivalvontaan, joka oli sekä Pankkitarkastusviraston että rahoitusjärjestelmän yleisen vakauden osalta myös keskuspankin vastuulla. Pankkitarkastusviraston ylläpitäjänä toimineet Jussi Linnamo ja Jorma Aranko varoittivat useasti pankkien kasvavista riskeistä, mutta valtiovarainministeriö, Suomen Pankki ja eduskunnan enemmistön muodostanut pankkipuolue ummisti korvansa. Käytännössä tämä johti siihen, että **röyhkeimmät** pankit rikkoivat avoimesti lakia.

Myös Suomen Pankissa oli 1980-luvulla perustettu osasto pankkien riskien seurantaan varten. Se oli osa rahoitusmarkkinatutkimusta ja se alkoi seurata pankkien toimintaa yhteistyössä Pankkitarkastusviraston kanssa. Suomen Pankki ei kuitenkaan katsonut voivansa hoitaa PTV:n tehtäviä eikä se siksi tutkinut yksittäisiä pankkeja:

"Sitten kun alkoi mennä huonosti huomasimme kyllä, että meidänkin piti jotain tehdä. Kyllä esim. SKOP joutui jo suhteellisen varhain erityistarkkailuun ja siinä tapauksessa tehtiin paljon yhteistyötä PTV:n kanssa. Enimmäkseen vaikeudet tulivat kuitenkin hiipien ja vasta jälkepäin oli helppo nähdä, että olisi ollut syytä puuttua SKOP:n toimintaan aikaisemmin."
(Kullberg/Kiander ja Vartia 1997)

4.4 Säästöpankkien kriisin taustaa

Miksi juuri säästöpankit ajautuivat pahimpaan kriisiin? Yksi vastaus on se, että näin tapahtui muuallakin kuten Norjassa ja Yhdysvalloissa 1980-luvulla ja Ruotsissa samaan aikaan kuin Suomessa.

Alun perin säästöpankit olivat varovaisuuden perikuvia. Ensimmäiset säästöpankit perustettiin Suomeen Turkuun 1822 ja Helsinkiin 1826. Perustajat olivat enimmäkseen porvareita ja säätyläisiä, jotka lahjoittivat omia rahojaan pankkien peruspääomaksi. Pankkien toimintaa rajoittivat tiukat säännöt ja tiukkuutta lisäsi edelleen pankkien hallituksen rajoittamaton vastuu. Tästä seurasi, että säästöpankkien luotonanto oli varsin varovaista.

Säästäväisyyden ja varovaisuuden vuoksi 1930-luvun lamakausi ei juurikaan heilutellut säästöpankkeja vaikka useat liikepankit kaatuivatkin ja osuuspankit tarvitsivat valtion apua. Kuusterä (1996) nostaa erääksi selitykseksi

ajatuskehikkonaan käyttämänsä terveen pankkitoiminnan doktriinin, jota tuolloin vielä noudatettiin. Sen mukaan pankkitoiminnassa on kartettava riskejä ja pidettävä jatkuvasti huolta pankin vakavaraisuudesta ja kannattavuudesta. Säästöpankkien liikepankkeja tiukempi vakuuskäytäntö ja parempi riskien hajautus pelastivatkin ne 1930-luvulla.

Sodanjälkeisenä aikana säästöpankeille tuli yhä vaikeammaksi menestyä pitäytymällä pelkästään terveen pankkitoiminnan doktriiniin. Rahamarkkinoiden säätely ja jatkuva inflaatio tekivät kannattavuuden ylläpidon vaikeaksi ja estivät aidon oman pääoman karttumisen; yksityiset kansalaisetkaan eivät enää olleet innokkaita lahjoittamaan pääomia kuten säästöpankkeja perustettaessa oli aatteellisista syistä tapahtunut. Suomen Pankin politiikkana oli hyvin pitkään pitää pankit liekanarussaan rajoittamalla niiden kannattavuutta. Säästöpankkien ongelmaksi muodostui siten 1950-luvulta lähtien oman pääoman riittämättömyys; vakavaraisuutta ylläpidettiin lähinnä korottamalla pankki-kiinteistöjen kirjanpitoarvoja. Toiminnan jatkaminen oli kuitenkin mahdollista, koska pankkilaki ei edellyttänyt säästöpankeilta mainittavaa vakavaraisuutta. Eduskunnan säästöpankkipuolue teki myös kaikkensa, jotta vakavaraisuusvaatimuksia ei nostettaisi kansainväliselle tasolle.

Säästöpankkien romahdus on nähtävä tätä taustaa vasten. 1980-luvun alussa koko säästöpankkiryhmää uhkasi toisaalta näivettyminen ja toisaalta pakko lisätä omavaraisuuttaan uusien säännösten edellyttämälle tasolle. Omia pääomia haluttiin kasvattaa parantamalla pankkiryhmän kannattavuutta. Tähän oli kaksi keinoa: kasinopeli ja markkinaosuuden kasvattaminen. Pankkiryhmässä ei tiedostettu sitä ongelmaa, että markkinaosuuksia kahmiva ryhmä saa aina omakseen riskipitoisimmat asiakkaat. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska suomalaisessa pankkitoiminnassa ei ollut kokemusta luottotappioista. Rynnistykselle oli myös ominaista piittaamattomuus säännöistä. Rälkein esimerkki tästä oli käyttöön otettu tulospalkkaus, jonka pankkilaki yksiselitteisesti kieltää. Lain pykälät eivät kuitenkaan estäneet uuden johtamiskulttuurin luomista, jossa pankinjohtajia palkittiin nimenomaan luottovolyymien kasvun perusteella. Hämmästyttävää on, ettei pankkitarkastus katsonut voivansa ryhtyä mihinkään toimiin lainvastaisen menettelyn estämiseksi. Pankkivalvonnan heikkoudet ja puute ovatkin eräs Kuusterän (1996) tutkimuksen teemoista hänen käsitellessään 1980-luvun tapahtumia.

SKOP rakensi pääjohtaja Matti Ali-Melkkilän johdolla 1980-luvun strategiansa edullisen ulkomaisen lainanoton varaan. Strategia perustui siihen sinisilmäiseen näkemykseen, että markkaa ei devalvoitaisi. Perusteena pankin keskeisten johtajien Wegeliuksen ja Riikosen uskalle oli keskuspankilta saatu vakuutus siitä, että devalvaatiota ei tule. Naiivi usko vakaaseen markkaan osoittautui suureksi virheeksi; silti on vaikea langettaa pankinjohtajille ainakaan juridista vastuuta siitä, että he ottavat vakavasti viranomaisten vakuuttelut. Kriisin taustojen läpikäyminen osoittaa, että monet virheet eivät syntyneet niinkään

yksilöiden moraalittomuuden takia vaan enemmänkin rakenteellisen kehityksen ja puutteellisen valvonnan seurauksena.

SKOP romahti kun kaikki mahdolliset riskit toteutuivat samanaikaisesti. Pankin ulkomaiset hankkeet osoittautuivat lähes poikkeuksetta katastrofeiksi. SKOP toisti tässä suhteessa monen muun suomalaisyrityksen tekemiä virheitä. Pörssikurssit ja kiinteistöjen hinnat putosivat puoleen ja markan arvo putosi pahimmillaan noin 40 prosenttia. SKOP:n vipurahastotyyppinen sijoitusstrategia ei kestänyt tällaisia takaiskuja. Pankin jouduttua valtion haltuun tappiot vaadittiin välittömästi realisoitaviksi. Jälkikäteen menettelyä voi pitää hätiköitynä. Omistukset jouduttiin myymään huonoimpaan mahdolliseen hintaan.

Säästöpankkien perinnettä jatkaa nyt kourallinen itsenäisiä säästöpankkeja jotka olivat kyllin itsenäisiä, itsekkäitä ja rohkeita ollakseen liittymättä SKOP:n raunioille vuonna 1992 perustettuun Suomen Säästöpankkiin. SSP:in painostettiin isänmaan edun nimissä liittymään 41 säästöpankkia, jotka edustivat yli 80 prosenttia säästöpankkiryhmän yhteenlasketusta taseesta. Pelastusveneeksi suunniteltu SSP muuttui pian ruumisarkuksi, joka upotti sairaiden osiensa mukana useita terveitä pankkeja.

5 Päätäjien näkemys laman syistä

5.1 Vahvan markan linjan oikeutus

Jälkikäteen, kun tiedämme kuinka nopeaan kasvuun Suomen talous ylsi laman jälkeen, herättää ihmetystä se, kuinka omituisten ja pessimististen premissien varassa päätöksiä kriisivuosina tehtiin. 1980-luvun lopun jälkikäteen vaatimattomalta vaikuttavaa pörssinousua ja jo vuonna 1989 korkojen nousuun hiipunutta luottoekspansiota kauhisteltiin vielä keskellä lamaa. Nousukauden aikana tehtyjen päätösten katsottiin olleen virheellisiä ja aiheuttaneen laman. Lisäksi niitä käytettiin kireän politiikan perusteina. Nousukausi ylilyönteineen oli rikos, jota seurasi rangaistus eli lama:

"Suhdannous päättyttyä vuonna 1990 Suomen talous oli erittäin suuren velkaantumisen, menetetyin kilpailukyvyin sekä matalan viennin bkt-osuuden ja ylisuuren kotimaisen kapasiteetin vuoksi valtaviin sisäisten sopeutuspaineiden edessä, ja se oli vaarallisella tavalla altistunut mille tahansa ulkoiselle negatiiviselle impulssille. Kohtalokkaaksi sysäykseksi, joka viime kädessä puhkaisi tuon velkakuplan ja käynnisti myös akuutin pankkikriisin, muodostui idänkaupan romahdus ja metsäteollisuuden kansainvälisen taantuma vuonna 1991. Talouden ongelmat eivät siis johtuneet esimerkiksi valuuttakurssikorin muuttamisesta ecu-koriksi vuonna 1991 tai sitä seuranneesta devalvaatiota vastaan käydystä viivytystaistelusta. Ratkaisevat taloudelliset virheet oli tehty jo edeltävinä vuosina."
(Hämäläinen 1995)

Ongelmien syynä ei keskeisten päättäjien ja talouspolitiikan instituutioiden mielestä ollut kriisin aikana harjoitettu talouspolitiikka vaan muiden tahojen ennen kriisiä tekemät väärät päätökset. Niinpä lainapolitiikkaa tehneet päättäjät vääntelivät käsiään vaihtotaseen vajeen vuoksi mutta eivät nähneet ongelman yhteyttä markan yliarvostukseen. Kireän rahapolitiikan seurauksena oli pörssikurssien ja asuntojen hintojen romahdus, joka johti velalliset ja pankit kestävämpään tilanteeseen. Jos politiikan katsotaan olleen oikeaa, on johdonmukaista ajatella ongelmaan joutuneiden velallisten syyllistyneen virhearviointeihin:

"Päättäjät ja talousyksiköt olivat pyrkineet toimimaan kuten aiemminkin ... eikä uskottu, että oli tultu positiivisen reaalikoron aikaan ja että tällöin ylivelkaantuminen tuo väistämättä ongelmia, kun kannattavuus tai tulot laskevat."
(Hämäläinen 1995)

Tällaisessa ajattelussa velallisille ja pankeille asetetaan suuria vaatimuksia. Lainanottajan pitäisi mitoittaa taloutensa niin, että se kestäisi reaalikoron

nousun 10 prosenttiin ja tulojen 10 prosentin laskun. Yleensä vakaisissa kansantalouksissa tällaisia korkotasoja tai tuotannonpudotuksia ei havaita. Silti suomalaisten olisi pitänyt 1980-lopulla lainoja ottaessaan oivaltaa tällaisten riskien mahdollisuus. Vastuu luottoekspansioista voidaan perustellusti siirtää osin myös keskuspankille.

Raha- ja valuuttakurssipolitiikassa tapahtui käänne vasta sitten, kun harjoitetun kireän politiikan jatkaminen kävi valuuttapaon vuoksi mahdottomaksi. Ensimmäisen kerran näin kävi marraskuussa 1991, jolloin markka jouduttiin devalvoimaan. Devalvaatio helpotti hieman markan yliarvostusta, mutta se ei muuttanut rahapolitiikan linjaa - eikä linjan muutoksiin olisi Suomen Pankin mielestä ollut syytäkään. Rahapolitiikan johdossa usko vakaan markan linjaan oli vahva eikä siitä luopumisen uskottu voivan tuoda mitään kestäväää helpotusta talouden ongelmiin. Pankinjohtaja Markku Puntilan mukaan devalvaatio olisi täysin hyödytön, koska se johtaisi välittömästi hintojen, palkkojen ja korkojen nousuun. Tällöin mitään kilpailukykyparannusta ei saavutettaisi ja talouden reaalin sopeutuminen viivästyisi. Lisäksi Suomi toimisi vastoin "Euro-yhteisön sääntöjä", Suomesta tulisi "kolmannen luokan valtio" ja keskuspankin uskottavuus heikkenisi, koska "keskuspankki on jatkuvasti puhunut devalvaatiota vastaan" (Kiander ja Vartia 1998).

Syyskuussa 1992 tapahtunut markan pakonomainen kelluttaminen lopetti kireän rahapolitiikan ja toi nopean ratkaisun sekä yliarvostusongelmaan että korkeisiin korkoihin. Käänne loi myös pohjan talouden nopealle kohenemiselle. Kyseessä ei ollut tietoinen talouspoliittinen valinta, vaan pikemminkin sen katastrofina pidetyn vaihtoehdon toteutuminen, jota talouspolitiikalla oli kolmen vuoden ajan yritetty torjua. Että pelätty kiinteästä valuuttakurssista luopuminen auttoi kääntämään talouden jälleen kasvuun, osoittaa - ainakin jälkikäteen - aiemman politiikan olleen epäonnistunut valinta. Keskuspankissa politiikan haaksirikkaa pyrittiin tulkitsemaan niin, että laman aiheuttama kärsimys ei ollut aivan turha; se oli vähitellen jalostanut suomalaisia niin, että nämä olivat valmiita hyväksymään uuden hintavakaustavoitteen ja julkisten menojen leikkaukset, jotka vuorostaan olivat kohtuullisen korkotason edellytys:

"Jos olisi ajettu aktiivista devalvaatiopolitiikkaa, olisivat ulkomaisista valuuttaluotoista aiheutuneet luottotappiot todennäköisesti muodostuneet vieläkin suuremmiksi kuin ne, mitä nyt jouduttiin kirjaamaan; eikä kotimaisia korkoja olisi saatu politiikalla pysyvästi laskemaan. Vasta Suomen sitoutuminen matalan inflaation tavoitteeseen ja valtionalouden tasapainottamiseen ovat luoneet edellytykset markkakorkojen laskemiselle."
(Hämäläinen 1995)

Yksinkertaistaen laman voi sanoa johtuneen pitkälti siitä, että odottamattoman korkeiden korkojen aikaansaama varallisuuden arvon lasku johti säästämisen

kasvuun ja kulutuksen ja investointien supistumiseen. Tämä muutos käynnistyi Suomessa vuoden 1990 aikana. Lisäksi voimakas varallisuushintojen lasku johti tilanteeseen, jossa velkojen vakuutena olevan reaaliomaisuuden arvo laski suhteessa velkoihin ja velalliset menettävät omia pääomiaan. Sekä Suomen Pankki että hallitus olivat hyvin pitkälle valmiita jatkamaan velallisia rankaisevaa korko- ja veropolitiikkaa konkurssiaallosta ja pankkikriisistä huolimatta. Varallisuushintojen suurta merkitystä kysynnälle ja pankkitoiminnan vakaudelle talouspolitiikassa ei kuitenkaan ymmärretty:

"Ei me sitä mekanismia oikein oivallettu. Meillekin kyllä jossain määrin tuntematon oli se, että mitenkä vaikeisiin ongelmiin Suomessa vallinnut velkadeffaatio vie."
(S, Leppänen)

"Ei me sitten elaboroitu, mitä siitä kaikkea seuraa eli että pankit menevät konkurssiin, kun ne eivät siedä luottotappioita ja kiinteistöjen arvot romahtavat ... Tietysti sitä voi ihmetellä jälkikäteen, että miksi se visualisointikyky oli niin heikko."
(S, Korkman)

Oliko vahvan markan linja väistämättä tuhoon tuomittu yritys? Ei välttämättä. Vuosien 1992-2000 voimakkaasti paraneva vaihtotasekehitys osoittaa, että ulkoinen tasapaino olisi voinut hitaasti parantua myös ilman devalvoitumista. Siten ulkoisen tasapainon ja kilpailukyvyn kannalta voidaan ajatella, että Suomi olisi voinut selviytyä 1990-alun kriisistä vakaallakin markalla. Talouden tasapainotus olisi tapahtunut toteutunutta hitaammin. Käytännössä tämä vaihtoehto osoittautui kuitenkin mahdottomaksi koska rahoitusmarkkinoiden kärsivällisyys ei riittänyt odottamaan talouden käännettä ja talous ei taas kestänyt markkinoiden reaktioita.

5.2 Suomalaisen talouspolitiikan malli

Laman aikaisen talouspolitiikan taustalta hahmottuu ajattelu, jonka elementtejä ovat 'rikos ja rangaistus' -teema eli moralistinen suhtautuminen nousukauteen, näkemys talouden suljetun sektorin kohtuuttomasta paisumisesta, halu integroitua eurooppalaiseen valuuttajärjestelmään ja vakava huoli maan ulkomaisen velan ja valtion velan kasvusta. Tällainen kuva on löydettävissä sekä talouspolitiikan linjan muodostavista päätöksistä että talouspoliittisten päättäjien puheenvuoroista:

"Rakenneongelmien kasautuminen jäi menneen voimakkaan korkeasuhdanteen varjoon. Vientikelpoisen tuotannon pohjan näivettyminen ja suljetun sektorin kasvu eivät juuri häirinneet, kun talouskatsauksissa keskityttiin ihastelemaan kokonaistuotannon komeita kasvulukuja ja matalaa työttömyyttä. Nyt, kun

korkeasuhdanteen kupla on puhjennut, tilanne on nähtävissä koko ankeudessaan." "Varsinainen ongelma on, että kansantalouden voimavarat takavuosien korkeasuhdanteessa hakeutuivat liian suuressa määrin suljettuun sektoriin. Liian pieni osa tuotannosta päättyy vientiin. Tilanteen korjaaminen edellyttää voimavarojen mittavaa siirtymistä suljetusta avoimeen sektoriin."
(Viinanen 1991)

Lamaa edeltänyt nousu nähdään kuplana ja lama paluuna realiteetteihin. Todellisuutta on se, että avoin sektori eli vientiteollisuus on liian heiveröistä tuottaakseen riittävästi valuuttatuloja suljetun sektorin pohjattomiin tarpeisiin. Resursseja olisi siksi saatava siirtymään suljetulta sektorilta avoimelle, mutta sekin on vaikeaa, koska demokratia ja ay-liike vastustavat välttämättömiä muutoksia:

"Talous ei kykene sopeutumaan muuttuviin olosuhteisiin, sillä kilpailun puuttuminen ja korporativistiset sidonnaisuudet ovat jäykistäneet rakenteet. Metsässä ei liikahda lehtikään, elleivät etujärjestöt ja parlamentaariset määräenemmistöt salli."
(Viinanen 1991)

Suomalaista talouspoliittista ajattelua ja retoriikkaa analysoineet tutkijat ovat löytäneet suomalaisen talouspoliittisen mallin, joka toistuvasti manifestoituu teoissa ja puheissa. Tämän mallin avulla myös monet lamavuosien talouspoliittiset reaktiot tulevat ymmärrettävimmiksi. Heinonen et al. (1996) tiivistävät tämän mallin seuraavaksi viiden kohdan ohjelmaksi:

1. *Tarjontapuolen korostaminen kiinnittämällä huomiota kustannustekijöihin ja hintakilpailukykyyn;*
2. *pitkän aikavälin kasvu- ja rakennetekijöiden korostaminen sekä pyrkimys sopeutua suhdannevaihteluihin stabilisaationäkökohtien huomioonottamisen sijasta, mikä on tarkoittanut kilpailukyvyn asettamista työllisyyden edelle suhdannepolitiikassa;*
3. *valtionalouden tasapainottaminen ja valtion näkeminen yksityisiin verrattavana taloudellisena toimijana, joka on ollut nettosäästäjä,*
4. *keskuspankin poikkeuksellisen vahva rooli, pankkisektorin kannattavuuden suojele ja pitkään säädellyt rahamarkkinat sekä lisäksi*
5. *erityisen huomion kiinnittäminen vientiteollisuuden hintakilpailukykyyn ja sen ylläpitäminen devalvaatioiden, palkkasäännöstelyn sekä muiden toimien avulla.*

(Heinonen et al 1996)

Nämä suomalaisen mallin kaikki elementit ovat selvästi havaittavissa lamavuosien talous- ja yhteiskuntapolitiikassa. Sekä Holkerin (1987-91) että Ahon (1991-95) hallitukset kiinnittivät jatkuvaa huomiota hintakilpailukykyyn. Tämä pyrkimys huipentui vuonna 1991, kun nimellispalkkoja pyrittiin alentamaan. Samalla tavoin rakennekysymykset olivat jatkuvasti esillä.

Suomalaisessa talouspoliittisessa mallissa on monia yhtymäkohtia yleensä uusliberaalina pidettyyn talousdoktriiniin. Minkkinen ja Patomäki (1997) tiivistävät tällaisen ohjelman keskeisiksi osiksi yksityisen sektorin osuuden kasvattamisen, demokratian ohentamisen siirtämällä valtaa kansallisten demokraattisten instituutioiden ulkopuolelle (kuten EU:lle ja EKP:lle), investointi- ja pääomaystävällisen ilmapiirin luomisen, talouspolitiikan asettamisen tiukan kontrollin alaiseksi (kontrollia edustavat rahoitusmarkkinat ja kansainväliset luottoluokituslaitokset), rahapolitiikan siirtämisen pois politiikan alueelta tekemällä keskuspankit itsenäisiksi sekä vaatimuksen budjettipolitiikan kestävydestä (esimerkkejä tästä ovat EMU:n liittyvät alijäämä- ja velkakriteerit sekä EU:n pyrkimys koordinoida ja tarvittaessa kritisoida jäsenmaiden finanssipolitiikkaa).

Jo sodanjälkeisinä säätelytalouden vuosikymmeninä suomalainen talouspolitiikka toteutti tämäntyyppistä ohjelmaa, vaikka julkisen sektorin annettiin kasvaa - joskin pitkään hitaammin kuin muissa eurooppalaisissa maissa. Mallin keskeiset piirteet kuten avoimen sektorin merkityksen korostaminen, keskuspankin itsenäisyys ja kurinalainen finanssipolitiikka korostuivat päättäjien toimissa ja ajattelussa selvästi jo 1980-luvun lopulta lähtien. Päättäjät tiedostivat hyvin tarpeen kasvattaa taloutta avointa sektoria. Nousukauden aikana politiikalla oli vakauttavia pyrkimyksiä kun nousua pyrittiin hillitsemään, joskin ilman menestystä.

Laman aikana talouspolitiikka taas luopui lähes kokonaan pyrkimyksistä hillitä laskusuhdannetta. Valintaa perusteltiin sillä, ettei kyseessä ollutkaan mikään laskusuhdanne vaan talouden rakenteellinen kriisi, joka vaati parantuakseen rakenteellisia muutoksia. Kriisin osoittautuessa pitkäksi alkoi tilanne huolestuttaa, mutta vaihtoehtoja ei ollut:

"Päätös valita vientivetoinen kasvustrategia oli ulkomaisen tasapainon kannalta väistämätön, mutta kotimaan kehityksen kannalta kaikkea muuta kuin helppo. Tiedossa oli, että viennin kasvu ei tuo välitöntä helpotusta työttömyyteen ja että veropohja jatkaa viennin vedosta huolimatta rapautumistaan. Samoin oli nähtävissä, että viennin kasvu ei juurikaan helpota pankkikriisiä, vaan että tämä voi tapahtua vasta suljetun sektorin vilkastumisen myötä. Kaikki tämä oli tiedossa, mutta vientivetoiselle kasvulle ei tästä huolimatta ollut todellisia vaihtoehtoja."
(Viinanen 1993)

Ilmosen (1993) mukaan myös media tuki ajatusta politiikan vaihtoehdottomuudesta. Mediajulkisuuden tuottama lamapuhe osallistui osaltaan taloudelliseen vaihtoehdottomuusdiskurssiin tulkitsemalla valtiovallan ratkaisut 'ainoina oikeina'. Kansalaisten rooliksi jäi tällöin vain päätöksiin alistuminen. Lamapuhe lietsoi sellaista kriisipsykologiaa, joka korosti kansalaisten alamaisuutta oikean ja vääjämättömän politiikan edessä.

Ainoan vaihtoehdon ajattelussa valtiontalous nähtiin lähinnä sopeutujana. Lama johtikin kieltämättä pahaan julkisen talouden kriisiin. Johtopäätös kriisistä oli, että julkisen talouden on säästettävä. Sitä mahdollisuutta, että finanssipolitiikalla olisi pyritty vaikuttamaan talouden kehitykseen, ei vakavasti harkittu, koska velka- ja vajeongelmia pidettiin liian suurina.

Keskuspankin asema muodostui 1980-luvulla hyvin vahvaksi eikä edes vakaan markan politiikan haaksirikko muuttanut tätä asetelmaa. Laman jälkeen keskuspankista tehtiin muodollisestikin itsenäinen, koska EU-jäsenyys edellytti tätä. Toisin kuin aikaisemmin sodanjälkeisenä aikana, 1990-luvulla talouspolitiikka ei pannut paljoa painoa pankkisektorin kannattavuudelle tai edes vakaudelle. Vientiteollisuuden edut olivat edelleen lähellä päättäjiä kuten ennenkin mutta teollisuuden suurinta ongelmaa eli markan yliarvostusta keskuspankivetoinen talouspolitiikka ei ollut halukas purkamaan toisin kuin monta kertaa aikaisemmin.

Mielenkiintoista mutta samalla suomalaisen mallin mukaista on se, että talouspolitiikka ei kiinnittänyt juuri lainkaan huomiota kansalaisten elintason tai työllisyyteen. Elintason alentamiseen oli suurta valmiutta (osin sen vuoksi, että sen katsottiin nousseen liian nopeasti 1980-luvulla) menoleikkausten ja veronkorotusten kautta. Työttömyydelle ei myöskään katsottu voitavan tehdä juuri mitään. Heinonen et al. (1996) toteavatkin, että suomalaiselle talouspoliittiselle mallille on tyypillistä ajatella työllisyyden hoituvan itsestään sen jälkeen kun muut tärkeämmät asiat on saatu ensin kuntoon. Näitä tärkeämpiä asioita ovat kilpailukyky, vaihtotase ja valtiontalouden tasapaino. Talouspolitiikan mallia ja lamavuosina harjoitettua talouspolitiikkaa voi kritisoida siitä, että:

"Talouspolitiikassa on keskitytty hyvin kapeasti rahataloudellisen vakauden aspektiin, kun minun nähdäkseni talouspolitiikan päämäärä on viime kädessä kansakunnan hyvinvoinnin ja ihmisten taloudellisen hyvinvoinnin turvaaminen ... ei ole nähty miten suurta taloudellista tuhlausta voimavarojen vajaakäyttö yhteiskunnassa on."
(S, ekonomisti)

Jälkikäteen arvioituna lamavuosina harjoitettua finanssipolitiikkaa voi pitää tarpeettoman tiukkana. Kun nyt tiedämme, millaiseen kasvuvauhtiin Suomen talous laman jälkeen ylsi, voi päätellä, että lamavuosina olisi ollut varaa hieman

elvyttävämpään finanssipolitiikkaan ja jopa toteutunutta suurempaan alijäämään. Myös Ruotsin esimerkki tukee tätä arviota. Ruotsissahan julkisen sektorin tasapainotus aloitettiin vasta pahimpien lamavuosien jälkeen, mikä osaltaan selittää sitä, miksi lama Ruotsissa jäi lievemmäksi kuin meillä. Viivästetystä sopeutuksesta huolimatta myös Ruotsissa saavutettiin muutama vuosi laman jälkeen suuri julkisen talouden ylijäämä. Lamavuosien paniikkijarrutusta voi kuitenkin perustella sillä, että silloin ei tietenkään ollut tiedossa kuinka nopea kasvu laman jälkeen olisi odotettavissa. Päinvastoin, odotukset sekä kasvun että korkojen suhteen olivat lamavuosina pessimistisiä, ja niiden valossa valtion velka näytti riistäytyvän hallinnasta ja kasvavan vähitellen belgialaisiin mittasuhteisiin eli selvästi yli 100 prosenttiin bruttokansantuotteesta:

"Työttömyyden puolittuminenkaan ei tuo ratkaisua velkaongelmaan. Valtion velka ei ole ilmeisesti enää poliittisesti hallittavissa. Nykyisistä menoista pitäisi murjasta pois ainakin 40 miljardia, jotta olisi edes toivoa tasapainosta. Todennäköisesti sekään ei riitä..."
(Uimonen 1994)

Päätäjät joutuivat punnitsemaan keskenään kahta riskiä; runsas velanotto saattoi johtaa hallitsemattomaan velkakierteeseen ja luottokelpoisuuden heikkenemiseen, kova säästäminen taas kasvavaan työttömyyteen. Näissä oloissa julkisten menojen karsinta oli perusteltua pelaamista varman päälle. Poliitikalla pyrittiin selvästi velkaantumisen rajoittamiseen, ei niinkään vaikuttamaan myönteisesti talouden kehitykseen, jonka katsottiin olevan suhteellisen omalakisista:

"Hän (Iiro Viinanen) ei minun nähdäkseni koskaan selvästi ajatellut koko kansantalouden kehitystä. Kuitenkin valtiontalouden menestys riippuu siitä, miten koko kansantalous jaksaa. Valtiontalouden tasapaino voidaan palauttaa vain, kun kansantalous voi hyvin."
(S, ekonomisti)

Suomalaista talouspolitiikan mallia ja vakaan markkan politiikkaa ei vakavasti asetettu kyseenalaiseksi silloinkaan, kun ne alkoivat ajautua vaikeuksiin. Päinvastoin, vaikeuksien lisääntyessä päätäjät kiihdyttivät ainoan vaihtoehdon retorikkaa. Niinpä:

"Yleisellä tasolla dialogi, jossa etsittäisiin vaihtoehtoja ja puhuttaisiin niistä on jäänyt vähälle. Osittain se on varmaan tällaista suomalaista yleistä politiikan teon mentaliteettia. Tavallaan on tällainen vahvan miehen perinne, että joku ilmoittaa miten asiat ovat ja sitten siitä ei paljon keskustella."
(S, ekonomisti)

*"Yhden kulttuurin maassa tapahtui katastrofaalisia virheitä, kun ei ole totuttu käymään keskustelua ja valottamaan asioita monipuolisesti. Tämä on tällainen yhden doktriinin pakko, joka meillä paljolti vallitsee.
(S, ekonomisti)*

5.3 Rakenteellinen kriisi

Mikä sitten oli se rakenteellinen kriisi, joka kohtasi Suomen taloutta? Lamavuosien pääministerin Esko Ahon lamanäkemys on löydettävissä hänen pääministerikauden jälkeen kirjoittamastaan kirjasta ja se voidaan tiivistää seuraavasti: lyhytnäköiset ja ahneet etujärjestöt estivät taloudelle välttämättömän kilpailukykykorjauksen ja aiheuttivat pakkodevalvaation, joka vuorostaan aiheutti tuhoisan konkurssiaallon ja työttömyyden. Säännöstelytalouden aikana hyvin toiminut korporatistinen järjestelmä **saavutettuine** etuineen lakkasi toimimasta kun rahoitusmarkkinat vapautettiin ja talous avautui globalisaatiolle. On luontevaa, että Aho kuten monet muut vastuunkantoon osallistuneet vetoavat ympäröivän maailman rajuun muutoksen kotimaisten kriisien taustalla. Lamaan liittynyttä syvää finanssikriisiä Aho ei sen kummemmin pohdiskele vaan pitää sitä väistämättömänä seurauksena kasinotaloudesta - tässä suhteessa myös Aho tukeutuu 'rikos ja rangaistus' -selitykseen. Lamavuosien deflatorisen talouspolitiikan ja finanssikriisin välillä Aho ei näe yhteyttä, syypäitä finanssikriisiin olivat pikemminkin rahoitusmarkkinoiden eri toimijat.

Sorsan sopimuksen kaatumisen on tarjonnut monelle taholle hyvän syntipukin, jota on voitu myöhemmistä vaikeuksista syyttää. Ahokin katsoo, että

*"yhteiskuntasopimus olisi voinut pelastaa tuhansia kotimarkkinayrityksiä ja ... työmarkkinoilla olisi kyetty estämään jako työtätekeviin ja työttömiin".
(Aho 1996)*

Näkemys on tyypillinen suomalaisille talouspoliittisille päättäjille. Poliitiikan epäonnistumisesta syytetään eturyhmien itsekästä käyttäytymistä. Valtaeliitin näkemys ei problematisoi sitä, kuinka deflatorinen palkkojen alennus olisi auttanut kysynnän puutteesta ja korkeista kotimaisista koroista kärsineitä kotimarkkinayrityksiä tai kuinka vientiteollisuus olisi selvinnyt heikosta kannattavuudestaan ilman devalvaatiota.

Saavutettuja etuja puolustavan ay-korporatistmin lisäksi laman taustalla on nähty muitakin rakenteellisia tekijöitä. Sellaisia ovat säätelyajan suomalaisen talousjärjestelmän keskeiset institutionaaliset piirteet, joita olivat markkinoiden epätäydellinen toiminta, kilpailunrajoitukset, pankkikeskeinen yritysten hallintajärjestelmä ja yrityksiä veltostuttava ja korruptoiva idänkauppa:

"Yksi näitä suomalaisen sairauden syitä oli poliittinen Neuvostoliiton kauppa. Sitten oli tämä kilpailematon Suomi; eihän Suomi ollut mikään markkinatalousjärjestelmä. Eihän meillä ollut markkinataloudessa ja maailmankaupassa muuta kuin metsä ja paperi ja vientisektori. Kaikki muu oli ihan sairasta: pankit, vakuutus, elintarvikeala, maatalous. Sehän on siis ollut aivan sairasta hommaa".

(S, entinen ministeri)

Samansuuntaista kritiikkiä edustaa professori Matti Pohjolan kirja *Tehoton pääoma*, joka nimensä mukaan korostaa suomalaisyritysten heikkoa pääoman tuottavuutta laman aiheuttajana. Yli-investoinnit johtivat lamaan tilanteessa, jossa yrityksille asetettu pääoman tuottovaatimus yhtäkkiä nousi rahamarkkinoiden vapauttamisen seurauksena. Yritykset joutuivat tällöin supistamaan rajusti investointejaan, mikä johti lamaan ja työttömyyteen. Pääomakannan sopeuttamisen jälkeen pääoman tuottavuus kohosi kansainväliselle tasolle ja talouden kasvuedellytykset palautuivat.

Tehotonta pääomaa keskeisemmäksi rakennekritiikin kohteeksi on kuitenkin joutunut suomalainen työmarkkinajärjestelmä ja hyvinvointivaltio korkeine veroineen. Muun muassa Ahon hallitus (ja erityisesti valtionvarainministeri Viinanen, joka kävi alituista sanasotaa ay-liikkeen kanssa), OECD, elinkeinoelämän järjestöt, Suomen Pankin edustajat ja valtiovarainministeriö esittivät laman aikana ja myös laman jälkeen näkemyksiä, joiden mukaan työmarkkinoilla ja hyvinvointijärjestelmässä tarvitaan rakenteellisia muutoksia, koska työn teettäminen ja vastaanottaminen ei ole riittävän houkuttelevaa. Yrittäjien työhönottokynnystä tulisi alentaa keventämällä työn verotusta eli alentamalla työnantajien maksamia sosiaalivakuutusmaksuja. Käytännössä Ahon hallitus menetteli tässä suhteessa päinvastoin, mutta syyllinen oli Ahon tulkinnan mukaan ay-liike, joka yleislakkouhkauksilla esti leikkaukset sosiaaliturvaan. Ilman menoleikkauksia maksujen alennukset olisivat taas johtaneet alijäämän kasvuun ja olleet 'elvytystä', josta Ahon hallitus nimenomaan pyrki sanoutumaan irti.

Suurtyöttömyys käynnisti myös keskustelun niin sanotuista kannustinloukuista. Laman myötä alettiin kiinnittää huomiota laskelmiin, joiden mukaan joissain tapauksissa työttömänä olo tuottaa paremman toimeentulon kuin työssäkäynti. Ongelman ratkaisuna työttömät olisi myös saatava ottamaan vastaan näitä matalapalkkatöitä. Ratkaisuehdotus oli työttömien sosiaaliturvaetuuksien leikkaus - luonteva seuraus rakennekritiikistä, jonka mukaan suurtyöttömyyden katsotaan osittain selittyvän työttömien heikolla työmotivaatiolla ja ylimitoitetulla työttömyys- ja toimeentuloturvalle. Suurtyöttömyyden synnyn kannalta kannustinloukkujen merkitys ei kuitenkaan voinut olla ratkaiseva vaan pikemminkin marginaalinen. Olihan samoista kannustimista huolimatta maassa täystyöllisyys viisi vuotta aikaisemmin. (vrt. Pohjola 1998 ja Ilmakunnas 2001)

Keskustelu verokiilasta työllistymisen ja työllistämisen esteenä kiihtyi 1990-luvun puolivälin jälkeen. Lama ja rakenteellisten tekijöiden kuten työmarkkina-jäykkyyksien korostaminen työttömyyden taustatekijöinä tuotti kriittisiä arvioita hyvinvointivaltiosta ja ajatuksen, että työttömyyden passivoimat voimavarat voidaan vapauttaa hyödyttämään taloutta jos liiasta holhouksesta eli työehtojen yleissitovuudesta ja epäsolidaariseksi luonnehditusta ansiosidonnaisesta sosiaaliturvasta päästään eroon:

"Nämä kokemukset ovat opettaneet, kuinka vaarallista on yliarvioida mahdollisuuksia ylläpitää rakenteita, jos ne jäävät kansainvälisen taloudellisen kehityksen vauhdista jälkeen."
(Hämäläinen 1995)

Lamavuosien pessimismiin liittyi myös huolestunut keskustelu siitä, että talouskasvu ei enää työllistä ja että työttömyyden ei voi odottaa alenevan talouden elpymisen myötä. Samalla esitettiin arvioita, että työttömyys johtuu rationalisoinnista, tuotannon rakennemuutoksesta ja nopeasta tuottavuuden kasvusta. Samasta syystä ei pitänyt myöskään olla odotettavissa, että tuleva talouskasvu auttaisi tasapainottamaan julkisen talouden rahoitusaliäämän. Siksi - jälleen - talouden tervehdyttäminen edellyttäisi rakenteellisia uudistuksia.

5.4 Presidentin rooli

Presidentti Koiviston merkittävä osuus lamavuosien keskeisten talouspoliittisten päätösten taustalla on eri aikalaislähteistä esiin tunkeva vaikutelma. Presidentin murahduksia ja oraakkelimaisia lausahduksia kuunneltiin suurella herkkyydellä ja niiden mukaan monien tahojen oletettiin toimivan. Siten Koivistosta tulee keskeinen hahmo sekä lamapolitiikassa että pankkikriisin ratkaisussa. Presidentti ruokki käsitystä talouspoliittisesta vaikutusvallastaan omalla toiminnallaan tullessaan huomattavan usein julkisuuteen kommentoimaan talouspolitiikkaa, eli aluetta joka oli hänen toimivaltansa ulkopuolella. Tämä saattoi olla presidentin arvion mukaan välttämätöntä hallituksen tukemista - joutuihan hallitus tekemään vaikeissa oloissa vaikeita päätöksiä ja hallituksen yhtenäisyyskin oli koetuksella useasti.

Mitä mieltä Koivisto sitten oli? Presidentin johdonmukaisena linjana oli tukea nimittämiensä hallitusten toimintaa ja tavoitteita. Jo ennen lamaa hän tuki harjoitettua talouspolitiikkaa, kauhisteli luottoekspansiota ja suhtautui kriittisesti opposition ilmaisemaan tyytymättömyyteen. Kriisin puhjettua Koivisto asettui näkyvästi tukemaan vakaan markkan linjaa ja syytti julkisesti markkaa horjuttaneita 'spekulantteja' (eli käytännössä niitä yrityksiä, jotka pyrkivät suojautumaan devalvaatoriskiltä) niljakkaasta ja epäisänmaallisesta toiminnasta.

Koivisto voi pitää vakaan markan linjan takuumiehenä vaikka hän ei osallistunutkaan aktiivisesti linjan muotoiluun ja suhtautui loppujen lopuksi joustavasti valuuttakurssipolitiikkaan. Kullbergin mukaan:

"Hän kävi silloin tällöin lounaalla ja sai informaatiota ja teki muutaman kysymyksen. Muistan hänen 1980-luvun lopulla itsekin ihmetelleensä vieraantumistaan rahapolitiikan maailmasta. Se ei ehkä kiinnostanut häntä oikein enää kun muut asiat olivat presidentille tärkeämpiä. Tuntui kuitenkin selvältä, että vakaan markan linja oli myös hänen linjansa. Koivisto hyväksyi toimintamme ja politiikkamme."

(Kullberg/Kiander ja Vartia 1997)

Koivisto oli sitä mieltä, että hallitus viime kädessä päättää valuuttakurssipolitiikasta. Ecu-ratkaisun yhteydessä hänen mielestään oli olennaista, että Ahon hallitus hyväksyi sen. Syksyllä 1991 pakkodevalvaation jälkeen Koivisto puolusti ecu-ratkaisua eli pidättäytymistä varhaisemmasta devalvaatiosta mahdollisella ulkomaiden reaktiolla:

"Jos Suomen hallitus olisi devalvoinut keväällä, se olisi ehkä tulkittu omaehtoiseksi, aggressiiviseksi. Nyt on vähän verta vuodatettu, on kamppailtu, on nostettu korot erittäin korkealle. Ulospäin tämän pitäisi näyttää ihan erilaiselta kuin offensiivinen devalvaatio. Voidaan sanoa, että toiminta on ollut pakon sanelemaa. Mutta kyllä se ulkomailla, varsinkin Ruotsissa herättää happamia tunteita."

(Koivisto 1991/1994)

Ensimmäisen devalvaation jälkeen hän myös tuli julkisuuteen ja vaati vakaan markan politiikan jatkamista:

"ettei synny sitä käsitystä, että vakaan markan politiikka olisi jollakin tavalla tullut hylätyksi."

"Ei ole muuta mahdollisuutta kuin noudattaa kansainvälisiä pöytätapoja ... nyt tarvitaan uusien voimien keräys vakaan markan politiikan taakse."

(Koivisto/Helsingin Sanomat 1991)

Vuonna 1992 Koivisto ilmaisi vielä tukensa vakaan markan linjalle ja kehotti kestävämmän korkeita korkoja. Vähän ennen kellutus päätöstä hän tuomitsi julkisuudessa jyrkästi eräiden taloustieteilijöiden esittämät devalvaatioajatukset. Valuuttakurssin muututtua akuutiksi valuuttapaoksi Koivisto kuitenkin kannatti kellutusta, kantaa, jonka myös hallitus ja Suomen Pankki omaksuivat.

Valuuttakurssipolitiikan lisäksi Koivisto ilmaisi julkisuudessa tukensa hallituksen tiukalle finanssipolitiikalle. Koivisto vaati menokuria ja paheksui velkarahoitukseen tukeutumista. Hän osallistui myös pankkikriisin ratkaisuun

esittämällä kantanaan, että Suomen Säästöpankki pitäisi pilkkoa, että "sen mikä ei ole tervettä, pitäisi kadota". (Koivisto 1995)

6 Talouden elpyminen - 7 lihavaa vuotta

6.1 Talouden käänne

Suomen talouskehityksessä tapahtui käänne vuoden 1993 lopulla. Silloin kokonaistuotannon kolme vuotta jatkunut supistuminen pysähtyi ja tuotanto alkoi jälleen kasvaa. Kehitys oli kuitenkin aluksi kaksijakoista. Hallituksen valitseman strategian mukaisesti kasvu oli vientivetoista; vienti ja kauppataseen ylijäämä kasvoivat ripeästi samalla kun kotimainen kysyntä supistui. Viennin kasvu oli niin voimakasta, että se veti vähitellen kokonaistuotannon kasvuun vaikka kotimainen kysyntä pysyi aina vuoteen 1999 asti lamaa edeltäneen tason alapuolella.

Markka devalvoiti ensimmäisen kerran syksyllä 1991 noin 14 prosenttia. Devalvoinnin tuoma kilpailukykyparannus oli huomattava, mutta se oli riittämätön siihen nähden, että markka oli hintatasovertailujen perusteella selvästi yliarvostettu ja vientihinnat olivat olleet laskussa jo vuodesta 1989. Viennin lasku kuitenkin päättyi jo vuoden 1991 lopulla ja vienti kääntyi kasvuun vuonna 1992. Käänne ei kuitenkaan ollut rahoitusmarkkinoiden mielestä riittävän selvä ja Suomen talouden suorituskykyyn kohdistui edelleen huomattava epäluottamus. Niinpä syksyn 1992 kellutus päätöksen jälkeen Suomen markka heikkeni jyrkästi.

Vientivetoiseen kasvuun

Markan voimakas heikkeneminen vuosina 1991-93 paransi vastaavasti viennin kilpailukykyä. Aiemmin pahojen kannattavuusvaikeuksien kanssa painiskelleet vientiyritykset kääntyivät nopeasti erittäin kannattaviksi ja alkoivat lisätä tuotantoaan. Kilpailukykyparannukset käynnistivät vuodesta 1992 vuoteen 2000 kestäneen yhtäjaksoisen viennin kasvun, jonka ansiosta kokonaistuotantokin kääntyi kasvuun vuoden 1993 lopulla.

Talouden käänne lamasta uuteen nousuun perustui siten viennin kasvuun. Vaikka vientivetoinen kasvu oli Ahon hallituksen tärkein tavoite, ei lamavuosina harjoitettu talouspolitiikka juurikaan tukenut viennin kasvua. Viennin kasvuhan perustui markan arvon jyrkkään heikkenemiseen, jonka hallitus ja keskuspankki pyrkivät omilla toimillaan estämään. Hallituksen finanssipolitiikka ei myöskään tukenut nousua, koska työnantajien kustannusrasitusta lisättiin budjettitasapainon parantamiseksi. Myönteisin vaikutus yritystoimintaan oli ehkä hallituksen tiede- ja teknologiapolitiikalla; tutkimus- ja kehitysrahoitusta ja korkea-asteen koulutuspaikkoja lisättiin myös lamavuosina rahavaikeuksista huolimatta. Tällä valinnalla oli suuri merkitys 1990-luvulla tapahtuneelle korkean teknologian tuotannon kasvulle.

Lamavuosien talouspolitiikka onnistui yli odotusten tavoittelemassaan kotimaisen kysynnän supistamisessa. Taloutta supistavan politiikan tavoitteena oli vaihtotaseen alijäämä kääntäminen ylijäämäksi eli ulkomaisen velan jatkuvan kasvun lopettaminen. Tässä onnistuttiin samaan aikaan kun talous kääntyi vientivetoiseen kasvuun - parannus tapahtui kuitenkin työllisyyden ja elintason kustannuksella.

Talouden uudelle nousukaudelle tyypillinen kehityksen kaksijakoisuus näkyy hyvin kotimaisen kysynnän ja viennin kehityksessä. Samaan aikaan kun kotimainen kysyntä oli koko 1990-luvun ajan vuoden 1989 tason alapuolella, viennin volyyymi kaksinkertaistui ja viennin arvo lähes kolminkertaistui. Jälkikäteen näyttääkin selvältä, että vaikka laman alkuvaiheen vaikeudet johtuivat osin heikosta **vientikehityksestä** ei koko laman eikä varsinkaan pitkäaikaisen suurtyöttömyyden syynä ollut ainakaan viennin heikko kehitys 1990-luvulla. Sen sijaan kotimaisen kysynnän pitkäaikainen lama on tärkein työttömyyden selittäjä.

Lamaa seurasi nopean talouskasvun aika - seitsemän lihavaa vuotta. Vuosina 1994 - 2000 kokonaistuotannon keskimääräinen kasvuvauhti oli noin 4,7 prosenttia vuodessa. Kasvu oli teollisuusmaiden nopeimpia ja nopeampaa kuin kukaan lamavuosien päättäjistä oli pitänyt mahdollisena. Kasvu perustui hyvin yksiselitteisesti viennin kasvuun. Vuosina 1991 - 2000 viennin määrän keskimääräinen kasvuvauhti oli noin 10 prosenttia vuodessa. Hyvä vientikehitys heijastui myös ulkoiseen tasapainoon. Kun talouden velkaantumista ulkomaille mittaava vaihtotaseen vaje oli vuosina 1989 - 1992 noin 5 prosenttia bruttokansantuotteen arvosta, oli vaihtotaseen ylijäämä vuonna 2000 yli 7 prosenttia bkt:sta. Vastaavasti viennin ja tuonnin erotusta mittaava kauppatase parani vuoden 1989 runsaan prosentin alijäämästä lähes 10 prosentin ylijäämäksi vuonna 2000. Suomen ei tarvinnut enää etsiskellä rahoitusta kansainvälisiltä rahamarkkinoilta. Sen sijaan suomalaisyritykset maksoivat pois ulkomaiset velkansa ja alkoivat sijoittaa rahoja ulkomaille.

Talouden toipuminen

Kotimaisen kysynnän ja kotimarkkinoiden toipuminen lamasta oli hidasta. Vaikka lamaa edeltänyt kokonaistuotannon taso saavutettiin vuoden 1996 lopussa, kotimainen kysyntä ja työllisyys eivät vielä vuoteen 2000 mennessä palanneet kriisiä edeltäneelle tasolle. Yksityinen kulutus ylitti vuoden 1989 tason vuonna 1997 ja julkisen kulutus saavutti vuoden 1991 tason vuonna 2000. Sen sijaan yksityiset investoinnit jäivät reaalisesti vielä vuoden 1989 huipputason alapuolelle. Investointilaman jatkuminen johtuu pitkälti asuntorakentamisen pitkästä lamasta. Asuntotuotanto supistui vuosina 1990 - 1996 noin 60 prosentilla ja on epävarmaa, saavutetaanko lamaa edeltänyttä tasoa milloinkaan. Lama supisti voimakkaasti myös autokauppaa (noin 65 prosentin pudotus vuosina 1989-93) ja kestokulutustavaroiden myyntiä (noin 50 prosenttia

vuosina 1989-93). Autojen myynti ei myöskään ole palannut lamaa edeltäneelle tasolle. Lamavuosina Suomen autokanta jopa supistui ja autojen keski-ikä nousi.

Kotimaisen kysynnän pitkän laman taustalla ovat työttömyyden lisäksi kotitalouksien reaalityulojen jyrkkä pudotus vuosina 1992 - 1994 sekä velkaongelmat. Lamavuosien korkeat korot ja varallisuusarvojen lasku pakottivat kotitaloudet ja yritykset maksamaan pois velkojaan. Yksityisen sektorin reaalin velkataakka supistuikin peräti seitsemän vuoden ajan, vuodet 1991 - 1997. Lainakanta alkoi kasvaa taas vuonna 1998, mutta kotitalouksien velkaantuneisuus suhteessa tuloihin on pysynyt selvästi 1980-luvun nousukautta alhaisempana vaikka korkotaso on huomattavasti alempi. Pankkien luottotappiot palautuivat lamaa edeltäneelle tasolle vuonna 1997, jolloin pankkikriisin voi katsoa olleen lopullisesti ohi.

Pörssi reagoi sekä lamaan että nousukauteen nopeasti. Pörssikurssit kääntyivät huonoja aikoja ennakoiden laskuun jo vuonna 1989. Vuoteen 1992 mennessä kurssit putosivat yli 60 prosenttia. Lamavuosina tätä pidettiin yleisesti merkinä siitä, että kurssien taso oli ennen lamaa ollut järjettömän korkea. Jälkikäteen arvioiden voi 1980-luvun lopun kurssitasoa pitää kohtuullisena ja lamavuosien pörssiromahdusta taas ylilyöntinä - suomalaisyritykset olivat selvästi aliarvostettuja niiden potentiaaliin verrattuna. Talouden nousun käynnistyttyä muutos näkyikin nopeasti. Kurssit lähtivät nopeasti nousuun syksyn 1992 kellutus päätöksen jälkeen. Vuonna 1994 pörssikurssien taso saavutti edellisen huippuarvonsa eli vuoden 1989 tason. Vuoteen 1998 mennessä kurssit kaksinkertaistuivat tästä tasosta. Vastaavasti asuntojen hinnat puolittuivat vuoden 1989 huipputasosta vuoteen 1993 mennessä. Vuodesta 1996 alkaen asuntojen reaali hinnat nousivat kaikilla alueilla. Vuoden 2000 ensimmäisellä neljänneksellä ne olivat silti edelleen 1980-luvun lopun huipputaso alapuolella. Toisin kuin hintojen lasku vuosikymmenen alussa, asuntojen hintojen nouseva kehitys eriytyi alueellisesti 1990-luvun jälkipuoliskolla, mutta ei kuitenkaan niin voimakkaasti kuin 1980-luvun lopulla. Erityisesti Helsingin seudulla asuntojen hinnat kohosivat nopeammin kuin muilla alueilla.

6.2 Kasvuhakuiseen politiikkaan

Poliittiset muutokset

Laman vaihtumiseen nousukaudeksi liittyi suuria muutoksia. Merkittävin niistä oli Suomen liittyminen Euroopan Unionin jäseneksi vuoden 1995 alusta. Jäsenyyttä oli Ruotsin vanavedessä haettu vuoden 1992 alussa. Lamavuosien tiukkaa valuuttakurssi- ja finanssipolitiikkaa oli perusteltu pyrkimyksellä integroitua Eurooppaan ja huolella siitä, että Suomea ei jäseneksi hyväksyttäisi, jos talouspolitiikka olisi rempallaan. Suomen jäsenyys kuitenkin toteutui ilman

suurempia ongelmia tilanteessa, jossa talous oli loppujen lopuksi niin rempallaan kuin mahdollista: valuutta kellui ja oli devalvoitunut yli 30 prosenttia, valtiontalouden rahoitusaliijäämä oli edelleen noin 10 prosenttia bruttokansantuotteesta ja työttömyysaste yli 15 prosenttia.

Tasavallan presidentti vaihtui vuoden 1994 alussa. Vaikka presidentinvirka säilyi sosialidemokraateilla, merkitsi presidentin vaihtuminen Koivistosta Ahtisaareen suurta muutosta. Koivisto oli profiloitunut selvästi Ahon hallituksen harjoittaman tiukan politiikan tukijaksi ja ilmaissut kannattavansa 'ankaraa järjestystä' mieluummin kuin erilaisia elvytysvaatimuksia. Ahtisaari sen sijaan rakensi vaalikampanjansa laman ja työttömyyden aiheuttamalle laajalle tyytymättömyydelle. Ahtisaari lupasi ryhtyä toimiin työttömyyden alentamiseksi. Samalla hän ajautui törmäyskurssille Ahon hallituksen kanssa. Tämä ei sinänsä ollut poikkeuksellista; myös hallituspuolueiden presidenttiehdokkaat eli keskustan Paavo Väyrynen ja kokoomuksen Raimo Ilaskivi olivat hyvin kriittisiä hallituksen harjoittaman talouspolitiikan suhteen. Epäsuositun politiikan puolustaminen keskellä vuosisadan pahinta talouskriisiä tuskin olisikaan tuottanut äänivyöryä.

Presidentiksi tultuaan Ahtisaari asetti Matti Pekkasen johdolla toimineen arvovaltaisen työryhmän pohtimaan keinoja työttömyyden alentamiseksi. Ryhmän tavoitteena oli keksiä keinot puolittaa työttömyys vuoteen 2000 mennessä. Pekkasen ryhmä katsoi, että työllisyystavoitteen kannalta on välttämätöntä saavuttaa jatkuvan viiden prosentin talouskasvu. Nopean kasvun turvaamiseksi oli taas huolehdittava hyvästä kilpailukyvyistä maltillisella palkkapolitiikalla ja pyrittävä alhaiseen reaalkorkoon. **Reaalkorkotavoitteen** saavuttamiseksi ryhmä edellytti keskuspankilta pidättäytymistä markan arvon vahvistamisesta sekä julkisen talouden alijäämän supistamista. Lisäksi verotusta piti keventää ja työmarkkinoiden toimintaa joustavoittaa.

Työryhmän asettamaa kasvutavoitetta samoin kuin työttömyyden puolittamista pidettiin epärealistisena eivätkä ryhmän toimenpide-ehdotukset saaneet aluksi vastakaikua. Työnantajilla ei ollut halukkuutta jatkaa keskitettyä tulopolitiikkaa eikä hallitus työnjako-oppinsa mukaisesti halunnut puuttua palkkaratkaisuihin. Syksyn 1994 tulopoliittiset neuvottelut käytiinkin liittokohtaisesti ja tuloksena olivat huomattavan suuret nimellispalkkojen korotukset ja kilpailukyvyn heikentyminen. Samansuuntaisesti toimi myös Suomen Pankki. Keskuspankki oli huolissaan valuutan devalvoitumisen luomasta inflaatiopaineesta ja se pyrkiikin korkoja nostamalla vahvistamaan markan arvoa ja jarruttamaan talouskasvua. Keskuspankki piti viiden prosentin talouskasvua liian nopeana Suomen taloudelle. Tämä kanta oli sopusuunnassa sen keskuspankissa omaksutun näkemyksen kanssa, että lama ja työttömyys johtuivat ensisijaisesti talouden rakenteellisista ongelmista eivätkä siten olleet parannettavissa keveällä rahapolitiikalla ja talouskasvulla. Korkotason nousun ja markan vahvistumisen vuoksi talouskasvu hidastuikin vuoden 1995 aikana.

Pekkasen ryhmän linjaukset saivat uutta kantavuutta, kun kevään 1995 eduskuntavaalien jälkeen sosialidemokraatit muodostivat yhdessä kokoomuksen, vasemmistoliiton, vihreiden ja RKP:n kanssa Paavo Lipposen ensimmäisen nk. sateenkaarihallituksen.

Talouspolitiikan muutokset

Uusi hallitus suuntautui voimakkaasti yhteistyöhön työmarkkinajärjestöjen kanssa. Hallituksen tuella alkoi uusi tulopolitiikan kausi vuonna 1995. Nimellispalkkojen korotukset pidettiin alhaisina ja ostovoiman kehitystä tuettiin verohelpotuksin. Tässä suhteessa linja muuttui selvästi suhteessa Ahon hallitukseen, jonka suhteet ay-liikkeeseen olivat muodostuneet huonoiksi Sorsan sopimuksen kaatumisen jälkeen. Muutos voidaan nähdä paluuna 1980-luvun konsensuspolitiikkaan. Ilmiö ei kuitenkaan ollut 1990-puolivälissä mitenkään ainutlaatuinen: vastaavaa tulopoliittista yhteistyötä esiintyi monissa muissakin maissa reaktiona 1990-luvun alun talousvaikeuksiin.

Mallisten palkkaratkaisujen myötä inflaation vaara väistyi ja keskuspankki katsoi voivansa alentaa korkoja. Hallitus satoi vuonna 1996 Suomen Euroopan valuuttakurssijärjestelmään (ERM:in) ja vuoden 1999 alusta EMU:n. Linjaus merkitsi sitä, että Suomen Pankki ei käytännössä voinut enää vaikuttaa korkoihin eikä valuuttakursseihin. EMU-jäsenyydellä turvattiin hyvän kilpailukyvyyn ja kohtuullisen korkotason säilyminen myös pidemmälle tulevaisuuteen.

Osa Lipposen hallituksen ohjelmaa oli julkisten menojen säästäminen. Vuosina 1996 - 1997 hallitus toteutti säästötoimia, joilla päätösperäisiä menoja leikattiin summalla, joka oli noin 3½ prosenttia bkt:n arvosta. Säästöpolitiikka voidaan nähdä Ahon hallituksen finanssipoliittisen linjan jatkona. Vallanvaihdoksen vaikutus on nähtävissä kuitenkin niissä keinoissa, joilla julkisen talouden tasapainon parantumiseen pyrittiin. Ahon hallitus oli kiristänyt palkansaajien verotusta, keventänyt pääoma- ja yritysverotusta, leikannut eläkkeitä, julkisen sektorin palkkoja ja julkisia palveluja sekä yrittänyt leikata ansiosidonnaista sosiaaliturvaa. Lipposen hallitus taas kohdensi säästöjä perusturvaan, kuntien tukeen ja yritystukiin. Sen sijaan julkiset palvelut ja ansiosidonnainen sosiaaliturva jätettiin leikkausten ulkopuolelle. Palkansaajien verotusta kevennettiin ja yritys- ja pääomaverokantoja korotettiin. Ahon hallituksen toimista voi löytää pyrkimyksen siirtää hyvinvointivaltion painopistettä enemmän perusturvan suuntaan ja vähemmän työmarkkinasidonnaiseksi. Lipposen hallitusten politiikkana oli taas selvästi siirtää hyvinvointijärjestelmää entistä enemmän työperustaiseksi.

Säästötoimista huolimatta vuosien 1995-99 finanssipoliittikkaa voi luonnehtia neutraaliksi tai jopa lievästi kasvua tukevaksi. Tämä johtuu siitä, että leikkausten vastapainoksi julkinen kysyntä kääntyi kasvuun ja veroaste aleni hieman. Valtiontalouden alijäämä oli vuonna 1995 vielä lähes 10 prosenttia

bkt:sta. Vuoteen 2000 mennessä tämä suuri alijäämä muuttui yli 3 prosentin ylijäämäksi. Valtiontalouden ja myös koko julkisen talouden tasapaino parantui vuosien 1994 - 2000 nousukauden aikana noin 15 prosentilla suhteessa bkt:en. Vain noin kolmasosa tästä parannuksesta johtui niistä päätösperäisistä säästötoimista, joita Ahon ja Lipposen hallitukset tekivät. Olennaiselta osaltaan julkisen talouden tasapainon parantuminen johtui taloudellisesta kasvusta. Kasvun ansiosta veropohja vahvistui ja työttömyysmenot alentuivat. Lisäksi valtiontalouden tasapainottuminen ja korkotason lasku alkoivat vähitellen supistaa myös valtion korkomenoja.

Työttömyyden puolittamisyritykset

Presidentti Ahtisaari asetti tavoitteekseen työttömyyden puolittamisen vuoden 1994 tasosta vuoteen 2000 mennessä. Lipposen ensimmäinen hallitus asetti tavoitteekseen puolittaa työttömyys vuoden 1995 tasosta vuoteen 1999 mennessä. Tavoitteiden asettaminen aiheutti aikanaan paljon arvostelua. Näkemys talouskriisin ja työttömyysongelman rakenteellisesta luonteesta oli vuosina 1994 - 1995 niin syvään juurtunut, että työttömyyden puolittamistavoite ja puhe viiden prosentin talouskasvusta tuntuivat monista täysin epärealistisilta - ainakin ilman rajuja työmarkkinareformeja, joihin sateenkaarihallitus ja ay-liike eivät taas olleet halukkaita ryhtymään.

Sekä presidentin että hallituksen asettamat työttömyyden puolittamistavoitteet epäonnistuivat. Epäonnistuminen oli kuitenkin vain suhteellista. Jos mittana käytetään työttömyysastetta, olisi presidentti Ahtisaaren tavoite edellyttänyt vuoden 1994 noin 16,7 prosentin työttömyysasteen alentumista noin 8,4 prosenttiin vuonna 2000. Näin ei käynyt vaan vuoden 2000 keskimääräinen työttömyysaste oli noin 9,5 prosenttia. Ahtisaaren tavoite onnistui siten lähes 90-prosenttisesti. Lipposen hallituksen asettama tavoite olisi taas edellyttänyt työttömyyden alentumista vuoden 1995 noin 15,5 prosentin tasosta vajaaseen 8 prosenttiin vuonna 1999. Todellinen työttömyysaste oli kuitenkin 10 prosenttia vuonna 1999. Hallituksen onnistumisprosentiksi tulee siten noin 70. Vaikka puolittamistavoitteet eivät aivan suunnitellussa aikataulussa toteutuneetkaan, on Suomen lamanjälkeistä työllisyys- ja talouskehitystä useimmissa arvioissa pidetty menestyksenä.

Vuosien 1994 - 2000 keskimääräinen talouskasvu oli noin 4,7 prosenttia - luku joka on hämmästyttävän lähellä Pekkasen ryhmän asettamaa tavoitetta. Kasvun työllistävyys oli myös hyvä. Työllisyyden keskimääräinen kasvuvauhti oli samana ajanjaksona 2,3 prosenttia vuodessa. Seitsemän vuoden nousukauden aikana Suomeen syntyi nettomääräisesti lähes 300 000 uutta työpaikkaa. Siten kaksi kolmasosaa laman aikana menetetyistä 450 000 työpaikasta saatiin takaisin. Toteutunut työllisyyskehitys olisi riittänyt mainiosti enemmän kuin puolittamaan työttömyyden ellei samaan aikaan myös työvoiman tarjonta olisi kasvanut; nousukausi houkutteli työmarkkinoilla noin 150 000 uutta

työnhakijaa. Työn tuottavuuden kasvuvauhti oli vuosina 1994 - 2000 keskimäärin 2,4 prosenttia vuodessa. Luku on muihin maihin verrattuna hyvä mutta selvästi alempi kuin tuottavuuden kasvu 1980-luvulla. Maltillinen tuottavuuskasvu ja kasvun hyvä työllistävyys ei tue käsityksiä, joiden mukaan talouden kyky työllistää olisi jotenkin heikentynyt rakennemuutosten seurauksena.

Talouden rakennemuutos

Suomen talous ei laman jälkeen palannut ennalleen, vaikka työttömyys alentuikin ja työllisyys koheni. Uudet työpaikat syntyivät uusille aloille. 1990-luvun aikana pysyvästi työpaikkoja menettivät maa- ja metsätalous sekä rakennustoiminta. Alkutuotannon työllisyyden heikkeneminen ei johtunut lamasta vaan oli osa pitkäaikaista kehitystä, missä maatilojen lukumäärä vähenee ja tilakoko kasvaa. Rakennusalan supistuminen oli taas mitä suurimmassa määrin lamasta johtuva ilmiö. Lama ja julkisen talouden kriisi katkaisivat myös pitkäaikaisen julkisen sektorin työpaikkojen kasvun. Lamasäästöjen ja joidenkin toimintojen yksityistämisen vuoksi myös julkisen sektorin työpaikkojen määrä supistui 1990-luvulla. Laman jälkeen taas eniten kasvoivat yksityisten palveluelinkeinojen työpaikat.

Suomen taloudesta tuli 1990-luvun aikana merkittävästi aiempaa avoimempi ja kansainvälisempi. Kun viennin osuus kokonaistuotannosta oli vuonna 1991 vain noin 20 prosenttia, oli se vuoteen 2000 mennessä noussut jo 40 prosenttiin. Samalla viennin ja teollisuustuotannon rakenne muuttui. Eniten suhteellista osuuttaan kasvatti 1990-luvulla metalliteollisuus ja sen sisällä nimenomaan sähkö- ja elektroniikkateollisuus. Suurin yksittäinen muutos 1990-luvun suomalaisessa talouselämässä oli Nokia Oy:n muuttuminen heikosti kannattavasta keskisuuresta monialayrityksestä maailman suurimmaksi matkapuhelinten valmistajaksi ja Euroopan arvokkaimmaksi teollisuusyritykseksi. Huomattava osa laman jälkeisestä talouskasvusta olikin Nokian tai sen alihankkijoiden tuotannon kasvua. Samalla korkean teknologian tuotannon osuus Suomen viennistä kasvoi.

Laman aikana tapahtui useita muutoksia, jotka mahdollistivat talouden rakennemuutoksen. Devalvaatiot paransivat olennaisesti suomalaisyritysten kilpailukykyä ja tekivät nopean tuotannon kasvattamisen mahdolliseksi. Yritys- ja pääomaverotuksen uudistaminen ja verokantojen alentaminen 25 prosenttiin vuonna 1992 teki Suomesta yhdellä iskulla erittäin kilpailukykyisen kotimaan yrityksille ja myös niiden omistajille. Ulkomaalaisomistuksen vapauttaminen rajoituksista vuonna 1993 avasi pörssin ulkomaisille sijoittajille. Suomeen alkoi virrata sijoituksia, jotka vahvistivat valuuttavarantoa ja nostivat pörssikursseja. Samalla suomalaisten suuryritysten joukko muokattiin uudelleen monesti maiden rajat ylittävien yritysjärjestelyjen kautta. Monet vanhat omistajat saivat mahdollisuuden suuriin myyntivoittoihin samalla kun suuryhtiöiden omistus alkoi siirtyä ulkomaisiin käsiin. Pankkikriisi ja markkinoiden avautuminen hajotti

vanhan pankkikeskeisen ja ristiinomistuksiin perustuneen yritysten hallintajärjestelmän. Uusi maailma edellytti yrityksiltä osakkeenomistajien varallisuuden maksimointia ja keskittymistä kannattavuuteen. Investointiherkkyys väheni ja kannattavuus parani.

Lamaa seurannut pitkä ja voimakas nousukausi rakennemuutoksineen antaa mahdollisuuden arvioida Suomea kohdanneen talouskriisin luonnetta. Kyseessä ei ollut vain tavanomainen suhdannevaihtelu, jos huomioidaan ne monet rakenteelliset muutokset, joita taloudessa laman vaikutuksesta tapahtui. Toisaalta keskeiset muutokset tapahtuivat yritys rakenteessa, tuotantorakenteessa ja ulkomaankaupan rakenteessa. Muutokset tapahtuivat markkinaehtoisesti. Talouspolitiikan osana oli lamavuosina vauhdittaa tehottomien yksiköiden poistumista konkurssien kautta ja talouden kääntyttyä nousuun taas edistää uusien tuotantomahdollisuuksien syntymistä hyvän kilpailukyyn avulla. Samaan aikaan yhteiskunnan institutionaalinen pohja, suomalainen työmarkkinamalli ja julkisen sektorin rooli säilyivät pääpiirteissään ennallaan. Tämä institutionaalinen pysyvyys yhdessä lamaa seuranneen nopean taloudellisen kanssa tukevat näkemystä, jonka mukaan lamassa ei sittenkään ollut kysymys suomalaisen yhteiskuntamallin sopeutumiskyvyyttömyydestä tai kasvupotentiaalin loppumisesta vaan pikemminkin poikkeuksellisen syvästä rahoitus- ja velkakriisistä, jotka kiihdyttivät yritys kentän rakennemuutosta.

Laajempi kysymys on, oliko 1990-luvun murroksella myönteisiä vaikutuksia. Schumpeterilaisen näkemyksen mukaan lamakaudet tervehdyttävät talouksia ja luovat tilaa uusille yrityksille ja innovaatioille. (ks. Böckerman 2000) Tämän hypoteesin mukaan yhteiskunnan ja talouden syvät murrokset kantavat usein mukanaan seuraavan nousukauden siemeniä. Lyhyellä aikavälillä ongelmalliset muutokset voivat siis pitkällä aikavälillä olla koko kansantalouden ja yhteiskunnan kannalta tuottavia. Tämän näkemyksen mukaan julkisen vallan ei edes tulisi estää taloudellisia murroksia, koska tällä voi olla talouden pitkän aikavälin innovatiivisuutta heikentävä vaikutus. Suomessa Nokian ja koko informaatioteknologiasektorin nousua 1990-luvulla voi pitää esimerkkinä tällaisesta dynamiikasta. Epäselväksi jää kuitenkin miten laman synnyttämä suurtyöttömyys loppujen lopuksi hyödytti 1990-luvulla kasvaneita toimialoja ja yrityksiä.

7 Kriisien vertailua

7.1 Oliko Suomen kriisi ainutlaatuinen ?

Pitkään hyvin kehittynyt Suomen talous ajautui 1990-luvun alussa historiansa pahimpaan rauhanaikaiseen kriisiin sitten 1860-luvun nälkävuosien. Tuotannon menetyksillä ja työttömyydellä mitattuna vuosien 1990 - 1993 talouskriisi oli Suomessa pahempi kuin 1930-luvun lama. Se oli myös pahin teollisuusmaissa koettu kriisi toisen maailmansodan jälkeen. Suomen kriisi muistuttaakin enemmän kehittyvien maiden kohtaamia ongelmia kuin teollisuusmaille tyypillisiä suhdannevaihteluita. Samantyyppisiä finanssikriisejä on kuitenkin varsinkin Suomen laman jälkeen esiintynyt myös muualla. Samankaltaisuuksia voidaan löytää esimerkiksi vuoden 1994 Meksikon kriisistä sekä erityisesti vuosina 1997 - 1998 koetusta Aasian maiden talouskriisistä. Vertaileva lähtökohta on hyödyllinen kun yritetään ymmärtää 1990-luvun laman poikkeuksellisuutta ja siihen vaikuttaneita tekijöitä. Vertaamalla Suomea muiden maiden kokemuksiin voidaan selvittää, mitkä laman piirteet ovat kansallisia, ja mitkä yleisiä kaikille maille.

Rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen merkitys

Suomen talous koki 1990-luvun viimeisten 15 vuoden aikana eli vuosina 1985-2000 kaksi voimakasta nousukautta ja poikkeuksellisen syvän laman. Sinänsä tämä ei ole poikkeuksellista. Lähes kaikki muutkin läntiset teollisuusmaat kokivat samantyyppisen suhdannevaihtelun samaan aikaan. 1980-luvulla useissa maissa rahoitusmarkkinoita vapautettiin säätelystä ja useimmat maat kokivat nousukauden vuosikymmenen lopulla. Suomen kokema nousukausi ei ollut poikkeuksellisen voimakas. Sen sijaan yksityisen sektorin velkaantuneisuuden kasvu oli näinä vuosina Suomessa nopeampaa kuin muissa maissa, mikä osaltaan auttaa selittämään laman syvyyttä. Muut läntiset maat eivät kuitenkaan kokeneet yhtä syvää lamaa kuin Suomi. Laman syvyyden syitä on kuitenkin helpompi ymmärtää, jos vertailu ulotetaan perinteisten länsimaiden joukon ulkopuolelle.

Latinalaisen Amerikan ja Aasian maiden 1990-luvulla kokemat kriisit antavat kansainvälisen vertailukohtaan Suomen kokemuksille. Jälkikäteen katsoen näyttää yhä enemmän siltä, että Suomen 1990-luvun lamassa oli ennen kaikkea kysymys finanssikriisistä, jolla oli voimakkaita ja pitkäaikaisia reaalityökaluollisia vaikutuksia. Finanssikriisit taas liittyvät kiinteästi talouspolitiikkaan - ennen kaikkea raha- ja valuuttakurssipolitiikkaan.

Oliko kriisi väistämätön? Eri maita vertailtaessa tulee esiin, ettei kriisi ollut suinkaan väistämätön seuraus. Vertailu osoittaa, että kriisien - lamakausien,

pankkikriisien ja valuuttakriisien - esiintyminen edellyttää tiettyjen taustatekijöiden esiintymistä. Useimmissa 1990-luvun talouskriiseissä niin Euroopassa (Suomessa, Ruotsissa ja Britanniassa) kuin muissakin maanosissa näitä välttämättömiä kriisien taustatekijöitä olivat rahoitusmarkkinoiden säätelyn purkaminen, kiinteän valuuttakurssin politiikka ja valuutan yliarvostus. On kuitenkin tärkeää huomata, että taantumia koettiin monessa muussakin maassa ja että vaikka monessa maassa toteutettiin pääomaliikkeiden vapautus, kaikissa ei kuitenkaan kriisejä koettu. Rahoitusmarkkinoiden deregulaatio ja luottoekspansio sinänsä ei näytä olevan riittävä edellytys kriisin syntymiselle vaikka se monissa 1990-luvun kriiseissä näyttää olleenkin välttämätön ehto. Jos kriisi taas ei ollut välttämätön seuraus deregulaatiosta, on pääteltävä kyseessä olleen talouspoliittisen päätöksenteon epäonnistuminen.

Taulukkoon 7.1 on koottu eri maiden kokemuksia 1990-luvun kriiseistä. Kaikissa taulukon maissa toteutettiin rahoitusmarkkinoiden deregulaatio ennen kriisiä tai taantumaa. Useat maat joutuivat poikkeuksellisen syvään tai pitkään taantumaa; näitä maita olivat Suomen lisäksi Ruotsi, Japani, Meksiko, Brasilia, Argentiina sekä Korea ja muutamat muut Itä-Aasian maat. Japania lukuun ottamatta näille maille oli yhteistä myös kriisiä edeltänyt vaihtotaseen vaje ja kiinteän valuuttakurssin politiikka. Kriisimaille on ollut yhteistä kiinteän valuuttakurssin politiikka, valuutan yliarvostus ja yrityssektorin ylivelkaantuminen. Kriisimaille on ollut yhteistä se, että ne ovat syvän taantumaa lisäksi kokeneet myös valuutta- ja pankkikriisin. Kaikissa tapauksissa kriisi on lauennut kun valuutta on heikentynyt riittävästi. Kriisi on pahentunut, jos valuutan heikentymistä on yritetty torjua korkeilla koroilla. Tällöin kotimainen kysyntä on supistunut ja pankkijärjestelmän tila heikentynyt. Myös valuutan arvon jyrkkä heikentyminen aiheuttaa tappioita niille, joilla on ulkomaista velkaa. Devalvoitumisesta seurannut vientitulojen kasvu on kuitenkin korvannut nämä pääomatappiot hyvin nopeasti.

Taulukko 7.1. 1990-luvun talouskriisejä

	Taantuma tai lama 1990-luvulla	Vaihto- taseen vaje	Raha- markkinoiden vapautus ennen kriisiä	Valuutta- kriisi	Pankki- kriisi
Suomi	++	++	+	++	-/±
Ruotsi	++	+	+	++	H
Norja	+	-	+	+	H
Tanska	+	++	+	+	-
Islanti	+	++	+	+	-
Britannia	+	+	+	++	-
Ranska	+	-	+	-	(+)
Saksa	+	-	+	-	-
Italia	+	+	+	++	-
Espanja	+	+	+	+	(+)
USA	+	+	+	-	(+)
Japani	++	-	+	-	^
Korea	++	+	+	++	4
Meksiko	++	++	+	++	-/±
Brasilia	++	++	+	++	-/±
Argentiina	++	±±	±	±	±

Toisaalta taulukosta voidaan havaita, että kaikissa tapauksissa vaihtotaseen vaje, kiinteän valuuttakurssin politiikka ja rahamarkkinoiden vapauttaminen eivät ole johtaneet pahaan kriisi. Useimmat Euroopan maat selvisivät tilanteesta muutaman vuoden mittaisella tavanomaisella taantumalla. Norjassa koettiin pankkikriisi mutta ei suurta työttömyyden nousua.

Inflaatiokuriin kriisin avulla

Usein taantumia ja lamia ovat seurauksena keskuspankkien pyrkimyksestä nujertaa inflaatio tai inflaatio-odotukset rahapolitiikkaa kiristämällä. Disinflaatio ja deflaatio merkitsevät reaalikoron nousua odotettua korkeammaksi ja vastaavasti velkojen vakuutena olevan reaaliomaisuuden arvon laskua, jolloin ne aiheuttavat lähes aina ongelmia velallisille ja yrittäjille. Näin tapahtui esimerkiksi 1800-luvun loppupuolen pitkän deflaation aikana sekä erityisesti 1930-luvun alussa, jolloin koko maailma joutui deflaation kouriin.

Suomen kokemukset 1990-luvun alun lamasta osoittavat, että inflaation nopea nujertaminen odottamattoman kireällä rahapolitiikalla voi saada aikaan todella huomattavia hyvinvointitappioita, jos talouspoliittiset päättäjät, pankit ja velalliset eivät ole osanneet varautua tällaiseen mahdollisuuteen. Luottotappioiden ja konkurssien määrät Suomessa ja Ruotsissa osoittavat, ettei kehitys vastannut odotuksia. Suomea ja Ruotsia muihin Länsi-Euroopan maihin verrattaessa on syytä huomata, että muissa länsieurooppalaisissa maissa merkittävä inflaation hidastuminen tapahtui jo 1980-luvun alun syvän taantumana yhteydessä.

Tuolloin monissa Euroopan maissa sopeuduttiin hitaampaan kasvuun ja talouspoliittiseen kuriin ikään kuin hitaasti kitkuttaen. Pohjolassa sopeutuminen hitaamman inflaation regiimiin tapahtui taas **kertarysäyksellä** vasta 1990-luvun alussa. Vastaavasti myös disinflaation kustannukset eli työttömyyden nousu, konkurssit ja pankkien ongelmat olivat Suomessa ja Ruotsissa 1990-luvulla suurempia kuin ne olivat muualla Euroopassa 1980- tai 1990-luvun taantumien yhteydessä.

1980-luvun alussa ja uudelleen 1990-luvun alussa koettiin länsimaissa inflaatiotason selvä aleneminen. Molempiin prosesseihin liittyi reaalikoron nousu viiden prosentin tuntumaan usean vuoden ajaksi. Toisaalta inflaatiokin aleni: 1980-luvun alussa lähes 10 prosenttiyksikköä ja 1990-luvun alussa vielä muutaman prosenttiyksikön. Jälkimmäisessä tapauksessa lähtötasokin oli jo alempi. Molempiin disinflaatioihin liittyi taloudellisen kasvun hidastuminen ja työttömyyden nousu, joka monissa Länsi-Euroopan maissa johti pitkäaikaiseen suurtyöttömyyteen. Tätä taustaa vasten onkin perusteltua sanoa, että eurooppalaisella disinflaatiolla on ollut tässä mielessä huomattavia reaalisia yhteiskunnallisia ja taloudellisia kustannuksia. Suomessa ja Ruotsissa nämä kustannukset vältettiin 1980-luvulla pitäytymällä pehmeän valuutan politiikassa. 1990-luvun alussa molemmissa maissa pyrittiin tosimitoimalla siirtymään vahvan valuutan regiimiin ja pudottamaan inflaatio kertarysäyksellä eurooppalaiselle tasolle.

Pohjoismaiden disinflaatiokokemukset olivat erilaisia. EU-maana Tanska kävi läpi ensimmäisen sopeutuksen jo 1980-luvulla, jolloin se kärsi ns. perunakuurista eli hitaasta kasvusta ja korkeasta työttömyydestä. Pahimman kriisin kokivat Suomi ja Ruotsi 1990-luvun alussa. Norjassa ja Islannissa käytiin läpi samantyyppinen sopeutuminen hitaampaan inflaatioon, mutta muutos ja sen yhteiskunnalliset kustannukset olivat lievemmät. Suomen kriisi oli selvästi pahin, mutta myös Suomen kriisin jälkeinen nousu oli voimakkain.

7.2 Historiallinen vertailu

Deflatoriset tendenssit ja suuri työttömyys ovat selvästi ilmiöitä, jotka muistuttavat 1930-luvun suuren lamakauden kokemuksia. Jälkikäteen katsoen näyttää yhä enemmän siltä, että Suomen 1990-luvun lamassa oli ennen kaikkea kysymys finanssikriisistä, jolla oli voimakkaita ja pitkäaikaisia reaalitytönnöllisiä vaikutuksia. Samalla tavoin 1930-luvun pula oli viime kädessä luonteeltaan rahataloudellinen ilmiö, kultakantaan liittynyt finanssikriisi. Finanssikriisit taas liittyvät kiinteästi talouspolitiikkaan - ennen kaikkea raha- ja valuuttakurssipolitiikkaan, ja talouspolitiikkaa ohjaavat kulloinkin vallalla olevat käsitykset siitä, mikä on oikeaa talouspolitiikkaa. Ehkä kaikkein lähimmäksi 1930-luvun tyyppistä tilannetta 1990-luvulla jouduttiin Japanissa, missä deflaationomainen tilanne jatkui koko 1990-luvun ajan. Japanin tapaus osoittaa,

että inflaatio-odotusten vaihtuessa deflaatio-odotuksiksi voi vastaan tulla tilanne, jossa "narulla ei voi työntää" - rahapoliittinen elvytys ei ole mahdollista kun korkoja ei voida laskea nollan alapuolelle. Tällaisessa tilanteessa puhutaan **likviditeettiloukusta**, joka oli tyypillinen 1930-lukulainen tilanne ja jonka välttämiseen sodanjälkeinen keynesiläinen politiikka tähtäsi.

Deflaatiokriisit olivat yleisiä 1920- ja 1930-luvuilla. Ne uhkasivat valuutta- ja pankkijärjestelmien vakautta ja ne aiheuttivat lamakausia. 1970-luvulla finanssi-kriiseiltä säästyttiin korkean inflaation ansiosta; inflaatio ja rahamarkkinoiden sääntely pelastivat pankit ja velalliset. 1990-luvulla deflaatiokriiseistä on taas tullut todellisuutta, kun inflaatiosta on päästy eroon ja markkinoiden toimintaa on vapautettu.

Taulukko 7.2. Deflaatiokriisejä

	Lama	Valuuttakriisi	Pankkikriisi	Deflaatiokriisi_
Ruotsi 1920-luvulla	+	-	+	+
Suomi 1930-luvulla	+	+	+	+
USA 1930-luvulla	++	+	+	+
Saksa 1930-luvulla	++	+	+	+
Ruotsi 1970-luvulla	+	+	-	-
Suomi 1970-luvulla	+	+	-	-
Suomi 1990-luvulla	++	+	+	+

Talouspolitiikka ja 1930-luvun pula Suomessa

Suomen 1930-luvun talouskriisi ja sen aikainen talouspoliittinen argumentaatio muodostavat hyvän vertailukohtan 1990-luvun kriisille ja siihen liittyvälle taloustieteellisen ja talouspoliittisen ajattelun muutokselle. Sekä taloudellisessa kehityksessä, harjoitetussa talouspolitiikassa ja siitä käydyssä talouspoliittisessa keskustelussa löytyy runsaasti mielenkiintoisia analogioita kahden suuren lamakauden välillä. Kerrataan aluksi hieman 1930-luvun alun lamaan johtanutta kehitystä.

Vuoden 1926 alusta Suomen markka sidottiin kultakantaan uudelleen kun ensimmäisen maailmansodan aikainen ja sotaa seurannut inflaatiokierre oli saatu pysäytettyä. Toisin kuin monessa muussa maassa, Suomessa ei yritetty palauttaa sotaa edeltänyttä kultapariteettia eikä suurta ja tuhoisaa deflaatiota siten tarvittu. Vuosina 1926 - 1928 kehitys oli kuitenkin epäonnista siinä mielessä, että talous ylikuumentui ja tuonti kasvoi paljon vientiä suuremmaksi.

Suomen Pankki alkoi tämän vuoksi kiristää kotimaisia rahamarkkinoita jo vuonna 1928, eli yli vuotta ennen kansainvälistä lamaa, joka alkoi syksyllä 1929 New Yorkin pörssiromahduksesta. Suomen Pankki nosti peruskorkoa prosenttiyksiköllä 7 prosenttiin vuonna 1928, samalla kun hintapaineet olivat jo

selvästi vähenemässä. Kireämpi rahapolitiikka käynnisti Suomessa taantuman aiemmin kuin muissa maissa. Taantuma muuttui syväksi lamaksi (tai pulaksi, kuten tuolloin oli tapana sanoa) vuonna 1930, kun kansainvälisen talouden lama alkoi täysipainoisesti vaikuttaa.

Tilanne muodostui hyvin nopeasti velkaantuneiden kannalta sietämättömäksi, kun tuotteiden ja varallisuusesineiden hinnat laskivat ja nimelliskorot pysyivät korkeina. Velkaantuneita oli Suomessa paljon, koska pulaa edeltäneen nousukauden aikana luottoja oli otettu runsaasti, varsinkin maatalouden kehittämiseen. Kultapariteetin eli vakaan valuuttakurssin puolustus edellytti kotimaisten korkojen pitämistä riittävän korkeina. Suomen Pankin ohjauskorot vaihtelivatkin 6-7 prosentin tienoilla. Tämä merkitsi sitä, että reaalikorot olivat erittäin korkeat kun hinnat laskivat samaan aikaan voimakkaasti: elinkustannusindeksi aleni noin 20 prosenttia laman aikana. Puolustaessaan valuuttakurssia syksyllä 1931 pankki nosti koron aina 9 prosenttiin. Rahapolitiikka oli erittäin myötäsyklistä; pulavuosina reaalikorko nousi lähes 20 prosenttiin, talouskasvun käynnistyttyä reaalikorko taas painui vähitellen kohti nollaa.

Kriisin yhä syvetessä Suomi joutui luopumaan kultakannasta marraskuussa 1931 sen jälkeen kun Englanti ja muut Pohjoismaat luopuivat kultakannasta syyskuussa. Joulukuussa 1931 marka päästettiin kellumaan, jolloin se devalvoitui voimakkaasti. Maaliskuusta 1933 lähtien punnan markkakurssi pysyi kiinteänä ja Suomessa alettiin noudattaa jälleen kiinteän kurssin politiikkaa. Markan devalvoituminen takasi viennille niin tuntuvaan kilpailuedun, että vientijohtoinen talouden kasvu käynnistyi vuonna 1932 ja Suomi pääsi vähitellen irtautumaan lamasta.

Laman aikana vuosina 1929 - 1931 investoinnit putosivat Suomessa puoleen ja yksityinen kulutus supistui lähes 20 prosenttia. Se että kokonaistuotanto supistui Suomessa vain vähän - noin 5 prosenttia - johtui kauppataseen voimakkaasta parantumisesta. Pelkän bkt:n tarkastelu antaakin hieman harhaanjohtavan kuvan laman syvyydestä.

Lama kohteli velkaisia kotitalouksia kaltoin. Maaseudulla tuhannet maatilat ajautuivat pakkohuutokauppaan ja viljelijät menettivät koko omaisuutensa. Myös kaupungeissa monet asunto-osakeyhtiöt ajautuivat vararikoon, jolloin tavalliset asuntosäästäjät menettivät kaiken. Maa- ja metsätaloudessa reaali-palkat putosivat hyvin lähelle toimeentulominimiä.

Suomen talouspoliittiset päättäjät muodostivat hyvin nopeasti yhtenäisen näkemyksen siitä, minkälaista politiikkaa pulavuosina tuli harjoittaa. Näkemystä edustivat ainakin Suomen Pankki (pääjohtaja Risto Ryti), hallitus ja eduskunnan pankkivaltuusmiehet (puheenjohtajanaan finanssiopin professori Ernst Nevanlinna ja varapuheenjohtajana Väinö Tanner), ja tukivat pääkaupungin merkittävät sanomalehdet Helsingin Sanomat, Uusi Suomi, Kauppalehti, jopa

Suomen Sosialidemokraatti. Päätöksentekijöiden konsensusnäkemysten mukaan taloudellinen pula eli hintojen ja tuotannon lasku sekä työttömyys, oli väistämätön seuraus siitä, että 1920-luvun lopulla oli kulutettu ja investoitu liikaa. Tämän vuoksi vaihtotaseen vaje oli kasvanut ja taloudenpitäjät velkaantuneet liikaa. Lisäksi palkat ja hinnat ja suomalaisten elintaso olivat nousseet liian korkeiksi. Ylivelkaantumista seuraa väistämättä säästäminen ja se aiheuttaa laman. Kyseessä on kuitenkin välttämätön talouden tasapainoa korjaava toimi. Rahan tarjonnalla ei voida eikä saakaan tähän kehitykseen vaikuttaa. Kultakanta on ainoa mahdollinen rahajärjestelmä, josta luopumista ei voida edes ajatella. Inflaation uhkaan on suhtauduttava vakavasti. Ainoa keino päästä pois lamasta on siksi alentaa palkkoja ja muita kustannuksia sekä supistaa julkisia menoja. Taloudellinen neuvottelukunta, jossa olivat edustettuina kaikki merkittävät päättäjät, totesi vuonna 1930:

"Ei ole olemassa mitään keinoa, millä voitaisiin talouspulien puhkeamista estää tai saada ne päättymään, ennen kuin talouselämä on sisäisesti päässyt jälleen tervehtymään."
(KM1930)

Näkemys voidaan ymmärtää niin, että keskuspankki liittolaisineen katsoi tuotannon ja hintojen kehittyvän omalakisesti ja rahan määrän lähinnä sopeutuvan kehitykseen. Tällainen ortodoksinen, klassiseen talousteoriaan perustuva näkemys oli lama alkaessa vallitseva kaikissa maissa. Keynes antoi sille nimen 'Treasury view'. Näkemys ei loppujen lopuksi ole kovin kaukana nykyisestääkään talousortodoksiasta.

Harjoitettua politiikkaa perusteltiin sillä, ettei vaihtoehtoja ole. Mahdollisten vaihtoehtojen esittäjiin ei myöskään suhtauduttu suurella ymmärtämyksellä. Vallinnutta kultakantadoktriinia kritisoi professori Yrjö Jahnsson. Häntä arvosteli eduskunnan pankkivaltuutettujen puheenjohtaja professori Ernst Nevanlinna. Nevanlinna kirjoitti maamme joutuneen kärsimään

"sen häpeän, että mies joka on taloustieteen professorina - siis henkilönä, jonka virkavelvollisuus olisi tietää, että moiset kuvittelut ja vaatimukset merkitsevät karkeinta tietämättömyyttä talouselämän perustosiasioista - on saatuaan virkansa nojalla tilaisuuden pitää vakavassa taloudellisessa yhdistyksessä esitelmän maamme pääomanpuutteesta ja sen lieventämiskeinoista, siinä esittänyt noita samoja mielettömyyksiä"
Pellervo 2.4.1931.

Yrjö Jahnssonin syntyinä oli kultakantapolitiikan ja siitä johtuvan korkean korkotason kritisointi. Suomalaisen keskustelukulttuurin ahtaudesta ja kovasta yhdenmukaisuuden paineesta kertoo se, että Jahnsson sai vastaansa erittäin kovaa ja pääsääntöisesti asiastonta, henkilöön käyvää kritiikkiä. Hyvin nopeasti hän törmäsi myös itsesensuuriin suomalaisessa lehdistössä. Hänen

ajatuksilleen ei haluttu suoda julkisuutta. Hieman samansävyyisesti suhtautuivat talouspolitiikan päättäjät ainoan vaihtoehdon talouspolitiikan kriitikoihin myös 60 vuotta myöhemmin. Valtiovarainministeri Viinanen tuomitsi eräiden taloustieteilijöiden ehdotuksen devalvaatiosta ja piti sitä

"...täysin vastuuttomana, että tällaisia esimerkiksi näitten professoriryhmien taikka tiettyjen professorien käsittämättömiä devalvaatiopuheita esimerkiksi edes nostatetaan tällä tavalla, että he päästävät suustaan tällaisia puheita. Se on vastuutonta puhetta Onhan siinä joitain hyviä analyysejä, mut se on kyllä toisesta ajasta, toista aikaa varten tehty. Siinä unohdetaan ensinnäkin se, että me olemme menossa Euroopan yhteisön jäseneksi ... Ei siinä välitetä ympäröivästä Euroopasta, ympäröivästä maailmasta pennin vertaa. Ne on niitä vanhoja 60-luvun oppeja, 70-luvun oppeja, mut ei ne käy tähän maailmaan enää ... tää on edesvastuutonta toimintaa." (A-studio, Yle, 4.9.1992)

Suomen talouden tie ulos kriisistä nopean vientivetoisen kasvun kauteen oli 1990-luvulla samantapainen kuin 60 vuotta aikaisemmin. Molemmilla kerroilla muutoksen edellytys oli voimakas valuutan devalvoituminen, joka toi suomalaiselle teollisuudelle tuntuvaan kilpailuedun kansainvälisillä markkinoilla. Molemmilla kerroilla kriisin ratkaisu - valuutan arvon raju heikentyminen - tapahtui vastoin talouspolitiikan johdon pyrkimyksiä ja vastoin vallinneen taloustieteellisen ortodoksian suosituksia. Kun muutos sitten tapahtui, entiset puheet pyörrettiin nopeasti ja uutta asetelmaa alettiin onnistuneella tavalla hyödyntää.

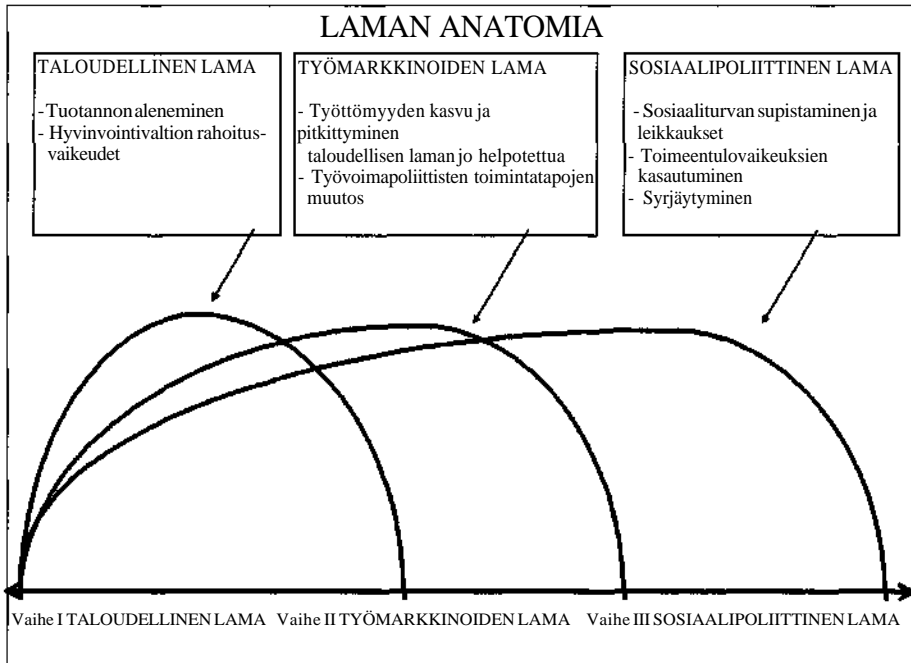
8 Laman pitkä varjo

8.1 Laman tulkintaa

Milloin 1990-luvun lama oli ohi Suomessa? Jos huomio kiinnitetään vain talouteen, lama näyttäisi loppuneen jo vuonna 1994, jolloin talous alkoi kasvaa tai viimeistään 1996 jolloin kokonaistuotanto ylitti lamaa edeltäneen tasonsa. Mutta toisenlainenkin tulkinta on mahdollinen. Suomalainen yhteiskunta ei täysin toipunut lamasta vielä 10 vuotta sen alkamisen jälkeenkään - ei ainakaan niin, että Suomi olisi palannut ennalleen. Jos lama käsitetään laajempänä yhteiskunnallisena ilmiönä, ei laman päättymisen ajankohta ole kovinkaan yksiselitteinen asia.

Sosiaali- ja taloushistoriallisessa tutkimuksessa on voitu havaittu, että lamakaudet noudattavat kolmivaiheista kaavaa, jossa ne jakautuvat talouslamaan, työttömyyslamaan ja sosiaalipolitiikan lamaan. Tämä näkyi esimerkiksi Suomen 1930-luvun lamassa, joka taloudellisena kriisinä päättyi suhteellisen nopeasti mutta joka kuitenkin jätti lähtemättömiä jälkiä koko yhteiskuntaan, toisin kuin tavanomaisemmat suhdannevaihtelut (Peltola ja Parikka 1998; Lehtonen et al. 1999). Lehtonen (2000) kuvaa näitä laman eri vaiheita seuraavasti:

Kuvio 8.1. Laman eri vaiheet



Lähde: Lehtonen (2000).

Kuvion mukaan lama jakautuu kestoltaan kolmeen vaiheeseen. Ensiksi heikkenee tuotanto, sitten työllisyys ja lopuksi sosiaalipolitiikan toimintakyky. Lehtosen mukaan voitaisiin puhua lamakehityksen dominovaikutuksesta: ensimmäinen vaihe vinouttaa toista ja se taas kolmatta. Talouden lama alkaa, kun laskusuhdanne syystä tai toisesta syvenee ja tuotanto supistuu. Tuotannon aleneminen kasvattaa työttömyyttä. Verotulojen vähentyessä ja työttömyys- ja sosiaalimenojen tarpeen kasvaessa julkisen talouden tasapaino heikkenee. Jos kriisi pitkittyy ja syvenee, kuten syvässä lamassa aina määritelmällisesti tapahtuu, joutuu julkinen talous lopulta kestävänsä epätasapainoon. Ennen pitkää julkinen sektori alkaa rajoittaa menojensa kasvua. Rahoitusvaikeudet alkavat murentaa hyvinvointivaltiota ja tuloksena on sosiaalipoliittinen lama, eli ajanjakso, jota luonnehtivat julkisen sektorin säästötoimet.

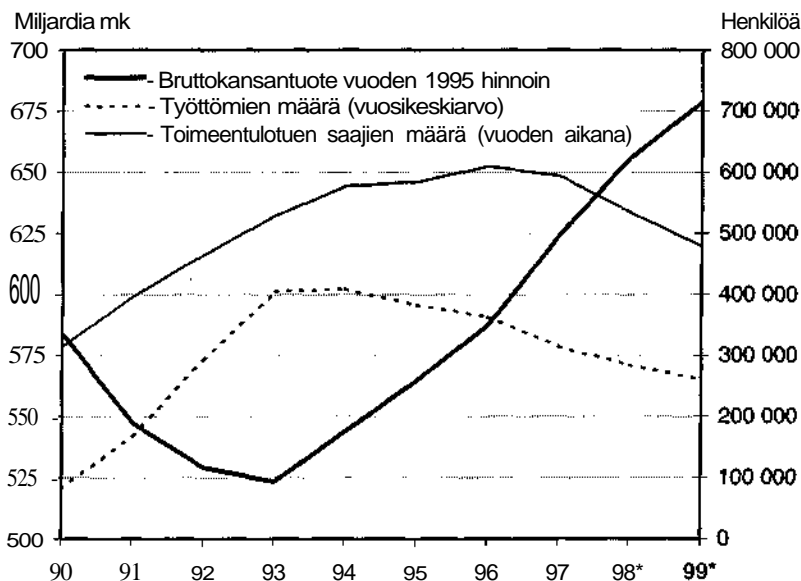
Työttömyys reagoi talouden käännteisiin viiveellä ja työttömyyden kasvu usein jatkuu vielä siinä vaiheessa kun talous on jo alkanut elpyä lamasta. Pitkäaikaistyöttömien ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä olevien määrät kasvavat vielä tässä vaiheessa. Työttömyyden vuoksi sosiaalipoliittisen tuen tarve kasvaa ja toisaalta taas rahoitusvaikeuksien vuoksi sosiaaliturvan kustannuksia joudutaan hillitsemään. Seurauksena on kuitenkin edelleen

sosiaalimenojen kasvua ja tulonsiirtomenojen kasvu jatkuu. Työttömyysloukkuun juuttuneiden kotitalouksien toimeentulovaikeudet kärjistyvät ja kasautuvat ja kehitys voi johtaa syrjäytymisen yleistymiseen.

8.2 Lannan kolme vaihetta

Suomen 1990-luvun lama näyttää noudattavan edellä kuvattua Lehtosen esittämää kaavaa lamakausien eri vaiheista. Sen voisi jaotella myös neli- tai jopa viisivaiheiseksi prosessiksi, mutta tässä Suomen 1990-luvun lama on kuvattu kolmivaiheisena prosessina, jotta kuviosta ei tulisi liian monimutkainen.

Kuvio 8.2. Laman kolme vaihetta 1990-luvun Suomessa



Lähde: Tilastokeskus (BKT ja työttömät) ja Sosiaali- ja terveysministeriö (toimeentulutuen saajat).

Kuviosta 8.2 on nähtävissä kuinka Suomessa kokonaistuotanto kääntyi nousuun vuonna 1994 ja elpyi lamaa edeltäneelle tasolle vuonna 1996. Tämän jälkeen kasvu jatkui ja lamaa edeltänyt taso oli vuonna 2000 ylitetty jo reilusti; lannasta huolimatta 1990-luvun keskimääräiseksi talouskasvuksi tuli loppujen lopuksi peräti 2,2 prosenttia vuodessa. Työttömyyskehityksessä tapahtui käänne samaan aikaan kuin talouskasvussa. Muutos oli kuitenkin selvästi pienempi ja hitaampi. Talouskasvun käynnistyminen katkaisi kyllä työttömyyden nousun mutta työttömyys kääntyi laskuun vasta vuotta myöhemmin.

Työttömyyden aleneminen oli aluksi hidasta mutta kiihtyi hieman vuoden 1996 jälkeen. Kuitenkin vielä vuonna 1999 eli kuusi vuotta kestäneen ripeän talouskasvun jälkeen työttömyys oli kolminkertainen lamaa edeltäneeseen tasoon verrattuna. Työttömyyslukuja murheellisempi on toimeentulotuki-asiakkaiden lukumäärän kehitys. Toimeentulotuen tarve jatkoi kasvuaan aina vuoteen 1996 asti ja selvä käänne parempaan suuntaan tapahtui vasta vuonna 1997. Toimeentulotukeen turvautuneiden lukumäärä oli vuonna 1999 vielä yli puolitoistakertainen lamaa edeltäneeseen tasoon verrattuna.

Tällä tavoin tarkastellen Suomen voi sanoa päässeensä 1990-luvun aikana vain osittain laman ensimmäisen vaiheen yli. Yksityinen sektori toipui nopeimmin taloudellisesta lamasta vaikka senkään toipuminen ei ollut vuoteen 2000 mennessä vielä täydellistä. Julkisen sektorin osalta laman voi katsoa jatkuneen koko 1990-luvun ajan, ainakin sillä perustella, että lamanaikaisten säästöjen aikaansaama tasopudotusta julkisissa menoissa ei kurottu kiinni. Kaikkein selvintä on työllisyyslaman ja sosiaalipoliittisen laman jatkuminen pitkään. Myös useiden kotitalouksien kohdalla laman voi katsoa jatkuneen pitkään; parhaiten lamasta selvisivät työssä käyvät kotitaloudet, työmarkkinoilla toimimattomat kotitaloudet taas jäivät selvästi yleisestä tulokehityksestä jälkeen ja niiden kohdalla laman voi sanoa jatkuneen koko 1990-luvun ajan.

Kansantuotteen kasvu palautui suhteellisen nopeasti lamaa edeltäneeseen nopeaan vauhtiin. Aivan aikaisemmalla kasvu-urallaan kokonaistuotanto ei kuitenkaan nopeasta laman jälkeisestä kasvusta huolimatta yltänyt 1990-luvun aikana. Talouden nopea elpyminen antaa aiheen otaksua, että talouden lama oli sittenkin luonteeltaan suhdannekuoppa eikä syvä rakenteellinen kriisi. Nimellisesti Suomen bruttokansantuote kasvoi vuoden 1992 pohjalukemista 487 miljardista markasta (noin 80 miljardista eurosta) lähes 800 miljardiin markkaan (yli 130 miljardiin euroon) vuonna 2000. Talouden avoimen sektorin hyvästä kunnosta (ja samalla suljetun sektorin huonosta kunnosta) kertoo vaihtotaseen samanaikainen paraneminen noin 25 miljardin markan (runsaan 4 miljardin euron) alijäämästä lähes 60 miljardin markan (10 miljardin euron) ylijäämäksi samassa ajassa.

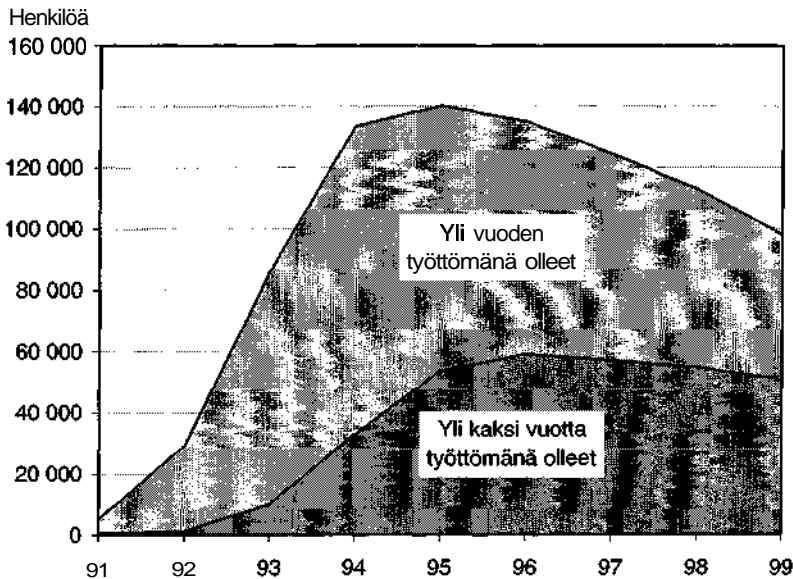
Seitsemän nopean kasvun vuotta ei kuitenkaan tarkoittanut sitä, että kaikki yhteiskunnan rakenteet ja yhteiskunnalliset jaot olisivat myös palautuneet tai korjautuneet lamaa edeltäneelle tasolle. Näin ei käynyt vaan laman pitkä varjo näkyi edelleen lähes kaikkialla. Tämä näkyy myös sekä bruttokansantuotteen rakenteessa että kansantulon jakautumisessa. Viennin osuus nousi lähes kaksinkertaiseksi 1990-luvun aikana. Samalla funktionaalinen tulonjako eli kansantulon jakautuminen palkkatuloihin ja voittoihin muuttui selvästi pääomatulojen hyväksi. Palkkatulojen osuus ei palautunut lamaa edeltäneelle tasolle; palkkojen ja sosiaaliturvamaksujen osuus kansantulosta painui 1990-luvun loppuun mennessä 1960-luvun tasolle, vaikka työllisten osuus väestöstä oli 1990-luvulla selvästi korkeampi.

Julkisen talouden osalta lama ei myöskään mennyt kokonaan ohi 1990-luvun aikana. Vaikka valtiontalous kääntyi vuonna 1999 taas ylijäämäiseksi kuten ennen lamaa, oli valtion velka laman perintönä edelleen paljon suurempi kuin ennen lamaa. Vaikka 1990-luvun julkisten menojen leikkaukset olivatkin jo ohitse, ei julkisessa menotaloudessa enää tapahtunut paluuta entiseen nopeaan kasvuun.

8.3 Työttömyyslama

Kuviossa 8.3 esitetyt vuosikeskiarvot työministeriön rekisteröimistä työttömien määristä ovat hieman korkeammat kuin Tilastokeskuksen tiedot. Työttömyysaste nousi lamavuosina räjähdysmäisesti 20 prosenttiin. Suomessa työttömyys ei kuitenkaan vakiintunut tälle korkealle tasolle - toisin kuin monessa muussa Euroopan maassa kävi 1980-luvulla. Työttömyysasteella mitattuna tilanne parantui selvästi 1990-luvun loppua kohden vaikka lamaa edeltäneeseen tilanteeseen ei vielä palattu. Työttömyyden lasku osoittaa kuitenkin, ettei työttömyydestä ehtinyt muodostua ainakin kokonaan rakenteellista ongelmaa.

Kuvio 8.3. Pitkäaikaistyöttömien määrä työnvälityksessä



Lähde: Työministeriö (työttömien määrä) ja Tilastokeskus (työvoiman määrä).

Keskimääräistä työttömyysastetta vakavampana ongelmana voidaan pitää pitkäaikaistyöttömyyttä. Työttömyyden pitkittyessä työllistymistodennäköisyys

alenee ja köyhyyden ja syrjäytymisen riski kasvaa. Ennen lamaa Suomessa ei ollut pitkäaikaistyöttömiä juuri lainkaan. Hyvä tilanne tässä suhteessa ei johtunut ainoastaan hyvästä yleisestä työllisyystilanteesta vaan myös vuoden **1988** työllisyyslaista, joka velvoitti kunnat järjestämään työtä kaikille yli vuoden työttömänä olleille. Työllisyyslaki esti siten tehokkaasti pitkäaikaistyöttömyyden vaikka työllistämistoimien tehokkuutta ja kustannuksia kritisoitiinkin. Pitkäaikaistyöttömyyden alettua jyrkästi nousta työllisyyslaki kumottiin vuonna 1992. Pitkäaikaistyöttömien kannalta tämä oli tietysti onnetonta, eikä ole kovin selvää koituike muutoksesta juurikaan säästöjä julkiselle sektorille, koska työttömyyskorvauksia oli kuitenkin maksettava. Kun työllistämisvelvoite poistui, ei pitkäaikaistyöttömyyden kasvulle ollut mitään esteitä. Pitkäaikaistyöttömyys saavutti huippunsa vuonna **1995**.

Yli vuoden työttömänä olleiden lukumäärä kasvoi 3 000 henkilöstä vuonna 1990 noin 140 000 henkilöön vuonna **1995**. Vielä vuonna **1999** pitkäaikaistyöttömien määrä oli vähän vajaa 100 000 henkilöä. Vielä huolestuttavampi on yli kaksi vuotta työttömänä olleiden pitkäaikaistyöttömien kovan ytimen määrän kehitys. Heidän kohdallaan köyhyyden ja syrjäytymisen riski on suurin. Yli kaksi vuotta työttömänä olleiden lukumäärä nousi laman aikana yli 50 000:en eikä olennaisesti alentunut vuoteen 2000 mennessä.

Pitkäaikaistyöttömänä voidaan pitää myös sellaista henkilöä, joka on kolmen peräkkäisen vuoden aikana saanut työttömyysturvan peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea vähintään 300 päivältä eli ollut vuoden ajan työttömänä viimeisen kolmen vuoden aikana. Kansaneläkelaitoksen mukaan tähän ryhmään kuuluvien henkilöiden lukumäärä nousi 65 000:sta vuonna 1992 jo 225 000:een vuonna 1996; vuonna 2000 tähän ryhmään kuului vielä 208 000 henkilöä. Niitä jotka olivat tällä tavoin määriteltyjä pitkäaikaistyöttömiä koko vuosikymmenen ajan eli vuosina 1990-2000 oli 14 000. Tämä luku on verrannollinen pitkäaikaisesti toimeentulotuen asiakkaina olevien määrään; 22 700 kotitaloutta haki toimeentulotukea vähintään kerran jokaisena vuotena vuosina **1989-1998** (Keskitalo et al. 2000).

Pitkäaikaistyöttömien määrä ja osuus kaikista työttömistä pysyi koko 1990-luvun ajan varsin suurena. Suomeen jäikin lamavuosien perintönä keski-ikäisten, työmarkkinatukea kuluttavien työttömien joukko, jonka työllistymistodennäköisyys ei laman jälkeenkään parantunut. Jäljelle jäi pysyvästi tilapäinen elämäntapa ja ainainen rahapula. Niukan toimeentulon muodostivat eri tavoilla toisiinsa niveltyneet työmarkkina-, toimeentulo- ja asumistuet yhdessä mahdollisten puolison tulojen kanssa. Pitkäaikaistyöttömän vuodenvieroa jaksottivat työllistämisen-, koulutus- ja kuntouttamistoimenpiteet sekä usein myös karensijaksot. Maahanmuuttajien työttömyys samaan aikaan oli kaikista niin sanotuista kotouttamistoimenpiteistä huolimatta peräti 40 prosentin tienoilla.

8.4 Sosiaalipolitiikan lama

Sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta palasi 1990-luvun lopussa vuoden 1990 tasolle noin 25 prosenttiin oltuaan välillä vajaat kymmenen prosenttiyksikköä korkeammalla tasolla. Sosiaalimenojen huippu bruttokansantuoteosuudella mitattuna saavutettiin vuonna 1993, josta lähtien sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta vähentyi kohti vuoden 1990 tasoa. Sosiaalimenojen kansantuoteosuuden supistuminen samoin kuin aiempi nousu aiheutui ennen kaikkea bruttokansantuotteen muutoksista; sosiaalimenojen reaalinäärä ei laskenut 1990-luvulla. Tällä perusteella voisi sosiaalipolitiikan selvinneen lamasta hyvin. Sosiaalimenojen määrä suhteessa sosiaalipoliittisten etuuksien kuluttajiin tai palvelujen tuottajiin kuitenkin aleni selvästi suhteessa henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen määrään. Laman jälkeen Suomi sijoitti sosiaalipolitiikkaan sen piirissä olevaa henkilöä kohden suhteellisesti vähemmän rahaa kuin 1980-luvulla. Sosiaalipoliittisen tuen tarve ei 1990-luvulla vähentynyt, mutta etuuksien reaalin tai ainakin suhteellinen taso (joissain tapauksissa jopa nimellinenkin taso) pääsääntöisesti aleni sosiaaliturvaan kohdistettujen leikkausten seurauksena (Lehtonen ja Aho 2000). Tämän voi katsoa merkitsevän sosiaalipoliittisen kriisin jatkumista tai sitten pysyvää muutosta sosiaalipolitiikan suunnassa, ja laman jatkumista niissä kotitalouksissa, jotka sosiaalipolitiikka tarvitsivat.

Lama koetteli kotitalouksia kovasti. Tulot putosivat jyrkästi laman aikana. Käytettävissä olevat tulot henkeä kohti vuoden 1999 hinnoin eivät vielä vuonna 1998 saavuttaneet vuoden 1991 tasoa. Lisäksi nopea tuloerojen kasvu vuodesta 1995 lähtien kertoi pienituloisimpien kotitalouksien toimeentulon heikkenemisestä edelleen (Uusitalo 1998). Tulokehitys ja toimeentulotuen saajien määrän kasvu vuoteen 1996 asti kertovat sosiaalipolitiikan ja pienituloisten laman jatkumisesta vaikka talouden nousu olikin jo käynnissä. Toimeentulotuen saajien määrän väheneminen vuoden 1996 jälkeen johtunee pääasiassa parantuneesta työllisyystilanteesta, mutta myös siitä, että vuodesta 1997 lähtien toimeentulotuen saantiehtoja kiristettiin työllistymisen kannustimien parantamiseksi. Toimeentulotuen saajien määrä oli vielä vuonna 2000 edelleen lamaa edeltävää aikaa korkeampi.

Taloukskasvun elpyminen hyödytti kuitenkin suomalaisten enemmistöä. Vakituksissa työsuhteissa olevien kansalaisten tulokehitys oli 1990-luvun puolen välin jälkeen varsin myönteinen. Useimmissa ammateissa reaaliensiot nousivat. Lisäksi työssäkäyvien ostovoiman kehitystä tukivat ansiotuloihin kohdistetut verohelpotukset vuodesta 1996 eteenpäin. Kasvun hedelmät eivät jakautuneet tasaisesti vaan suurimman hyödyn saivat suurituloisimmat, joiden tulokehitys oli laman jälkeisinä vuosina kaikkein nopeinta. Kuitenkin kansalaisten selvä enemmistö oli 1990-luvun lopulla käytettävissä olevien tulojen ja varallisuuden osalta paremmassa asemassa kuin koskaan aikaisemmin.

Talouden nousukausi ei kuitenkaan koskettanut kaikkia ryhmiä. Seitsemän vuotta kestäneestä kasvusta huolimatta työllisyys ei palautunut lamaa edeltäneelle tasolla. Työllisten määrä oli vuonna 1990 noin 2,5 miljoonaa. Laman pohjalla tämä luku laski noin 2,1 miljoonaa. Vuoteen 2000 mennessä työllisten määrä nousi yli 2,3 miljoonan mutta ei saavuttanut vielä lamaa edeltänyttä tasoa. Sinänsä työllisyyden parantuminen oli muihin maihin verrattuna nopeaa, noin 2,3 prosenttia vuodessa, mutta laman varjo ulottui tähänkin mittariin. Lisäksi huomattava osa palkansaajista oli aikaisempaa epävarmemmissa työsuhteissa.

Työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä olleiden määrä alkoi kasvaa laman aikana ja jatkoi kasvuaan vielä talouslaman jälkeenkin aina vuoteen 1997, josta lähtien aktiivista työvoimapolitiikkaa alettiin supistaa ja tukeutua enemmän markkinaehtoiseen työllistymiseen. Työttömyyseläkkeellä olleiden määrä kehittyi eri tavalla. Laskua tapahtui lamavuosina vuoteen 1996 asti, jonka jälkeen määrät alkoivat kasvaa. Poikkeava kehitys selittyy sillä, että 1980-luvulla ikääntyneitä työntekijöitä siirrettiin sankoin joukoin työttömyyseläkkeelle. Kun eläkkeen ikäraja nostettiin 55 vuodesta 60 vuoteen, uusia työttömyyseläkeläisiä tuli jonkin aikaan vähemmän kuin ennen samalla kuin aiemmin 55-59-vuotiaina työttömyyseläkkeelle siirtyneet vanhenivat ja siirtyivät vähitellen vanhuuseläkkeille. Uusien työttömyyseläkkeiden määrä kasvoi kuitenkin jatkuvasti lamavuosina 1990 - 1994 kasvoi ja pysyi sen jälkeenkin korkeana. Työttömyyseläkkeestä muodostui 1990-luvulla yleisin varhaiseläkkeelle siirtymisen muoto (Aho ja Österman 1999).

Ulosotossa olevien henkilöiden, maksuhäiriöistä kärsivien ja toimeentulotuen asiakkaiden määrässä tapahtui laman aikana jyrkkä nousu ja aleneminen laman jälkeen 1990-luvun jälkipuoliskolla. Verrattuna vuoteen 1990 nämä luvut olivat kuitenkin noin kaksinkertaisia lamaa edeltäneeseen tasoon nähden. Kansakunnan syrjäytyneimpien kansalaisten elämää leimaavat asunnottomuus, rikollisuus ja päihdeaineiden väärinkäyttö lisääntyivätkin myös 1990-luvun viimeisten vuosien aikana. Tilastokeskuksen tulonjakotutkimuksen mukaan taloudellinen köyhyys alkoi supistua vihdoin vuonna 1999. Tällöin köyhiksi lasketaan ne yhden tai useamman henkilön muodostamat kotitaloudet, joiden käytettävissä olevat tulot ovat alle 50 % mediaanikotitalouden tuloista. Sannan suuntaisen tuloksen saivat myös Kangas ja Ritakallio (2001) taloudellisen köyhyyden osalta vuosille 1995 - 2000; köyhyyden muut ulottuvuudet eivät sen sijaan kehittyneet yhtä myönteisesti.

Useat yhteiskunnallisten jakojen ja suhteellisen heikossa asemassa olevien kansalaisten hyvinvoinnin kannalta tärkeät indikaattorit antoivat varsin synkän kuvan edelleen vuonna 2000. Useimmat ongelmat olivat pahimmillaan 1990-luvun puolivälissä, jonka jälkeen palautumista tapahtui vuosikymmenen loppupuolella, mutta ei kuitenkaan samassa mittakaavassa kuin taloudellisten indikaattorien voimakas parantuminen antaisi aiheen odottaa. Suomalaisen

yhteiskunnan instituutiot eivät 1990-luvun jälkipuoliskolla olleet viritettyjä tavalla, joka olisi tuonut taloudellisen kehityksen hedelmiä runsain mitoin myös yhteiskunnan syrjäytyneimmille ja heikompiosaisille ryhmille. Kannustavuuden ja säästöjen nimissä kasvun hedelmät ohjautuivat aktiiviselle työtä tekeväälle väestönosalle.

Sosiaalipolitiikan ja hyvinvoinnin kehitys eivät välttämättä ole sama asia. Vaikka sosiaalipolitiikka monella tapaa heikkenikin 1990-luvulla siihen ohjattujen resurssien vähennyttyä suhteessa tarpeisiin, monet sosiaalipolitiikan kannalta keskeiset indikaattorit kehittyneet kuitenkin myönteisesti 1990-luvun jälkipuoliskolla. Odotettavissa oleva elinikä, joka on eräs perustavanlaatuisimmasta hyvinvoinnin mittareista piteni kummankin sukupuolen osalta nopeasti koko vuosikymmenen ajan. Lama ei lisännyt kuolleisuutta vaan päinvastoin kuolleisuus väheni lamasta huolimatta. Sosiaalibarometritutkimuksissa haastateltujen sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden mukaan 'kansalaisten hyvinvoinnin kokonaistilanne' parantui koko 1990-luvun jälkipuoliskon ajan vaikka hyvinvoinnin taso oli tällä mittarilla arvioituna jo lähtökohtaisesti varsin korkea. (Eronen et al. 2001)

Vaikka taloudellinen lama - ainakin tuotannon kasvulla mitattuna - oli ohitse jo vuonna 1994, lama jatkui paljon pitempään työmarkkinoilla ja julkisessa taloudessa. Hyvinvointivaltion kehittämisen ja laajentamisen lama merkitsi vuosikymmenen mittaista pysähdystä ja on epäselvää, onko entisenlaiseen kasvuun enää mahdollista palata. Selvää on myös se, että pitkäaikaistyöttömien osalta lamasta muodostui lähes pysyvä olotila. Vaikka talouden tunnusluvut osoittavatkin nopeaa toipumista vuosina 1994 - 2000, muodostui lamasta pysyvä todellisuus monille laman aikana syrjäytyneille.

9 Lama ja hyvinvointivaltion kriisi

9.1 Julkisten menojen leikkaukset

Julkisten menojen leikkaukset ja hyvinvointivaltion palvelujen ja etuuksien karsinta olivat olennainen osa suomalaista lainapolitiikkaa 1990-luvulla. Julkisen (2001) mukaan 1990-luvulla Suomessa pysäytettiin noin 30 vuotta kestänyt sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion laajenemisen kausi. Talouden lama ja siitä seurannut valtion tulojen supistuminen ja menojen kasvu antoivat lähes vastaansanomattoman oikeutuksen päätöksille, joilla tähdättiin julkisten menojen säästämiseen. Säästöt alkoivat laman aikana ja jatkuivat muutaman vuoden vielä laman jälkeenkkin. Laman ja sitä seuranneen seitsemän vuoden mittaisen nousukauden jälkeen näyttää siltä, että kysymys oli syvemmästä muutoksesta kuin vain siitä, että julkiseen talouteen olisi tehty valtiontalouden tasapainotuksen vaatimat säästöt: laman jälkeen ei enää palattu entiselle hyvinvointivaltion kasvu-uralle. Julkisen (2001) mukaan "Suomi on 2000-luvun alussa toinen kuin se oli 1990-luvun alussa".

Suomessa 1990-luvulla tapahtunut julkisten hyvinvointimenojen kasvun pysähtyminen ei ollut sinänsä ainutlaatuinen ilmiö, vaikka muutoksen rajuus olikin muihin maihin verrattuna poikkeuksellinen. Samansuuntaisia muutoksia tapahtui useimmissa teollisuusmaissa jo aikaisemmin. Monet tutkijat ovatkin nähneet 1980-luvun vedenjakajana, josta lähtien teollisuusmaissa on pyritty rajoittamaan julkisten menojen ja erityisesti sosiaalimenojen kasvua (Julkunen 2001, Harrinvirta 2000). Kasvun tilalle on vähitellen tullut karsinta, rajoittaminen ja sopeuttaminen. Samalla on toteutettu myös rakenteellisia ja laadullisia uudistuksia, joilla on pyritty vähitellen siirtymään aiemmasta universaali-suudesta kohti tarveharkintaa ja aiempaa korostetumpaa yksilön omaa vastuuta. Muutos on tietysti kaikkialla liittynyt läheisesti taloudellisen kasvun hidastumiseen ja työttömyyden kasvuun, jotka ovat luoneet muutospainetta, mutta ei ajattelutavan muutosten merkitystäkään tule väheksyä. Suomessa nämä muutokset alkoivat 10 vuotta myöhemmin kuin muualla. Suomessa 1980-luku oli suotuisan taloudellisen kehityksen ansiosta vielä hyvinvointivaltion kulta-aikaa, jolloin etuuksia parannettiin.

Suomi oli muihin teollisuusmaihiin verrattuna jäljessä hyvinvointivaltion kehityksessä. Suomen järjestelmä kypsyi siinä vaiheessa, kun muualla alkoi jo järjestelmien karsinta. Suomalainen hyvinvointivaltio ei myöskään missään vaiheessa kehittynyt yhtä pitkälle kuin vastaavat järjestelmät Ruotsissa ja Tanskassa. Suomalaista hyvinvointivaltiota onkin kutsuttu pohjoismaisen mallin halpaversioksi. Vielä vuonna 1990 Suomen julkiset menot olivat pienemmät kuin EU-maissa keskimäärin ja selvästi pienemmät kuin muissa Pohjoismaissa.

Suomalainen hyvinvointivaltio on perinteisesti nojannut vahvaan ja yleensä ylijäämäväliseen julkiseen talouteen, korkeaan työllisyysasteeseen ja alhaiseen työttömyyteen, edulliseen elatussuhteeseen ja kahden huoltajan ja palkansaajan kotitalousmalliin. Elatussuhte on pysynyt edullisena siksi, että lasten ja vanhusten väestöosuudet ovat olleet suhteellisen pienet verrattuna työikäiseen väestöön. Suomen lähtötasot olivat lamaan lasketellessa julkistalouden, työllisyyden ja elatussuhteen, sekä tietyin varauksin myös kotitalouksien rakenteen ja huoltosuhteen osalta sekä historiallisesti että vertailevasti ajatellen poikkeuksellisen hyvät. Suomalainen sosiaalipolitiikka oli tässä suhteessa nojannut vahvoihin pilareihin, mikä osaltaan selittää 1980-luvulla tapahtuneen sosiaalipolitiikan laajentumisen. Linnan niitä 1990-luvun sopeutuminen olisi ollut monin verroin tuskallisempaa tai olisi johtanut toteutumatta suurempaan julkisen talouden alijäämään.

Sosiaalimenojen muutokset

Suomen julkinen talous koki 1990-luvulla suuria muutoksia. Vuosikymmenen alussa näkyi vielä 1980-luvun loppupuolella tehtyjen päätösten vaikutus; uudistukset nostivat etuuksien tasoa ja lisäsivät palvelutuotantoa. Ne johtivat julkisten menojen voimakkaaseen nousuun vuosina 1990-91. Talouden ajautuminen lamaan ja suurtyöttömyyteen alkoivat pian horjuttaa sosiaalipolitiikan vanhoja tukirakenteita: sosiaalipolitiikalle aiheutui ongelmia julkistalouden velkaantumisesta, alentuneesta työllisyysasteesta, heikentyneestä elatussuhteista ja ikääntyvästä väestöstä. Laman myötä kohonnut työttömyys nosti jyrkästi työttömyysturvamenoja. Seurauksena oli julkisten menojen kasvu ja suuri julkisen talouden alijäämä. Ennen lamaa Suomen julkisten menojen taso suhteessa bruttokansantuotteeseen oli ollut lähellä muiden EU-maiden keskiarvoa. Laman myötä menojen suhteellinen osuus kohosi jyrkästi ja nousi yli 60 prosenttiin bkt:sta; yli 10 prosenttiyksikköä EU-maiden keskiarvon yläpuolelle. Samalla aiempi julkisen talouden ylijäämä muuttui suureksi alijäämäksi. Talouspolitiikka pyrki suhteellisen nopeasti reagoimaan näihin muutoksiin. Julkisen talouden tasapainon parantamiseksi alettiin menojen kasvua voimakkaasti rajoittaa.

Taulukko 9.1. Sosiaalimenot 1990-luvulla

	Sosiaalimenojen reaalinen kasvu, %	Sosiaalimenojen suhde bruttokansan- tuotteeseen, %	Sosiaalimenojen suhde bkt:en, %, ilman työttömyysturva- menoja	Sosiaalimenojen suhde potentiaaliseen bkt:en, %, ilman työttömyysturva- menoja
1989	2.9	23.8	23.2	23.2
1990	6.9	25.1	24.5	24.2
1991	8.8	29.8	28.0	24.6
1992	7.1	33.6	30.1	24.0
1993	2.0	34.6	29.8	22.6
1994	2.5	33.8	29.4	23.0
1995	0.7	31.8	27.9	23.0
1996	2.6	31.6	28.1	23.4
1997	-0.8	29.3	26.1	22.7
1998	-0.4	27.2	25.6	22.5
1999	-1.2	26.2	23.8	21.8
2000	1.5	24.5	22.4	21.8

Lähde: Tilastokeskus, Sosiaali- ja terveysministeriö.

Julkisen velan kasvun pysäyttäminen ja velan alentaminen olivat 1990-luvun hallitusten keskeisiä tavoitteita. Vuoden 1995 jälkeen hallitusten tavoitteena on ollut julkisen talouden tervehdyttämisen lisäksi bruttoveroasteen alentaminen ja julkisten palvelujen turvaaminen. Näitä tavoitteita silmällä pitäen julkisten menojen kasvua pyrittiin hillitsemään. Vaikka julkisten menojen bkt-osuus palasi vuonna 2000 samaksi kuin ennen lamaa, ei menojen rakenne eikä eri menolajien reaalinen taso ollut enää sama kuin kymmenen vuotta sitten. Korkomenojen ja niin sanottujen passiivisten tulonsiirtojen eli työttömyys- ja toimeentuloturvan bkt-osuus oli vuonna 2000 edelleen selvästi korkeampi kuin vuonna 1990. Näihin menoihin käytettiin vuonna 2000 noin 9½ bruttokansantuotteesta eli noin 4 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 1990. Luku oli kuitenkin selvästi laskenut vuosien 1993 - 1994 huippuarvostaan eli lähes 13 prosentista. Passiivisten tulonsiirtojen ja korkomenojen suhteellisen osuuden kasvu oli vähentänyt muiden julkisten menojen osuutta. Sekä julkinen kysyntä että tulonsiirrot ovat suhteellisesti supistuneet. Suhteellisesti eniten 1990-luvulla pienenivät elinkeinotuet ja julkiset investoinnit. Niiden osalta pudotus oli myös reaalisesti tuntuva ja lisäksi pysyvä. Investointeihin ja elinkeinotukiin käytettiin vuonna 1990 noin 6½ prosenttia bkt:sta mutta vuonna 2000 enää vain noin 4 prosenttia.

Julkinen kulutus, joka käytännössä muodostuu julkisista palveluista, ei menettänyt suhteellisesta osuuttaan merkittävästi jos vuotta 2000 verrataan vuoteen 1990; julkisen kulutuksen reaaliarvo jopa hieman kohosi. Lamavuosina 1992 - 1994 julkinen kulutus kuitenkin supistui voimakkaasti myös reaalisesti.

Samaan aikaan julkisen sektorin työpaikkojen lukumäärä väheni noin 10 prosentilla. Tämän jyrkän sopeutuksen jälkeen julkinen kulutus on kasvanut ja lamaa edeltänyt taso on saavutettu uudelleen. Tulonsiirtojen kasvua rajoitettiin sen sijaan erityisesti 1990-luvun jälkipuoliskolla. Muihin maihin verrattuna lamavuosina toteutettu jyrkkä julkisten menojen leikkaus on varsin poikkeuksellinen. Talouskasvu oli vuoden 1994 käännekohdan jälkeen ratkaisevammassa asemassa kuin julkisten menojen leikkaukset tai velkojen takaisinmaksu kun julkisen talouden tasapainoa parannettiin. Vuoden 1995 jälkeen menojen **bkt-osuus** laski tasaisesti ja vuoteen 2000 mennessä menot olivat palanneet taas lähelle EU-maiden keskiarvoa. Talouskasvu kasvatti bruttokansantuotetta merkittävästi samalla kun julkiset menot pysyivät reaalisesti ennallaan saman ajanjakson ajan; käyvin hinnoin niissä oli hidasta kasvua. Työttömyys alentui huomattavasti hitaammin, toistaen tuttua havaintoa siitä, että kerran korkealle tasolle noussut työttömyys jää helposti lähtötilannetta korkeammalle.

Raija Julkusen (2001) mukaan **1990-luku** merkitsi siirtymistä jälkiekspansiivisen sosiaalipolitiikan aikaan. Suomalainen hyvinvointivaltio joutui 1990-luvun alun jälkeen merkittävien ja jopa poikkeuksellisen voimakkaiden säästötoimien kohteeksi. Aluksi kävi kuitenkin niin, että sosiaalimenot jatkoivat kasvuaan vaikka hyvinvointivaltiota alettiin karsia.

Sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen nousi laman aikana voimakkaasti, ennen kaikkea siksi, että bruttokansantuote supistui. Vaikka sosiaalimenojen kasvua pyrittiin säästöin ja leikkauksin hillitsemään, ei niiden reaalista eikä suhteellista kasvua pystytty laman alkuvuosina estämään, koska työttömyys ja siitä aiheutuvat sosiaalimenot kasvoivat nopeasti. Sosiaalisten tulonsiirtojen kokonaissumma, josta suurimman osan muodostavat eläkkeet, bkt-osuus säilyi läpi 1990-luvun lähes muuttumattomana. Eläkemenot kasvoivat kokonaisuutena jatkuvasti vaikka etuuskien nousua rajoitettiin säästötoimilla. Sekä päätösperäisten menoleikkauksien että työttömyyden vähentymisen vuoksi sosiaalimenojen reaalikasvu oli hyvin maltillista vuosien 1990 - 1992 hyppäyksenomaisen kasvun jälkeen. Kolmena vuonna menot jopa supistuivat. Sosiaalimenojen **BKT-osuus** palasi vuoteen 2000 mennessä lamaa edeltävälle tasolle. Hyvinvointipalveluihin ja sosiaaliturvaan käytettyjen menojen osuus ei myöskään ollut enää Suomessa EU-maiden keskitasoa korkeampi toisin kuin 1990-luvun puolivälin poikkeuksellisissa oloissa.

Lama merkitsi selvää muutosta suomalaisessa sosiaalipolitiikassa. Sen seurauksena useimpien sosiaaliturvaetuuskien tasot heikkenivät selvästi. Lama katkaisi pitkän jatkuneen lamaa edeltäneen kehityksen, jossa etuisuuksia säännöllisesti pyrittiin parantamaan. Laman jälkeenkin monet etuudet jatkoivat suhteellista ja osin realistakin heikkenemistä.

Säästökohteet

Periaatteessa suomalaisen hyvinvointivaltion olisi pitänyt olla turvassa leikkauksilta. Tutkimustulosten mukaan hyvinvointivaltio nautti laajaa suosiota. Kansan suuri enemmistö ilmaisi kyselytutkimuksissa kannattavansa sitä ja olevansa valmis tarvittaessa maksamaan jopa enemmän veroja turvatakseen hyvinvointivaltion säilymisen. Vuonna 1991 tehdyn kyselyn mukaan 82 % suomalaisista oli sitä mieltä, että kansaneläkkeitä ei saa leikata, 80 % ei hyväksynyt **perustyöttömyysturvan** ja 77 % sairausvakuutusetuksien heikennystä. Toisin sanoen suosituimpia sosiaalipoliittisia järjestelmiä ovat universaalit etuudet, joihin kaikki ovat oikeutettuja. Kattavat järjestelmät ovat suosittuja mutta niiden ongelma on se, ettei niiden puolustaminen ole minkään erityisryhmän intressissä. Sen sijaan asumistuen ja toimeentulotuen leikkauksia vastusti vain 40 % suomalaisista (Blomberg & Kroll 1999), mikä tukee käsitystä, jonka mukaan vähiten suosittuja ovat taas tarveharkintaiset järjestelmät. Tällaiset järjestelmät, jotka joko eivät nauti laajaa kannatusta tai joiden takana ei ole voimakkaita intressejä, eivät ole kovin hyvin suojattuja muutoksilta. Niinpä kyselytutkimuksien tuloksista huolimatta kansaneläkkeen pohjaosa poistettiin vuonna 1996 ja samoin kävi sairausvakuutuksen peruspäivärahalle. Sen sijaan ansiosidonnaista työttömyysturvaa ei leikattu. Tulos osoitti, että suurimpaan muutosvastarintaan pystyvät ansiosidonnaiset sosiaalivakuutusjärjestelmät. Syy tähän on selvä; työperustaisten sosiaaliturvajärjestelmien takana ovat voimakkaat etujärjestöt. Ahon hallitus törmäsi tähän hyvin organisoituun muutosvastarintaan useasti, kun ay-liike torjui hallituksen kaavailemat ansiosidonnaisen työttömyysturvan heikennykset uhkaamalla yleislakolla.

Julkisten menojen leikkaukset kohdistuivat julkisiin palveluihin ja tulonsiirtoihin. Niiden painopiste oli sosiaalipoliitikassa. Säästöjen kokonaismäärän arviointi on vaikeaa. Lasketaanko leikkaukseksi se että jonkin etuuden parannus on jäänyt toteutumatta, vain ainoastaan se, että etuuksien tasoa on aidosti heikennetty? Valtiovarainministeriön tekemän laskelman mukaan vuosina 1991 - 1998 toteutetut päätösperäiset säästöt kohdentuivat taulukon 9.2 osoittamalla tavalla. Säästöiksi on laskettu kaikki sellaiset toimet, joilla on heikennetty eri menojen kehitystä verrattuna siihen vaihtoehtoon, että mitään muutoksia ei olisi tehty. Suurin osa säästöistä ei siten ole suoranaisia menojen tason leikkauksia vaan menojen kasvun leikkauksia. Pidemmällä aikavälillä korotuksista tinkiminen johtaa menojen rapautumiseen ja marginalisoitumiseen, vaikka lyhyen ajan muutokset olisivat suhteellisen vähäisiä.

Suurin yksittäinen säästötoimi oli kunnille suunnattujen valtionosuuksien leikkaus, joka tosin tapahtui pääosiltaan vasta laman jälkeen. Menoleikkausten kokonaismäärä oli noin 8 prosenttia bruttokansantuotteesta. Lamavuosina kaikki indeksit, joilla sosiaaliturvan tasoa olisi tullut tarkistaa, jäädettiin. Pysyvin muutos tehtiin eläkkeisiin, joiden indeksointia heikennettiin pysyvästi.

Terveydenhuollon asiakasmaksujen osuus terveystalvelujen kustannuksista nousi vuosina 1990 - 1994 12,6 prosentista peräti 20,8 prosenttiin.

1990-luvulla toteutettujen muutosten tuloksena hyvinvointipalvelujen rahoitus siirtyi entistä enemmän kuntien oman rahoituksen varaan kun valtio uudisti vanhan valtionapujärjestelmän ja samalla leikkasi kunnille suunnattuja avustuksia ankaralla kädellä. Uusi järjestelmä poisti vanhan järjestelmän **menoautomaattiluonteen**. Uudessa järjestelmässä vastuu menoista siirtyi kunnille ja se teki kunnat säästäväisemmiksi. (Helin ja Oulasvirta 2000).

Taulukko 9.2. Säästökohteet

Leikkauskohde	Miten säästettiin	Mrd mk	Milj euroa
Työttömyysturva	Indeksikorotuksista tinkiminen ja ehtojen kiristäminen	5,5	920
Perhetuki	Lapsilisien leikkaus, verotuksen lapsivähennysten poisto ja kotihoidon tuki leikkaus	5,0	850
Asumisen tuki	Korkovähennysten rajoittaminen ja asumistuen leikkaus	5,0	850
Työllisyyspolitiikka	Työllisyyslain mukaisen työllistämismenettelyn poisto	4,5	750
Eläkkeet	Korotuksista tinkiminen	4,5	750
Sairausvakuutus	Ostavastuun lisääminen	3,0	500
Kunnat	Valtionapujen tasoleikkaus ja indeksikorotusten poisto	14,5	2450
Yhteensä		42,0	7070

Lähde: VM (1998).

Lehtosen ja Ahon (2000) mukaan leikkausten uhreja olivat sairaat, työttömät, eläkeläiset, lapsiperheet, nuoret ja köyhät. Kaikkien näiden ryhmien saamia sosiaaliturvaetuuksia tai verohelpotuksia heikennettiin. Keinoina olivat paitsi etuuksien indeksikorotusten jäädytys myös joissakin tapauksissa etuuksien selvä heikennys, saantiehtojen kiristyminen tai jopa koko etuuden poisto.

Taulukko 9.3 Häviäjät.

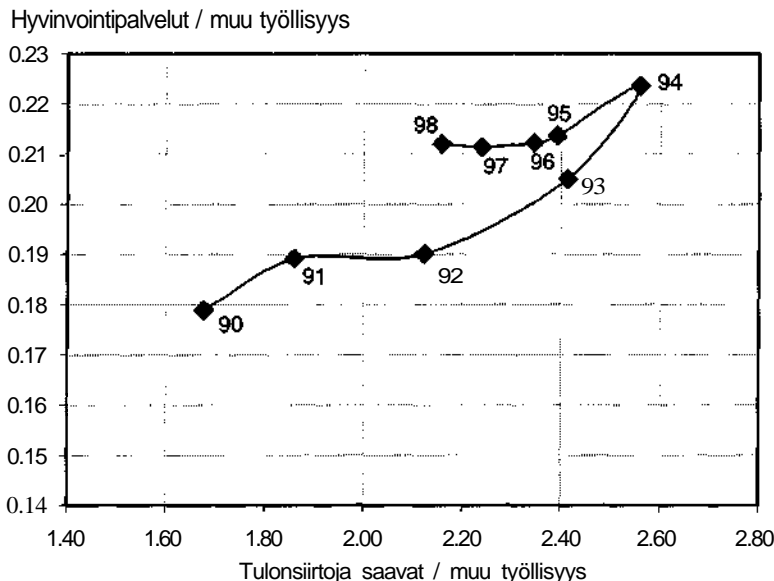
1992	Sairaat ja työttömät
1993	Sairaat, työttömät ja lapsiperheet
1994	Työttömät ja eläkeläiset
1995	Lapsiperheet ja nuoret
1996	Köyhät, sairaat, eläkeläiset, työttömät ja lapsiperheet
1997-98	Työttömät, nuoret, lapsiperheet ja sairaat

Lähde: Lehtonen ja Aho (2000).

Leikkausten ensisijainen tarkoitus ei tietenkään ollut heikentää sairaiden, työttömien ja lapsiperheiden asemaa. Ensisijassa leikkauksilla tavoiteltiin säästöjä, jotta julkisen talouden alijäämää voitaisiin pienentää. Leikkausten kohdistaminen sosiaalimenoihin oli välttämätöntä, koska ne olivat selvästi suurin menokohde. Säästöt sosiaalimenoissa taas kohdistuvat väistämättä niihin ryhmiin, jotka ovat sosiaalipoliittisiin etuihin oikeutettuja; tulonsiirtoja ei voi leikata niiltä, jotka eivät niitä saa. Leikkausten vastapainoksi myös verotusta kiristettiin voimakkaasti lamavuosina. Veronkorotukset söivät keskivertopalkansaajan ansioiden nousun kokonaan vuosina 1992 - 1996. Eläkeläiset ja lapsiperheet olivat niitä ryhmiä, joiden elinvaraa supistivat sekä tulonsiirtojen leikkaukset että verojen korotukset.

Leikkaus-, säästö- ja kiristyspolitiikan kohdentumisessa tapahtui muutos, kun Ahon keskustaoikeistolainen hallitus vaihtui vuonna 1995 Lipposen sateenkaarihallitukseen. Ahon hallitus oli pyrkinyt kohdistamaan leikkauksiaan mahdollisimman paljon ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan, julkiseen palvelutuotantoon ja kiristämään palkansaajien verotusta. Sen sijaan pääoma- ja yritystulojen verotusta kevennettiin ja elinkeino- ja aluetuet säästyivät suuremmilta leikkauksilta. Lipposen hallitus ryhtyi taas politiikallaan keventämään palkansaajien verotusta, kasvattamaan julkista palvelutuotantoa ja säästämään passiivisessa sosiaalipoliitikassa kuten kotihoidontuessa, lapsilisissä ja ansioista riippumattomassa perusturvassa. Sosiaali- ja veropolitiikkaa käännettiin palkkatyötä suosivaan suuntaan samalla kun säästöjä edelleen tehtiin vuosina 1996-97.

Kuvio 9.1. Palvelutja tulonsiirrot suhteessa työllisyyteen



Lähde: Tilastokeskus, valtionvarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus (Saari 2000).

Kuvio 9.1 osoittaa tulonsiirtoja saaneiden ja hyvinvointipalveluita tuottaneiden suhteen kasvaneen voimakkaasti lamavuosina 1991 - 1994. Laman alussa jokaisella hyvinvointisektorin ulkopuolisella työntekijällä oli 'elätettävänä' 1,9 henkilöä, jotka joko tuottivat hyvinvointipalveluja tai kuluttivat sosiaalipoliittisia tulonsiirtoja. Laman pohjalla vuonna 1994 sama suhdelukuluku oli 2,8. Vuoteen 1998 mennessä suhdeluku oli laskenut 2,37:een. Tämäkin luku oli selvästi lamaa edeltäneen tason yläpuolella. Lamavuosina hyvinvointityöllisyyden osuus koko työllisyydestä hienokseltaan kasvoi; suhdeluvun kasvu ei kuitenkaan johtunut hyvinvointisektorin kasvusta vaan siitä, että se supistui vähemmän kuin yksityisen sektorin työllisyys. Suomalaisen yhteiskunnan rakenteet kaiken kaikkiaan "sosiaalipolitisoituvat" lamavuosina merkittävässä määrin. Vuoteen 1998 mennessä rakenteet eivät olleet "desosiaalipolitisoituneet" lamaa edeltävälle tasolle (Saari 2000).

Heikkilän ja Uusitalon (1997) arvion mukaan keskeistä lamaleikkauksissa oli se, että pohjoismaisen hyvinvointimallin peruspiirteet säilyivät. Järjestelmiä ei romutettu vaikka etuuksien suhteellisia ja joissain tapauksissa myös absoluuttisia tasoja alennettiin. Monet tutkijat pitävätkin pohjoismaisia hyvinvointimalleja hämmästyttävän pysyvinä, jopa 1990-luvun taloudellisten vaikeuksien ja leikkauksien keskellä (Kautto 2001). Mielipidetutkimusten

mukaan kansalaiset olivat kuitenkin kehityksestä huolissaan (Julkunen 2001), eikä ilmeisestikään aivan syyttä.

Säästötoimet johtivat julkisen palvelutuotannon tehostumiseen. Terveystenhoito ja koulutuksen alalla tämä merkitsi asiakasta kohden laskettujen menojen reaalitason alentumista. Osittain kyseessä oli toimintojen järjeistäminen ja tuottavuuden paraneminen, osittain tapahtui myös palvelujen laadun heikkenemistä ja ryhmäkokojen kasvua. Esimerkiksi terveyskeskusten käyttömenot supistuivat vuosina 1991 - 1996 noin 14 prosenttia ja samanaikaisesti hoitajaksot lisääntyivät 42 prosenttia. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että pienempi henkilökunta teki enemmän töitä ja potilaat kotiutettiin aiempaa nopeammin (Järviö 1998). Vanhusten hoidossa laitospaikkojen määrä supistui noin 20 prosenttia ja kotipalvelua saaneiden kotitalouksien määrä peräti 40 prosenttia 1990-luvun aikana. Lasten päivähoitomenot lasta kohden supistuivat noin 20 prosenttia. Päivähoitomenot alentuivat laman aikana mutta lähtivät laman jälkeen nousuun, kun lasten määrä päiväkodeissa alkoi lisääntyä (VATT 2001).

Peruskoulujen ja lukioiden käyttömenot supistuivat lähes 20 prosenttia vuosina 1991 - 1994. Pudotus oli erittäin raju kun otetaan huomioon se, että oppilasmäärät kasvoivat samaan aikaan. Oppilasta kohden laskettujen menojen perusteella arvioituna kouluista tulikin 1990-luvun aikana noin 20 prosenttia tehokkaampia (VATT 2001). Käytännössä tämä merkitsi suurempia ryhmäkokoja, opettajien lomautuksia ja erityisopetuksen vähentämistä mitkä osaltaan saattoivat heikentää oppimistuloksia. Yliopistojen menot sen sijaan kasvoivat koko 1990-luvun ajan. Opiskelijaa ja tuotettuja tutkintoja kohden määrärahat kuitenkin supistuivat noin 20 prosenttia koska opiskelijoiden määrä nousi nopeammin kuin määrärahat.

Muihin teollisuusmaihin verrattuna Suomi käyttää julkisiin hyvinvointimenoihin rahaa keskimäärin saman verran kuin muutkin. Sen sijaan julkiset terveyshoitomenot olivat Suomessa vuonna 2000 selvästi muita maita alhaisemmalla tasolla. 1990-luvun säästöt terveyshoitomenoissa kasvattivat Suomen jälkeenjääneisyyttä suhteessa muihin maihin. Niukka menokehitys ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että terveyshoidon suoritteet tai laatu olivat heikenneet. Osin kyse oli siitä, että työtahti kiristyi ja palkkamenoista tingittiin. Resurssien leikkaus varsinkin työvoimamenoissa ja siitä johtunut sairaaloiden toiminnan tehostuminen ei johtanut hoitotoimenpiteiden määrän vähenemiseen, vaan useimpien toimenpiteiden määrä lisääntyi 1990-luvun aikana.

Terveystenhoitossa 1990-luvun alkupuolella tapahtuneista muutoksista ja sairaaloiden toiminnan selvästä tehostumisesta huolimatta näyttävät aikuisten sairaalapaalvelujen käytön suhteelliset tuloryhmittäiset erot vuonna 1996 pääpiirteissään samanlaisilta kuin 1980-luvun lopulla. Vuonna 1996 alimmat tuloryhmät käyttivät sairaalapaalveluja kokonaisuutena enemmän (Keskimäki

2000). Samalla säästöpolitiikan vuoksi asiakasmaksujen merkitys terveydenhuollon rahoituksessa kasvoi. Kasvanut omavastuu rasitti suhteellisesti enemmän pienituloisia kuin suurituloisia.

Notkahdus vai käänne?

Taluskriisin vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmään voidaan tulkita pysyvänä käänteenä pitkäaikaisessa kehityksessä eikä vain tilapäisenä **suhdannotkahduksena**. Vaihtoehtoisen näkemyksen mukaan laman aikana tapahtuneet muutokset olivat tulos pitkän aikavälin prosesseista, joka sattui realisoitumaan samanaikaisesti taluskriisin kanssa. Jälkimmäisen näkemyksen mukaan julkisten palvelujen saneeraus olisi ollut väistämättä edessä vaikka lamaa ei olisi tullutkaan. Esimerkiksi Simpuran (2000) mukaan sosiaalimenojen kasvun hidastuminen ei johtunut pelkästään lamasta vaan taustalla oli pysyvämpi, jo 1980-luvulla syntynyt pyrkimys hillitä julkisten menojen kasvua.

Lama ei kuitenkaan aiheuttanut pysyvää romahdusta julkisten hyvinvointipalvelujen tuotantoon. Laman julkiselle taloudelle aiheuttamat säästöpainheet aiheuttivat kyllä palvelutuotantoon notkahduksen, mutta sen jälkeen palvelutuotanto kääntyi uudelleen kasvuun - tosin paljon hitaampaan kasvuun kuin ennen lamaa. Kaikkia lamanaikaisia muutoksia ei voi kuitenkaan pitää pelkästään laman aiheuttamina. Julkisen sektorin piirissä on jatkuvasti ollut käynnissä sellaisia pitkäjänteisiä pyrkimyksiä, jotka tuottavat muutoksia riippumatta siitä, oliko maassa lama vai ei. Talouden ongelmat saattavat voimistaa joitakin tällaisia pyrkimyksiä ja heikentää toisia. Lama voi myös tarjota lisäperusteita joidenkin pyrkimysten ajamiselle ja murentaa toisten pyrkimysten lähtökohtia. Jotkin asiat tulevat siis poliittisesti mahdollisemmiksi ja toiset mahdottomammiksi laman aikana: puhetaivatkin muuttuvat laman ansiosta. Lisäksi lamalla voi olla konkreettisia välittömiä vaikutuksia väestön tarpeiden muuttuessa tai sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoittamisen ja tarjonnan edellytysten muuttuessa. Mitkä lamavuosina tapahtuneista palvelujärjestelmän muutoksista olivat lamareaktioita, mitkä pitkän aikavälin muutoksia?

Juhani Lehto ja Peter Blomster (1999) osoittavat palvelupolitiikkaa koskevien politiikka-asiakirjojen yksityiskohtaisella tarkastelulla, että jo ennen lamaa oli politiikan tasolla katsottu palvelujärjestelmän "tulleen valmiiksi" ja oltiin kääntämässä kurssia kohti palvelujärjestelmää, joka ei enää kasva. Jälkikäteen ei tietenkään voida tietää, millaiseen palvelujärjestelmään nuo ennen lamaa tehdyt linjaukset olisivat johtaneet, jos lamaa ei olisi tullut. Joka tapauksessa laman aikana noudatetut linjaukset olivat pääosin olemassa ennen lamaa, eikä niitä omaksuttu yhtäkkiä lamareaktioina. Jo ennen lamaa oli jo nähty tarve jarruttaa julkisten hyvinvointimenojen kasvua. Lama oli kuitenkin niin syvä ja sen aikaansaamat poliittikkareaktiot niin voimakkaita, että tuloksena oli menojen suoranaisten alentaminen eikä pelkään kasvun hidastamiseen. Jos taas koko 1990-lukua tarkastellaan, keskeinen tulema on menojen kasvun hidastuminen.

Mutta mitä sitten todella tapahtui - suunnitelmien mukaan tai niistä riippumatta - sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä? Toisessa artikkelissaan Lehto ja Blomster (2000) käyvät läpi palvelujen osuutta kaikista sosiaalimenoista, asiakasmaksujen muutosta, rahoituksen muita pääpiirteitä, henkilöstömääriä ja palvelusuoritteita. He tarkastelevat myös erikseen kolmea tärkeää palvelulohkoa: sairaanhoitoa, vanhusten hoivapalveluja ja lasten hoivapalveluja. Heidän mukaansa:

"on ilmeistä, että 1990-luvun talouskriisi tuotti sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmään suurempia muutoksia kuin vain lyhytaikaisen "notkahduksen". Verrattuna aiempien kahden vuosikymmenen menojen ja henkilöstön kasvutrendien jatkumista kuvaavaan kehityksuraan kunnallinen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä joutuu vuosituhannen vaihteessa tulemaan toimeen noin 15 % pienemmillä voimavaroilla. . . . Talouskriisin vaikutukset näkyvät kuitenkin (resursseilla ja suoritteilla kuvattuja) notkahduksia laajemmin ja voimakkaammin siinä, miten jo ennen talouskriisiä käynnistetyt muutosprosessit ovat toteutuneet ja muuntuneet palvelujärjestelmän eri osissa."
(Lehto ja Blomster 2000)

Lamavuodet eivät vakavasti vaarantaneet sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän yleistä kykyä tarjota kansalaisille heidän tarvitsemiaan palveluita. Kovin rajut muutokset eivät tietysti olisi olleet mahdollisiakaan toteuttaa muutamassa vuodessa, koska järjestelmän sopeuttaminen on hidas prosessi, eikä vaikeinakaan aikoina ollut mahdollista kovin nopeisiin ja äkillisiin muutoksiin. Toisaalta lama näytti voimistaneen niitä jo ennen lamaa liikkeelle pantuja muutosprosesseja, jotka tähtäsivät sosiaali- ja terveysmenojen kasvun taittamiseen pitkän kasvukauden jälkeen. Lama toimi jo ennen lamaa tavoitteeksi asetetun käänteen poliittisena perusteluna ja tavattoman hyvänä sellaisena:

"Lamauttiko lama sosiaali- ja terveyspalvelut? Vastaus tähän kysymykseen on selkeästi kielteinen. Sopeutusta ja leikkaamista harjoitettiin, mutta silti sosiaali- ja terveyspalvelujen ydintoiminnot säilyivät koskemattomina."
(Heikkilä ja Rastas 2000).

Suomessa hyvinvointipalvelut tuotetaan pääasiassa kunnissa. Päätökset säästötoimista tehtiin myös enimmäkseen paikallisesti. Voisi kuvitella, että se miten kuntien talous kehittyi olisi vaikuttanut ratkaisevasti siihen miten kunnat saneerasivat sosiaali- ja terveyspalveluitaan. Tutkimusten (Valtonen 2000; Valtonen ja Rissanen 2000; Gerkman ym. 1999) mukaan riippuvuus ei kuitenkaan ollut näin yksioikoinen:

*"Sosiaali- ja terveystoimen menojen muutokset kunnissa tapahtuvat suhteellisen hitaasti, aiheuttipa ne mikä tahansa, ja muutosten ja menojen erojen syytä on haettava tarmokkaammin kunnista itsestään kuin kuntien ulkopuolisista tekijöistä. Tulokset viittaavat siihen, että kuntien ulkopuoliset selitykset (kuten lama, talous tai valtion ohjauksen muutos) vaikuttavat vähemmän menojen eroihin kuin usein on ajateltu, ja kunnan sisäiset tekijät (politiikka, rakenteet, paikallinen toimintakulttuuri) puolestaan vaikuttavat enemmän kuin kunnissa ehkä ajatellaan."
(Simpura 2000)*

Kuntien vaikeudet eivät rajoittuneet pelkästään lamavuosiin. Lamavuosina kunnat menettivät tulojaan kun verotulot supistuivat ja sosiaaliavustusten tarve kasvoi. Lamavuosien jälkeen verotulot lähtivät kasvuun, mutta valtio supisti omia tulonsiirtojaan kunnille. Kuntien kehitys alkoi myös erilaistua laman jälkeen. Lamavuosina lähes kaikki kunnat olivat olleet yhtä lailla pulassa, mutta laman jälkeen 1990-luvun jälkipuoliskolla talouden nousukausi käynnisti uudelleen maan sisäisen muuttoliikkeen. Uusi maan sisäinen muuttoliike vaikutti palvelukysyntään ja vaikeutti palvelurakenteen ja palvelukysynnän vastaavuutta sekä muuttotappio- että muuttovoittokunnissa. Kuntatasolla suurimmat vaikeudet koettiin kaupunkimaisissa vastaanottajakunnissa, jotka joutuivat investoimaan lisäpalveluihin; näissä kunnissa hyvinvointipalvelujen kysyntä notkahti lamavuosina mutta kääntyi laman jälkeen uuteen kasvuun. Lähtömuuttokunnissa ei tällaisia ongelmia niinkään ollut, vaan ongelmaksi muodostui kysynnän vähentyessä se, että valmista palvelujärjestelmää jouduttiin karsimaan ja suuntaamaan uusille käyttäjäryhmille (Simpura ja Blomster 2000).

Lama ei poistanut sosiaali- ja terveyspalveluiden kohdalta paineita niiden kasvun jatkumiseen. Väestön ikääntymisen ja lääketieteen kehityksen vuoksi palvelujen kysyntä tulee lisääntymään. Siksi ei voidakaan sanoa yksiselitteisesti tapahtuiko 1990-luvulla palvelupolitiikassa pysyvä muutos vaikka onkin selvää, että lama aiheutti pitkäaikaisen muutoksen.

*"On myös vaikea esittää mitään varmaa siitä, onko sosiaali- ja terveyspalvelupolitiikassa tapahtunut pysyvä muutos, vai alkaako esimerkiksi menojen ja henkilökunnan kasvu uudelleen yleisen taloudellisen kasvun jälkijunassa. Uusia perustarpeita tunnustetaan kaiken aikaa, ja niitä on kirjattu myös politiikka-asiakirjoihin, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisiin suunnitelmiin."
(Lehto ja Blomster 1999)*

Välittömästi laman jälkeen valtion kuntiin kohdistamat säästötoimet estivät sellaisen taloudellisen pelivaran syntyminen, joka olisi mahdollistanut paluun entiseen, lamaa edeltäneeseen nopean kasvun kauteen. Laman aiheuttamat julkisen talouden rajoitukset tuntuivat selvästi vielä vuosina 1994-2000.

Palvelupolitiikassa tapahtui syvä notkahdus, joka ei kuitenkaan johtanut perusteellisempaan suunnanmuutokseen tai käänteeseen.

Suomi ja Ruotsi

Miten Suomen sosiaali- ja terveystalouden palvelujärjestelmä selvisi verrattuna vastaaviin lamajaksoihin Ruotsissa ja muissa maissa? Molemmat maat selvisivät loppujen lopuksi kriisistä tavalla, jota on kutsuttu menestystarinaksi. Kummassakin maassa kriisi koetteli syvästi myös sosiaali- ja terveystalouden palvelujärjestelmää, vaikkakaan se ei tähänastisten tutkimusten valossa romuttanut niiden tasoa eikä perusrakennetta (Lehto et al. 1999, SOU 3:2000). Myös Ruotsissa toteutettiin 1990-luvun aikana mittavia julkista taloutta tasapainottavia toimia. Ruotsissa säästöohjelma ajoittui kuitenkin eri tavalla kuin Suomessa; Ruotsissa säästöt alettiin vasta laman jälkeen vuonna 1994. Siten säästöt eivät syventäneet talouskriisiä pahimman laman aikana, vaikka säästötoimet hidastivatkin laman jälkeistä talouden toipumista. Julkisen talouden tasapainoa parantavien toimien suuruusluokka oli molemmissa maissa samanlainen, yhteensä noin 8 prosenttia bkt:sta. Suomessa säästöt kohdistuivat lähes kokonaan hyvinvointivaltioon. Ruotsissa ei tukeuduttu pelkästään menojen leikkauksiin vaan myös veroja korotettiin. (Kautto 2000)

Suomessa Ruotsin viivyttely julkisen talouden tasapainottamisessa herätti kummastusta:

"Lähes kaikki maat ovat joutuneet tinkimään viime vuosina palvelutasostaan, ja ne maat, jotka ovat tässä viivytelleet, niillä tehtävä on varmasti vielä edessä. Esimerkkinä mainittakoon Ruotsi, jossa julkiset menot suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat edelleen yli kymmenen prosenttiyksikköä meitä suuremmat. Samoin julkisen sektorin velkaantumistaso on Suomea korkeampi. Ruotsin esimerkki osoittaa, kuinka vaikeata hyvinvointivaltion perusteisiin puuttuminen todellisuudessa on ja kuinka herkästi markkinavoimat reagoivat julkisen velannoitteen kasvun." (Viinanen, 1994)

Kautto (2001) on vertaillut lasten päivähoidon ja vanhustenhuollon muutoksia Suomessa ja Ruotsissa 1990-luvulla. Hänen loppupäätelmänsä mukaan Suomen ja Ruotsin vertailu näyttäisi osoittavan, että resurssien leikkaukset vanhustenhuollossa ja lasten päivähoidon osalta olivat julkistalouksien heikkenemiseen verrattuna maltilliset. Suoria resurssivähennyksiä korvattiin lisäämällä työntekijöiden suhteellista työtaakkaa sekä nostamalla asiakkaiden maksuosuuksia.

Palvelujen kattavuuden osalta kummassakin maassa vanhustenhuollon kehitys poikkesi lasten päivähuollon kehityksestä: etenkin vanhusten kotipalveluja vähennettiin ja kohdennettiin voimakkaasti, samalla julkisia lasten päivähoito-

palveluja lisättiin. Vanhusten palvelujen supistuksen arvellaan kompensoituneen osin omaisten kasvaneella vastuulla sekä sillä, että kaupalliset ja eikaupalliset muut palvelutuottajat lisäsivät panostustaan. Vanhustenhuollossa julkis palveluvaltaisuus näyttäisi siis vähentyneen. Vaikka palveluja lisättiin jälleen 1990-luvun loppupuolella, lamaa edeltäneelle kasvu-uralle ei kummassakaan maassa palattu. Ruotsissa lasten julkisen päivähoiton edelleen jatkunut laajeneminen sai Suomea enemmän rinnalleen myös kasvavan määrän yksityisiä palveluntarjoajia. Kauton mukaan vanhustenpalvelujen supistaminen molemmissa maissa merkitsi poikkeamista pohjoismaisesta universalismi-ideaalista, kun taas lasten päivähoitossa tapahtunut kasvu viittasi pohjoismaisten ideaalipiirteiden säilymiseen, jopa vahvistumiseen. Päivähoiton kasvattaminen voidaan nähdä myös osana kannustinpolitiikkaa, jolla pyritään kasvattamaan työvoiman tarjontaa,

Kautto kiinnittää huomiota siihen, että pinnalta katsoen näiden palvelumuotojen kehitys 1990-luvun loppupuolella oli Suomessa myönteisempää kuin Ruotsissa. Tämä voi kuitenkin olla näköharhaa, jossa ovat mukana maitten lähtötasoerot ja muutosten erilainen ajoittuminen vuosikymmenen lopulla. Joka tapauksessa Suomi oli edelleen 1990-luvun kaikkien muutosten jälkeenkin Ruotsia jäljessä palvelutarjonnan resurssoinnin ja kattavuuden osalta, ja lasten päivähoiton alueella ero maiden välillä vain kasvoi Ruotsin hyväksi.

Politiikan ja poliittisten valintojen merkitys on suuri varsinkin kriisiaikoina. Suomea on hyvä verrata Ruotsiin, joka kävi läpi samantyyppisen talouskriisin kuin Suomikin. Ruotsin tekemät osin samanlaiset ja osin erilaiset valinnat osoittavat, että erilaiset valinnat ovat mahdollisia. Myös Ruotsi joutui finanssipolitiikassaan tunnustamaan tarpeen tasapainottaa suureksi kasvanut julkisen talouden alijäämä. Julkisen talouden tasapainotuksen ajoitus ja keinot valittiin Ruotsissa kuitenkin toisin kuin Suomessa. Säästöt ajoituivat nousukauteen ja osa tasapainotustarpeesta katettiin veronkorotuksilla, toisin kuin Suomessa. Osin näiden politiikkavalintojen seurauksena lama oli Suomessa syvempi. Kaiken kaikkiaan Suomi ylsi kuitenkin 1990-luvun aikana parempaan taloudelliseen kasvuun kuin Ruotsiin; syvästä lamasta huolimatta vuosikymmenen keskimääräiseksi talouskasvuksi tuli Suomessa 2,2 prosenttia vuodessa ja Ruotsissa 1,8 prosenttia. Ruotsissa taas laman sosiaaliset kustannukset ja työttömyyden nousu jäivät vähäisemmiksi kuin Suomessa. Vuonna 2000 Suomen työttömyysaste oli vielä yli 9 prosenttia kun taas Ruotsissa avoin työttömyys aleni jo 4 prosenttiin. Määrätietoisien joskin myös tehottomaksi moititun työvoimapolitiikan ansiosta Ruotsiin ei syntynyt samanlaista pitkäaikaistyöttömyyttä kuin Suomeen. Ruotsin avoin työttömyys oli koko 1990-luvun ajan vain noin puolet Suomen vastaavasta luvusta. Ruotsissa ei myöskään koettu vastaavaa tuloerojen kasvua.

9.2 Hyvinvointivaltioon kohdistettu kritiikki

Kriisitietoisuuden kasvu

Lamavuosina ja vielä laman jälkeenkin Suomessa toteutettiin politiikkaa, jolla leikattiin julkisia menoja. Kansalaisten arvostama hyvinvointivaltio joutui laihdutuskuurille. Herää kysymys mikä teki tällaisen muutoksen mahdolliseksi:

"Kuinka on mahdollista saada poliittisesti ja vieläpä väestön hiljaisella tuella läpi näin voimakas saneeraus? Eräs vastaus tarjoutuu vuosia toistetusta väitteestä, jonka mukaan hyvinvointivaltion hallittu leikkaus on paras lääke hyvinvointivaltion säilymisen puolesta"
(Heikkilä 1997)

1990-luvun pulapolitiikka edellytti kriisitietoisuutta ja luottamusta siihen, että toimien lopullinen tarkoitus oli hyvinvointivaltion tulevaisuuden turvaaminen. Kriisitietoisuus on eri asia kuin hyvinvointivaltion kannatus. On johdonmukaista kannattaa hyvinvointivaltiota mutta samalla pakon edessä hyväksyä säästötoimet ja odottaa aikojen parantumista, jolloin voitaisiin jälleen vanhalle uralle palata. Julkusen (2001) mukaan 1990-luvun alkupuolen akuutti budjetti- tai rahoituskriisi tarjosi oikean hetken leikkauksille. Arkikokemuksen perusteella ihmisten oli helppo uskoa päättäjien vakuuttelut siitä, että velaksi ei voida elää. Tällöinkin leikkaukset oli kuitenkin perusteltava hyvinvointivaltion säilyttämisellä, ei purkamisella. Suomessa lama ja rahoituskriisi antoivat päättäjille mandaatin toteuttaa kansalaisten vaikeasti hyväksymiä muutoksia. Ilman lamaa ja rahoituskriisiä leikkaukset eivät olisi menneet läpi, kuten vuosien 1989-90 kokemukset osoittavat - tuolloinhan Holkerin hallitus yritti jarruttaa julkisten menojen kasvua mutta törmäsi voimakkaaseen vastarintaan (vrt. Ranki 2000, ks. myös Forma 1998). Talouskriisin puhkeaminen loi uutta uskottavuutta näille vaatimuksille. Valtiontalouden alijäämä kasvu pakotti kaikki tahot suhtautumaan vakavasti julkisen talouden kysymyksiin. Samalla kun säästöpolitiikkaa alettiin käynnistää, hallitus ja valtiovarainministeriö korostivat, että säästöt olivat välttämättömiä hyvinvointivaltion pelastamiseksi. Siten hyvinvointivaltiota karsivissa säästöissä ei katsottu olevan kyse hyvinvointivaltion purkamisesta vaan sen olemassaolon turvaamisesta. Tällainen perustelu toimikin yllättävän pitkään. Kansantalouden pahin kriisi oli ohitse jo vuonna 1994. Valtion velka jatkoi kuitenkin kasvuaan vuoteen 1998 asti, joten velan kasvua voitiin käyttää perusteluna säästöpolitiikalle lähes koko vuosikymmenen ajan. Suuret alijäämät kasvattivat myös valtion velan niin suureksi, että säästöpolitiikkaa voitiin hyvin perusteella velan suuruudella ja sillä, ettei ollut sopivaa jättää suurta velkaa tulevien sukupolvien maksettavaksi. Suomalaisissa keskusteluissa ei juurikaan saanut painoa se tosiseikka, että Suomen julkinen velka oli koko 1990-luvun ajan pienempi kuin teollisuusmaissa keskimäärin, ja julkisen talouden alijäämäkin ylitti EU:n keskiarvon vain yhtenä vuonna. Muihin maihin verrattuna Suomessa ei siten ollut mitään erityisen vakavaa julkisen talouden kriisiä.

Toteutuneilla alijäämä- ja velkaluvuilla Suomessa onnistuttiin kuitenkin saamaan aikaan kriisitietoisuus ja hyväksyntä säästöille - saavutus, jota muiden maiden valtiovarainministerit voivat vain kadehtia.

Ilmosen (1993) mukaan julkisuuden tuottama lamapuhe osallistui taloudelliseen vaihtoehtottomuusdiskurssiin ja tuki sitä. Valtiovallan ratkaisut esitettiin ainoina oikeina ja kansalaisten rooliksi jäi alistuminen. Lamapuhe lietsoi sellaista kriisipsykologiaa, joka korostaa kansalaisten alamaisuutta oikean tai vääjäämättömän politiikan edessä. Monet lähteet osoittavat, että myös päättäjät olivat aidosti omaksuneet kriisitietoisuuden. Lamapuheessa ei siten ollut kyse mistään tietoisesta kansalaisten huijaamisesta. Päättäjien ajatusmaailmassa lama tulkittiin usein osana suurta kansainvälistä muutosprosessia, josta Suomi ei voi eristäytyä. Talouskriisi merkitsi välttämättömyyttä sopeutua muuttuneisiin olosuhteisiin.

Kuntakohtaiset tapaustutkimukset kertovat, miten lamavuosina käytetyt puhutavat ovat voineet olla paljon väkevämpiä kuin mihin olojen ja rahojen todelliset muutokset olisivat antaneet aihetta. Poliittikkaa ei tehdä vain pelkien numeroiden varassa: politiikka on ennen kaikkea puhetta ja mielikuvia, joita tarvitaan muutosten aikaansaamiseksi. Heikkilä ja Rastas (2000) toteavat tutkimuksessaan, että ylilyövätkin puheet ovat olleet tarpeen riittävän kriisitietoisuuden aikaansaamiseksi, jotta pystyttäisiin ripeisiin sopeutustoimiin. Osin kriisitietoisuuden ansiosta laman vaikutukset eivät jääneet lyhytkestoiseksi notkahdukseksi, vaan useimmissa tutkituista kunnista nopeasti päätöksentekoon viedyt talouden tervehdyttämishjelmat olivat edelleen käynnissä, vaikka lamasta on jo kulunut 5 - 7 vuotta.

Heikkilä ja Rastas katsovat tämän tukevan käsitystä, jonka mukaan lamaan aikaisten sopeutustoimien tarkoituksena oli saada aikaan pysyvämpi käänne sosiaalitoimen menojen kehityksessä. Kuntien väliset erot eivät kovin pitkälle selittyneet laman tai valtionosuusuudistuksen kaltaisilla ulkoisilla tekijöillä. Tärkeämpi saattoi olla paikallisen politiikan rooli. Samalla tavalla kuin lama antoi vauhtia valtakunnan tason järjestelmäsopeutukselle ennen lamaa sovittujen tavoitteiden suuntaan, tarjosi se myös kuntien omille toimille perusteluja ja mielikuvavoimaa, jota saattoi käyttää muihinkin tavoitteisiin kuin vain välittömään lamasopeutukseen.

Kannustimet korostuvat

Tulonsiirtojen leikkausten taustalla olivat Suomen tapauksessa ensi sijassa fiskaaliset syyt eli tarve säästää. Nämä korostuivat erityisesti laman alkuvaiheessa, vuosina 1991 - 1992. Säästöpolitiikan alkutaipaleella keskeisiä perusteluja olivat kriisitietoisuus ja akuutista julkisen sektorin rahapulasta kummunnut säästötarve. Laman pitkittyessä ja työttömyyden muuttuessa yhä pysyvämmäksi ilmiöksi alkoi julkisuudessa vähitellen esiintyä myös

argumentaatiota, jonka mukaan lamassa ja työttömyydessä olikin itse asiassa kyse talouden ja erityisesti hyvinvointivaltion rakenteellisesta kriisistä ja puutteellisista työllistymisen kannustimista. Hyvän kiteytyksen tällaisesta, kriisin rakenteellisia tekijöitä painottavasta ajattelusta tarjoaa aikanaan paljon kohua herättänyt Seppo Lindblomin poleeminen puheenvuoro:

*"Velalla rakennettu hyvinvointivaltio ja reformijärjestelmä on tunnustettava liian anteliaaksi ja on hyväksyttävä sen purku; palkkaerojen on annettava kasvaa; on kritisoitava ajattelua, joka uskottelee, että korkea työllisyys voidaan rakentaa taloudelle, joka on kerran ehtinyt luhistua rakenteeltaan."
(Lindblom 1994/Uimonen 1998)*

Tällainen ajattelu sai jonkin verran myös laajempaakin kaikupohjaa, vaikkei hyvinvointivaltion kannatus horjunutkaan. Sen sijaan työttömyyden kasvun pysähtyminen ja työllisyyden kääntyminen kasvuun muutti vähitellen työssäkäyvien asenteita työttömiä kohtaan. Sanna Valtosen mukaan kansalaiset paljolti median tukemina ensin kokivat "hädän yhteisyyden" **massatyöttömyyksiin** ja leipäjonoineen. Ei ollut "sopivaa" kuluttaa, kun muut kärsivät. Työttömiä ei myöskään alkuvaiheessa syyllistetty työttömyydestä. Vähitellen tämä solidaarisuus kuitenkin alkoi haihtua ja ärtymys sosiaaliturvan väärinkäyttäjistä voimistui ja **kuluttajakansalaisuus** nosti päätään, taaskin median tuella (Valtonen/Moring et al. 1999). Media alkoi raportoida ylimitoitetusta sosiaaliturvasta ja **työhaluttomista** työttömistä. Ajatus veronmaksajien rahoilla elävistä laiskureista ei tietenkään innostanut työssäkäyvää väestöä, jota painoi kiristynyt työtahti ja entistä raskaammat verot.

Sosiaaliturvakritiikki sai selkeän muodon 1990-luvun puolivälissä, kun hieman ennen vuoden 1995 eduskuntavaaleja heräsi suuri kannustinloukkukeskustelu. Keskustelun viritti kollektiivinen ymmällään olo pitkittyvän suurtyöttömyyden edessä ja samanaikainen oivallus siitä, että joissain tapauksissa työttömiä joutuneilla pieni- tai jopa keskituloisilla kotitalouksilla saattoi olla edessään lähes 100 prosentin efektiivinen marginaaliveroaste, mikä teki uudelleen työllistymisen ainakin lyhyellä tähtämellä kannattamattomaksi. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa toimeentulotukinormit takaavat joissain tilanteissa niin korkean nettotulojen tason, ettei vastaavaa ole mahdollista saavuttaa pienipalkkaisessa tai edes keskipalkkaisessa työssä. Loukku perustuu siihen, että työtä tekemätön perhe saa täyden elatuksen ja asumiskustannusten korvauksen yhteiskunnalta. Jos taas perhe alkaa ansaita tötuloja, se menettää ensin toimeentulotuen ja sitten asteittain asumistuen ja samalla lasten päivähoitomaksut alkavat nousta. Jotta töihin menosta olisi taloudellista hyötyä, on tötulojen oltava kohtalaisen suuret. Matti Virén (1994) oli ensimmäisiä, jotka kirjoittivat sosiaaliturva- ja verojärjestelmään sisäänrakennetuista kannustinloukuista ja kohtuuttomuuksista - tosin ilman arviota siitä, kuinka moni kotitalous todellisuudessa

tällaisessa loukussa oli. Myöhemmissä empiirisessä tutkimuksessa kannustinloukkuja pystyttiin todentamaan ja ilmiön laajuutta arvioimaan. Kannustinloukut näyttivät keskittyvän pienituloisille perheille, joilla oli päivähoitoikäisiä lapsia. Merkittävin yksittäinen loukkuu pahentava tekijä oli päivähoitomaksujen jyrkkä porrastus tulojen kasvaessa.

Sosiaalipolitiikan kannalta merkittävin seuraus työttömyydestä ja kannustinloukkukeskustelusta oli se, että sosiaalipoliittisia kysymyksiä ja järjestelmiä alettiin arvioida taloudellisen tehokkuuden ja kannustavuuden näkökulmasta aiempien idealistisempien ja ohjelmallisempien näkökulmien sijasta. Kun hyvinvointijärjestelmiä 1970- ja 1980-luvuilla rakennettiin, huomiota kiinnitettiin lähinnä niiden hyvinvointia kasvattavaan ja yhteiskunnallisia eroja kaventavaan vaikutukseen. Järjestelmien kannustavuudesta eli niiden vaikutuksesta työvoiman tarjontaan ei kannettu huolta. Toisaalta järjestelmä näytti toimivan hyvin, koska 1980-luvulla työllisyys oli korkealla tasolla.

1990-luvulla tehty kannustinloukkututkimus osoittikin, että vaikka loukut olivat todellisuutta ei niillä ollut suurta merkitystä työttömyyden kannalta. Sen sijaan niiden voi katsoa murentaneen tulonsiirtojärjestelmän legitimitettiin. Ne käynnistivät myös Lipposen ensimmäisen hallituksen kaudella uudistustyön, jossa päivähoitomaksujen porrastusta lievennettiin ja pienten tulojen verotusta kevennettiin. Toimilla lisättiin pienipalkkaisen työn houkuttelevuutta suhteessa työttömyyteen.

Uusliberaalit tendenssit

1990-luvulla muotoutui kansainvälisissä asiantuntijaorganisaatioissa eräänlainen uusi konsensus siitä, millaista on hyvä talouspolitiikka ja miten talouksia pitäisi uudistaa. Tämän konsensuksen mukaisia suosituksia kansallisvaltioille ovat sittemmin janelleet teollisuusmaiden yhteistyöorganisaatio OECD, Kansainvälinen Valuuttarahasto IMF ja myöskin EU:n komissio. Poliittika-suositusten taustalla oli huoli kasvavasta työttömyydestä ja julkisen talouden ongelmista, jotka olivat 1980- ja 1990-luvuilla tyypillisiä monille Länsi-Euroopan maille. Edustava esitys tällaisesta ajattelusta on OECD:n julkaisema suuri työllisyysraportti, The OECD Jobs Study (1994). Tämän markkinareformistisen näkemyksen mukaan korkea työttömyys ja julkisen talouden ongelmat eivät johdu niinkään makrotalouden kehityksestä tai harjoitetusta kireästä rahapolitiikasta vaan ovat suurelta osin luonteeltaan rakenteellisia ongelmia, jotka johtuvat erilaisista institutionaalisista jäykkyyksistä. Näitä taas ovat ay-liike ja työehtosopimusten yleissitovuus, kannustamaton eli liian hyvä sosiaaliturva sekä liian korkeat verot. Työttömyyden alentamiseksi on siksi tarpeen joustavoittaa työmarkkinoiden toimintaa, hajauttaa palkanmuodostusta lähemmäksi yksilötasoa, lisätä palkkaeroja, keventää verotusta, yksityistää julkisia toimintoja ja leikata sosiaaliturvaetuksia. Näin halutaan parantaa työn teon kannustimia. Samansuuntaisia ajatuksia löytyi 1990-luvulla melkein

kaikista mainittujen organisaatioiden julkaisuista, hallitusten ja etujärjestöjen tavoiteohjelmista ja talouslehtien kirjoittelusta. Säännöllisesti ilmestyvässä maakatsauksissaan OECD tarjoi näitä suosituksia jatkuvasti useimmille jäsenmailleen. Esimerkiksi Suomen osalta OECD katsoi vuonna 1996, että rakenteellinen työttömyys on 13 prosenttia ja että työttömyyden alentaminen tämän tason alapuolelle ei ole mahdollista taloudellisen kasvun avulla ilman rakenteellisia uudistuksia.

Monet ekonomistit olivat jo pitkän aikaa käyneet kriittistä keskustelua hyvinvointivaltiosta. Hyvinvointivaltioiden kannustinjärjestelmien kestävyyskriittisesti suhtautuneita puheenvuoroja ovat esim. Lindbeck (1995 ja 1997) sekä Olson (1982, 1995). Alun perin kritiikki alkoi Yhdysvalloissa jo 1970-luvulla mutta vähitellen kasvavien taloudellisten ongelmien myötä kritiikki sai sijaa myös eurooppalaisessa keskustelussa. Pitkäaikainen suurtyöttömyys ja politiikan painopisteen siirtyminen konservatiiviseen suuntaan 1980-luvulla loivat sosiaalisen tilauksen kritiikille, jonka mukaan hyvinvointivaltiot rapauttavat vähitellen talouden terveet kannustimet ja johtavat jatkuviin menonlisäys-paineisiin ja lopulta rahoituskriiseihin. 1990-luvun alussa Länsi-Eurooppaa ja erityisesti Suomea ja Ruotsia (kaikkien hyvinvointivaltioiden äitiä!) koetellut talouskriisi antoi lisää aineksia hyvinvointivaltiokritiikille. Taloudellisten ongelmien katsottiin olevan osoitus siitä, että hyvinvointivaltioiden kyky jatkaa taloudellista kasvua olisi lopahtanut.

Myös Suomessa lama ja porvarihallitus loivat tilaa tällaiselle keskustelulle. Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVA, joka Suomessa toimii eräänlaisena yritysmaailman think tank -laitoksena, julkaisi poleemisen raportin, jossa hyvinvointivaltio tuomittiin vanhakantaiseksi ja joustamattomaksi:

*"...hyvinvointijärjestelmämme on maailman mittakaavassa vakavia heikkouksia; niihin on puututtava, jos Suomi haluaa jatkaa elinvoimaisena ja itsenäisenä kansakuntana."
(EVA 1994)*

Raportti katsoi kuten monet muutkin laman olevan luonteeltaan rakenteellinen kriisi. Mitä sitten olivat nämä rakenteelliset heikkoudet, jotka olivat ajaneet Suomen talouden turmioon?

"Osasy siihen, että ajauduimme syvälle lamaan, oli julkisen sektorin tähänastisessa toimintatavassa ja julkisen sektorin suuruudessa. Julkisen sektorin suuruus ja nykyinen toimintatapa pakottavat kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen ankaraan verotukseen. Se estää uudistumisen. Valtion ja kuntien ylikorostunut rooli toimintojen säätelijänä ja valvojana rajoittaa yrittämistä, mikä myös pitkittää talouden vaikeuksia. Julkinen sektori on laajuutensa ja laitosisuutensa vuoksi osavastuussa lamasta. Entisenlainen

hyvinvointiyhteiskunta ja siihen liittyvä suuri julkinen sektori kuuluvat menneisyyteen."
(EVA1994)

Vielä seuraavana vuonna EVA yritti ajaa samaa asiaa:

"Kun olemme pyrkinneet takaamaan korkean hyvinvointipalvelujen ja kulutusmahdollisuuksien tason, valtio on velkaantunut raskaasti. Nyt on pakko keventää julkista velkaa ja veronmaksajien kuormaa."
(EVA 1995)

Hyvinvointivaltioihin kohdistettu kritiikki perustui pitkälle 1990-luvun lamaan ja siitä seuranneeseen työttömyyteen. Surkeiden kasvu- ja työllisyyslukujen perusteella oli helppo väittää hyvinvointivaltioiden epäonnistuneen ja muutoksen edellyttävän syvällisiä uudistuksia. Vuoden 2000 näkökulmasta katsottuna 1990-luvun puolivälin kiivain hyvinvointivaltiokritiikki vaikuttaa kuitenkin yliampuvalta ja ainakin osin perusteettomalta. 1990-luvun jälkipuoliskon voimakas taloudellinen kasvu kaikissa Pohjoismaissa pakotti muuttamaan arvioita niiden talouksien toimintakyvystä. Vuonna 2000 Pohjoismaat ja muutamat muut pienet eurooppalaiset hyvinvointivaltiot olivatkin jälleen ongelmallisia tapauksia markkinaliberalistisen näkemyksen todistusvoiman kannalta. Pohjoismaille - erityisesti Tanskalle ja Ruotsille - olivat edelleen tyypillisiä korkeat verot ja tulonsiirrot sekä suuri julkinen sektori. Siitä huolimatta työhönosallistumisaste ja työllisyysaste olivat muihin maihin verrattuina varsin korkeita ja taloudellinen edistys kaikin puolin kiitettävää. Suomen ja Ruotsin elpyminen lamasta oli ollut odottamattoman nopeaa. Työttömyys oli ongelma enää vain Suomessa, missä harjoitettu talous- ja sosiaalipolitiikka oli ollut kaikkein ankarinta.

Pohjoismaiden voi sanoa muodostavan anomalian perinteiseen talousteoriaan perustuvan näkemyksen kannalta. Eivätkö verot olekaan aina pahasta? Miten hyvä taloudellinen kehitys on mahdollista hyvinvointivaltioissa vaikka sen ei teoriassa pitäisi olla? Osin toimintakyvyttömiksi leimatut hyvinvointivaltioiden taloudet elpyivät uudelleen 1990-luvun jälkipuoliskolla ja lopullisten tuomioiden julistaminen osoittautui ennenaikaiseksi. Eri maiden välinen vertailu näyttää taas osoittavan, että tuloja tasaava hyvinvointivaltio ja laaja julkinen sektori ei välttämättä merkitse heikkoa työllisyyttä. Järjestäytyneiden työmarkkinoiden toiminnassa ja tasaisessa palkkajakaumassa on ollut myös tehokkuutta edistäviä piirteitä (ks. myös Väyrynen 1999 ja Kosonen & Simpura 1999).

Työkeskeiseen sosiaalipolitiikkaan

Eräänlaisena kompromissina tai synteessinä toisaalta 1990-luvun puolivälin hyvinvointivaltiokritiikistä ja kannustinloukkukeskustelusta ja toisaalta hyvinvointivaltion vahvasta kannatuksesta muotoutui uusi yhteiskuntapoliittinen

strategia, jonka Lipposen ensimmäinen hallitus omaksui. Laman aikana Ahon hallitus joutui pitkälti reagoimaan päällekaatuviin ongelmiin. Sen toimintalinjaksi muotoutui teollisuuden intressien edistäminen ja pyrkimys valtiontalouden tasapainottamiseen säästöjen avulla. Hyvinvointivaltiokritiikki soveltui hyvin näihin tarpeisiin mutta kritiikki ei saanut vastakaikua äänestäjiltä.

Ahon hallitukselle tappiollisten vuoden 1995 eduskuntavaalien jälkeen uudeksi linjaukseksi tuli työllisyyden parantaminen ja hyvinvointivaltion uudistaminen ja julkisen talouden tasapainottaminen työllisyystavoitetta edistävällä tavalla. Suunnanmuutos oli jo edellisenä vuonna saanut voimakasta tukea uudelta presidentiltä. Sosiaalipolitiikassa muutos merkitsi siirtymää pois passiivisesta eli ansioista riippumattomasta perusturvasta kohti ansiosidonnaista turvaa ja julkisten palvelujen kehittämistä. Tällainen linjaus oli myös ay-liikkeen etujen mukainen mikä oli tietysti tärkeää, koska ay-liikkeen tuki maltilliselle tulopolitiikalle oli olennainen osa **sateenkaarihallituksen** vakauserityksiä.

Suomessa 1990-luvun puolivälissä tehdyt valinnat eivät tietenkään olleet ainutlaatuisia. Samansuuntaisia ajatuksia sisältyi mm. brittiläisen sosiologin Anthony Giddensin (1998;1999) 1990-luvulla kehittelemään niin sanottuun 'kolmannen tien sosiaalipolitiikkaan'. Giddens (2001) on tiivistänyt kolmannen tien politiikan kehukset seuraavasti:

- Julkinen sektori on uudistettava, sen kokoa ei tule kasvattaa, poliittista apatiaa pitää vähentää ja korruptio on kitkettävä.
- Kansalaisyhteiskunnan roolia on korostettava.
- Oikeudet tulee kytkeä velvollisuuksiin.
- **Tasa-arvoisen** yhteiskunnan tavoitteesta ei tule luopua.
- Tavoitteena tulee olla täystyöllisyyden yhteiskunta.
- Sosiaali- ja talouspolitiikka tulee kytkeä toisiinsa.
- Hyvinvointivaltio on uudistettava.
- Rikollisuuden vastainen politiikka on aktivoitava.
- Ympäristökriisin vastaista politiikkaa on kehitettävä.
- Vastuulliselle kapitalismille on luotava kehukset.

Suomen voi sanoa olevan jo varsin pitkällä omassa kolmannen tien politiikassaan. 1990-luvulla julkisen sektorin kasvua rajoitettiin niin, että sen osuus kokonaistuotannosta palautui takaisin lamaa edeltäneelle tasolle. Oikeuksia alettiin kytkeä velvollisuuksiin liittämällä työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen tiukkoja vaatimuksia työ- tai koulutuspaikkojen vastaanottamisesta. Sosiaalipolitiikka muuttui osin alisteiseksi talouspolitiikalle.

Samalla kun uusi sosiaalipolitiikka piti edelleen tärkeänä hyvinvointivaltioideologian vanhaa **tasa-arvotavoitetta**, ei tuloerojen tasoittamiseen kuitenkaan enää pyritty ensisijassa sosiaali- tai veropolitiikan keinoin. Laman jälkeen avainasemassa tuloerojen tasoittamisessa olivat työhön osallistumisen lisääminen ja osaamiserojen kaventaminen koulutuksen avulla sekä syrjäytymisen ehkäiseminen työvoimapolitiikan avulla. Tältä kannalta tärkeä tuloerojen syntymistä ehkäisevä **politiikka** voi olla esim. perusopetuksen parantaminen.

Suomi ei ollut näissä muutoksissa yksin. Työllisyysasteen nostosta tuli 1990-luvun jälkipuoliskolla keskeinen osa yleiseurooppalainen strategia. Työllistymistä tuetaan eri tavoin ja siihen kannustetaan jopa pakkokeinoin. Esimerkiksi Hollannissa, Tanskassa ja Ruotsissa viranomaiset osoittavat aktiivisesti työpaikkoja pitkäaikaistyöttömille. Samaan on pyritty myös Britanniassa ja Yhdysvalloissa, missä ollaan pitkälti siirrytty ns. **workfare-järjestelmään**, missä tulonsiirtojen saannin edellytys on osallistuminen työhön tai koulutukseen. Tällaista työkeskeistä ajattelua voidaan hyvinvointinäkökulmasta myös kritisoida köyhiä alistavana. Esimerkiksi Beck (2000) ja Grey (1998) pitävät aktivoivaa pakkotyöllistämistä köyhien simputtamisena, mitä se tietysti jossain määrin onkin. Emansipatorinen kritiikki unohtaa kuitenkin helposti, että samalla tavalla piinataan useimpia työssäkäyviä.

Työllisyystavoitteiden saavuttaminen edellyttää talouspolitiikkaa, jolla vaikutetaan sekä työvoiman kysyntään eli työpaikkoja luovien yritysten kannustimiin että työvoiman tarjontaan eli työtä vailla olevien työllistymisen kannustimiin. Erityisen ongelman muodostavat pitkäaikaistyöttömät, jotka eivät kelpaa työnantajille ja joiden kohdalla syrjäytymis- ja köyhyysriski on suurin. Korkean työllisyysasteen saavuttaminen edellyttää paitsi onnistunutta makrotalouspolitiikkaa - missä Euroopassa enimmäkseen epäonnistuttiin 1980- ja 1990-lukujen aikana - myös työhön kohdistuvan verotuksen kohdennettua keventämistä ja mahdollisesti myös pitkäaikaistyöttömien subventoitua tukityöllistämistä tai velvoitetyöllistämistä.

Suomen makrotalouspolitiikkaa voi raha- ja valuuttakurssipolitiikan osalta pitää ekspanstiivisena siitä lähtien, kun kiinteän valuuttakurssin tavoitteesta luovuttiin syksyllä 1992. Finanssipolitiikka puolestaan lakkasi olemasta kiristävää sen jälkeen, kun vuosien 1992 - 1997 päätösperäiset säästötoimet oli tehty. Työllistymistä pyrittiin tukemaan myös vaikuttamalla kannustimiin. Vuosina 1996 - 2000 kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä laajennettiin useaan otteeseen ja päivähoitomaksujen tulosidonnaisuutta muutettiin. Samaan aikaan palkat ja etenkin verojen jälkeiset nettopalkat nousivat suhteellisen ripeästi kun taas tulonsiirrot jäädytettiin reaalisesti ja joissain tapauksissa myös nimellisesti. Tuloksena oli työstä saatavien nettoansioiden ja työttömyys- ja toimeentuloturvan välisen eron kasvu, mikä johti niin sanottujen kynnyispalkkojen alenemiseen. Parantuneilla kannustimilla näytti olevan myös vaikutusta, vaikka

sitä lieneekin monesti liioiteltu. Laine ja Uusitalo (2001) esittävät arvion, jonka mukaan 1990-luvun jälkipuoliskolla toteutettu kannustimien lievä parantaminen kasvatti työvoiman tarjontaa n. 30 000 hengellä eli 1,5 prosentilla.

10 Elintaso, tuloerot ja köyhyys 1990-luvulla

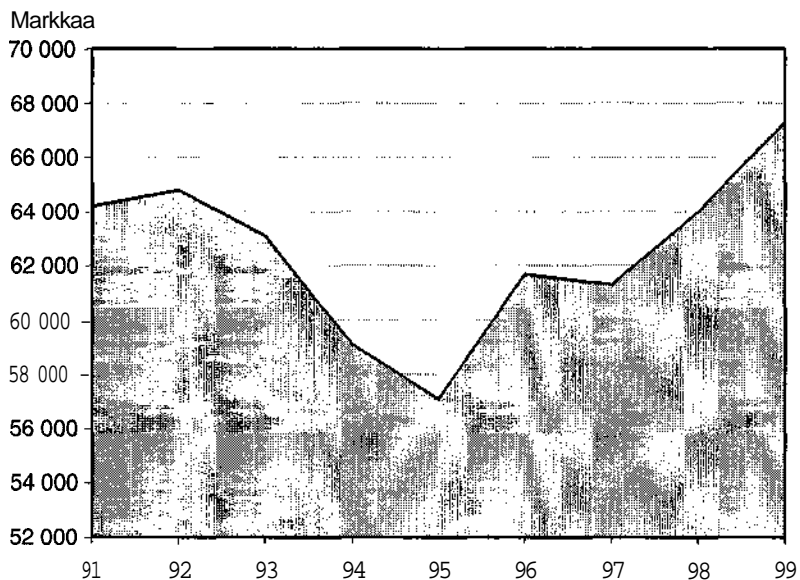
10.1 Mitä 1990-luvulla tapahtui suomalaisten elintasolle

Ostovoiman kehitys

Lama alensi suomalaisten elintaso. Kyseessä ei ollut mikään lyhytaikainen notkahdus vaan elintason lasku lamaa edeltäneen tason alapuolelle kesti useita vuosia. Muutos johtui kotitalouksien ostovoiman eli käytettävissä olevien reaalityulojen laskusta. Elintason eli kotitalouksien taloudellisen hyvinvoinnin kannalta keskeisessä asemassa ovat nimenomaan käytettävissä olevat tulot. Ne muodostuvat tuotannontekijätuloista, tulonsiirroista ja maksetuista veroista. Palkka-, yrittäjä- ja omaisuustuloista muodostuvat tuotannontekijätulot. Kun mukaan lasketaan saadut tulonsiirrot, kuten eläkkeet, sairausvakuutuskorvaukset ja työttömyysavustukset, niin saadaan bruttotulot. Kun bruttotuloista vähennetään maksetut välittömät verot, saadaan käytettävissä olevat tulot.

Käytettävissä olevien tulojen käsite on elintaso mittaavan taloudellisen hyvinvoinnin kannalta perustelluin vaikka silläkin on omat rajoituksensa. Kotitalouksien erilaiset asumiskustannukset, velkaantuneisuus tai muut hyvin kiinteät menot jäävät huomiotta kun käytettävissä olevia tuloja lasketaan. Siten käytettävissä olevat tulot eivät huomioi korkotason muutosten vaikutuksia eikä ylipäättään velanhoitomenoja, vaikka niillä erityisesti laman aikana oli tärkeä merkitys toimeentulon ja erilaisten perheiden taloudellisen elinvaran kannalta. Laman aikana monet kotitaloudet ajautuivat vaikeaan tilanteeseen koska olivat virittäneet menonsa 1980-luvun lopun odotusten mukaisesti. Laman aikana työttömyys ja alentunut reaalityulotaso heikensivät mahdollisuuksia hoitaa näitä sitoumuksia ja vähensivät muihin menoihin käytettävissä olevia tuloja. Tällaiset toimeentulo-ongelmat eivät näy käytettävissä olevissa tuloissa. Tulokäsite ei myöskään ota huomioon sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa tai julkisten palveluiden asiakasmaksuissa tapahtuneita muutoksia, joilla on kotitalouksien hyvinvoinnin kannalta tärkeä merkitys.

Kuvio 10.1. Käytettävissä olevat tulot henkeä kohti vuoden 1999 hinnoin



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Edellä mainituista puutteista huolimatta jo pelkkä kuvio käytettävissä olevien reaalityulojen kehityksestä 1990-luvulla osoittaa, mistä lamassa oli kotitalouksien kannalta kysymys. Tulot supistuivat noin 12 prosenttia vuodesta 1991 vuoteen 1995 mennessä. Pudotus oli jyrkkä ja se kesti monta vuotta. Tulot palautuivat lamaa edeltäneelle tasolle vasta vuonna 1998. Pudotus on vielä jyrkempi, jos se suhteutetaan muissa teollisuusmaissa samanaikaisesti koettuun nousevaan tulokehitykseen. Suomalaiset kotitaloudet ja suomalaisten aineellinen elintaso jäi lama vuosina selvästi jälkeen muiden maiden kehityksestä.

Taulukko 10.1. Yksityinen ja julkinen kulutus 1990-luvulla

	Yksityinen kulutus	Julkinen kulutus	Kulutusten osuus bkt:sta	Kulutusten osuus potentiaalisesta bkt:sta
1989	4.6	2.2	72.7	72.7
1990	-0.6	4.0	73.4	71.6
1991	-3.8	2.1	77.5	68.6
1992	-4.4	-2.4	77.2	64.5
1993	-3.1	-4.2	75.2	60.6
1994	2.6	0.3	72.8	59.8
1995	4.4	2.0	71.9	60.1
1996	4.2	2.5	72.0	61.2
1997	3.5	4.1	73.8	64.2
1998	4.9	1.7	71.6	64.8
1999	3.6	2.0	71.8	66.2
2000	3.0	0.7	69.5	66.1

Lähde: Tilastokeskus.

Aineellinen elintaso ei muodostu pelkästään yksityisestä kulutuksesta vaan myös julkinen kulutus eli käytännössä julkisten palvelujen käyttö on syytä huomioida, kun arvioidaan elintason ja kulutuksen kehitystä. Lamavuosina yksityinen kulutus supistui noin 13 prosenttia ja julkinen kulutus vajaat 7 prosenttia. Kulutuksen alenemisesta huolimatta kulutusmenojen osuus bruttokansantuotteesta nousi jyrkästi laman alkuvaiheessa vuosina 1990-91. Syyinä tähän oli tietysti samanaikainen bkt:n jyrkkä lasku. Jos kulutusmenojen kehitys suhteutetaan bkt:n potentiaaliseen pitkän aikavälin kasvu-uraan, nähdään kulutuksen jyrkkä suhteellinen supistuminen (taulukon 10.1 oikea reuna). Lukusarja kertoo myös siitä, miten suomalaisten kulutusmenot kehittyivät 1990-luvulla suhteessa teollisuusmaiden keskimääräiseen kehitykseen. Vuoteen 1994 mennessä suomalaisten kulutusmenot supistuivat lähes 20 prosenttia verrattuna normaaliin kehityksuraan, jossa 2,5 prosentin tasainen kasvu olisi jatkunut. Vuosien 1996 - 2000 nopea kulutuksen kasvu auttoi jonkin verran kuromaan kiinni syntyynyttä eroa. Taulukosta on luettavissa myös, että julkisen kulutuksen kasvu oli suhteellisen ripeää vuosina 1995 - 2000, keskimäärin lähes kaksi prosenttia vuodessa.

Funktionaalisen tulonjaon muutos

Vaikka kulutuksen taso heikkeni selvästi vuosina 1991 - 1993 - yhteensä noin 12,5 prosenttia - kulutusmenojen osuus kokonaistuotannosta kasvoi. Tämän jälkeen kulutuksen osuus alkoi supistua. Taustalla vaikutti funktionaalisen tulonjaon muutos. Palkkojen osuus kansantulosta alkoi laskea vuonna 1992 ja tasaista laskua jatkui aina vuoteen 2000 saakka, jolloin tämä suhdeluku oli enää vain 45 prosenttia. Vuonna 1991 palkkatulojen kansantulo-osuus oli

suurimmillaan, noin 60 prosenttia. Korkean suhdeluvun taustalla oli samana vuonna jyrkästi supistunut kansantulo. Äkillisen tuotannon pudotuksen aiheuttamaa korkeaa palkkatulojen kansantulo-osuutta ei voi pitää normaalina. Sen sijaan mielekkäänä vertailukohtana ja aikaisempaa funktionaalisen tulojaon tasapainotasona voidaan pitää esim. palkkatulojen osuuden vuosien 1975 - 1990 keskiarvoa, joka oli 54,5 prosenttia. Tällainen noin 55 prosentin taso oli myös lähellä muiden vertailukelpoisten teollisuusmaiden tasoa. (Sauramo, 1999).

Keskeinen syy palkkatulojen kansantulo-osuuden supistumiseen vuoden 1991 jälkeen oli 1990-luvun alun poikkeuksellinen lama. Laman alkuvaiheessa palkkojen osuus nousi yritysten kannattavuuden kannalta kestävämmän korkeaksi. Epäsuhta alkoi kuitenkin pian purkautua kasvavan työttömyyden kautta. Työttömyyden nousu alensi tehokkaasti palkkatulojen kansantulo-osuutta; työllisten määrän väheneminen alensi palkkasummaa myös suhteessa tuotannon arvoon. Kriisivuosien aikana tämä oli välttämätöntä, jotta yritysten heikkoa kannattavuutta voitiin parantaa ja jotta korkeiden korkojen myötä kasvaneista velanhoitokustannuksista voitiin selvitä. Korkea korkotaso yhdessä yritysten korkean **velka-asteen** kanssa edellyttivät toimintaylijäämän osuuden kasvua ja vastaavaa palkkatulojen osuuden supistumista.

Palkkojen **kansantulo-osuus** jatkoi kuitenkin laskuaan myös laman jälkeen vaikka korot olivat alentuneet ja yritysten velat vähentyneet. Vuosina 1995 - 2000 työllisyys kasvoi noin kahden prosentin vuosivauhtia ja myös reaali-palkat olivat tasaisessa nousussa. Tästä huolimatta palkkojen suhteellinen osuus jatkoi supistumistaan. Keskeinen syy tähän oli nopea tuottavuuden kasvu; tuottavuus kasvoi nopeammin kuin reaali-palkat. Reaali-palkkojen nousuvauhti oli vuoden 1991 jälkeen noin 2 prosenttia vuodessa kun taas tuottavuus kasvoi samanaikaisesti yli 3 prosentin vauhtia. Lopputuloksena oli palkkojen **tulo-osuuden** tasainen lasku ja toimintaylijäämän ja siihen kuuluvien yritysten voittojen rajua nousu.

Miksi palkkojen nousu oli hitaampaa kuin tuottavuuden kasvu? Kehitykseen oli kaksi keskeistä syytä, maltillinen tulopolitiikka ja sähköteknisen alan nopea tuottavuuden nousu. Vuodesta 1995 lähtien hallituksen strategiana oli nopean talouskasvun ja työllisyyden parantumisen tavoittelu maltillisen tulopolitiikan avulla. Reaaliansioiden kasvutavoitteista tingittiin tietoisesti, jotta työttömyys saataisiin alenemaan. Tavoitteessa myös onnistuttiin. Tämän edellytyksenä oli kuitenkin yritysten riittävän hyvä kannattavuus. Vaikka harjoitettu tulopolitiikka oli korostetun maltillista siinä mielessä, että palkkatulojen osuus jatkoi supistumistaan vuoteen 2000 asti, oli suomalaisten lamanjälkeinen palkka-kehitys kuitenkin täysin vertailukelpoista muiden teollisuusmaiden kanssa. Sen sijaan Suomi erosi muista EU-maista tuottavuuskehityksen suhteen. Toisin kuin useimmissa maissa, tuottavuuskehitys ei Suomessa hidastunut 1990-luvulla. Mikä sitten on aiheuttanut muista poikkeavan nopean tuottavuuskehityksen?

Syynä tähän oli elektroniikkateollisuuden tuotannon erittäin nopea kasvu 90-luvulla, johon liittyi myös erittäin ripeä tuottavuuden kasvu. Noin kolmasosa kansantalouden keskimääräisestä työn tuottavuuden kasvusta selittyikin sähköteknisen teollisuuden poikkeuksellisen nopealla tuottavuuden kasvulla.

10.2 Tuloerojen kehitys

1990-luku oli Suomessa mullistava periodi sekä taloudellisen dynamiikan että yhteiskunnallisten jakojen suhteen. Tulojen ja kulutuksen jyrkkä lasku ja työttömyyden nousu olivat lamavuosien merkittävimmät ilmiöt. Nämä muutokset ja niistä aiheutuneet ongelmat eivät kuitenkaan jakautuneet tasaisesti suomalaisten kesken (ks. esim. Sihvo 1997). Työttömyys ei kohdannut kaikkia työntekijöitä eikä tulojen lasku aiheuttanut kaikille ongelmia. Vaikka työttömyyden nousu oli vuosina 1991 - 1993 rajua, ei siitä myöskään välittömästi seurannut yleistä tuloerojen kasvua - ei ainakaan tulonjakotilastojen mukaan, vaikka lama myötä köyhyys palasi näkyvänä ilmiönä katukuvaan ja yhteiskunnalliseen keskusteluun. Laman alkuvaiheessa kaikkien tulot alenivat. Laman loppuessa ja talouden kääntyessä takaisin kasvuun kuva tasaisesti jakautuneesta ahdingosta alkoi kuitenkin muuttua. Talouden nopea kasvu vuosina 1994 - 2000 merkitsi tulojen ja työllisyyden kohenemista, mutta myös tuloerojen kääntymistä nousuun. Köyhyyskään ei näyttänyt poistuvan ja heräsi kysymys edellyttääkö taloudellinen kasvu tuloerojen kasvua.

Tulonjako ennen lamaa ja laman jälkeen

Tulonjako on Suomessa perinteisesti ollut tasainen (ks. Uusitalo 1982, 1988). Käytävissä olevien tulojen erot kotitalouksien välillä ovat olleet teollisuusmaiden pienimpien joukossa. Tasainen tulonjako saavutettiin Suomessa 1970-luvulla elinkeinorakenteen muutoksen, hyvinvointivaltion luomisen ja solidaarisen palkkapolitiikan tuloksena. Samalla suhteellinen köyhyys onnistuttiin painamaan huomattavan vähäiseksi. Tulonjaon näkökulmasta runsaan kolmenkymmenen vuoden ajanjakso 1960-luvun puolivälistä 1990-luvun loppuun näyttää jakautuvan kolmeen toisistaan eroavaan kauteen. Ensimmäinen niistä oli noin 20 vuoden mittainen kausi, jolloin tuloerot supistuivat. Vuodesta 1966 lähtien aina 1970-luvun loppupuolelle saakka tulonjako tasoittui nopeasti, ja aina 1980-luvun puoliväliin saakka tasoittuminen jatkui, joskin loppuvaiheessa hitaammin. Tulonjakohistorian toinen kausi ulottuu 1980-luvulta 1990-luvun puoliväliin. Kyseessä oli vakaan kehityksen kausi, eräänlainen hyvinvointi- ja konsensus-Suomen huippukausi, jolloin tulonjako pysyi likimäärin entisellään. Kolmas ja dramaattisempi kausi alkoi vuodesta 1995. Sen aikana toimeentuloerot kasvoivat. On syytä huomata, ettei edes 1990-luvun laman alkuvaiheessa tapahtunut voimakas työttömyyden nousu muuttanut tulonjakoa. Muutos alkoi vasta kun lamasta alettiin toipua. Tuloerot alkoivat Suomessa kasvaa ensimmäisen kerran vuosikymmeniin

vuoden 1992 jälkeen. Tämän jälkeen erojen kasvu jatkui voimakkaana ja vuonna 2000 voidaan jo puhua merkittävästä tulojaon muutoksesta ja aiempaan verrattuna suuresta tuloerojen kasvusta (Uusitalo 2001).

Tulojaon muutosten ajoittuminen saattaa tuntua yllättävältä; aiempina vuosikymmeninä saavutettu tasainen tulojako säilyi suhteellisen vakaana 1990-luvun puoliväliin asti eikä lama näyttänyt aiheuttavan käännettä tulojaossa, vaan erot kasvoivat vasta lamasta toivuttaessa. Miten on mahdollista, että työttömyyden rajusta kasvusta ja lamasta huolimatta suomalaisten toimeentulossa olevat erot eivät laman aikana kärjistyneet? Ja miksi erot ovat laman jälkeen kasvaneet?

Vaikka tulojaon muutokset näyttävät tapahtuneen vasta varsinaisten lamavuosien jälkeen, on selvää, että 1990-luvulla tapahtunut tuloerojen kasvu johtuu vuosikymmenen alun lamasta. Edellä kuvattu funktionaalisen tulojaon muutos on keskeinen selittäjä tuloerojen kasvulle. Talouden toipuminen lamasta edellytti yritystoiminnan ja erityisesti viennin kannattavuuden parantumista. Näin tapahtuikin kun devalvaatiot ja maltillinen palkkakehitys alkoivat vaikuttaa. Yritysten saaman toimintaylijäämän kansantulo-osuuden kasvu ei merkinnyt vain niiden kannattavuuden parantumista vaan myös yritysten omistajille jaettujen tulojen voimakasta kasvua ja samanaikaista palkkatulojen kansantulo-osuuden laskua.

Laman aiheuttamat muutokset ja vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien vaikutus eri ryhmien tuloihin selittävät tulojaon muutokset. Työttömyyden nousu kasvatti kotitalouksien välisiä eroja tuotannontekijätuloissa. Samaan suuntaan vaikutti omaisuustulojen suhteellinen ja absoluuttinen kasvu. Eläkkeet ja muut tulo-siirrot ylläpitivät tuotannontekijätuloja saamattomien kotitalouksien tuloja ja maksetut verot vähensivät käytettävissä olevia tuloja (Ruotsalainen 1999).

Jotta tulojakoa voisi mielekkäällä tavalla tarkastella, on erilaisten kotitalouksien toimeentuloa verrattaessa huomioitava niiden koko- ja rakenne-erot. Tämä tehdään ns. kulutusyksikköasteikkojen avulla. Jakamalla kotitalouden tulot sen kokoa ja rakennetta kuvaavalla kulutusyksikköluvulla voidaan tehdä vertailuja erikokoisten kotitalouksien välillä. Yleensä tapana on käyttää OECD:n asteikkoa, jossa ensimmäinen aikuinen saa painon 1, muut aikuiset painon 0,7 ja lapset painon 0,5. Asteikon mukaan kahden aikuisen ja kahden lapsen perhe tarvitsee 2,7-kertaiset tulot yksineläjään verrattuna saavuttaakseen samanlaisen toimeentulon tason. Tavanomaista on lisäksi sijoittaa väestö kulutusyksikköä kohti laskettujen tulojen mukaan nousevaan järjestykseen ja laskea, kuinka suuren osan tuloista saa esimerkiksi pienituloisin 10 prosenttia suomalaisista (pienituloisin desiili) ja mikä taas on esimerkiksi suurituloisimman 10 prosentin (suurituloisimman desiilin) tulo-osuus.

Taulukosta 10.2 on nähtävissä tulojakauman ääripäiden eli köyhimmän ja rikkaimman kymmeneksen reaalityulojen kehitys sekä näiden ryhmien suhteellinen kehitys. Laajemmin tulojakauman eriarvoisuutta mittaa nk. **gini-prosentti** (mitä pienempi luku, sen tasaisempi tulonjako). Vuoden 1995 jälkeen suurituloiset vaurastuivat ja pienituloiset köyhtyivät ja taloudellinen eriarvoisuus kasvoi.

Taulukko 10.2. Tulojen ja tulonjaon kehitys 1975-99

	1975	1980	1985	1990	1995	1999
Ylin desiili (D10), reaalityulot tmk/v	82	86	100	118	122	147
Alin desiili (D1), Reaalityulot tmk/v	19	21	27	33	32	31
D1 / D10, pros.	23	25	27	28	26	21
Gini-prosentti	21	21	20	21	22	24

Lähde: Tilastokeskus, VATT.

Eri tekijöiden merkitys

Voittoja ja osinkoja saavat eniten varakkaimmat ja suurituloisimmat kotitaloudet, jotka hyötyivät eniten funktionaalisen tulonjaon muutoksesta pääomatulojen hyväksi (Säylä 2000). Tulojakauman ylimmässä desiilissä eli väestön suurituloisimman kymmeneksen kohdalla tapahtunut merkittävin muutos olikin omaisuustulojen huomattava kasvu vuoden 1992 jälkeen. Samaan aikaan toteutettiin myös verouudistus, jossa pääomatulojen verotus kevenyi olennaisella tavalla. Uudistuksen seurauksena suuresta brutto-omaisuustulojen kasvusta seurasi myös suuri nettotulojen eli käytettävissä olevien tulojen kasvu. Tämä muutos selittää olennaisen osan ylimmän tulodesiilin tulojen suhteellisesta kasvusta 1990-luvulla.

Tuotannontekijätulojen erojen kasvu oli erityisen jyrkkä lamavuosina. Tämä johtui ennen kaikkea työttömyyden lisääntymisestä, joka pudotti jyrkästi kasvavan työelämästä syrjäytyvän väestönosan palkkatuloja ja sysäsi heidät tulonsiirtojen varaan. 1990-luvun jälkipuolella tuotannontekijätuloerot taas kasvoivat selvästi lamavuosia maltillisemmin, vaikka omaisuustulojen eroja kasvattava vaikutus kiihtyi. Työllisyyden parantuminen hillitsi kuitenkin osaltaan eriarvoisuuden kasvua. On syytä huomata että palkkatulojen jakauma ei 1990-luvulla juurikaan muuttunut eivätkä palkkaerot kasvaneet. Lisäksi palkkatulojen verotus ja rajaveroasteet säilyivät hyvin korkeina, mikä osaltaan hillitsi käytettävissä olevien tulojen kasvua palkkajakauman yläpäässä (Kyyrä 2001).

Välittömän verotuksen ja sosiaalisten tulonsiirtojen toteuttama tulojen uudelleenjako tasoittaa toimeentuloeroja. Bruttotulojen jakauma on tasaisempi

kuin tuotannontekijätulojen jakauma, mikä johtuu saaduista tulonsiirroista. Käytettävissä olevat tulot jakautuvat tasaisemmin kuin bruttotulot, joten välittömät verot tasoittavat toimeentuloeroja. Käytettävissä olevien tulojen ja tuotannontekijätulojen erotus taas kuvaa tulonsiirtojen ja välittömien verojen yhteistä vaikutusta. Osittain tuloerojen kasvu johtui kasvaneista omaisuus-tuloista, mutta myös sosiaaliturvalla ja verotuksella oli oma vaikutuksensa tulonjakoon.

Rikkaiden rikastumisen ohella toinen osa tuloerojen kasvua 1990-luvulla oli erityisesti tulojakauman alimman desiilin suhteellisen ja jopa absoluuttisen aseman heikkeneminen. Syy tähän muutokseen oli yksinkertainen. Tulojakauman alimpiin desiileihin sijoittuvat ne kotitalouksista, joiden tulot suurelta osin muodostuvat erilaisista tulonsiirroista; eläkkeistä, opintorahoista, työttömyyskorvauksista, asumistuesta, kotihoidontuesta ja toimeentulotuesta. Laman vuoksi tulonsiirtojen tarve kasvoi ja julkinen talous joutui pahaan epätasapainoon. Osin säästösyistä ja osin työnteon kannustimien parantamiseksi tulonsiirtojen tasoa ja kasvua leikattiin ja niiden saannin ehtoja on tiukennettiin vuosina 1992 - 1997. Merkittävä tekijä oli pitkäaikais-työttömyyden kasvu. Työttömyyden pitkittyessä huomattava osa työttömistä menetti oikeutensa hyvätasoiseen ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan ja siirtyi matalan perusturvan varaan. Tämä siirtymä alensi saatujen etuuksien tasoa huomattavasti.

Julkisen talouden säästöjen vuoksi tulonsiirtoja ei 1990-luvulla nostettu reaalisesti. Vähitellen tulonsiirrot jäivät siten palkkakehityksestä jälkeen. Samansuuntainen vaikutus oli myös toteutetuilla verohelpotuksilla, jotka kohdennettiin ansiotuloihin. Tuloerot kasvoivat kun työssäkäyvien nettoansiot kasvoivat suhteessa työelämän ulkopuolella olevien saamiin tulonsiirtoihin.

Voittajat ja häviäjät

1990-luvun murros merkitsi yhteiskunnallisten jakojen syventymistä suomalaisessa yhteiskunnassa. Jaoista ja niiden syventymisestä alettiin keskustella Jako esimerkiksi 'menestyjiin, sinnittelijöihin ja putoajiin' oli tällaisen julkisuudessa käydyn keskustelun rakenneaineiksia. Samanlaisia jakoja on kirjallisuudessa ja julkisuudessa esitelty muitakin, kuten 20/80 yhteiskunta tai A- ja B-luokan kansalaiset. Laman jälkeen 1990-luvun jälkipuoliskolla tapahtuneet muutokset tulonjaossa antoivatkin aiheita tällaisiin arvioihin kun vastakkain voitiin asettaa tulonsaajien ylimmän desiilin käytettävissä olevien tulojen nopea kasvu ja toisaalta alimman desiilin tulokehityksen jääminen muista ryhmistä jälkeen. (Ks. Riihelä 2001, Riihelä et al 2001, Riihelä & Sullström 2001, Suoniemi 1998, 1999 ja Jäntti 2001). Omaisuustulot kasvoivat ja samalla verojen ja tulonsiirtojen tuloeroja kaventava vaikutus jonkin verran heikentyi. Kyse ei kuitenkaan ollut niinkään aidosta laman jälkeisestä ilmiöstä kuin siitä,

että tulonjaon muutoksessa ja siihen liittyvässä köyhyyden kasvussa näkyi laman pitkä varjo (Lehtonen, 2000).

Muutoksen taustalla vaikuttivat funktionaalisen tulonjaon muutos pääomatulojen hyväksi, pääomatulojen verotuksen keveneminen ja julkisen talouden säästöistä johtunut tulonsiirtojen niukka kehitys. Ehkä tärkein muutos oli kuitenkin yritysten kannattavuuden voimakas parantuminen ja omaisuusarvojen kasvu. Näiden tekijöiden vaikutuksesta erilaiset omaisuustulot kasvoivat voimakkaasti. Omaisuustuloja saavat yleensä muutenkin suurituloisimmat kotitaloudet, joiden käsiin suuri osa sijoitusvarallisuudesta on keskittynyt. Tilastokeskuksen varallisuustutkimuksen mukaan myös kotitalouksien varallisuuden jakautuminen muuttui vuosien 1994 ja 1998 välillä epätasaisemmaksi (Säylä 2000, 35-37). Varallisuuden tuottamista tuloista yli puolet keskittyi suurituloisimmalle kymmenykselle suomalaisia (ja tämän kymmenyksen sisälläkin ylimmäisen yhden prosentin osuus oli huomattavan suuri). Nämä pystyivätkin 1990-luvun loppupuolella parantamaan sekä absoluuttista että suhteellista asemaansa samalla kun tulonsiirtojen varassa elävät pienituloisimmat ovat kokivat suhteellisen asemansa heikentymisen. Pienituloisimpien suhteellista asemaa heikensivät tulonsiirtojen reaaliarvon niukka kasvu ja joissain tapauksissa, kuten pitkäaikaistyöttömillä, jopa reaaliarvon lasku. Suuren työtätekevän keskiluokan sisällä tuloerojen kasvua ei juurikaan tapahtunut, koska palkkaerot eivät kasvaneet. Vuodesta 1995 lähtien harjoitettua palkkapolitiikkaa voi luonnehtia jopa solidaariseksi eli palkkaeroja kaventavaksi. Laman perintönä työttömyys oli Suomessa kuitenkin edelleen vuonna 2000 huomattavan korkea.

Merkittävin tulonsiirtoja saava ryhmä ovat eläkeläiset. 1990-luvulla tehtiin ratkaisuja, joilla hidastettiin eläkkeiden nousua. Eläkkeiden indeksisidonnaisuutta muutettiin aiempaa epäedullisemmaksi ja työeläkkeeseen oikeutettujen kansaneläkkeitä supistettiin. Eläkkeiden kehitys oli laman aikana parempi kuin työtulojen kehitys mutta vuoden 1994 jälkeen taas hieman hitaampaa kuin palkkojen. Kokonaisuutena eläkeläisten tulo-osuus säilyi kuitenkin kohtalaisen vakaana läpi 1990-luvun (Lehtinen 1998).

Suurituloisimman desiilin ydinryhmä muodostuu ylemmistä toimihenkilöistä. Liki puolet suurituloisista kuuluu ylempiin toimihenkilöihin. Toiseksi suurin ryhmä suurituloisissa muodostuu eläkeläisistä. Suurituloisten selvä enemmistö on 45-vuotta täyttäneitä. Suurituloisia, vähintään keski-ikäisiä ja erityisesti varakkaita kotitalouksia voi pitää 1990-luvun tulonjakomuutosten voittajina. Häviäjätkin on helppo nimetä. Hieman yksinkertaistaen voidaan sanoa että perheiden reaalin tulokehitys vuosina 1991 - 1999 oli sitä heikompi, mitä alhaisemmalla tulotasolla ne jo alunperinkin olivat olleet: pienituloiset perheet menettivät laman ja sen seurausilmiöiden vuoksi enemmän kuin **keskivertoperheet**. Kahden ansaitsijan perheissä **keskivertoperheen** elinvara nousi 1991 - 1999 reaalisesti 6,4 prosentilla, pienituloisen perheen vain 3,4 prosentilla. Yhden ansaitsijan

perheissä samat luvut olivat alemmat eli keskivertoperheellä 5,3 prosenttia ja pienituloisella perheellä 2,3 prosenttia (Uusitalo 2001).

Sosioekonomisen aseman vahva yhteys tulonjakoon oli selvä. Ylempien toimihenkilöiden suhteellinen tulotaso pysyi talouden mullistuksista huolimatta koko 1990-luvun hämmästyttävän vakaana. Alempien toimihenkilöiden ja työntekijöiden suhteelliset tulot alentuivat vuosikymmenen jälkipuolella suhteessa keskiarvoon jonkin verran, joten palkansaajaryhmistä ylempät toimihenkilöt pärjäsivät parhaiten.

Tuloerojen kehityksen perusteella voidaan sanoa yhteiskunnallisten jakojen jonkin verran syventyneen tai laajentuneen 1990-luvulla. Muutos oli kuitenkin suhteellisen vähäinen kun sitä vertaa vuoden 1990 tilanteeseen: suurin osa jaoista periytyi edellisiltä vuosikymmeniltä. Laman aiheuttamat muutokset tulonjaossa vahvistivat näitä vanhoja eroja. Luokka-aseman vaikutusta syrjäytymiseen koko elinkaaren aikana tutkinut Kainulainen (2001) osoittaa, että sosioekonominen asema on edelleenkin keskeisin syrjäytymistä selittävä yhteiskunnallinen jako. Samoin myös eri ryhmien väliset terveyserot osoittautuivat huomattavan sitkeiksi eivätkä juuri muuttuneet 1990-luvulla (Lahelma ja Rahkonen 2001).

Pitkällä aikavälillä tulonsiirtojen uudelleenjakava vaikutus on Suomessa samoin kuin useimmissa muissakin teollisuusmaissa voimistunut. Hyvinvointivaltion laajentuminen on merkinnyt tulonsiirtojen volyymin kasvua kotitalouksien tulonmuodostuksessa ja sen aikaansaamaa uudelleenjaon voimistumista. Tämä suunta jatkui selvästi lamavuosina ja voimistuikin, kun sosiaaliturvan tarve kasvoi voimakkaasti työttömyyden noustua. Sosiaaliturvan leikkaukset alkoivat vuonna 1992, mutta säästötkään eivät alkuvaiheessa estäneet sosiaalimenojen kasvua eikä tästä johtuvaa uudelleenjaon voimistumista. Sen sijaan laman jälkeen tulonsiirtojen uudelleenjakava vaikutus alkoi pienentyä. Vuodesta 1995 alkaen uudelleenjako on supistunut, mikä omaisuustulojen kasvun lisäksi selittää toimeentuloerojen kasvua. Kuitenkin on syytä muistaa, että muihin maihin verrattuna Suomi on edelleen suhteellisen tasaisen tulonjaon maa. Lamanjälkeinen omaisuustulojen kasvu oli myös todennäköisesti ohimenevä ilmiö.

Oliko tuloerojen kasvu osa väistämätöntä globalisaatiokehitystä?

Ei ole ollut harvinaista, että toteutunut kehitys - toisaalta nopea kasvu ja toisaalta yhteiskunnallisten erojen lisääntyminen - pyritään näkemään väistämättömänä, modernin markkinatalouden omasta dynamiikasta johtuvana ilmiönä. Tässä yhteydessä on usein viitattu kolmeen maailmaa mullistavaan ja samalla suomalaisten kontrollin ulkopuolella olevaan tekijään: globalisaatioon, integraatioon ja uuteen teknologiaan. Voidaan ajatella, että talouden avautuminen ja kansainvälistyminen eli globalisaatio, kiristää kilpailua ja

pakottaa yrityksiä rationalisoimaan toimintojaan. Tämä heikentää heikosti tuottavan työvoiman asemaa ja johtaa osaltaan rakenteelliseen työttömyyteen, pitkäaikaistyöttömyyteen ja lopulta köyhyyden lisääntymiseen ja syrjäytymiseen. Samanaikaisesti kilpailu uusimmat teknologiat hallitsevista osajista nostaa näiden ansioita. Uusi teknologia (tai ns. uusi talous) muuttaa työvoiman kysynnän rakennetta niin, että vain osajille riittää töitä. Tällöin vähän koulutettu väki väistämättä syrjäytyy. Seurauksena on työmarkkinoiden jakautuminen ja palkkaerojen kasvu. Samalla myös pääomamarkkinoiden vapautuminen ja kohonneet tuottovaatimukset johtavat voittojen kasvuun, mikä vuorostaan lisää omistajien tuloja ja varallisuutta ja edelleen kasvattaa eriarvoisuutta. Integraation eli talouksien yhdentymisen katsotaan vuorostaan yhdessä globalisaation kanssa johtavan ankaraan maiden väliseen hinta- ja verokilpailuun, joka estää perinteisten vero- ja tulonsiirtomekanismien käytön yhteiskunnallisten erojen tasaamiseen. Robert Reich, Ulrich Beck ja Jeremy Rifkin ovat esimerkkejä Suomessakin hyvin tunnetuista keskustelijoista, jotka ovat jokainen omalla tavallaan esittäneet tämän suuntaisen kriittisen arvion modernin markkinatalouden kyvystä jakaa työllisyyttä ja hyvinvointia tasaisesti kaikille (ks. esim. Reich (1995), Rifkin (1995) ja Beck (2000)). Hieman samantapaista argumentaatiota on Suomessa esittänyt mm. Osmo Soininvaara, joka on korostanut työvoiman kysynnän rakenteen teknologisen kehityksen vuoksi muuttuneen niin, ettei kaikille ole enää normaaleja työsuhteita tarjolla (Soininvaara 1994 ja 1998).

Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana tuloerot kaventuivatkin kaikissa teollisuusmaissa. Tähän oli olemassa voimakas poliittinen paine. Sosiaaliturvajärjestelmiä kehitettiin ja verotusta kiristettiin. Monissa maissa kuten esim. Ruotsissa ja Britanniassa korkeimmat rajaveroasteet nousivat lähes 100 prosenttiin asti. Ankara verotus, kasvavat tulonsiirrot ja solidaarinen palkkapolitiikka kavensivat tehokkaasti tuloeroja. Pisimmälle tässä suunnassa etenivät pohjoismaat, mutta myös Yhdysvalloissa kehitys oli samansuuntaista 1970-luvulle asti. Egalitaristisen politiikan apuna oli pitkälle viety talouden säätely, joka esti vapaat kansainväliset pääomaliikkeet. Kahden viime vuosikymmenen aikana tapahtunut talouden vapautuminen säätelystä ja poliittisen ilmaston muutos on muuttanut kehitystä. Suurten tulojen ja omaisuuksien verotusta on kevennetty lähes kaikissa teollisuusmaissa ja hyvinvointivaltioiden kasvu on pysähtynyt. Tulonsiirtojärjestelmiin on myös alettu suhtautua kriittisesti. Ainakin kahdessa merkittävässä maassa - Yhdysvalloissa ja Britanniassa - tämä on johtanut tuloerojen voimakkaaseen kasvuun aiempaan verrattuna. Muutos antaa aiheen kysyä, onko kehitys väistämätön, edellyttääkö "uusi talous" entistä suurempia kannustimia ja entistä suurempia tuloeroja? Osittain vastaus on myönteinen. Globalisaation ja markkinoiden vapautumisen seurauksena sijoittajien pääomalle asettama tuottovaatimus pyrkii kaikkialla asettumaan kansainväliselle tasolle. Tämä luo painetta verokilpailuun. Mielivaltaisen korkeat veroasteet eivät ole mahdollisia,

koska verotuksen kohteet voivat siirtyä maihin, joissa verotus on kohtuullisempaa.

Nämä muutokset eivät kuitenkaan merkitse sitä, että tuloerojen kasvu olisi väistämätöntä. Taloudellinen kasvu ei edellytä suuria tai kasvavia tuloeroja. Tiettyyn rajaan asti voi jopa sanoa, että tasainen tulonjako lisää talouden tehokkuutta. Teollisuusmaita vertailemalla ei voi päätyä sellaiseen tulokseen, että suuret tuloerot edistäisivät taloudellista menestystä. Pikemminkin on niin, että Yhdysvaltoja lukuunottamatta korkea tulotaso ja tasainen tulonjako näyttävät korreloivan positiivisesti. Samalla on todettava, että suuret tuloerot eivät ole myöskään estäneet Yhdysvaltojen suurta taloudellista menestystä. Minkälaiseen tulonjakoon eri maissa päädytään, näyttää riippuvan historiallisesta kehityksestä ja äänestäjien tahdosta. Toisissa maissa pyritään suurempaan tasavertaisuuteen kuin toisissa. Vapaa markkinatalous sen paremmin kuin globalisaatio tai integraatiokaan ei näytä ratkaisevasti vaikuttavan tulonjakoon. Eri maiden vertailu osoittaa, että tasaiseen tulonjakoon voi yhdistyä joko nopea tai hidas talouskasvu tai korkea tai keskinkertainen tulotaso, kuten oheisista nelikentistä on nähtävissä. Toisin sanoen mitään yksikäsitteistä, lineaarista riippuvuutta taloudellisen kasvun ja tulonjaon välillä ei näyttäisi olevan (vrt. Kosonen & Simpura 1999).

10.3 Köyhyys 1990-luvulla

Työttömyyden kasvu ei merkinnyt vain elintason laskua ja tuloerojen kasvua. Talouskriisin seurauksena oli myös köyhyyden lisääntyminen. 1990-luvulla lisääntyivät erilaiset köyhyyden näkyvät ilmenemismuodot kuten leipäjonot ja ruokapankit sekä kansalaisten omat kokemukset köyhyydestä. Tyytymättömyyteen oli aihetta:

"Harjoitettu politiikka on lisännyt massatyöttömyyttä ja samalla jättänyt sen seuraukset hoitamatta. On syntynyt köyhyyttä ja nälkää, patoutuneita aggressioita toisaalle ja uudenlaista radikalismia toisaalle".

(Kortteinen/Niiniluoto & Leppänen 1994)

Tulonjakotilastojen perusteella köyhyyden kasvu ei ole yhtä ilmeinen. Päinvastoin, köyhyysaste eli köyhiksi määriteltyjen (yleisimmin käytetty köyhyysraja on 50 % mediaanituloista) kotitalouksien osuus pysyi läpi 1990-luvun Suomessa varsin alhaisena useimpiin muihin maihin verrattuna. Erityisesti lapsiperheiden köyhyysriski pysyi Suomessa vähäisenä.

Lamavuosina lähes kaikki kotitaloudet köyhtyivät absoluuttisesti kun niiden reaalitytulot laskivat, mutta suhteellinen köyhyys ei lisääntynyt. Useimmat työttömäksi joutuneet pääsivät työttömyyden alkuvaiheessa ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin, joka auttoi ylläpitämään kotitalouksien tulotasoa.

Laman jälkeen suhteellinen huono-osaisuus kuitenkin lisääntyi. Pienituloisin 50 prosenttia suomalaisista menetti asemiaan tulonjaossa. Selvimmin näin kävi kahdelle alimmalle desiilille. Pienituloisin desiili sai vuonna 1994 vielä 5,1 prosenttia käytettävissä olevista tuloista kulutusyksikköä kohti, mutta vain 4,4 prosenttia vuonna 1999. Pienituloisimpien suhteellinen asema siis heikkeni, vaikka myös heidän reaalin ostovoimansa kasvoi laman jälkeen hienokseltaan. Tapahtui siis absoluuttista vaurastumista mutta suhteellista köyhtymistä.

Laman seurauksena toimeentulotuen saajien määrä kasvoi. Muutos kertoo tietysti tuen tarpeen eli tuloköyhyyden lisääntymisestä mutta sen voi nähdä kertovan myös rakenteellisesta siirtymästä uusliberaalin köyhäinhuoltovaltion suuntaan (Kautto ja Heikkilä 1998; Lehtonen ja Aho 2000). Turvautuminen toimeentulotukeen eli sosiaaliturvan viimeiseen oljenkorteen kertoo siitä, että työnteko tai ansiosidonnaiset eivät kyenneet tarjoamaan ihmisille riittävää elatusta. Muun sosiaaliturvan heikkouksista kertoo taas se, että toimeentulotuen saajista 74,9 prosenttia sai vuonna 1995 tukea jonkin muun toimeentuloturvaetuuden täydennykseksi (Lamminpää et al. 1997). Iivari ja Karjalainen (1999) toteavat, että toimeentuloturvan hierarkkista rakennetta hämärrettiin laman aikana eri tavoin, mm. luomalla työmarkkinatuesta tarveharkintainen työttömyysturvan muoto. Ensisijaiset työttömyysturvaetuuudet ja vakuutusperustainen sosiaaliturva eivät enää taanneet riittävää perusturvaa. Siitä huolimatta että toisaalta ollaan siirrytty "jakovaltion" suuntaan. Työttömyysturvan rakenteelliset muutokset, joilla kiristettiin sen saantiehtoja, johtivat toimeentulotuen tarpeen kasvuun ja toimeentulotuesta tuli näin erityisesti asumistukea ja muita ensisijaista sosiaaliturvaa täydentävä avustusmuoto (Iivari ja Karjalainen 1999).

Toimeentulotukikään ei ole viimesijaisena turvamuotona aukoton. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 1994 oli 142 000 henkilöä jäänyt liian vähälle ruualle (Heikkilä ja Sihvo 1997). 1990-luvun ilmiönä ruokapankit ja niiden ruoka-apu viittaavatkin uuteen ja vakavaan perustoimeentulo-ongelmaan, jossa suomalainen hyvinvointivaltio alkoi saada köyhäinhuoltovaltion piirteitä. Pääkaupunkiseudun diakoniatönnän avustusasiakkaista vuosilta 1996 - 1998 tehty tutkimus (Iivari ja Karjalainen 1999) kertoo, että valtaosa asiakkaista oli saanut toimeentulotukea, mutta se ei kuitenkaan ollut poistanut tuen tarvetta. Yli 60 prosentilla diakonian avustusasiakkaista tulot jäivät toimeentulotukinormin alapuolelle. Köyhyyden kasvusta ja sosiaaliturvajärjestelmän aukoista kertoo se, että kansalaisten perusturvasta huolehtiminen näytti työttömyyden pitkittyessä valuvan yhä enemmän kirkon ja muiden epävirallisten avustajajärjestöjen vastuulle, mitä voidaan pitää tyyppillisenä konservatiivisen hyvinvointivaltiomallin eteläeurooppalaisille muunnoksille mutta ei pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle.

Asumistukijärjestelmä toimi laman aikana kotitalouksien ja vuokra-asuntojen omistajien näkökulmasta kohtuullisen hyvin. Järjestelmä suojaasi vähintäänkin tyydyttävästi vuokrasektorin kotitaloudet tulojen supistumisen aiheuttaman vuokranmaksukyvyn alentumisen seurauksilta. Asunnottomuus ei laman aikana lisääntynyt. Järjestelmä suojaasi myös vuokra-asuntojen omistajat vuokratulojen menetyksiltä. Vuokrataloyhtiöitä ei ajautunut konkurssiin, toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa. Sen sijaan asuntomarkkinoiden boomi ja romahdus samoin kuin pienyritysten konkurssiaalto jättivät jälkeensä suuren joukon onnettomasti ajoittuneiden asuntokauppojen ja erilaisten realisoituneiden takausvastuiden seurauksena ylivelkaantuneita kotitalouksia, jotka jäivät väliinpuotoajiksi yhteiskunnan tukijärjestelmien verkostossa. Ylivelkaantuneet muodostivatkin 1990-luvulla uuden köyhien ryhmän. Heidän tilanteensa oli muita huonompi siksi, että viranomaisten toimeentulonormit sen paremmin kuin tulonjakotilastotkaan eivät huomioineet velanhoitokuluja köyhyyttä ja toimeentulotuen tarvetta määrittellessään. Jos velkaantuneet halusivat hoitaa velkojaan, joutuivat monet varsinkin työttömäksi jouduttuaan tinkimään kaikista menoistaan, jopa siinä määrin ettei raha riittänyt ruokaan.

Köyhiksi itsensä kokeneiden määrä oli paljon suurempi kuin tulonjakotilastojen tai toimeentuloasiakkaiden lukumäärän perustella voisi päätellä. Vuonna 1995, kun lama vaikutukset olivat vielä hyvin selvät, köyhiksi jollain tavoin määriteltävien osuus oli Ritakallion (2001) mukaan peräti 28 prosenttia väestöstä eli yli miljoona ihmistä. Luku on suhteellisen lähellä työttömyyttä kokeneiden määrää. Vaikka tuloerot kasvoivat tämän jälkeen, köyhien osuus aleni vuoteen 2000 mennessä 21 prosenttiin.

Köyhyys ja pienituloisuus kytkeytyy olennaisesti työttömyyteen (ks. Kortteinen - Tuomikoski 1998). Perheiden tulokehitys oli 1990-luvulla sitä heikompi, mitä vähemmän niillä oli työmarkkinoilta hankittuja ansiotuloja. Tätä tukevat havainnot siitä, että yhden ansaitsijan perheet menettivät enemmän kuin kahden ansaitsijan perheet ja että työttömyyttä kokeneet perheet menettivät suhteellisestikin enemmän kuin työttömyydeltä välttyneet perheet. Ammatissa toimiminen ehkäisi vahvasti pienituloisuutta. Ammatissa toimimattomien kotitalouksien tulot taas jäivät jälkeen. Työttömät, opiskelijat, ja eläkeläiset muodostavat runsaat 70 prosenttia pienituloisista. Eläkeläisiä lukuun ottamatta pienituloisuus keskittyy nuoriin. Myös yksinhuoltajia löytyy pienituloisista paljon useammin kuin muista tuloryhmistä.

Opiskelijoiden toimeentulon taso on koko ajan ollut heikompi kuin muiden sosioekonomisten ryhmien. Tulos on todellinen, vaikka osaselityksenä onkin se, että opintolainoja ei lueta tuloksi. Opiskelijoiden kulutustaso onkin korkeampi kuin heidän tuloistaan voidaan päätellä (Sihvo 1997, 174-176). Joka tapauksessa 1990-luvun loppupuolella opiskelijoiden suhteellinen tulotaso heikentyi. Samoin kävi myös eläkeläisten ja pitkäaikaistyöttömien suhteellisen toimeentulon. Kahden huoltajan lapsiperheiden suhteellinen toimeentulon taso

pysyi koko 1990-luvun ajan hyvin vakaana, mutta ryhmän sisällä tulonjako muuttui nuorempien lapsiperheiden tappioksi, kun taas niiden perheiden toimeentulo, joissa nuorin lapsi on koulu-ikäinen, parantui muihin nähden. Yksinhuoltajien suhteellinen toimeentulo heikentyi vuosikymmenen jälkipuolella heikentynyt ja samoin kävi yksinäisten.

10.4 Alueiden väliset erot

Aikaisemmissa kulutustutkimusten aineistoihin perustuvissa aluetutkimuksissa (Loikkanen, Laakso ja Sullström 1997 sekä Loikkanen, Rantala ja Sullström 1998 ja Kangasharju 1998 ja Kangasharju et al. 1999) havaittiin selvää alueiden välisten tuloerojen kaventumista. Suomen eri alueiden väliset elintasoerot kapenivat samalla kun myös kotitalouksien väliset tuloerot kaventuivat. Vuoden 1966 lähtötilanteesta alkaen muutos oli selvintä 1970-luvulla, jonka jälkeen konvergenssikehitys jatkoi heikompana. Alue-erojen kaventumista ilmeni riippumatta siitä käytettiinkö aluejakona aiempaa suuralueluokitusta, vanhaa läänijakoa tai EU:n ns. NUTS2-luokitusta ja tulojen osalta henkeä tai kulutusyksikköä kohti laskettua tuloa.

Miten 1990-luvun poikkeuksellinen kehitys ilmeni taajama-alueittain? Onko alueiden välisissä suhteellisissa tulo- ja kulutuseroissa ja toisaalta alueiden sisäisen eriarvoisuuden kehityksessä tapahtunut pidemmän aikavälin kehitykseen nähden oleellinen muutos 1990-luvulla?

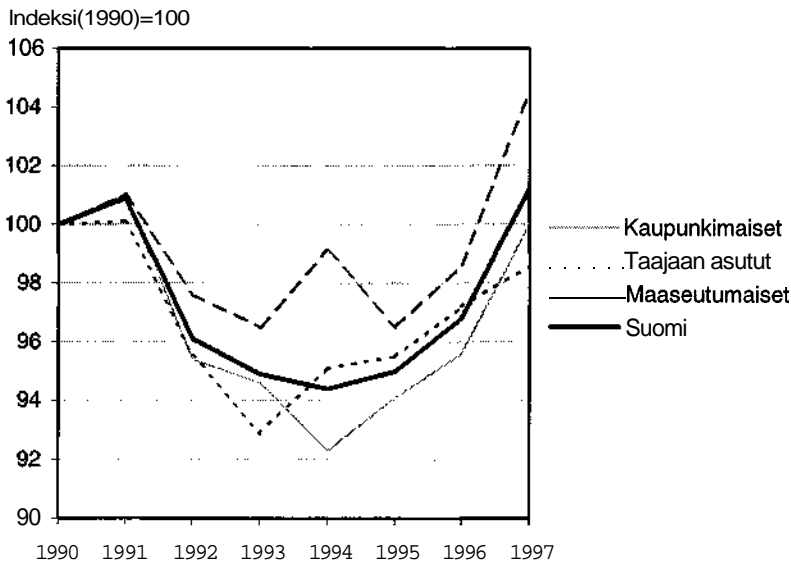
Tutkimustulosten mukaan kaupunkimaisissa kunnissa sekä lannan vaikutus että lamasta elpyminen oli muita alueita voimakkaampaa. Maaseutumaisissa kunnissa henkeä kohti laskettujen tulojen perusteella mitattu tulotason vaihtelu jäi vähäisimmäksi. Kaupunkien ulkopuoliset taajaan asutut kunnat asettuivat tulotason vaihtelultaan maaseutumaisten kuntien ja koko maan keskiarvon väliin. Laman jälkeisen talouden nousuvaiheen aikana kaupunkimaisten ja maaseutumaisten kuntien indeksilukujen ero hieman kasvoi. (Loikkanen, Riihelä ja Sullström 2001).

Lama oli pahempi kaupungeissa

Eriarvoisuuden taso ja kehitys alueittain on pitkällä aikavälillä ollut yllättävän samanlainen kaikilla alueilla ja vastaa toisaalta koko maan tilannetta sekä tulo- että kulutusmittarin osalta. Pahimman laman jälkeen kulutuksen perusteella mitattu eriarvoisuus poikkesi vain vähän alueiden kesken ja oli suurempaa kuin tuloilla mitattu eriarvoisuus. Tulonjakotilaston vuosittaisten 1990-lukua koskevien tietojen perusteella keskimääräiset käytettävissä olevat reaalitytulot laskivat kaupungeissa ja taajaan asutuissa kunnissa vuosina 1991 - 1994 eikä näiden alueiden sisäisessä eriarvoisuudessa tapahtunut syvimmän laman aikana suuria muutoksia. Vuoden 1991 lievän nousun jälkeen keskimääräisiä

reaalituloja kuvaavat indeksit kääntyivät laskuun, kunnes vuonna 1994 alkoi näkyä selvä lamasta elpymisen vaihe kaupungeissa ja taajaan asutuissa kunnissa. Maaseutumaisissa kunnissa tulotason pudotus oli muita alueita pienempi ja sen katkaisi vuoden 1994 tilapäinen 'minielpyminen'. Vuonna 1993 alkanut tilapäinen elpyminen, joka näkyi myös pienempänä taajaan asutuissa kunnissa, lienee seurausta metsäteollisuuden edullisesta suhdannevaiheesta, joka sitten jo seuraavana vuonna hieman taantui. Jo ennen talouden kääntymistä nousuun vuonna 1994 sekä kaupungeissa että muissa taajaan asutuissa kunnissa alkoi eriarvoisuuden kasvu, kaupungeissa taajamia hieman voimakkaampana. Maaseutumaisien kuntien eriarvoisuus sen sijaan väheni samaan aikaan kun muissa kunnissa eriarvoisuus alkoi jo kasvaa. Kaikille alueille oli tyypillistä, että vuoden 1994 jälkeen eriarvoisuus lisääntyi, eniten siellä missä myös käytettävissä olevat tulot keskimäärin kasvoivat eniten. Vuonna 1997 vuoden 1990 taso oli koko maan tasolla jo saavutettu. Maaseutumaiset kunnat näyttäisivät kohdanneen muita ryhmiä lievemmin laman vaiheet. Vuonna 1997 maaseutumaiset kunnat olivat selvästi ylittäneet vuoden 1990 tason.

Kuvio 10.2. Keskimääräiset reaaliset käytettävissä olevat tulot koko maassa ja alueittain 1990 - 1997, indeksi(1990)=100



Suhteellisesti suurinta reaalityulojen pudotus oli kaupunkimaisissa kunnissa ja vähäisintä maaseutumaisissa kunnissa. Myös elpyminen tapahtui

voimakkaimmin maaseutumaisissa kunnissa. Niissä vuoden 1990 reaalityön taso oli vuonna 1997 jo selvästi ylitetty, kun taajamissa oltiin vielä selvästi tason alapuolella ja kaupunkimaisissa kunnissa juuri päästiin lamaa edeltäneelle tasolle. Mitään suurta rakenteellista muutosta ei voi väittää tapahtuneen 1990-luvulla kolmen kuntatyyppin suhteellisessa asemassa laman aikana tai välittömästi sen jälkeen. Tässä mielessä alue-erojen ei voi väittää revenneen. Gini-kertoimella mitattu eriarvoisuus oli suurinta lähtötilanteessa 1990 kaupunkimaisissa ja pienintä taajaan asutuissa kunnissa. Ensimmäinen lisäys eriarvoisuudessa ajoittui näissä vuodelle 1993 ja toinen elpymisen vaiheeseen vuoden 1994 jälkeen.

"Lama alensi kaikkien tuloja, mutta ei kuitenkaan muuttanut olennaisesti kaupunkien ja maaseudun tai eri alueiden välisiä tuloeroja. Toisin sanoen lama kohteli tasapuolisesti kaikkia maan osia; työttömyys kasvoi korkeaksi niillä alueilla, joilla aiemmin oli kärsitty työvoimapulasta. Laman aikana yksilöiden väliset tuloterot pysyivät myös ennallaan. Laman voikin katsoa kurjistaneen kaikkia tasapuolisesti."

(Loikkanen et al. 2000)

Uusi muuttoliike

Lamasta nouseminen tapahtui eri aikaisesti eri puolilla maata; eräitä alueita nousukausi ei kohdannut lainkaan 1990-luvulla. Talousneuvoston (2000) raportti aluekehityksestä osoittaa, että syrjäisemmät seudut olivat vuosikymmenen lopulla tyhjentyneissä. Vuosituhannen vaihteessa reilussa 250 kunnassa kuolleisuus ylittää syntyvyyden. 1960-luvun suuren muuton ajalle tyypillistä alue-eroja tasoittavaa teollistamis- ja maatalouspolitiikkaa ei enää 1990-luvulla ollut. Kasvu keskittyikin nyt - osin hallitusten kasvustrategian mukaisesti, mutta ennen kaikkea teollisen rakennemuutoksen seurauksena - puoleen tusinaan kasvukeskukseen. Taloudellisen kasvun alueellinen eriytyminen johti myös lievään alueellisten hyvinvointierojen kasvuun. Stakesin tutkimuksen mukaan myös alueelliset hyvinvointierot - arvioituna kuntatasolla saatavilla pahoinvointimittareilla, kuten työttömyydellä, työkyvyttömyydellä ja itsemurhilla - kasvoivat jonkin verran kasvaneet 1990-luvun aikana. Hyvinvointi-indikaattoreiden valossa erityisesti itäinen ja pohjoinen Suomi olivat mustia alueita. Sen sijaan suurten kaupunkien ja kasvukeskusten ympärille muodostui hyvinvoivien ja kasvavien kuntien verkko. (Kainulainen ym. 2001.)

Laman jälkeen käynnistynyt talouden voimakas kasvu ja rakennemuutos ei johtanut vain yksilöiden välisten tuloerojen vaan myös uuden suuren muuttoliikkeen käynnistymiseen. Muuttoliikkeen kiihtyminen kuitenkin osaltaan hillitsi alueiden välisten tuloerojen kasvua. Ilman muuttoliikettä taantuvien alueiden henkeä kohti laskettujen tulojen kehitys olisi ollut toteutunutta heikompi.

Alueellinen työpaikkojen kehitys eriytyi selvästi 1990-luvulla. Tämä ei kuitenkaan johtunut niinkään lamasta kuin taustalla vaikuttaneesta voimakkaasta talouden rakennemuutoksesta, joka laman jälkeen kiihtyi. Lamaan liittyi perinteisen teollisuuden kriisi, jonka kielteisiä aluevaikutuksia myöhemmin vahvistivat julkisten palveluiden supistukset. Asuntomarkkinoilla kehitys eriytyi myös laman jälkeen alueellisesti. Laman aikana asuntojen hinnat romahtivat koko maassa, mutta laman jälkeen hintojen nousu oli nopeinta pääkaupunkiseudulla, missä myös asumisväljyyden kasvuvauhti hidastui ja asumisen ongelmat lisääntyivät samanaikaisesti. Muutoksen taustalla on jälleen muuttoliike. Muuttoliikkeen vuoksi asuntojen hinnat eivät nousseet taantuvilla **muuttotappioalueilla**. Kasvukeskuksissa taas hintojen nousu pakotti tinkimään asumismukavuudesta.

Suomen aluekehityksen "pitkä linja" 1950-luvulta lähtien on ollut elinkeinorakenteen muutokseen liittynyt väestön siirtyminen harvaan asutuilta ja keskimääräistä köyhemmiltä maaseutualueilta kaupunkeihin ja Itä- ja Pohjois-suomesta Etelä-Suomeen ja osin Ruotsiin. 1970-luvun alun muuttoaallon jälkeen väestön siirtymässä oli noin 20 vuoden verraten rauhallinen periodi 1990-luvun laman pohjaan asti. Tämä maltillisen muutoksen vaihe osuu ajallisesti hyvin yhteen julkisen sektorin laajenemisen ja aktiivisen aluepolitiikan kanssa. Voidaan ajatella, että julkisen sektorin voimakas kasvu tuki suhteellisesti enemmän heikkoja kuin vahvoja alueita. Laman aikana puolestaan taloudellisen toimeliaisuuden supistuminen hiljensi myös muuttoliikkeen poikkeuksellisen pieneksi - kun työttömyys oli suuri kaikkialla, ei ollut mitään syytä muuttaa. Lamasta toivuttaessa muuttoliike sen sijaan kiihtyi lähes yhtä voimakkaaksi kuin 1970-luvun alussa ja samalla keskittyi aikaisempaa harvempiin keskuksiin. Muuttoliike ja sitä kautta väestömuutokset olivat yhteydessä tuotannon ja työllisyyden samansuuntaiseen muutokseen (Loikkanen et al. 2000).

Lamashokki iski koko maahan, joskin hieman ankarammin köyhemmille alueille. Tämä johtui yhtäältä jalostus- ja palvelutuotannon rakenne-eroista. Toisaalta myös julkisen sektorin leikkaukset ja maatalouden rationalisointi purivat kovemmin köyhemmillä alueilla, joissa näiden tuotanto- ja työllisyysosuudet ovat keskimääräistä suurempia. Näistä julkisten menojen leikkaukset liittyivät keskeisesti lamaan, maatalouden supistukset lähinnä EU-jäsenyyteen. Työllisyys heikentyi lamavuosina kaikesta huolimatta verraten tasaisesti maan eri osissa. Sen sijaan lamasta toipuminen on ainakin työllisyydellä mitaten tapahtunut hyvin eri tavoin. Helsingin ja muiden suurimpien kasvukeskus-seutukuntien laman aikana kadonneista työpaikoista palautui 4/5 vuoteen 1998 mennessä. Maakuntakeskusseutukunnissa työpaikkojen "palautuminen" oli tuolloin alle 40 prosenttia ja muissa vain neljännes. Sama ilmiö näkyy maakuntatasolla. Maakuntien työpaikkakehityksen erot 1980-luvun lopulta 1990-luvun lopulle ovat syntyneet lamasta toipumisen jälkeen.

Laman voi kuitenkin olettaa vaikuttaneen talouden yleisen rakennemuutoksen kautta. Schumpeterilainen "luova tuho" pakotti talouden etsimään voimavaroille toisenlaisia käyttöjä kuin ne, joihin pääoma ja työvoima olivat sitoutuneet aiemmin. Parhaat edellytykset uusissa aikaisempaa avoimemman kilpailun oloissa menestyvälle tuotannolle ja työllisyydelle olivat suurissa yliopisto-kaupungeissa - pääkaupunkiseudun lisäksi, Oulussa, Turussa, Tampereella ja Jyväskylässä. Ne tarjosivat otollisimmat kasvuympäristöt osaamiseen ja erityisesti korkean teknologian kehittämiseen ja soveltamiseen perustuvalla tuotannolla. Elinkeinopolitiikan voimakas suuntaaminen perinteisistä tukimuodoista tutkimus- ja tuotekehittelyn tukeen mitä ilmeisimmin vahvisti tätä keskittymiskehitystä. **Lamashokin** kokenut talous toipui useasta syystä erilaisena kuin se talous joka lamaan syöksyi.

10.5 Lamasta selviytyminen

Yrittäjät

Henri Parkkonen ja Raija Volk (Parkkonen ja Volk 2000, Parkkonen 1999) ovat yksilöaineiston avulla tutkineet pienyrittäjien lamasta selviytymistä. Laman aikana tapahtui ennätysmäinen määrä konkurssseja. Lama iski erityisen kovasti velkaiisiin **pk-yrittäjiin** ja perheyrittäjiin. Toisin kuin aiemmin, monen yrityksestä luopumaan joutuneen yrittäjän kohtalona oli nyt työttömyys. Samalla finanssikriisistä seurannut vakuusarvojen lasku ja korkomenojen nousu ajoivat monia vararikoon ja pysyvään ylivelkaantumiseen, josta ei henkilökohtaisten takausten vuoksi löytynyt ulospääsyä. Lähes kaikkien yritysten kasvu pysähtyi muutamaksi vuodeksi. Laman jälkeen yrityskehitystä ei ollut enää sama kuin ennen lamaa.

Palkansaajiksi siirtyvien osuus toimintansa lopettaneista yrittäjistä aleni syvimminä lama-vuosina merkittävästi 1980-luvun nousukauteen verrattuna, jolloin yli puolet lopettaneista yrittäjistä vielä siirtyi palkansaajiksi ja työttömäksi joutui alle 10 prosenttia. Työttömäksi joutuneiden osuus oli suurimmillaan vuonna 1992, jolloin lähes 40 prosenttia toimintansa lopettaneista yrittäjistä päätyi työttömäksi. Palkansaajiksi onnistui silti siirtymään heikoimpanakin vuonna kuitenkin noin 27 prosenttia, joten yrittäjien voi päätellä olleen suhteellisen kilpailukyisiä työmarkkinoilla.

Rakennusalan entiset yrittäjät olivat kaikista huonoimmassa asemassa kaikissa suhdannevaiheissa. Varsinkin lama-aikana tilanne oli synkkä: rakennusalan yrittäjän riski joutua työttömäksi yrittäjyyden jälkeen oli lähes kaksinkertainen teollisuudessa toimineeseen yrittäjään verrattuna. Myös sillä, missä maakunnassa yrittäjyyttä oli harjoittanut, oli selkeä vaikutus yrittäjyyden jälkeiseen työmarkkina-asemaan. Ei liene yllätys, että kaikista parhaiten pystyivät työllistymään Uudenmaan läänin alueella yritystoimintaansa

harjoittaneet yrittäjät. Uudenmaan yrittäjien ja muun Suomen yrittäjien välinen ero oli suurin talouden ylikuumenemisen aikana 1980-luvulla, mutta pieneni lama-aikana merkittävästi kasvaakseen jälleen uuden nousukauden aikana vuoden 1994 jälkeen. Kaikista heikoin tilanne oli kaikilla periodeilla Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Lampela-Kivistö (2001) on tutkinut konkurssin tehneitä yrittäjiä. Tutkimukseen osallistuneet yrittäjät eivät kokeneet olleensa itse **konkursseihinsa** syyllisiä, vaan näkivät niiden johtuneen yhteiskunnan talouspoliittisista ratkaisuista. Useat olivat pettyneitä siihen, etteivät poliitikot ottaneet asiasta vastuuta, vaan sekä taloudellinen että moraalinen vastuu on sysätty heidän harteilleen. Useimmat olivat kuitenkin katkeroituneita siitä, että he ovat joutuneet syyttöminä maksamaan niin kovan hinnan yhteiskunnan rakennemuutoksesta. Pahimmin yrittäjät kärsivät puuttuvasta sosiaaliturvasta. Konkurssin tehneet yrittäjät eivät kuuluneet oikein minkään tukiverkoston piiriin. Jokapäiväistä elämää vaikeutti ja vaikeuttaa edelleen luottohäiriömerkintä, joka leimaa heitä taloudellisesti että sosiaalisesti. Parhaiten lamasta ja konkurssista selvisivät ne, jotka löysivät keinoja jatkaa yrittäjinä. Seuraavaksi parhaiten selvisivät ne, joiden elämässä uskonnollisuudella oli tärkeä merkitys. Kolmas selviytymistä helpottava tekijä oli sosiaalinen primaariverkosto.

Yrittäjien toimeentulon taso heikkeni laman alussa, mutta nousi vuosikymmenen jälkipuolella huomattavasti. Nousua tapahtui niin maatalousyrittäjien kuin muidenkin yrittäjien tuloissa. Syynä on ainakin osittain ryhmän rakennemuutos: maatalousyrittäjien määrä oli koko ajan laskussa ja poistuma kohdistui voittopuolisesti pienituloisempiin pienviljelijöihin. Muiden yrittäjien osalta tulojen nopeaa nousua vuoden 1994 selittää osin sama ilmiö eli heikoimpien yrittäjien karsiutuminen laman aikana mutta myös yrittäjä- ja pääomatulojen voimakas kasvu suhteessa muihin tuloihin laman jälkeen.

Pahoinvointi ja selviytyminen

Hannu Sorri on tutkinut laman seurauksena koetun henkisen pahoinvoinnin luonnetta ja määrää kirkon palvelevan puhelimen soittojen valossa. Keskusteluista koottu aineisto (n. 68 000 soittoa vuosien 1991-96 aikana) on ainutlaatuinen materiaali, jonka pohjalta piirtyy eri puolella Suomea koetun henkilökohtaisen pahoinvoinnin profiili laman aikana. Soittojen valtakunnalliset vuositilastot antoivat 1990-luvun kuluessa viitteitä soittajien yhä suuremmasta henkisestä ahdingosta. Henkisen pahoinvoinnin muodot näyttäytyvät kehittyneen alueellisesti eri tavoin. Joillakin alueilla oli enemmän tyyppillistä syvenevä yksinäistyminen, toisilla paikkakunnilla taas ahdingon kriisityyppisyys. Tässä suhteessa rakennemuutoksessa oleva maaseutu ja kasvukeskukset erosivat toisistaan. Erilaisissa kriisitilanteissa olevien ryhmien sisäiset muutokset viittasivat lama-aikana tapahtuneeseen ongelmien kasaantumiseen ja kärjistymiseen. Verrattain hyvässä asemassa olevien tilanne muuttuu entistä

myönteisemmäksi, kun taas huonommassa asemassa olevien tilanne heikkenee entisestään ja kuormitukset kasaantuvat. Tulos on yhdenmukainen tulojako- ja hyvinvointitutkimuksen tuottamien tulosten kanssa. Viimeksi mainituista esimerkkinä mainittakoon mielenterveyshäiriöisten ryhmä. Tutkimus vahvistaa käsitystä jonkinasteisesta ihmisten voimakkaammasta polarisoinnista, uusluokkamuodostuksesta ja uuden alaluokan synnystä.

"Me ollaan nyt sen ikäsii kaikki et meidät on kasvatettu siihen et se työ on kaikki elämässä et se on ihan ainoa tärkeä asia ja siilon kun se katoa pois ni tottakai meilt menee se pohja pois ja meiltä se nyt vielä katos valitettavasti vielä tässä iässä et meillei oo niin kauheesti mahdollisuuksia alottaa alusta mitään."

Työtön mies (59 v, Vantaa)/Moring et al (1999)

Sari Kokkosen tutkimuksessa tarkastellaan, miten laman aikana työtön perheenisä koki oman työttömyytensä ja mitkä olivat ne voimavarat, joiden avulla hän koki työttömyystilanteessa selviytyvänsä. Erityisen näkökulman muodostaa perheen ja lasten vaikutus työttömyyden kokemiseen. Tulosten perusteella perhe oli työttömäksi joutuvan miehen selviytymistä tukeva elementti. Perheellisen miehen selviytymismahdollisuudet työttömyyden aikana ovat oleellisesti perheetöntä miestä paremmat.

Vaikka nuorisotyöttömyys kohosi laman aikana korkeaksi, ei työttömyydestä ja työmarkkinaepävarmuudesta muodostunut nuoremmille ikäluokille välttämättä henkisesti yhtä kovaa kokemusta kuin vanhemmille ikäluokille. Kokemus voitiin nähdä myös opettavaisena:

"Se oli niinku et se mikä mulle ja ehkä koko ikäluokalle on jääny tosta lamasta ni oppi sen et mitään ei saa helposti eikä ilmaseks et jos mä niinku joutusin täs samaan tilanteeseen et pitäs hakee töitä ni mä en niinku odottais et viis viiva kymmene kontaktia et ne tuo yhtään mitään ... et oppi niinku sen että pitää kunnolla yrittää ja tehdä sen eteen töitäki et se on iha hyvä jos sellanen on jääny lopuks elämääki että mä luulen et siitä on niinku apua et ei oo päässy helpolla."

Toimittajanainen (30 v, Helsinki)/Moring et al (1999)

Lapsiperheet ja lama

Lapsiperheiden lamaa lähestytään Hiilamon (2000) tutkimuksessa kvantitatiivisesti arvioimalla perhepolitiikassa tapahtuneiden muutosten taloudellisia vaikutuksia esimerkkiperheisiin mikrosimulointien avulla. Mittarina käytetään ns. elinvaran eli pakollisten menojen jälkeen käytettävissä olevien tulojen muutoksia.

Suomessa toteutettiin 1990-luvulla toteutettiin kolme taloudellisesti ja periaatteellisesti merkittävää perhepoliittista uudistusta. Vuonna 1994 astui

voimaan niin sanottu perhetukipaketti, jossa perhepoliittiset verovähennykset korvattiin lapsilisien korotuksella. Vuonna 1996 kotihoidon tukea leikattiin rajusti ja vähän myöhemmin kotihoidon tuki korvattiin hoitotuella. Syksyllä 1997 astui voimaan päivähoitomaksujen uudistus, jossa kuntien tulorajat korvattiin koko maassa yhtenäisellä **prosenttipohjaisella** maksutaulukolla.

Esimerkkiperheiden elinvaran vuosittainen tarkastelu osoitti, että runsaasti sosiaalietuksia saavien perheiden tulot yleensä nousivat vuonna 1992, joissain tapauksissa vielä vuonna 1993. Tämä johtui siitä, että laskelmissa mukana olleita sosiaalietuksia - lapsilisiä, kotihoidon tukea ja työttömyyspäivärahaa - korotettiin vaalivuonna 1991 tehtyjen päätösten mukaisesti joko vuoden 1991 loppupuolella tai seuraavan vuoden 1992 alussa. Sen sijaan pääasiassa työmarkkinoilta tulonsa saavissa perheissä elinvara alentui vuonna 1992, jolloin monet veronkorotukset astuivat voimaan.

Vuoden 1994 niin sanottu perhetukipaketti merkitsi tappioita kotihoidon tukea saaville perheille. Lapsivähennyksen poistaminen kiristi verotusta kahdessa eri vaiheessa: kunnallisverotuksen lapsivähennyksen poistamisen seurauksena myös perusvähennys pieneni. Rajusti kiristyneen verotuksen vuoksi **nettokotihoidon** tuki aleni enemmän kuin lapsilisiä nostettiin. Veronkiristykset ja samanaikainen heikko tulokehitys supistivat lapsiperheiden elinvara selvästi.

Johtopäätös näistä muutoksista on, että suomalainen perhepolitiikka siirtyi askeleen verran liberalistiseen suuntaan: yhteiskunnan tuki perheille väheni. Muutokset olivat kuitenkin selvästi säästötarpeista lähteviä ja ne jäivät loppujen lopuksi suhteellisen vähäisiksi; vaikka etuudet heikkenivät, järjestelmää ei kuitenkaan muutettu. Julkisen vallan vastuu lapsiperheiden hyvinvoinnista alentui **päivähoitopalveluita** lukuun ottamatta kaikissa perhetuen muodoissa.

Perhepolitiikan muutokset jäivät suhteellisen vähäisiksi kokonaisuutta ajatellen. Suomen perhepolitiikka pitää edelleen sisällään runsaasti kaikkia pohjoismaisen ideaalimallin mukaisia tavoitteita. Julkisen talouden säästöt eivät siis aiheuttaneet syvää rakenteellista muutosta suomalaisessa perhepolitiikassa.

11 Laman opetukset

Mitä lamasta voidaan oppia? Yksi tärkeimmistä opetuksista on se, että talouskriisit ovat mahdollisia myös modernissa taloudessa. Vertaamalla Suomen 1990-luvun lamaa ja siihen johtanutta kehitystä muihin vastaaviin tapahtumiin voidaan ymmärtää paremmin mitä Suomen lamassa tapahtui. Lannan poikkeuksellisuuden vuoksi useimpia vertailukohtia on tosin haettava kaukaa: 1930-luvun tapahtumista ja 1990-luvun lopulla useissa Aasian maissa koetuista talouskriiseistä. Lähin vertailukohta on Ruotsi, jossa koettiin 1990-luvun alussa samanaikaisesti hyvin samanlainen joskin lievempi lama kuin Suomessakin. Suomen tapahtumien vertailu muihin kriiseihin osoittaa, ettei kyseessä ollut ainutlaatuinen tapahtumasarja. Pikemminkin Suomi oli yksi niiden monien maiden joukossa, jotka 1930- ja 1990-luvulla kokivat talouden liberalisointiin ja kiinteän valuuttakurssin politiikkaan liittyneen pankki- ja valuuttakriisin ja laman.

Lamakokemusten analysoinnin eräs tarkoitus on hyödyttää päätöksentekoa niin, ettei samoja virheitä tehdä uudelleen. Lama tarjoaakin hyödyllisiä opetuksia tähän tarkoitukseen. Ensimmäinen niistä on se, että talouspolitiikalla voidaan vaikuttaa paitsi talouteen myös koko yhteiskunnan kehitykseen varsin ratkaisevalla tavalla. Epäonnistuneella talouspolitiikalla voidaan saada aikaan suurta vahinkoa ja vastaavasti onnistuneella talouspolitiikalla voidaan luoda edellytyksiä talouden vakaalle ja suotuisalle kehitykselle ja korkealle työllisyydelle. Mistä sitten tiedetään mikä talouspolitiikka on oikeaa ja mikä väärää? Lama opetti ainakin sen, että epäuskottavat kiinteän valuuttakurssin järjestelmät ovat epävakaita ja pitkälle vietyinä jopa tuhoisia. Suomessa opetus hyödynnettiin niin, että omasta valuutasta päätettiin luopua ja liittyä rahaliittoon. Kun ei ole omaa rahaa, ei voi olla valuutta- ja korkokriisejä. Laman opetuksia on myös se, että huono kilpailukyky ja muita maita korkeampi kustannustaso voitiin tehokkaasti korjata valuutan devalvaatiolla. Tästä mahdollisuudesta luovuttiin rahaliittojäsenyyden yhteydessä. Jatkossa on kustannustason erkaantuminen estettävä ajoissa tavalla tai toisella ettei talous ajaudu deflaatioon.

Laman keskeisiä opetuksia olikin, että deflaatio eli hintojen lasku voi olla talouden ja varsinkin pankkijärjestelmän kannalta tuhoisa. Suomen kriisissä ei ymmärretty varallisuushintojen vakauden merkitystä vaan niiden annettiin romahtaa. Seurauksena oli konkurssveja, vakuusongelmia ja kahden asunnon loukkuja sekä lopulta paha pankkikriisi. Jos varallisuushintojen vakautteen olisi kiinnitetty huomiota enemmän ja valuuttakurssin vakautteen vähemmän, kehitys olisi voinut olla tasapainoisempi. Lama opetti, että reaalkorolla ja valuuttakurssimuutoksilla sekä varallisuushinnoilla on huomattavia reaalityökaluun vaikutuksia.

Oliko kriisi huonoa onnea vai pitkään vaikuttaneiden rakenteellisten tekijöiden aikaansaama? Laman aikana monet olivat taipuvaisia ajattelemaan, että laman taustalla olivat Suomen talouden ja yhteiskunnan rakenteelliset heikkoudet - yritysten tehottomuus ja kilpailun puute, korkeat verot, suuri julkinen sektori, yli rajoitettu sosiaaliturva, jäykät työmarkkinat, jne. Lama ikään kuin puhkaisi kuplan, jota oli aiemmin luultu kestäväksi taloudeksi ja hyvinvointivaltioksi. Talouden nopea toipuminen lamasta 1990-luvun jälkipuoliskolla asettaa tällaisen rakenneselityksen kuitenkin kyseenalaiseksi. Miksi pitkään vaikuttaneet huonot rakenteet johtivat äkilliseen romahdukseen? Ja miksi talous taas ampaisi nopeaan kasvuun ennen kuin rakenteiden korjaamisessa ehdittiin päästä kunnolla vauhtiin? Oikea vastaus näihin kysymyksiin on, ettei lama sen paremmin kuin talouden elpyminenkään johtunut niinkään rakenteellisesta tekijöistä vaan yksinkertaisista mutta samalla suurista makrotaloudellisista muutoksista: korkojen ja valuuttakurssien muutoksista, jotka ensin kiristivät taloutta ja sitten - syksyn 1992 eurooppalaisen valuuttakriisin jälkeen - alkoivat elvyttää taloutta. Muiden Pohjoismaiden - ennen kaikkea Ruotsin ja Tanskan - esimerkki osoittaa, että periaatteessa on mahdollista luoda hyvinvointivaltiojärjestelmä, joka tuottaa tasaisen tulonjaon, hyvät julkiset palvelut ja korkean työllisyyden. Tällaiset jäykiksi tuomitut rakenteet eivät 1990-luvun jälkipuoliskolla estäneet työllisyyden nopeaa paranemista näissä maissa. Suomessa samantyyppiset työmarkkinoiden ja hyvinvointivaltion instituutiot eivät estäneet talouden nopeaa kasvua sen paremmin 1980-luvulla kuin 1990-luvunkaan loppupuolella. Ei ole syytä uskoa, että Suomen kriisikään olisi ollut rakenteellisten heikkouksien aikaansaama.

Jos rakenteellisia tekijöitä ei voi syyttää, niin johtuiko lama sitten huonosta onnesta? Huonon onnen merkitystä ei voi ohittaa kokonaan. Huonoksi onneksi voi nimittää sitä, että Euroopan korkotaso nousi jyrkästi vuonna 1989, ja sitä, että Suomen vienti Neuvostoliittoon tyrehtyi vuonna 1991 suuren naapurin ajaututtua sisäiseen kriisiin. Toisaalta itäviennin ongelmien vaikutus talouteen jäi suhteellisen vähäiseksi ja ohimeneväksi eikä riittä selittämään laman syvyyttä ja kestoa. Selityksen uskottavuutta vähentää se seikka, ettei Suomen ongelmana ollut 1990-luvulla suinkaan viennin heikkous vaan kotimaisen kysynnän ja kotimarkkinoiden lamaan tuminen. Kansainvälisen korkotason nousu vaikutti tähän, mutta toisaalta se vaikutti yhtä paljon kaikkiin muihinkin läntisen Euroopan maihin. Yksikään niistä ei kuitenkaan joutunut samanlaiseen kurimukseen kuin Suomi.

Kun huono onni ja rakenteelliset heikkoudet jätetään pois laskuista, lamaselityksistä jää jäljelle kansallisen talouspolitiikan virheet. Jälkikäteen voidaan nimetä pitkä sarja päätöksiä, joita voidaan pitää virheinä - joko vaarina sinänsä tai ainakin väärin ajoitettuna tai väärin mitoitettuina. Tällaisina voidaan pitää säästöpankkilainsäädännön liberalisointia 1980-luvun alussa, pankki-valvonnan heikkoja valtuuksia, luottomarkkinoiden vapauttamista säätelystä samalla kun talletuspuolen säätelyä jatkettiin, vakaan markan linjan viemistä

lian pitkälle, talouskasvua jarruttavaa ja työllisyyttä heikentävää finanssipolitiikkaa lamavuosina ja työttömyyden hoidon laiminlyöntiä. Keskeisin virhe tehtiin siinä, että työttömyyden annettiin vapaasti kasvaa vuosina 1991 - 1993. Myöhempi kokemus osoitti, että työttömyyttä on helppo kasvattaa mutta työläs alentaa. Siksi työttömyyden käyttäminen makrotalouden epätasapainojen korjaajana on lähes aina ja kaikkialla osoittautunut vakavaksi virheeksi. Työttömyyttä lisänneellä kireällä raha- ja finanssipolitiikalla ei myöskään saavutettu juuri mitään myönteisiä tuloksia. Korkeista koroista huolimatta markka lopulta devalvoiti. Julkisten menojen säästöistä huolimatta budjettialijäämät ja julkinen velka kasvoivat, koska työttömäksi jääneet lakkasivat maksamasta veroja ja tulivat oikeutetuiksi tulonsiirtoihin.

Lama aiheutti monia menetyksiä. On syytä kysyä missä määrin nämä vauriot jäävät pysyviksi. Laman aiheuttama elintason ja työllisyyden lasku oli suhteellisen pitkäaikainen muutos, mutta laman jälkeinen nopea kasvu auttoi jo huomattavasti näiden ongelmien korjaamisessa. Pysyvimpiä vaurioita lama aiheutti niiden elämässä, jotka menettivät omaisuutensa tai työpaikkansa pysyvästi. Koska lama oli luonteeltaan hyvin pitkälle velka- ja finanssikriisi, aiheutti se ongelmia juuri velallisille. Näitä olivat konkurssiin ajautuneet yrittäjät, lainojen takaajat ja epäonniset asunnonvaihtajat, jotka eivät onnistuneet myymään ajoissa velkojen panttina olleita omistuksiaan. Pankkien ongelmista huolehdittiin kollektiivisesti valtion maksamalla pankkituella. Yksityiset velalliset saivat sen sijaan kantaa itse vastuunsa. Monissa tapauksissa tämä tarkoitti elinikäistä ulosottoa kaikista tuloista. Toinen pysyviä vaurioita saanut ryhmä olivat pitkäaikaistyöttömät. Laman aikana työttömyys kohtasi monia. Useimmat onnistuivat työllistymään uudestaan, mutta heikosti koulutetut ja ikääntyneet työttömät päätyivät muita useammin pitkäaikaistyöttömiksi. Pitkäaikaisyöttömyys taas oli suurin yksittäinen köyhyyden ja syrjäytymisen riskitekijä.

Lama aiheutti pysyviä vaurioita myös suomalaiselle hyvinvointivaltiolle ja tasaiselle tulonjaolle. Lama pakotti julkisen sektorin leikkaamaan menojaan ja erityisesti menojen kasvua koko 1990-luvun ajan. Koska hyvinvointimenot muodostavat suurimman osan julkisista menoista, joutuivat ne luonnollisesti myös säästöjen kohteiksi. Menoista tinkiminen samaan aikaan kun palvelujen käyttäjien ja tulonsiirtoja saavien lukumäärät kasvoivat pakotti tehostamaan palvelutuotantoa ja heikentämään etuisuuksien arvoa.

Laman seurauksena myös tuloerot lähtivät kasvuun. Keskeisiä syitä tähän kehitykseen olivat työttömyyden kasvu, tulonsiirtojen heikkeneminen suhteessa palkkatuloihin sekä omaisuus- ja yrittäjätulojen voimakas kasvu. Näiden muutosten seurauksena tulonsaajien suurituloisin kymmenes kasvatti tulojaan muita ryhmiä nopeammin samalla kun tulonsiirtojen varassa elävät tulojakauman alimmat desiilit menettivät asemiaan sekä suhteellisesti että jopa reaalisesti. Suuren työtä tekevän keskiluokan sisällä ei tuloerojen kasvua

tapahtunut, koska palkkaerot eivät kasvaneet ja ansiotuloverotuksen progressio säilyi ankarana.

Lama asetti suomalaisen yhteiskunnan sopeutumiskyvyn kovaan testiin. Suomi selvisi testistä, osin kolhiintuneena, osin taas entistä ehompana ja rikkaampana.

Lähteet

- Aho, E. (1996): Tulevaisuus on tehtävä. Helsinki: Otava.
- Aho, S. - Österman, P. (1999): Ikääntyvien työssäkäynti, työttömyys ja varhainen eläkkeellesiirtyminen 1987-1996. Sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisuja 7/1999.
- Ahtiala, P. (1997): Talouspolitiikka ja lama. Kansantaloudellinen aikakauskirja 93(1).
- Beck, U. (2000): The brave new World of work. Cambridge: Polity Press.
- Blomberg, H. - Kroll, C. (1999): Who wants to preserve the 'Scandinavian service state'? Attitudes to welfare services among citizens and local government elites in Finland, 1992-96. Teoksessa Svallfors, S. - Taylor-Gooby, P. (toim.): The end of welfare state? Responses to state retrenchment. London: Routledge.
- Böckerman, Petri (2000): Schumpeter ja "luova tuho". Palkansaajien tutkimuslaitoksen työpapereita 167. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Eronen, Anne ym. (2001): Sosiaalibarometri 2001. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- EVA (1994). Hyvinvoinnin parempi huominen. EVA-raportti julkisesta sektorista. Helsinki: EVA.
- EVA (1995). Uudistua vai kuihtua. Raportti hyvinvoinnista ja julkisesta taloudesta. Helsinki: EVA.
- Forma, P. (1998): Mielenpitojen muutos ja pysyvyys. Suomalaisten mielenpitoet hyvinvointivaltiosta, sosiaaliturvasta ja hyvinvointipalveluista vuosina 1992 ja 1996. Stakes, raportteja 222.
- Giddens, Anthony (1998): The Third Way. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1999): Third Way and Its Critics. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (2001): Introduction. Teoksessa Giddens, Anthony (ed.) (2001). The Global Third Way Debate. Cambridge: Polity Press, 1-22.
- Grey, A. (1998): New Labour – new labour discipline. Capital & Class, 65.
- Halme, L.(1999): Pankkisäätely ja valvonta. Oikeuspoliittinen tutkimus säästöpankkien riskinotosta. Suomen Pankki, tutkimuksia E:15.
- Happonen, M. - Nätti, J. (2000): Perceived job insecurity and later work career, julkaisussa Kiander, J. (toim.): The economic crisis of 1990s in Finland: Conference 1999. VATT-julkaisuja 27:3.
- Harrinvirta, M.O. (2000): Strategies of public sector reform in the OECD countries. A comparison. Suomen Tiedeseura.
- Heikkilä, M. (1997): Kuinka perustella sosiaalipoliittisia supistuksia. Teoksessa Heikkilä, Matti & Uusitalo, Hannu (toim.): Leikkausten hinta: tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. STAKES raportteja 208, 1997.

- Heikkilä, Matti - Rastas, Merja (2000): Kysyntä, tarjonta ja politiikka: laman vaikutuksia kuntien sosiaalitoimeen: analyysi kuudesta kunnasta. Helsinki: Stakes, Raportteja 254.
- Heikkilä, Matti & Karjalainen, Jouko (toim.) (2000): Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Helsinki: Gaudeamus.
- Heikkilä, Matti & Uusitalo, Hannu (toim.) (1997): Leikkausten hinta: tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. STAKES raportteja 208, 1997.
- Heinonen, V. - Mykkänen, J. - Pantzar, M. - Ropponen, S. (1996): Suomalaisen talouspolitiikan ajattelumallit valtiovarainministerien budjettiesitelmissä 1974-1994. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Helin, H. - Oulasvirta, L. (2000): Kuntien talouden ja valtionapujärjestelmän kehitys 1990-luvulla. Teoksessa Loikkanen, Heikki A. & Saari, Juho (toim.) (2000). Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Hiilamo H (2001): Neitsytsaarten salaisuus. Helsinki, Like-kustannus.
- Hiilamo, H. (1995): SKOP:lyhyt historia. Helsinki: WSOY.
- Hiilamo, H. (2000): Perhepolitiikka mikrotasolla 1991-1999. Yhteiskuntapolitiikka 65(6).
- Hulkko, K. - Pöysä, J. (1998): Vakaa markka, teot ja tarinat. SITRA.
- Hämäläinen, S. (1990): Ovatko korkeat korot ainoa keino palauttaa Suomen talouden tasapaino? Puhe 10.10.1990. Kansallisarkisto/SITRA.
- Hämäläinen, S. (1995): teoksessa Kuusterä, A.(toim.): Pankkikriisit, talous ja ihminen. Studia monetaria, Helsingin yliopisto.
- Iivari, Juhani - Karjalainen, Jouko (1999): Diakonian köyhät. Epävirallinen apu perusturvan paikkaajana. STAKES. Raportteja 235. Helsinki.
- Ilmakunnas, Seija (toim.) (2001): Työmarkkinat testissä. VATT-julkaisu 30. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 199-229.
- Ilmonen, K. (toim.) (1993): Kestävyyssko. Kirjoituksia 1990-luvun Suomesta. Tampere: Vastapaino.
- Jarva, Vuokko (1996): Tiukilla kuin Manninen ovenraossa. Lama-arjen kriisit ja selviytyminen tulevaisuudenperspektiivissä. Acta Futura Fennica No 7, Helsinki 1996.
- Julkunen, R. (2001): Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino.
- Jäntti, M. (2001): Taloudellinen eriarvoisuus, Kansantaloudellinen Aikakauskirja, 97(1).
- Järviö, M-L. (1998): Julkisten hyvinvointipalvelujen menojen ja suoritteiden kehitys. VATT-vuosikirja Tehokkaampaan julkiseen talouteen. VATT.
- Kainulainen, S. (2001): Sosiaaliluokat ja syrjäytyminen, teoksessa Saari, J. - Piirainen, T. (toim.): Yhteiskunnalliset jaot - 1990-luvun perintö. Helsinki: Gaudeamus.

- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (2001): Moniulotteinen köyhyys ja yhteiskunnalliset jaot, teoksessa Saari, J. - Piirainen, T. (toim.): Yhteiskunnalliset jaot - 1990-luvun perintö. Helsinki: Gaudeamus.
- Kangasharju, A. - Kataja, J.-P. - Vihriälä, V. (1999): Suomen aluerakenteen viimeaikainen kehitys. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita n:o 17. Helsinki.
- Kangasharju, A. (1998): Growth and Convergence in Finland: Effects of Regional Features. Finnish Economic Papers, 11, 51-61.
- Kantola, A (2001): väitöskirjakäsikirjoitus.
- Karjalainen, Jouko (1997): Ruoka-apu toimeentulon täydentäjänä. Teoksessa Heikkilä, Matti ja Uusitalo, Hannu (toim.): Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. STAKES. Raportteja 208. Helsinki 1997.
- Kautto, Mikko - Heikkilä, Matti (1998): Pohjoismainen selviytymistarina. Yhteiskuntapolitiikka 63:4, 301-316. Kautto, Mikko ym. (toim.) (1999): Nordic Social Policy. Changing Welfare States. London: Routledge.
- Kautto, Mikko (2000): Two of a Kind? Economic crisis, policy responses and well-being during the 1990s in Sweden and Finland. A report from the government Commission A balance Sheet for VVelfare of the 1990s. SOU (Statens offentliga utredningar, Government Official Reports) 2000:83. Ministry of Health and Social Affairs: Stockholm.
- Keskimäki, Ilmo (2000): Sairaalapalvelujen käyttö tuloryhmittäin. Teoksessa: Uusitalo, H. & al.: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000. Helsinki: Stakes, Raportteja 250.
- Kiander, J. - Kröger, O. - Romppanen, A. (toim.) (2000): Talouden rakenteet 2000. VATT, Helsinki.
- Kiander, J. - Vartia, P. (1997): Rolf Kullbergin haastattelu. Kansantaloudellinen aikakauskirja 93(4).
- Kiander, J. - Vartia, P. (1998): Suuri lama. 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. ETLA B:143, Helsinki: Taloustieto.
- Kindleberger, Charles (1978): Manias, panics and crashes - a history of financial crises. London: Macmillan.
- Koivisto, M.(1994): Kaksi kautta. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Komiteamietintö (1930): Taloudellisen neuvottelukunnan julkaisuja.
- Korkman, S (1991): Ecu-tietä silmät ummessa? Helsingin Sanomat 2.10.1991.
- Kortteinen, Matti & Tuomikoski, H. (1998): Työtön. Pitkäaikaistyöttömien selviytyminen. Tammi 1998.
- Kosonen, Pekka - Simpura Jussi (toim.) (1999): Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa. Gaudeamus, Helsinki.
- Kukkonen, Pertti (1997): Rahapolitiikka ja Suomen kriisi. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos 1997.

- Kulha, K. (2000): *Kuilun partaalla. Suomalainen pankkikriisi 1991-1995*. Helsinki: Otava.
- Kuillberg, Rolf (1996): *... ja niin loppui kulutusjuhla*. Helsinki: WSOY.
- Kurjenoja, J.(2001): *Kuka menetti eniten? Suomalainen perhetuki 1991-2001*. Veronmaksajain keskusliitto. Verotietoa 27.
- Kuusterä, Antti (1996): *Aate ja raha*. Helsinki: Otava.
- Kyyrä, Tomi (2001): *Hyvinvointieroista ja eriarvoisuudesta Suomen työmarkkinoilla*. Teoksessa Ilmakunnas, Seija (toim.): *Työmarkkinat testissä. VATT-julkaisuja 30*.
- Laakso, Seppo (2000): *Asuntomarkkinoiden alueellinen kehitys Suomessa 1980- ja 1990-luvulla. VATT-keskustelualoitteita 221*. Helsinki.
- Lahelma, Eero & Rahkonen, Ossi (toim.) (1998): *Elämänkaari ja terveys*. Helsinki: Gaudeamus.
- Laine, V. - Uusitalo, R. (2001): *Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. VATT-tutkimuksia nro 74*.
- Lampela-Kivistö, L. - Kiiski, J. - Sorri, (2001): *Individual survival*, teoksessa Kalela, J. - Kiander, J. - Kivikuru, U. - Loikkanen, H.A. - Simpura, J. (toim.): *Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research. VATT-julkaisuja 27:6*.
- Lassila, J.(1993): *Markka ja ääni*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Lehtinen, T. (1998): *The distribution of and redistribution of income in Finland 1990-1993*. Government Institute for Economic Research. *Research reports 43*. Helsinki.
- Lehto, J. - Moss, N. - Rostgaard, T. (1999): *Universal public social care and health services*. Teoksessa Kautto, M. et al. (toim.): *Nordic social policy. Changing welfare States*. London: Routledge.
- Lehto, Juhani - Blomster, Peter (2000): *Taluskriisin jäljet sosiaali- ja terveystaloustieteellisen tutkimuksen valossa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2000.
- Lehtonen, H. (2000): *Talouden, työmarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan lamat*, julkaisussa Kiander, J. (toim.): *Laman pitkä varjo*, VATT-julkaisuja 27:4.
- Lehtonen, Heikki - Aho, Simo (2000): *Hyvinvointivaltion leikkausten uudelleenarviointia*. Janus 8(2), 97-113.
- Lindbeck, A. (1995): *Hazardous welfare-state dynamics*. *American Economic Review* 85.
- Lindbeck, A. (1997): *The Swedish experiment*. *Journal of Economic Literature* XXXV.
- Loikkanen, H. A. - Laakso, S. - Sullström, R. (1997): *Alueellisista tuloeroista Suomessa, OSA I. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.VATT-keskustelualoitteita 152*. Helsinki.
- Loikkanen, H. A. - Rantala A. - Sullström, R. (1998): *Regional Income Differences in Finland, 1966-96*. Government Institute for Economic Research. *VATT-Discussion Papers 181*.Helsinki.

- Loikkanen, H. A. - Riihelä, M. - Sullström, R. (1999): Kaupunkien, taajamien ja maaseudun väliset ja sisäiset tulo- ja kulutuserot. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-keskustelualoitteita 213. Helsinki.
- Loikkanen, Heikki A. & Saari, Juho (toim.) (2000): Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Minkkinen, P. - Patomäki, H. (1997): Yhdentymisen ja rahaunionin politiikka. Helsinki: Like.
- Moring, I. - Parikka, T. - Valtonen, S. - Aslama, M. - Kantola, A. - Kivikuru, U. (1999): Mediakriisi. Lehdistö, lama ja talouspuhe. Helsingin yliopiston viestinnän laitos 2A/1/1999.
- Niiniluoto, I. - Löppönen, P. (toim.) (1994): Suomen henkinen tila ja tulevaisuus. Porvoo: WSOY.
- Nätti, J. - Kinnunen, U. - Happonen, M. - Mauno - Sallinen (2001): Perceived job insecurity among Finnish employees in 1990-2000: prevalence and antecedents, teoksessa Kalela, J. - Kiander, J. - Kivikuru, U. - Loikkanen, H.A. - Simpura, J. (toim.): Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research. VATT-julkaisuja 27:6.
- Nätti, Jouko & Julkunen, Raija (1999): The Modernization of Working Times. Flexibility and Work Sharing in Finland. Jyväskylä: SoPhi.
- OECD (1994). The OECD Jobs Study I-II. OECD, Paris.
- Olson, M. (1982): The logic of collective action. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, M. (1995): The devolution of the Nordic and Teutonic economies. American Economic Review, 85.
- Parkkinen, H. - Volk, R. (2000): Pienyrittäjien selviytyminen lamasta, julkaisussa Kiander, J. (toim.): Laman pitkä varjo, VATT-julkaisuja 27:4.
- Parkkinen, Henri (1999): Yrittäjyyden lopettamiseen vaikuttavat tekijät ja lopettaneiden yrittäjien työmarkkinasijoittuminen Suomessa vuosina 1988-1995. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita 23.
- Parviainen, Seija (toim.) (1999): Lamakeskustelua Kansantaloudellisessa yhdistyksessä, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 95(1).
- Paunio, J. (1991): Liian vahvan markan politiikka voi järkyttää koko rahajärjestelmää. Helsingin Sanomat 7.7.1991.
- Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos (1993). PTT Katsaus.
- Peltola, Jarmo - Parikka, Raimo (1998): VWorking class suburb in the years of crisis: family, work and unemployment. Paper presented in European Social Science History Conference.
- Pohjola, Matti (1996): Tehoton pääoma. Helsinki: WSOY.
- Pohjola, Matti (toim.) (1998): Suomalainen työttömyys. Helsinki: Taloustieto.
- Pöysä, J. (1991): Vahvan markan heikot hetket. Sosiaalisten representaatioiden teoria talouskeskustelun tutkintavälineenä. Tiedotustutkimus 2/1991.

- Ranki, R. (2000): *Haltia vai haltija? Harri Holkerin hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta*. Helsinki: Edita.
- Reich, R. (1995): *Rajaton maailma - yritysten ja kansallisvaltioiden uudet säännöt*. SITRA, Helsinki.
- Rifkin, J. (1995): *The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. New York : Putnam's Sons cop.
- Riihelä, M. - Sullström, R. -Tuomala, M. (2001): *What lies behind the unprecented increase in income inequality in Finland during the 1990's?*, VATT Discussion Paper No 247.
- Riihelä, M. - Sullström, R. (2001): *Tuloerot ja eriarvoisuus suuralueilla pitkällä aikavälillä 1971-1998 ja erityisesti 1990-luvulla*. VATT-tutkimuksia 80.
- Riihelä, Marja (2001): *Tulonjaon ja eriarvoisuuden kehitys*. Teoksessa Seija Ilmakunnas (toim.): *Työmarkkinat testissä*. VATT-julkaisuja 30. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 175-197.
- Ritakallio, V-M. (2001): *Multidimensional poverty in the aftermath of the recession: Finland in 1995 and 2000*. Teoksessa Kalela, J. - Kiander, J. - Kivikuru, U. - Loikkanen, H.A. - Simpura, J. (toim.): *Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research*. VATT-julkaisuja 27:6.
- Ruotsalainen, Pekka (1999): *Sosiaaliturvaetuudet tuloerojen tasaajina 1990-luvun lama-Suomessa*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 45. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Saari, J. (2000): *Sosiaalipolitiikan pilarit 1990-luvun Suomessa*, teoksessa Kiander, J. (toim.): *Laman pitkä varjo*, VATT-julkaisuja 27:4.
- Saari, M. (1992): *Minä, Christopher Wegelius*. Helsinki: Gummerus.
- Santamäki-Vuori, T. (1991): *Deflatorinen talouspolitiikka syventää kriisiä*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 87(4).
- Sauramo, P. (1999): *Tulonjako työn ja pääoman välillä - missä mennään?* Talous ja yhteiskunta 27(4).
- Sihvo, Tuire (1997): *Pienituloisten kulutus 1990-1994*. Teoksessa Matti Heikkilä & Hannu Uusitalo (toim.): *Leikkausten hinta*. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Stakes, Raportteja 208. Helsinki: Stakes, 165-179.
- Simpura, J. (2000): *Lamautiko lama sosiaali- ja terveyspalvelut?*, julkaisussa Kiander, J. (toim.): *Laman pitkä varjo*. VATT-julkaisuja 27:4.
- Simpura, Jussi - Blomster, Peter (2000): *Lama, elinolot ja sosiaali- ja terveyspalveluiden kysyntä*. Helsinki: Stakes. Käsikirjoitus.
- Soininvaara, O. (1994): *Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi*. Helsinki: WSOY.
- Soininvaara, O. (1998): *Täystyöllisyyteen ilman köyhyyttä*. Helsinki: Art house.
- SOU 3:2000. *Välfärd vid Vägskäl*. Stockholm; Kommitén Välfärdsbokslut.

- Suomen Pankki (1991). Talouspolitiikan vaihtoehtolaskelmia. Kansantalouden osaston muistio.
- Suoniemi, I. (1998): Tuloissa ja kulutuksessa mitatun eriarvoisuuden kehitys Suomessa 1971-1994. Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 70. Helsinki.
- Suoniemi, I. (1999): Tulonjaon kehitys Suomessa ja siihen vaikuttavista tekijöistä 1971-1996. Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 76. Helsinki.
- Sutela, Hanna & Vänskä, Jukka & Notkola, Veijo (2001): Pätkätyöt Suomessa 1990-luvulla., Työmarkkinat 2001:1. Helsinki: Tilastokeskus.
- Säylä, Markku (2000): Kotitalouksien varallisuus 1998. SVT Tulot ja kulutus 2000:26. Helsinki: Tilastokeskus.
- Talousneuvosto (2000). Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Tulonjakotilastot eri vuosilta 1989-99. SVT, Tulot ja kulutus. Helsinki: Tilastokeskus.
- Uimonen, R. (1995): Nuori pääministeri. Porvoo: WSOY.
- Uimonen, R. (1998): Häntä heiluttaa koitaa. Suomen demokratian häiriötila 1983-200?. Helsinki: WSOY.
- Uusitalo, H. (1997): Neljä laman vuotta: mitä on tapahtunut tulonjaossa? Julkaisussa Heikkilä ja Uusitalo (toim.): Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. STAKES. Raportteja 208. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi.
- Uusitalo, Hannu (1982): Tulopolitiikka ja tulonjako. Sosiaalipolitiikka 1982. Helsinki: Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja, 51-102.
- Uusitalo, Hannu (1988): Muuttuva tulonjako. Hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan rakennemuutosten vaikutukset tulonjakoon 1966-1985. Tilastokeskus, tutkimuksia 148. Helsinki: Tilastokeskus.
- Uusitalo, Hannu (1998): Laman aikana tulonjako säilyi entisellään, mutta laman jälkeen erot ovat kasvussa. Yhteiskuntapolitiikka 63:5-6.
- Uusitalo, Hannu (1999): Tuloerot kasvaneet jo kolmena peräkkäisenä vuonna. Yhteiskuntapolitiikka 37: 5-6, 1999.
- Uusitalo, Hannu (2001): 1990-luvun käänne tulonjaossa. Teoksessa Saari, J. - Piirainen, T. (toim.): Yhteiskunnalliset jaot - 1990-luvun perintö. Helsinki: Gaudeamus.
- Uusitalo, Hannu (2000): Köyhyys ja tulonjako. Teoksessa Matti Heikkilä & Jouko Karjalainen (toim.): Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Helsinki: Gaudeamus.
- Valtonen, Hannu - Rissanen, Pekka (2000): Lama, kuntien talous ja sosiaali- ja terveysmenot - löytyykö laman ajalta alueellisia strategioita? teoksessa J. Saari - H. Loikkanen (toim.): Spatiaalinen sosiaalipolitiikka.
- Valtonen, Hannu (2000): Mikä selittää kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen eroja? Teoksessa: Uusitalo, H. & al.: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000. Helsinki: Stakes, Raportteja 250.

- Vihriälä, Vesa (1997): Banks and the Finnish credit cycle 1986-1995, Bank of Finland.
- Viinanen, I. (1991): Talouspolitiikka ja vuoden 1992 budjettiesitys. Kansantaloudellinen aikakauskirja 87(4).
- Viinanen, I. (1992): Talouspolitiikka ja vuoden 1993 budjettiesitys. Kansantaloudellinen aikakauskirja 88(4).
- Viinanen, I. (1993): Talouspolitiikka ja vuoden 1994 budjettiesitys. Kansantaloudellinen aikakauskirja 89(4).
- Viinanen, I. (1994): Talouspolitiikka ja vuoden 1994 budjettiesitys. Kansantaloudellinen aikakauskirja 90(4).
- Virén, M. (1994): Kannattaako työnteko? Laskelmia verotuksen ja sosiaalietujen vaikutuksesta kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 90.
- Väyrynen, Raimo (toim.) (1999): Suomi avoimessa maailmassa. Helsinki: Sitra.

**SUOMEN AKATEMIAN 1990-luvun talouskriisi -tutkimusohjelman
julkaisut**

VATT-Julkaisuja / VATT Publications -sarjassa

- 27:1 1990-luvun talouskriisi. Suomen Akatemian tutkimusohjelman projektit. Toim. Jaakko Kiander. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Suomen Akatemia. 1998.
- 27:2 1990s economic crisis. The Research programme of the Academy of Finland: the Projects. Ed. Jaakko Kiander. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Suomen Akatemia. 1999.
- 27:3 1990s economic crisis. The Research programme of the Academy of Finland: Conference 1999. Ed. Jaakko Kiander. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Suomen Akatemia. 2000.
- 27:4 1990-luvun talouskriisi. Suomen Akatemian tutkimusohjelma: Laman pitkä varjo, seminaari 13.4.2000. Toim. Jaakko Kiander. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Suomen Akatemia. 2000.