

Ajopuusta mallioppilaaksi

Näkökulmia Suomen polusta vaurauteen

Seppo Leppänen

VATT JULKAISUT

73

Ajopuusta mallioppilaaksi

Näkökulmia Suomen polusta vaurauteen

Seppo Leppänen

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VATT Institute for Economic Research
Helsinki 2020

Seppo Leppänen, valtiot. lis. (seppoleppanen@luukku.com)

Valtiotieteiden lisensiaatti Seppo Leppänen (s. 1939) työskenteli urallaan tutkimus- ja suunnittelutehtävissä Suomen Pankissa, Tilastokeskuksessa, Taloudellisessa suunnittelukeskuksessa (TASKU), Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT) ja valtioneuvoston kansliassa, josta hän jäi eläkkeelle Talousneuvoston pääsihteerin toimesta vuonna 2003. Sekä työssään että taloustieteellisissä ja talouspoliittisissa kirjoituksissaan hän on käsitellyt erityisesti talouden tasapainon ja hyvinvointiyhteiskunnan kysymyksiä.

© Seppo Leppänen

ISBN 978-952-274-261-2 (nid.)

ISBN 978-952-274-262-9 (pdf)

ISSN 0788-4990 (nid.)

ISSN 1795-3332 (PDF)

URN:ISBN:978-952-274-262-9

Nidosjulkaisun kansikuva: Auli Wahlberg, *ex libris* Seppo Leppänen

Kansi ja taitto: Antti Leppänen

Painettu Picaset Oy:ssä

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

VATT Institute for Economic Research

Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki

lokakuu 2020

Sisällysluettelo

<i>Esipuhe</i>	8
<i>Johdanto</i>	10
1. <i>Kansainvälisen toimintaympäristön ja talouspolitiikan murroksia</i>	17
2. <i>Talousneuvoston rooli Suomen talouspolitiikassa</i>	34
3. <i>Suomen menestyksen eväitä</i>	74
4. <i>Pitkä tie tasapainoon</i>	106
5. <i>Hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistaminen</i>	165
6. <i>Loppumietteitä</i>	206
<i>Kirjallisuutta</i>	212

Sisältö

Esipuhe	8
Johdanto: miten ajopuu vaurastui mallioppilaaksi	10
1. Kansainvälisen toimintaympäristön ja talouspolitiikan murroksia	17
<i>Sodan jälkeen neljännesvuosisata nopeaa nousua</i>	18
<i>Erimielisyyksiä talouspolitiikan suunnasta</i>	20
<i>Rakenneongelmien kärjistyminen 1970-luvulla</i>	23
<i>Rakennepolitiikan vuosikymmenet</i>	26
JÄLKIPUHEITA: Ikääntyminen Euroopan kasvun esteenä	28
<i>Globaalit markkinat ovat kasvun perusedellytys</i>	29
<i>2000-luvun kriisi muuttaa tilannetta radikaalisti</i>	31
2. Talousneuvoston rooli Suomen talouspolitiikassa	34
<i>Talousneuvoston tehtävät</i>	35
<i>Talousneuvoston varhaishistoria</i>	37
<i>Uudet tuulet alkavat puhalttaa</i>	39
<i>Talousneuvosto ajautui sivuraiteelle 1970-luvulla</i>	42
JÄLKIPUHEITA: Muistikuvia	
Talousneuvoston kokouksista 1970-luvulla	44
<i>Talousneuvosto uudistui 1980-luvulla</i>	45
KOLUMNI URAN VARRELTA: ”Sinivalkoinen linja” (1982)	47
<i>Asioiden valmistelu tehostuu</i>	49
<i>Talousneuvoston toiminnan periaatteista</i>	52
<i>Talousneuvoston asema tulevaisuudessa</i>	56
JÄLKIPUHEITA: Arviointiraportti Talousneuvoston kehittämisestä	57
<i>Kolme keskeistä kysymystä Talousneuvoston toiminnassa</i>	60
Kansainvälinen integraatio, Talousneuvoston valtateema	60
Perusta työmarkkinapolitiikalle luotiin Talousneuvostossa	64
Talousneuvoston rooli pyrittäessä lamasta tasapainoon	68

3. Suomen menestyksen eväitä	74
<i>Mitkä ovat menestyksen rakennuspalikat?</i>	75
<i>Suomi on ollut menestyjä</i>	78
<i>Katsaus TASKUn ja VATTin kehitysarvioihin</i>	80
”Aurinkokirja”, 1970-luvun näkemysten tulkki	81
<i>Suomi 1990 – TASKUn visioima ”verohelvetti” vuodelta 1977</i>	82
<i>Suomi 1995 – Yritysten toimintaedellytysten parantaminen</i>	84
KOLUMNI URAN VARRELTA: ”Investointien innostaminen” (1981)	85
<i>Suomi 1985–2000 – edessä ei ole ongelmia</i>	87
<i>Suomi 1990–2005 – kehitysarvio juuri ennen lamaa</i>	88
<i>Avautuva Suomi – Suomi kansainvälistyvässä maailmassa</i>	90
JÄLKIPUHEITA: Vaino arvio ”Avautuvasta Suomesta”	92
<i>Gloaalitalous ja Suomi – tiekartta kansainvälistymiseen</i>	93
Kehitysarviot ovat aikansa tuotteita	101
KOLUMNI URAN VARRELTA: Kilpailukyvyyn siunauksellisuus (2005)	102
4. Pitkä tie tasapainoon	106
<i>Kriisien kautta eteenpäin</i>	107
<i>Suomen 1970-luvun kriisiä pitkitti neuvottomuus</i>	111
Kriisiin ajautuminen	113
KOLUMNI URAN VARRELTA:	
”Laulaen tullut ja viheltäen mennyt” (1978)	115
Ongelmien korjaamisessa myöhästettiin	117
Jälkihoito epäonnistui	119
JÄLKIPUHEITA: Keskustelu inflaatiosta Sixten Korkmanin kanssa	122
<i>1980-luku, menetettyjen mahdollisuuksien vuosikymmen</i>	122
<i>Taistelu valuuttapoliittisesta linjasta</i>	124
KOLUMNI URAN VARRELTA: ”Perusasiat taas kantapään kautta” (1983)	127
Kotimainen kysyntä veti, vientikapasiteetti rapautui	129
Rahoitusmarkkinat liberalisoitiin vaivihkaa	131
Vaihtotasealijäämä syvenee	133
<i>Omat väärinarvioinnit syvensivät lamaa</i>	139
Kiista markan arvosta syvensi kriisiä	139

JÄLKIPUHEITA: Jyri Raivion talouskeskustelukritiikki vuodelta 1992	142
Talousneuvosto ei ollut toimeton kriisin ratkaisussa	144
<i>Kriisin opetukset 1990-luvulta 2000-luvun alkuun</i>	149
Talouspolitiikan uskottavuus on myös hienosäätöä	152
<i>Havaintoja ja johtopäätöksiä</i>	157
5. Hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistaminen	164
<i>Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan lähtökohtia ja kehityspiirteitä</i>	165
JÄLKIPUHEITA: Koulutus ja oppi mahdollisti eteenpäinmenon	169
<i>Työeläkejärjestelmän rahoitusperustan turvaaminen</i>	170
<i>Talousneuvoston rooli hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen vahvistamisessa</i>	172
Työllisyys yli kaiken	173
<i>Verotus, työttömyysloukut, työvoimapolitiikka</i>	175
<i>Työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen: työmarkkinaraportti vuodelta 1998</i>	179
Joustavasti toimivat työmarkkinat ovat kasvun edellytys	180
Kasvu on työllisyyden kohentamisen edellytys	181
Työmarkkinoilta syrjäytymisen vaikea ongelma	183
<i>Työllisyydestä hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusperustaan: ”Julkinen talous 2000-luvulla” (1998)</i>	186
<i>Laman seurauksiin tartutaan: raportti työmarkkinoilta syrjäytymisestä</i>	194
Syrjäytymisen ja köyhyyden taustat	196
Köyhyydellä on monet kasvot	198
KOLUMNI URAN VARRELTA: ”Hyvinvointivaltion arvot” (2004)	199
Köyhyyden ja työttömyyden torjunta tarpeellista kaikilla tasoilla	201
6. Loppumietteitä	205
Kirjallisuutta	211

Esipuhe

Päätökseeni kirjoittaa tämä kirja Suomen talouden kehityksestä, talouspolitiikasta ja myös omaan työuraan perustuvista kokemuksistani ja näkemyksistäni on vaikuttanut muistikuva maaliskuussa 1982 Pohjois-Karjalan keskussairaalan toipilashuoneessa käymästäni keskustelusta seitsemän sydäninfarktista selvinneen veteraanin kanssa. Isäni oli yksi heistä. Nyt jokainen veteraani on jo vuosikymmeniä sitten mennyt manan majoille. Nämä silloin 60–75 vuoden ikäiset sodan sukupolven harmaat ja hauraat miehet olivat infarktin saadessaan jälleen katsoneet kuolemaa silmästä silmään ja toipilaina miettineet elämäänsä vaikuttaneita perusarvoja. He olivat eläneet tiukoilla 1930-luvun laman, sodan sekä sodan jälkeisen jälleenrakennuksen aikana. Muiden sodan sukupolven miesten ja naisten tavoin he joutuivat paljolti luopumaan omista henkilökohtaisista pyyteistään ja kasvoivat poikkeukselliseen vastuullisuuteen.

Keskustellessani miesten kanssa heidän elämänkokemuksistaan esiin nousi teemoja, jotka kestävästi kuuluvat suomalaisen yhteiskunnan perusarvoihin. Sodassa ja jälleenrakennustyössä heidän toimintaansa oli juurtunut syvälle ”kaveria ei jätetä” -periaate. Se nojasi solidaarisuuteen ja yhteistyöhön, mikä rakensi vahvan henkisen perustan suomalaiselle hyvinvointiyhteiskunnalle. Jälleenrakennuskautena heille kirkastui periaate, että paremman huomisen tarjoo vain kovan työn avulla luodut tulokset. Sodassa heille taas selvisi, ettei Suomi voi olla ”Uralin valloittaja”, joka ohjaisi maailmaa. Siksi myös rauhan aikana käytännönläheinen toimintatapa ratkaistaessa eteen tulevia pulmia vie asioita parhaiten eteenpäin. Miehet korostivat myös lastensa opintien tärkeyttä, koska se tarjosi heille paremman elon kuin mitä veteraaneilla itsellään oli ollut.

Tämän kirjan viidessä luvussa pohdin sitä, miten Suomen talous muuttui kriisiytyvästä ajopuusta EU-maiden mallioppilaaksi. Tar-

kastelukulmani käsittää ajanjakson, joka ulottuu 1970-luvun alkupuolelta 2000-luvun alkuvuosiin.

Kirjoittamista on motivoinut etenkin pitkäaikainen työni hallituksen ja etujärjestöjen yhteistyöelimen Talousneuvoston parissa, ja sille laatimaani aineistoa on käytetty laajasti tämän kirjan aineistona. Olen myös käynyt kirjoittamistyön aikana keskusteluja lukuisten Talousneuvoston jäsenten ja keskeisten talouspolitiikan valmistelussa olleiden virkamiesten ja tutkijoiden kanssa. Esitän heille parhaat kiitokset.

Haluaisin kuitenkin kiittää erityisesti Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen entistä tutkuspäällikköä Antti Romppasta, jonka kanssa tein runsaan 30 vuoden ajan kymmeniä tutkimuksia ja selvityksiä. Niiden valmisteluissa käydyt keskustelut jäsensivät ja selkeyttivät merkittävästi talouspolitiikkaa koskevaa ajattelua. Esitän myös parhaat kiitokset entiselle Suomen Pankin johtokunnan neuvonantajalle tohtori Antti Suvannolle ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tutkimusjohtaja Essi Eerolalle arvokkaista kommentteista käsikirjoitukseen sekä pojalleni valtiotieteiden tohtori Antti Leppäselle tekstin perusteellisesta toimitustyöstä. VATT on ystävällisesti ottanut kirjani julkaistavakseen julkaisusarjassaan perustamisensa 30. juhlavuonna.

Seppo Leppänen

Helsingissä,

12. syyskuuta 2020

Johdanto

Miten ajopuu vaurastui mallioppilaaksi

Suomalaisilla on ollut halu menestyä ja kuroa umpeen vauraampien talouksien etumatkaa. Maamme taloudellinen menestys on rakentunut ahkeruuteen ja kansalaisten tiedon ja osaamisen kohoamiseen ennen kaikkea koulutuksen avulla. Keskeisenä muutosvoimana menestykselle on ollut mukanaolo kansainvälisessä kilpailussa ja teknologian kehityksessä. Avainsanat kehitykselle ovat tieto, osaaminen ja tehokkuus, talouden kasvu ja tasapaino, hyvinvoinnin jakautuminen ja yhteistyön politiikka.

Esitän seuraavassa viidessä luvussa henkilökohtaisia näkemyksiä pääosin niistä Suomen taloutta ja talouspolitiikkaa koskeneista teemoista, joita pohdin työskennellessäni Talousneuvoston sihteeristöissä. Puheenvuoroni ovat taloushistoriallisia muistikuvia keskeisistä kyseisen ajan talouspoliittisista ongelmista.

Kukin luku muodostaa itsenäisen kokonaisuuden, mutta niillä on myös yhteisiä aiheita ja lähestymistapoja, ja sama aihe voi esiintyä eri luvuissa eri näkökannalta tarkasteltuna. Keskeisimpinä teemoina ovat yhteistyökysymykset, jotka usein loivat perustan Talousneuvoston työlle. Eri päätöksentekijätahojen välinen vuoropuhelu ja sen synnyttämä yhteisymmärrys ongelmien luonteesta ja niiden ratkaisulinjoista on ollut Suomen vahvuus vaikeiden tilanteiden hoidossa. Hallituksen, Suomen Pankin ja keskeisten etujärjestöjen välinen yhteistyöelin, Talousneuvosto, on tarjonnut foorumin luotamukselliselle vuoropuhelulle.

Kirjan tavoitteet ja sisältö

Ensimmäinen luku: Kansainvälisen toimintaympäristön ja talouspolitiikan murroksia

Tässä luvussa tarkastellaan, miten kansainvälinen talous ja talouspolitiikka muuttuivat 1970-luvun alusta 2000-luvun alkuun. Otettiinko Suomen talouspolitiikassa riittävän nopeasti huomioon kansainvälistymisen edellyttämät muutokset? Pystyikö Suomi pääomaliikkeiden vapautumisen ja valuuttakurssimuutosten oloissa hoitamaan talouspolitiikkansa järkevästi vai ajautuiko Suomi ajoittain liian helposti vailla selvää linjaa inflaatio-devalvaatio kierteeseen?

Toinen luku: Talousneuvosto Suomen talouspolitiikassa

Merkittävä osa työelämäni liittyi Talousneuvostolle tehtyjen julkaisujen valmisteluun talouspolitiikan keskeisistä kysymyksistä. Talousneuvosto, jossa mukana ovat hallituksen ja keskeisten etujärjestöjen edustajat, on ollut vuosikymmenten varrella monella talouspolitiikan alueella edelläkävijä. Parhaimmillaan sen työ on ollut yhteisesti hyväksyttävän suunnan ja parhaan tuloksen hakemista erityisesti Suomen talouden murrosvaiheissa, kuten 1990-luvun laman aikana.

Kolmas luku: Arvioita Suomen polusta menestykseen

Suomen polku menestykseen oli aihe johon paneuduin Taloudellisen suunnittelukeskuksen ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen pitkän ajan kehitysarvioiden laatimisen yhteydessä. Perusteellisesti paneuduin tähän aiheeseen valmistellessani vuosina 1992–1994 VATTissa kirjoja *Avautuva Suomi* sekä *Gloaalitalous ja Suomi* (Leppänen ja Romppanen, 1993 ja 1995). Näissä julkaisuissa korostettiin menestymisen edellytyksenä Suomen aktiivista osallistumista kansainväliseen työnjakoon sekä kasvun tärkeimpänä tekijänä inhimillistä pääomaa ja sen laadun parantamista koulutuksen, tutkimuksen ja työssä oppimisen avulla.

Neljäs luku: Pitkä tie tasapainoon

Tämän luvun aihepiiri keskittyy lähinnä ajanjaksoon 1975–1996. Ensimmäinen silmieni avaaja talouden tasapainon kysymyksissä oli Talousneuvostolle vuonna 1975 tekemäni inflaatio selvitys (Taloudellinen suunnittelukeskus, 1975) sekä kyseisen julkaisun ideoiden pohjalta kirjoittamani puheenvuoro devalvaatiosta Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa (Leppänen, 1975). Vuosina 1976–1989 kirjoitin lukuisia artikkeleita ja kolumneja, joissa toin esille inflaatio-devalvaatiokierteen haitallisia vaikutuksia rahaolojen tasapainoon ja talouden tuotantorakenteeseen.

Maaliskuussa 1989 julkaistiin johdollani Talousneuvostolle tehty työryhmämuistio ”Vaihtotaseongelma Suomessa” (Talousneuvosto, 1989), josta käytiin vilkas keskustelu sekä Talousneuvostossa että julkisuudessa. ”Vaihtotaseraporttina” tunnetussa muistiossa varoettiin kaksi vuotta ennen suurta lamaa vaihtotaseen alijäämän kielteisistä vaikutuksista talouden tasapainoon, tuotannon kasvuun ja työllisyyteen. Vaihtotaseen alijäämää ei kuitenkaan vielä muistion julkaisuajankohtana nähty päätöksentekijöiden keskuudessa ongelmana. Tasapainoa ryhdyttiin hakemaan markkinoiden pakottamana vasta runsaat kaksi vuotta myöhemmin.

Viides luku: Hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus pohjan vahvistaminen

Hyvinvointiyhteiskunnan perustana on nopea tuotannon kasvu ja korkea työllisyys. Kriisin aikana velkaantumisen avulla väliaikaisesti ylläpidetyn hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus tulee palauttaa tasapainoon. Talousneuvostossa pohdittiin 1990-luvun jälkipuoliskolla monessa kokouksessa, miten hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus voidaan turvata kestävästi. Keskusteluille antoi vauhtia useat Talousneuvoston asettamien työryhmien muistiot.

Kolumnit ja jälkipuheet

Vuosikymmenten varrella kirjoittamiani kolumneja on sijoitettu tekstin lomaan otsikolla ”Kolumni urani varrelta” aikalaisdokumentteina siitä millaisia ajatuksia minulla on ollut kunkin luvun teemoista. Lukujen sisällä on myös nykyhetken näkökulmasta kirjoitettuja lyhyitä katsauksia joihinkin lukujen aiheisiin ja aikalaislähteisiin ”Jälkipuheita”-otsikolla.

Aineisto

Kirjassa käyttämäni aineistopohja on laaja. Keskeisinä lähteinä ovat olleet kansainvälisten järjestöjen (esim. OECD ja EU) laatimat tutkimukset ja selvitykset, kotimaiset julkaisut ja raportit ja johtamieni työryhmien tekemät tutkimukset, selvitykset ja artikkelit ja myös omat kolumnini.

Tärkeän lähdeaineiston muodostavat myös Talousneuvoston pöytäkirjat vuosilta 1962–2003 ja Suomen itsenäisyyden juhlarahaston (SITRA) vuonna 1995 keräämä haastatteluaineisto, johon on koottu 77 päätöksentekijän ja asiantuntijan arviot 1990-luvun laman johtaneista syistä, laman vaikutuksista ja keinoista, joiden avulla lamasta selvittiin. Olen tämän lisäksi haastatellut lukuisia Talousneuvoston jäseniä sekä tässä kirjassa käsiteltyihin teemoihin syventyneitä tutkijoita ja virkamiehiä. Kunkin luvun lopussa on myös erillinen kirjallisuusluettelo, joka sisältää sekä käyttämäni lähteet että muuta aiheiden kannalta keskeistä kirjallisuutta. Toimitaja Jyri Raivio ja Helsingin Sanomien toimitus ovat ystävällisesti antaneet luvan julkaista työtäni käsitelleen kolumnin uudelleen tämän kirjan sivuilla. Myös HS:n pääkirjoitus maaliskuulta 1989 julkaistaan lehden luvalla.

Henkilökohtaiset arvot kirjan taustalla

Käsittelimieni teemojen valintaan ja niiden sisältöön ovat vaikuttaneet myös omat henkilökohtaiset arvoni. Suuntautumistani on ohjannut työurani aikana viisi erilaista tekijää.

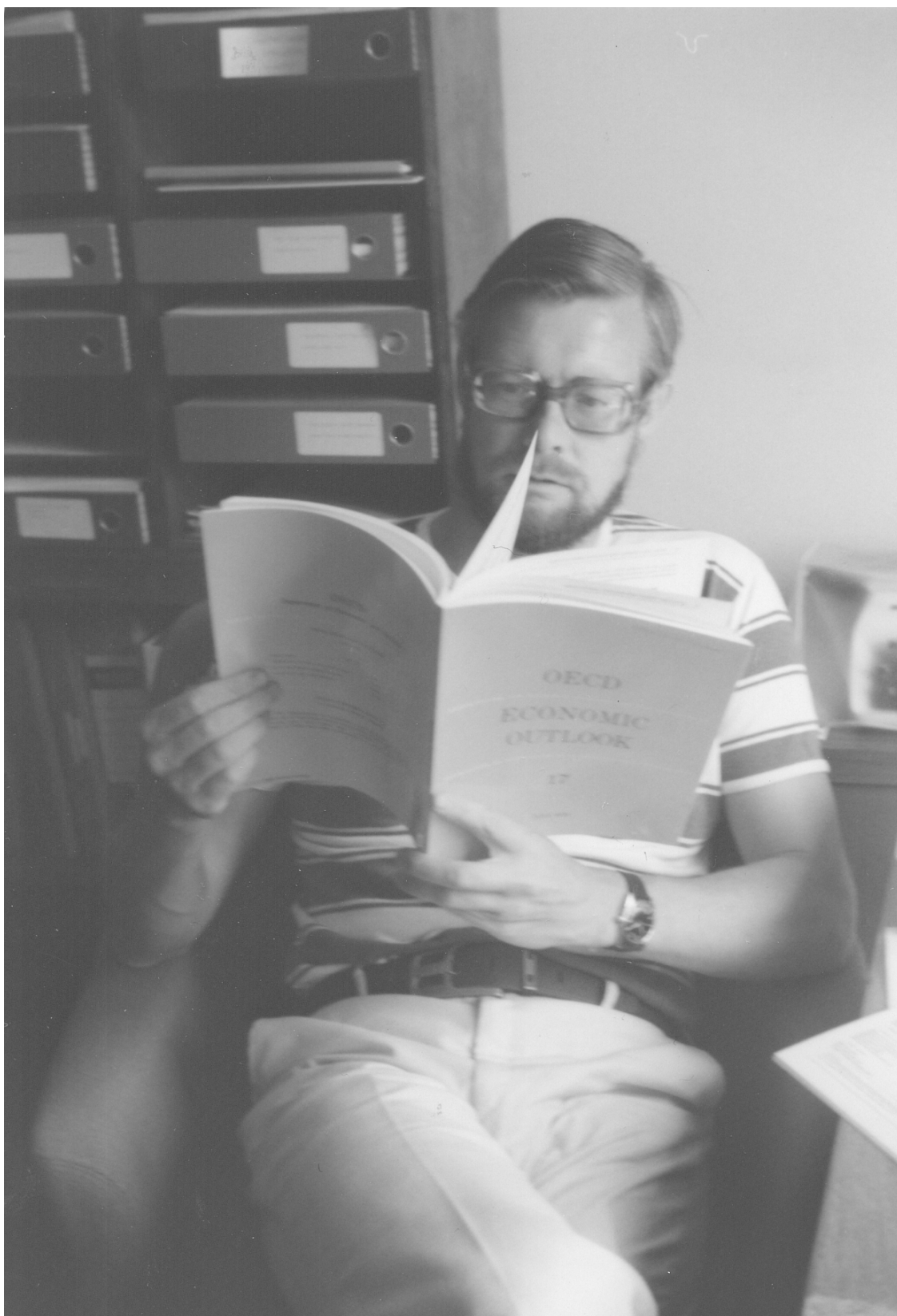
Ensinnäkin olen perustaltani kansantalouden yleismies. Vuosikymmeniä kestäneen työurani aikana hakeuduin toimimaan itseäni kiinnostavien ajankohtaisten ongelmien parissa.

Toiseksi työpaikkani Tilastokeskuksessa, Suomen Pankin taloustieteellisessä tutkimuslaitoksessa, Taloudellisessa suunnittelukeskuksessa, Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa ja valtioneuvoston kansliassa (Talousneuvoston sihteeristössä) ovat määrittäneet työtehtäviäni ja sitä miten olen niihin tarttunut. Näissä työpaikoissa sain mahdollisuuden pohtia ja ratkaista lukuisia itseäni kiinnostaneita kysymyksiä.

Kolmanneksi keskustelut vuosikymmenten aikana kehittyneen laajan ystävä- ja yhteistyöverkoston piirissä tarjosivat näkemyksiä siitä, mihin talouspoliittisiin ongelmiin kunakin ajanjaksona on ollut järkevää paneutua ja millaisia ratkaisuja niihin on tullut hakea.

Neljänneksi kansainvälinen yhteistyö auttoi merkittävästi työtehtävien valinnassa sekä niiden hoitamisessa. Arvostan erityisesti OECD:n sihteeristöltä saamaani tietopanosta ja apua. Säännöllinen mukanaolo OECD:n talouspoliittisen komitean työryhmä 1:n työssä 1970-luvun loppuvuosista 1990-luvun puoliväliin tarjosi jatkuvasti ajankohtaista tietoa talouspoliittisista pulmista ja linjauksista niiden selvittämiseksi. Osallistuminen EU-maiden talousneuvostojen yhteistyöhön vuosina 1997–2003 toi sekä monia hyödyllisiä virikkeitä työhöni että useita ystävyksiä.

Viidentenä on mainittava nuoruuteni elämäncorkeakoulun opit 1950-luvulla kesäisin eri puolilla Pohjois-Karjalaa metsän istutuksessa ja leimauksessa, uitossa sekä iän karttuessa pikkupomona. Tällöin saamani kokemukset opettivat, että työt on hoidettava sopimusten mukaan ja aina on oltava valmis uusiin tehtäviin.



Kirjoittaja tutustumassa *OECD Economic Outlook* Nr. 17 -julkaisuun työhuoneessaan Taloudellisessa suunnittelukeskuksessa 1970-luvun puolivälissä. (Kuva: tekijä)

Kirjallisuutta

- Leppänen, S. (1975), ”Turmiollinen devalvaatio”, *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 71 (3): 309–317.
- Leppänen, S. ja Jokinen, H. (1975), *Inflaatio: syyt, vaikutukset, torjunta*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- Leppänen, S. (toim.) (1992), ”Talouden tie kohti tasapainoa”, VATT-keskustelualoitteita 41.
- Leppänen, S. (2014), ”Vaihtotaseraportti talousneuvostolle: muistikuvia 1980-luvun lopulta”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 110 (3): 411–417.
- Leppänen, S. ja Romppanen, A. (toim.) (1995), *Globaalitalous ja Suomi*, VATT-julkaisuja 18, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Romppanen, A. ja Leppänen, S. (toim.) (1993), *Avautuva Suomi: Tulevaisuuden haasteet*, VATT-julkaisuja 11, Helsinki.
- Talousneuvoston sihteeristö (1989), ”Vaihtotaseongelma Suomessa”, julkaisematon raportti, 15.3.1989.

Ensimmäinen luku

Kansainvälisen toimintaympäristön ja talouspolitiikan murroksia

Sisältö

<i>Sodan jälkeen neljännesvuosisata nopeaa nousua</i>	18
<i>Erimielisyyksiä talouspolitiikan suunnasta</i>	20
<i>Rakenneongelmien kärjistyminen 1970-luvulla</i>	23
<i>Rakennepolitiikan vuosikymmenet</i>	26
JÄLKIPUHEITA: Ikääntyminen Euroopan kasvun esteenä	28
<i>Globaalit markkinat ovat kasvun perusedellytys</i>	29
<i>2000-luvun kriisi muuttaa tilannetta radikaalisti</i>	31
<i>Kirjallisuutta</i>	33

Pienen maan, jolla on niukasti kotimaista kysyntäpotentiaalia, on välttämättä oltava tiiviisti mukana kaupan ja pääomaliikkeiden avautumisessa. Näin maa pystyy turvaamaan vientituotteilleen laajemmat markkinat ja saamaan tuonnilla kulutustavaroita, raaka-aineita ja uusinta kansainvälistä teknologiaa. Esimerkiksi Suomen metsäteollisuuden kehittyminen on alan koko toimintahistorian ajan edellyttänyt mukanaoloa kansainvälisillä markkinoilla. Tuontikilpailu hillitsee myös monopolivoittojen syntymistä. Suomi pystyi Neuvostoliiton liekanarusta huolimatta kohtuullisen hyvin osallistumaan myös 1960- ja 1970-luvuilla kansainväliseen taloudelliseen työnjakoon ja näin turvaamaan talouden kansalliset edut.

Suomi on sopeutunut kansainvälisten murrosten synnyttämiin rakennemuutoksiin joskus onnistuneesti ja joskus vähemmän onnistuneesti. Meillä globalisaatioon on suhtauduttu käytännönläheisesti, ja globalisaatio on koettu pikemminkin mahdollisuutena kuin uhkana. Tässä luvussa tarkastelen lähinnä OECD:n sihteeristön tuottamaan aineistoon ja omiin kokemuksiini ja työtehtäviini nojaten keskeisimpiä kansainvälisiä toimintaympäristön ja talouspolitiikan murroksia viime vuosikymmeninä.

Sodan jälkeen neljännesvuosisata nopeaa nousua

Ensimmäisen ja toisen maailmasodan välisenä aikana kansainväliset taloussuhteet supistuivat kauppaa- ja rahoitusvirtojen sekä väestön muuttoliikkeiden säätelyyn, tullimuurien pystyttämisen ja poliittisten ristiriitojen myötä. Protektionismi sai lisäpotkua 1930-luvun alun lamasta, jota hoidettiin rajoittamalla kansainvälisiä talousvirtoja entistä tiukemmin. Taloussuhteiden esteeksi rakennettujen muurien seurauksena kansainvälinen työnjako näivettyi, mikä osaltaan johti hitaaseen tuottavuuden ja tuotannon kasvuun.

Toisen maailmansodan jälkeen talouspolitiikassa otettiin opiksi näistä virheellisistä toimintalinjoista. Kantavaksi ajatukseksi nousi yhteistyön maailma. Taloudessa tähän tavoitteeseen pyrittiin vapa-

uttamalla asteittain sota-aikana tiukasti säädeltyjä kauppaa-, rahoitus- ja työvoimavirtoja. Aluksi vähennettiin kauppavirtojen määrällistä säätelyä ja myöhemmin säätely poistettiin kokonaan, ja GATT-prosessien puitteissa kansainvälistä kauppaa rajoittavia tullimuureja alennettiin. Kauppavirtojen vapauttamisen avulla pyrittiin lisäämään tuotannon kilpailua. Sodasta kärsineissä maissa 1950-luvun puoliväliin kestänyt jälleenrakennuksen kausi perustui kuitenkin paljolti suunnitteluun ja säännöstelytalouteen.

Euroopan tulevaisuuden näkökulmasta kuuden Euroopan maan (Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksan Liittotasavalta) vuonna 1951 perustama Euroopan hiili- ja teräsunioni oli erittäin merkityksellinen. Sen avulla luotiin yhteiset hiili- ja teräsmarkkinat, jonka tehtävänä oli mm. turvata näiden keskeisten raaka-aineiden saanti, taata kaikille jäsenmaille tasapuolinen pääsy markkinoille, varmistaa hintojen avoimuus sekä poistaa jäsenmaiden väliltä hiili- ja terästuotteiden tullit, kiintiörajoitukset ja kaupasta perittävät maksut. Yhteismarkkinoiden luomisen taustalla oli myös tuhoisan maailmansodan jälkeinen tavoite turvata rauha taloudellisella yhdistymisellä. Hiili- ja teräsunioni vauhditti suuresti Euroopan jälleenrakennusta.

Maailmantalouden keskeinen kehityssuunta 1940-luvun puolivälistä 1960-luvun puoliväliin oli Euroopan ja Japanin talouksien jälleenrakennuksen ohella pyrkimys kuroa umpeen elintasokuilua suhteessa Yhdysvaltoihin. Tuottavuuden nopeaa kasvua vauhditti sotateollisuuden luomien innovaatioiden soveltaminen siviilituotannossa. Euroopassa ja Japanissa tuottavuuden ja tuotannon kasvua voimisti myös korkea investointiaste ja työvoiman tarjonnan ripeä lisäys.

Kasvua tuki kaupan esteiden purkaminen ja sen mukanaan tuoma kansainvälisen työnjaon syveneminen. Dollaripohjainen kiinteisiin valuuttakursseihin nojaava järjestelmä takasi rahaolojen ja sen myötä taloussuhteiden vakauden. Kansainvälisten pääomaliikkeiden 1960-luvulle ulottunut säätely lisäsi valuuttajärjestelmän vakautta. Tällaisessa osittain vielä suljetussa toimintaympäristössä

raha- ja finanssipolitiikan avulla toteutettu kysynnän säätely toimi verrattain hyvin. Hintojen nousu oli myös varsin maltillista.

Sen jälkeen kun korkeiden investointien ja sen rahoittamiseksi tarvittavan pakkosäästämisen avulla oli saatu korjatuksi sodan tuhot, 1950-luvun puolivälistä lähtien alettiin suunnata voimavaroja yhä enemmän myös kansalaisten hyvinvoinnin kohentamiseen lisäämällä julkisia palveluja ja tulonsiirtoja. Nopean taloudellisen kasvun sekä jatkuvasti kohenevan työllisyyden oloissa julkisten menojen rahoitus pystyttiin hoitamaan ilman mainittavaa julkisen talouden velkaantumista. Keynesin ideoihin perustuva talouspolitiikka, jossa julkisten menojen, verotuksen ja velkaantumisen avulla pyrittiin säätelemään kansantalouden aktiviteettia, oli vallitseva suuntaus kehittyneissä teollisuusmaissa.

OECD-maiden taloudellinen kasvu oli vielä vuosina 1960–1967 nopeaa, keskimäärin noin viisi prosenttia vuodessa. Inflaatio, joka oli 3,5 prosenttia vuodessa, säilyi myös kohtuullisen hyvin hallinnassa. Työttömyysaste pysytteli runsaassa kolmessa prosentissa, eli OECD-alueella vallitsi täystyöllisyys.

Uudet ongelmat toivat esiin erimielisyyksiä talouspolitiikan suunnasta

Kansainvälisessä talouspolitiikassa alkoi sodanjälkeisestä hyvästä talouskehityksestä huolimatta 1960-luvun jälkipuoliskolta lähtien olla entistä suurempana huolenaiheena ulkomaankaupan tasapainottomuudet ja ajoittain ilmenneet rahoituskriisit. Maat, joissa inflaatiovauhti oli korkea ja jotka olivat hoitaneet heikosti taloutensa kansainvälisen kilpailukyvyn, eivät pysyneet kiinteiden kurssien määrittämässä perusteissa. Seurauksena oli syvenevä vaihtotaseen alijäämä ja ajautuminen devalvaatioon. Myös Suomi oli tällainen maa.

1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa tapahtui lukuisia eri maita koskeneita valuuttakriisejä. Iso-Britannian punta devalvoitiin marraskuussa 1967. Tätä ennen saman vuoden syyskuussa Suomen

markalle tehtiin noin 24 prosentin suurdevalvaatio. Ranskan frangi devalvoitiin kesällä 1969. USA:n dollarin kultasidonnaisuus poistettiin vuonna 1971, kun oli epäonnistuttu yrityksessä palauttaa kiinteät arvot eri valuuttakurssien välille. Erilaisten väliaikaisratkaisujen jälkeen vuoden 1973 alussa valuuttamarkkinoilla siirryttiin päävaluuttojen kesken kelluviin kurssisiin (OECD 1991).

Kiinteisiin valuuttakurssisiin perustuvan Bretton Woods -järjestelmän murenemista vauhditti kansainvälisten pääomavirtojen vapauttaminen, mikä katsottiin tarpeelliseksi lähinnä voimavarojen tehokkaan kohdentamisen näkökulmasta. Pääomavirtojen säätelyn purkamista voimisti myös viestintäteknologian kehitys rahoitus- ja pääomamarkkinoilla. Pääomavirtojen vapauttamisella oli kauaskantoisia vaikutuksia talouspolitiikan hoidolle. Talouspolitiikassa alettiin vannon vapaaseen markkinatalouteen, jossa kantavaksi dynaamiseksi voimaksi nousi ahneus. Kun taloudessa toimittiin oman tahdon mukaan, irrationaalisesti käyttäytyvät talousyksiköt ajoivat kansantaloudet rahoituskriiseihin (Akerlof ja Shiller 2009).

Talouspolitiikan toiseksi keskeiseksi pulmaksi 1970-luvun alussa nousutta inflaatiota ei käytännön politiikassa pidetty aluksi vakavana ongelmana huolimatta kuuden prosentin hintojen noususta OECD-alueella. Todellisen tuotannon uskottiin OECD-maissa nimittäin olevan vain vähän alle potentiaalisen tuotannon. Useissa maissa ajateltiin, että inflaation hillintä voidaan hoitaa tulopolitiikalla, joten taloudellista aktiviteettia ei tarvitse supistaa kysynnän säätelyn avulla. Tämä näkemys osoittautui virheelliseksi.

Vähäinen huoli inflaation haitallisuudesta näkyi mm. siinä, että useimmissa OECD-maissa ryhdyttiin taloudellisen aktiviteetin yhtäaikaiseen voimistamiseen työttömyyden torjumiseksi. Seurauksena oli voimakas kysynnän kasvu ja raaka-ainehintojen kohoaminen jo ennen öljyn hinnan nousua OPEC-maiden toteuttaman tarjonnan rajoitusten seurauksena vuonna 1973. Myöhemmin tehdyt toimenpiteet kokonaiskysynnän hillitsemiseksi olivat liian vähäisiä ja ne toteutettiin liian myöhään.

Talouspolitiikan koordinaatio OECD-maiden välillä nousi politiikan keskeiseksi teemaksi vuosien 1973 ja 1974 vaihteessa öljyn hinnan voimakkaan kohoamisen takia. Koska öljykriisin seurauksena OECD-alueelle syntyi suuri vaihtotaseen alijäämä, oli tärkeää, etteivät maat ryhtyneet korjaamaan sitä kilpailevien devalvaatioiden avulla. Tavoitteena oli estää matalan kasvun ja työttömyyden nousun myötä mahdollisesti kehittyvän protektionismin leviäminen.

OECD:n sihteeristön mukaan 1970-luvun alkupuoliskolla muodostui hyvin vähän yhteistä näkemystä talouspolitiikan toivottavasta suunnasta (OECD 1991). Peruskysymykset pysyivät pitkään auki. OECD-maissa ja muuallakin alettiin pohtia sitä, millaisella politiikalla toteutetaan samanaikaisesti matala inflaatio ja kestävä työllisyyttä tukeva nopea kasvu sekä millaista yhteistyötä tarvitaan talouden rahoitusongelmien hoitamiseksi (OECD 1977).

Inflaatiovahdissa ja vaihtotaseen tasapainossa oli OECD-maiden kesken 1970-luvulla suuria eroja. Vaihtotaseen alijäämämaiden vaatimuksena oli, että ylijäämämaiden tulisi toteuttaa aktiivisempaa kysyntää elvyttävää politiikkaa. Näin huonommin taloutensa tasapainon hoitaneiden maiden tilanne helpottuisi. Alijäämämaiden painostus ylijäämämaita kohtaan toteuttaa elvyttävämpää politiikkaa ei saanut näissä maissa vastakaikua.

Erimielisyys makropolitiikan suunnasta johtavien OECD-maiden kesken säilyi koko 1970-luvun ajan (OECD 1991). Valuuttakurssi vahvistui niissä maissa, joissa inflaatio oli kurissa ja vaihtotase ylijäämäinen. Makropolitiikan hienosäätöön ei ylijäämämaissa enää uskottu. Epäiltiin onko mahdollista turvata kestävä kasvu finanssipolitiikan avulla, onko olemassa *trade-off* inflaation ja työttömyyden välillä, voidaanko inflaatio vaimentaa muulla tavoin kuin tiukan rahapolitiikan avulla, ja onko tulopolitiikalla merkittävää itsenäistä roolia inflaation torjunnassa ja tulisiko tavoitteeksi asettaa julkisen sektorin osuuden alentaminen talouden voimavarojen käytöstä.

Eräät maat kuten Iso-Britannia uskoivat edelleen finanssipolitiikan mahdollisuuksiin elvyttää taloutta kestävästi ja katsoivat, että

mittava kuilu todellisen ja potentiaalisen tuotannon välillä oli seurausta lyhyen ajan kysyntävajauksesta, joka olisi poistettavissa kasvattamalla tilapäisesti budjettialijäämiä. Tämä näkemys osoittautui jälkikäteen arvioiden paikkansapitämättömäksi. 1970-luvulla OECD-maissa kokonaistuottavuuden kasvu, joka on keskeinen tekijä potentiaalisen tuotannon lisäyksen taustalla, oli 2 prosenttiyksikköä alempi kuin se oli ollut 1960-luvulla.

Kokonaistuottavuuden kasvun hidastumisen taustalla olleet tekijät ovat vieläkin jossakin määrin epäselvät. Mahdollisia 1970-luvulla vaikuttaneita syitä olivat voimakkaat muutokset energian ja raaka-aineiden hinnoissa, pääomakannan kasvun hidastuminen alhaisen investointitoiminnan myötä, tutkimus- ja tuotekehitykseen suunnattujen voimavarojen supistuminen sekä työvoiman osaamistasoa alentanut demografinen muutos (OECD 1991). Yhtenä selityksenä lienee myös 1950- ja 1960-lukujen jälleenrakennuskautena vallinnut poikkeuksellisen korkea tuottavuuden kasvu, johon myöhemminä vuosikymmeninä ei enää päästy. Tämän lisäksi 1950- ja 1960-luvuilla poimittiin maailmankaupan liberalisoinnin luomia hedelmiä ja hyödynnettiin sodassa kehitettyjä teknologisia ja organisatorisia innovaatioita siviilituotannossa.

Rakenneongelmien kärjistyminen 1970-luvulla muutti politiikan painopisteen

Useimmissa OECD-maissa reaalipalkkojen kohoaminen ei hidastunut vastaamaan tuottavuuden kasvun supistumista. Siksi yritysten voittoaste ja kannattavuus alenivat ja inflaatiopaineet voimistuivat, mikä heikensi tuotannon kasvua ja työllisyyttä. ”Sillanrakennuspolitiikan” nimellä kulkenut linja, jolla OECD-maissa pyrittiin julkista velkaa kasvattamalla pääsemään ensimmäistä öljykriisiä vuosina 1974–1975 seuranneen nollakasvukauden yli, muutti julkisen talouden alijäämät ja velkaantumisen rakenteelliseksi. Elvytyksen lopputuloksena oli kohonnut julkinen velka, lisääntyneet velanhoitomenot ja yleinen korkotason nousupaine. Sillanrakennuspolitiikka

johti myös heikkoon sopeutumiseen hyödyke- ja työmarkkinoilla, tuotantorakenteen jähmettymiseen ja talouksien inflaatioalttiuden lisääntymiseen.

Toinen öljykriisi 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa kärjisti keskustelua siitä, kuinka tulisi toimia tilanteessa, jossa inflaatio voimistuu ja tuotannon kasvu on heikko. Tarpeeseen muuttaa politiikan suuntaa vaikutti huoli julkisen sektorin paisumisesta. Olihan OECD-maissa julkisten menojen osuus kansantuotteesta kohonnut 28 prosentista vuonna 1960 noin 39 prosenttiin vuonna 1980. Myös julkisen sektorin alijäämät olivat useissa maissa karanneet talouspolitiikan tekijöiden hallinnasta (OECD 1991).

Hallitusten vaihdokset Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa Reaganin ja Thatcherin hallintoihin nopeuttivat muutosprosessia OECD-maiden talouspolitiikassa. Nämä maat yhdessä Länsi-Saksan ja Japanin kanssa määrittivät politiikan suunnan. Etusijalle nousi rahojen vakauttaminen ja inflaation torjunta rahan tarjonnan kasvua supistamalla. Finanssipolitiikassa korostui keskipitkän ajan näkökulma, jossa tavoitteena oli supistaa sekä budjettialijäämiä että julkisen sektorin osuutta voimavarojen käytöstä tai ainakin pysäyttää julkisen sektorin osuuden kasvu. Myös työmarkkinoiden rakenteellisia jäykkyyksiä pyrittiin vähentämään.

Talouspolitiikassa tapahtui 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa arvopohjan muutos. Uudet hallitukset Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa lähtivät siitä, että joidenkin rikastuminen hyödyttää koko kansaa, myös köyhiä. Tuloerojen kasvua ei tulisi kavahtaa. Se on jopa toivottavaa yrittämisen ja työnteon kannustamisen näkökulmasta. Nämä maat toteuttivat tämän arvopohjan mukaisia toimia esimerkiksi veropolitiikassa antamalla verohelpotuksia varakkaille ja yrityksille.

Useimpien OECD-maiden talouspolitiikassa valtasi vähitellen alaa myös näkemys, että taloudellista kasvua ja työllisyyttä nostaisivat tehokkaammin kilpailun lisäämisen sekä talouksien joustavuuden kohentamisen synnyttämä parantunut sopeutumiskyky kuin julkisen velan kasvun avulla toteutettava finanssipoliittinen elvytys.

Inflaation katkaisun lisäksi tavoitteeksi asetettiin yritysten voittojen tulonjako-osuuden ja kannattavuuden palauttaminen sellaiselle tasolle, joka kannustaisi investointien kasvua. Samalla kuitenkin korostettiin, että politiikan muutos ei ole kivuton ja että se vaatisi onnistuakseen aikaa ja myös vahvan poliittisen tuen (OECD 1983). Eräät pienet maat kuten Alankomaat, Tanska ja Irlanti pääsivät irti niitä kohdanneesta kriisistä kääntämällä onnistuneesti kurssia uuden politiikan mukaisesti. Nämä maat oppivat läksynsä ja ovat ehkä Irlantia lukuun ottamatta säilyneet menestyjinä näihin päiviin saakka.

OECD-maiden välisellä talouspolitiikan koordinoinnilla oli 1980-luvun alkupuolella opetteluvaihe. Vaikka politiikan yleisistä linjauksista oltiinkin samaa mieltä, erimielisyys syntyi siitä, mitä kunkin yksittäisen maan pitäisi tehdä. Yleinen periaate oli, että jokaisen maan tulee panna oma pesänsä kuntoon.

Edellä esitetyt johtopäätökset talouspolitiikan suunnasta ja 1980-luvun puolivälissä tapahtuneet mittavat muutokset päävaluuttojen kurssissa johtivat taas massiivisiin vaihtotaseiden tasapainottomuuksiin ja protektionistisiin paineisiin. Ikävän kierteen estämiseksi johtavat maat toteuttivat keskenään talouspoliittista yhteistyötä. Esimerkkeinä voidaan mainita ns. Plaza-sopimus vuonna 1985 ja Louvre-sopimus vuonna 1987 (OECD 1991).

Makropolitiikan tavoitteeksi vakiintui 1980-luvun jälkipuoliskolta lähtien se, että rahapolitiikalla hoidettiin inflaation hillintä ja finanssipolitiikalla pyrittiin alentamaan julkisen sektorin alijäämää tai poistamaan se sekä vakiinnuttamaan tai supistamaan julkisen velan kansantuoteosuutta ja näin pitämään korkotaso matalana. Kun talouspolitiikassa toteutettiin selkeitä linjauksia, yksityisen sektorin luottamus talouspolitiikkaan koheni. Tämä yhdessä voittoasteen elpymisen, rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnin ja Euroopan yhteisön sisämarkkinoiden muodostumisen kanssa elvytti 1980-luvulla investointeja, kokonaistuottavuutta ja taloudellista kasvua.

Rakennepolitiikan vuosikymmenet

Rikkaiden teollisuusmaiden välillä alkoi ilmetä 1980-luvun alkupuolelta lähtien suuria eroja kasvu- ja työllisyyskehityksessä. Vuonna 1983 Yhdysvaltojen ja EEC-maiden työttömyysaste oli likipitään sama, noin 10 prosenttia. Sen jälkeen näiden alueiden välillä työttömyys eriytyi huomattavasti aina 2000-luvun alkuvuosiin saakka. Euroopassa 1980- ja 1990-luvuilla jokainen taantumakausi nosti työttömyysasteen aiemman taantumahuipun yläpuolelle, eikä työttömyys laskenut seuraavan nousukauden huippuvuonna edellisen nousukauden huipun tasolle. Yhdysvalloissa puolestaan työttömyys aleni nousukautena luonnollisen työttömyyden tasolle.

OECD:n sihteeristö korosti aktiivisesti talouden rakenneongelmien korjaamista 1970-luvun loppupuolelta lähtien (OECD 1977, OECD 1983 ja OECD 1989). Peruskysymyksinä olivat täystyöllisyyden ja vakaan hintatason samanaikainen toteuttaminen ja jäykkyyksien vähentäminen hyödyke-, työ- ja pääomamarkkinoilla. Kilpailurajoitusten, markkinoiden säätelyn ja kaupan esteiden purkaminen, kansainvälisten pääomaliikkeiden vapauttaminen sekä teknologian muutos ovat luoneet entistä kilpailullisemmat globaalit markkinat. Tämä kehitys mursi monopolikeskittymiä ja vähensi olennaisesti yritysten hinnoitteluvoimaa, jolloin mikään yritys ei enää voinut ratkaista omia ongelmiaan siirtämällä automaattisesti kustannusten nousua hintoihin (Suvanto, Laine ja Romppanen 2002 ja Suvanto 2002).

Euroopassa reaalisten työvoimakustannusten nousu on 1980-luvun puolivälin jälkeen ollut hitaampaa kuin USA:ssa. Silti työllisyys kasvoi vuosina 1985–2008 Yhdysvalloissa noin 40 prosenttia ja euroalueella jonkin verran vähemmän. Tämä viittaa siihen, että USA:n pääomamarkkinoilla on ollut Eurooppaa parempi kyky muokata teknologista kehitystä taloudelliseksi kasvuksi ja että maan työmarkkinat ovat sopeutuneet joustavammin tähän rakennemuutokseen. Nopeampi tuottavuuden kasvu USA:ssa Eurooppaan verrattuna on perustunut lähinnä palvelujen voimakkaampaan tuotta-

vuuden lisäykseen ja palvelujen sisällä pääosin kaupan ja vakuutusalan ripeään tuottavuuden nousuun.

Jos palkanmuodostus tapahtuisi vain kysynnän ja tarjonnan mukaan, tulisi työhön kohdistuvan verotuksen kiristymisen alentaa palkkoja. Korkeampi veroaste ja alempi palkkataso voisivat toteutua samanaikaisesti, mikäli palkansaajat kokisivat korkeiden verojen tuomien julkisten menojen koituvan myös heidän hyödykseen. Kaikissa Euroopan maissa näin ei ole asianlaita. Merkittävä osa verotuksella kerätyistä varoista ohjataan työttömyyden, eläkkeiden ja muiden työelämän ulkopuolella oleville kansalaisille suunnattujen menojen kattamiseen sekä velkojen korkoihin. Euroopan maissa verotuksen nousu on yleensä siirtynyt palkkoihin. Pohjoismaissa verotuksen ja palkkojen nousun kytkentä ei ole ollut yhtä kiinteä kuin muissa Euroopan maissa, mikä viittaa siihen, että Pohjoismaiden ammattiyhdistysliikkeet luottavat muiden EU-maiden ayliikkeitä enemmän hallitusten tahtoon käyttää julkisia menoja myös heidän edukseen.

Kilpailun puute hyödykemarkkinoilla merkitsee, että yrityksillä on hinnoitteluvoimaa, minkä seurauksena yritykset tuottavat ylimääräistä voittoa. Jos myös palkansaajilla on neuvotteluvoimaa, osa tästä monopolivoitosta siirtyy työntekijöille tuottavuuden nousua korkeampina palkkoina. Sen seurauksena yritykset työllistävät vähemmän kuin ilman monopolitilannetta. Näin hyödyke- ja työmarkkinoilla vallitsee monopolista johtuvat yhteiset intressit, ja jäykkyydet voivat vahvistaa toisiaan. Suomessa erityisesti metsäteollisuuden piirissä vallitsi aina 2000-luvun alkuun saakka tämänkaltaisen tilanne.

Useissa suurissa EU-maissa pyrittiin vielä 2000-luvun alussa suojaamaan ja myös rakentamaan kansallisia taloudellisia ylpeydenaiheita, joita monopoliyritysten ja ammattiyhdistysliikkeen nostattama globalisaation vastustus on yrittänyt vielä suojata. Kuitenkin globaalin talouden ja uusien talousmahtien (erityisesti Kiinan ja Intian) voimistama kilpailu sekä 2000-luvun alkupuolella ollut finanssikriisi ovat vähentäneet yritysten monopolivoimaa ja olennai-

sesti vähentäneet mahdollisuuksia pitää yllä kansallisia ylpeydenaiheita.

Joissakin korkean työttömyyden maissa ryhdyttiin viemään läpi rakenteellisia uudistuksia 1980-luvulla. Iso-Britannia aloitti uudistusten toteuttamisen jo vuosikymmenen alussa. Myöhemmin samalla vuosikymmenellä Alankomaiden ja Tanskan uudistukset kohensivat pysyvästi kasvua ja työllisyyttä. Saksassa vastaavanlaiset poliittiset linjaukset toteutettiin 2000-luvun alussa. Ne ovat tuoneet suotuisan kierteen maan taloudelliseen kehitykseen.

Euroopan työ-, hyödyke- ja pääomamarkkinat ovat aivan näihin päiviin saakka toimineet tavalla, joka soveltuu parhaiten perinteisillä aloilla toimivaan suuryritysympäristöön. Nämä suuryritykset eivät ole kuitenkaan luoneet pariin vuosikymmeneen ns. vanhan Euroopan alueelle nettomääräisesti uusia työpaikkoja vaan vähentäneet niitä. Markkinasektorissa uudet työpaikat ovat syntyneet palvelualoilla sekä korkeaa teknologiaa kehittävässä ja käytävissä yrityksissä.

Jälkipuheita: Ikääntyminen Euroopan kasvun esteenä

Viime vuosina on keskusteltu vilkkaasti eurooppalaisten valtioiden ikääntymisestä verrattuna Yhdysvaltioihin ja kehittyviin maihin. Ikääntymisen katsotaan heikentävän Euroopan suhteellista kilpailukykyä.

Kirjoitin *Helsingin Sanomiin* 21.9.1989 artikkelin ”Väestöennuste vie pohjaa Euro-optimismilta” (Leppänen 1989). Totesin että Euroopan elpymistä koskeneessa keskustelussa niin Suomessa kuin muissakin Euroopan maissa oli 1980-luvulla jäänyt vähälle huomiolle se, onko maanosan kasvu pitkällä aikavälillä kestävä. Kirjoituksessani esitin muun muassa seuraavaa:

”Pitkällä aikavälillä talouden kasvun raamittavat väestönkasvu ja kokonaistuottavuuden lisäys, eli työn ja pääoman yhteenlaskettu tuottavuuden kasvu. Kokonaistuottavuus tulkitaan yleensä tekniikan kehitykseksi.”

”Työn tuottavuuden määräävät pitkän päälle erityisesti väestön ikärakenne ja koulutus. Pääoman tuottavuuteen vaikuttaa puolestaan tuotantokoneiston uusiutumismvauhti, eli investointien taso ja niiden tehokkuus.”

”Euroopassa väestönkasvun ennustetaan pysähtyvän 2000-luvun alussa. Väestö alkaa useimmissa maissa vähentyä jo vuoden 2000 jälkeen. Erityisen tuntuva on väestön supistuminen Euroopan johtavassa talousmahdissa, Saksan Liittotasavallassa. Yhdysvalloissa väestönkasvu on edelleen nopeaa.”

”Maissa, joissa eläkeikäisen väestön suhteellinen osuus on keskimäärin korkeampi, taloudellinen kasvu on ollut hitaampaa. Työmarkkinoiden joustavuus hiipuu ikääntymisen myötä, koska ammatillinen ja alueellinen liikkuvuus alenevat huomattavasti työvoiman ikääntyessä. Kun markkinoiden ja teknologian muutoksiin tulisi työmarkkinoilla reagoida yhä joustavammin, Euroopan väestön ja työvoiman ikärakenne on ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa. Samoin työvoiman ikääntyessä sen työhön osallistuminen laskee. Ikääntyneet ovat myös nuorempia ikäluokkia heikommin koulutettuja.”

Arvioni oli liian pessimistinen. Väestön kasvun pysähtyminen on myöhentynyt erityisesti sen takia, että muuttoliike Länsi-Eurooppaan on ollut ennakoitua suurempi. Myös syntyvyys on joissakin maissa kohonnut.

Globaalit markkinat ovat kasvun perusedellytys

Innovaatiot ovat taloudellisen kasvun päälähde, kilpailu testaa innovaatioiden kestävyden ja vapaa kansainvälinen kauppa takaa kilpailun. Siksi innovaatioiden kehittäminen ja niiden käyttöönotto vaativat laajoja globaaleja markkinoita. Teknologian kehitys ja globalisaation leviäminen ovat viime vuosikymmeninä kulkeneet käsi kädessä. Tutkimustoiminnan luomilla innovaatioilla ja yritysten

innovaatioiden pohjalta valmistamalla markkinahyödykkeillä on ollut keskeinen asema kasvuprosessissa.

Myös kuluttajien rooli uusien tuotteiden käyttöönotossa on entistä ratkaisevampi. Yhdysvalloissa uutta teknologiaa on sovellettu erityisesti palveluelinkeinoissa Euroopan maita laajemmin ja sen myötä on saavutettu tehokkuusetua. Eräänä selityksenä tähän saat-
taa olla, ettei USA:ssa ole tarvinnut ennen 2000-lukua mainittavammin välittää teknologiseen muutokseen liittyvästä palkkahajonnan kasvusta.

Kansainvälinen taloudellinen työnjako on muuttunut voimakkaasti 1970-luvun alusta lähtien. Perustan muutoksille ovat luoneet eri maiden ja maaryhmien kasvutekijät ja niiden hyödyntäminen. Globaalien markkinoiden syntymistä ja työnjaon muutoksia ovat vauhdittaneet kaupan esteiden purkaminen, kansainvälisten pääomaliikkeiden vapauttaminen ja teknologian kehitys. Teollisuustuotannon siirtyminen kehittyviin maihin on aiheuttanut rikkaissa maissa supistuvilla toimialoilla työttömyyttä. Globalisaatiosta ovat päässeet hyötymään ennen kaikkea ne maat, joissa on luotu uutta tuotantoa ja joihin tuotantoa on siirretty.

Kirstynyt kilpailu on hillinnyt monopolivoittojen syntymistä ja laskenut hintoja tai pitänyt niiden nousun matalana. Kuluttajat ovat esimerkiksi päässeet hyötymään Kiinan, Intian ja muiden kehitysmaiden tuottamista halvemmista tavaroista. Samoin ICT-vallankumouksen myötä tehokkuus on lisääntynyt ja hinnat laskeneet. Onnekkaimmassa asemassa ovat olleet huipputeknologiaa kehittäneiden ja soveltaneiden vauraiden maiden korkeasti koulutetut ammattilaiset. Häviäjiä ovat olleet tuotannon siirtymisen takia työpaikkansa menettäneet yleensä heikosti koulutetut työntekijät. Viime vuosina kehittyneissä maissa myös paremman koulutuksen saanut työvoima on joutunut työttömyysriskin kohteeksi kehittyvien maiden kilpailun kiristymisen seurauksena.

Uudistustyössä riittävän ajoissa toimineiden maiden taloudellinen kehitys on ollut suotuisa ja kestävä myös 2000-luvulla. Euroopan hyvinvointivaltioissa suurimmat haasteet ovat vielä edessä, kun

väestön ikääntyminen voimistaa seuraavan 10–20 vuoden aikana terveys- ja sosiaalipalveluiden ja eläkkeiden menopaineita. Samanaikaisesti rahoituspohja uhkaa murentua hitaan taloudellisen kasvun ja kehittyneitä maita rasittavien tuotannon rakennemuutosten seurauksena.

2000-luvun kriisi muuttaa tilannetta radikaalisti

Edellä kuvaamassani vauraissa länsimaissa 1980-luvun alkupuolelta lähtien vallinneessa talouspolitiikassa on vannottu vapaasti toimivien markkinoiden varaan, koska näin uskottiin saatavan aikaan parhaat tehokkuushyödyt. Samoin pidettiin varmana, että markkinat, myös rahoitusmarkkinat, hakeutuvat automaattisesti tasapainoon.

Rahoituskriisin puhjettua 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopussa oletusta rahoitusmarkkinoiden häiriötilojen automaattisesta tasapainottumisesta on alettu kritisoida yhä voimakkaammin. Hyman Minsky (1975 ja 1982) esitti vastanäkemyksiä tätä oppia kohtaan jo vuonna 1975 eli samoihin aikoihin kun vapaamman markkinatalouden opit alkoivat voittaa alaa Keynesin ajatuksiin nojaavalta talouspolitiikalta. Minskyn mukaan pitkään jatkuva taloudellinen kasvu voimistaa odotuksia tulevasta kasvusta ja houkuttelee luottojen kysynnän ja tarjonnan liian nopeaan lisäämiseen. Rahoitusmarkkinat irrottautuvat hyödykemarkkinoista ja alkavat elää omaa elämänsä. Samalla rahoitusmarkkinoilla on taipumus luoda rajuja nousuja ja laskuja. Rahoitusmarkkinoilla on sisäänrakennettu epävakaus eivätkä markkinat toimi tehokkaasti ja itseään säädellen.

Todistusaineistoa Minskyn kritiikille on löydettävissä runsaasti rahoitusmarkkinoiden toiminnasta viimeksi kuluneen 10–15 vuoden ajalta. Pitkä ja verrattain nopea taloudellisen kasvun kausi 1990-luvun alkupuolelta lähtien yhdistyneenä löysään rahapolitiikkaan tarjosi mahdollisuuksia erilaisten reaalitalouteen liittymättömien rahoitusinstrumenttien kehittelyyn. Samoin rahoituslaitokset

myönsivät USA:ssa asuntolainoja, vaikka tiedettiin, etteivät lainansaajat kykenisi normaalioloissakaan maksamaan velkojaan. Taustalla olivat odotukset jatkuvasta kasvusta ja asuntojen hintojen noususta. Samoin finanssimaailma uskoi siihen, että valtio pelastaa kriisipankit veronmaksajien varoilla. Näin on myös tapahtunut.

Rahoituskriisi on aiheuttanut ongelmia myös reaalityaloudelle. Tuotannollisilla yrityksillä oli sen aikana vaikeaa saada toimintaansa käyttöpääomaa ja investointeihinsa rahoitusta. Sekä vientikysyntä että kotimarkkinakysyntä supistuivat jyrkästi vuonna 2009, mikä puolestaan alensi tuotannon kasvua ja nosti työttömyyttä. Kun kasvua ja työllisyyttä pyrittiin vuosina 2008–2009 elvyttämään siltanrakennuspolitiikan avulla eli julkisia menoja kasvattamalla ja verotusta keventämällä, seurauksena oli useissa maissa pankkikriisin lisäksi myös julkisen talouden rahoituskriisi. Ongelmamaat vetivät koko eurojärjestelmän vaikeuksiin. Maailmantalous joutui pahempaan tilanteeseen kuin 1970-luvulla.

Euroalueen rahoitusjärjestelmän ja koko talousjärjestelmän pelastamiseksi kriisimaiden on ollut pakko tehdä sekä taloudellisesti että poliittisesti vaikeita ratkaisuja. Ensiksikin moni euroalueen maa joutui kohentamaan olennaisesti talouden kilpailukykyä jopa palkkatasoa alentamalla. Toiseksi lähes kaikkien EU-maiden julkinen talous on kokenut kriisin, mikä on edellyttänyt julkisen talouden tasapainottamista ja velan supistamista erityisesti julkisten menojen säästöillä. Kolmanneksi luottokuplien synnyttämiä rahoituskriisejä ei ole vielä saatu täysin korjatuksi. Lisäksi talouksien tasapainottamiseksi tehdyt ratkaisut ovat supistaneet tai hidastaneet useassa euro-maassa taloudellista kasvua, lisänneet työttömyyttä, nostaneet kaupan vapautta ja globalisaatiota vastustavia poliittisia ääriliikkeitä sekä luoneet yhteiskuntaan toivottomuutta.

Euroopan talous- ja rahaliiton valuvikoja ei ole vielä saatu korjatuksi. On epäselvää, missä määrin asiansa hyvin hoitaneilla mailla on halua ja mahdollisuutta auttaa kriisimaiden ongelmien korjaamisessa. Kun siirtyminen federalistiseen taloudenhoitoon ei ole

euroalueella poliittisesti mahdollista, on julkisen talouden tasapainottamiseen saatava kurinalaisempi ote.

Kirjallisuutta

- Akerlof G. A. ja Shiller R. J. (2009), *Vaiston varassa: miten ihmismieli ohjaa maailmanlaajuista kapitalismia*, Gaudeamus.
- Leppänen, S. (1989), ”Väestöennuste vie pohjaa Euro-optimismilta”, *Helsingin Sanomat* 21.9.1989.
- Minsky, H. (1975), *John Maynard Keynes*, Columbia University Press.
- Minsky, H. (1982), *Can It Happen Again? Essays on Instability and Finance*, M.E. Sharpe.
- OECD (1977), *Towards Full Employment and Price Stability*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1983), *Positive Adjustment Policies: Managing Structural Change*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1989), *Economies in Transition: Structural Adjustment in OECD Countries*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1991), *Economic Outlook 50*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Suvanto, A. (2002), ”Miten Suomi muuttui?”, ss. 25-46 teoksessa Kajanoja, J., Kiander, J. ja Voipio, I.B. *Tutkimus ja talouspolitiikka. Kirjoituksia taloudellisesta kasvusta*, VATT-julkaisuja 33, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Suvanto, A., Laine, V. ja Romppanen, A (2002), *Euroopan rakenteelliset jäykkyydet*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/4.

Toinen luku

Talousneuvoston rooli Suomen talouspolitiikassa

Sisältö

<i>Talousneuvoston tehtävät</i>	35
<i>Talousneuvoston varhaishistoria</i>	37
<i>Uudet tuulet alkavat puhaltaa</i>	39
<i>Talousneuvosto ajautui sivuraiteelle 1970-luvulla</i>	42
JÄLKIPUHEITA: Muistikuvia	
Talousneuvoston kokouksista 1970-luvulla	44
<i>Talousneuvosto uudistui 1980-luvulla</i>	45
KOLUMNI URAN VARRELTA: Sinivalkoinen linja (1982)	47
<i>Asioiden valmistelu tehostuu</i>	49
<i>Talousneuvoston toiminnan periaatteista</i>	52
<i>Talousneuvoston asema tulevaisuudessa</i>	56
JÄLKIPUHEITA: Arviointiraportti Talousneuvoston kehittämisestä	57
<i>Kolme keskeistä kysymystä Talousneuvoston toiminnassa</i>	60
Kansainvälinen integraatio, Talousneuvoston valtateema	60
Perusta työmarkkinapolitiikalle luotiin Talousneuvostossa	64
Talousneuvoston rooli pyrittäessä lamasta tasapainoon	68
<i>Kirjallisuutta</i>	71

Talousneuvosto on yhteistyöelin, jossa pääministerin johdolla keskeisimmin talouspolitiikasta vastaavat ministerit sekä Suomen Pankin ja tärkeimpien etujärjestöjen edustajat käyvät vuoropuhelua talouspolitiikan ajankohtaisista ja tulevista haasteista. Talousneuvosto turvaa säännöllisen ja huolellisesti valmistellun muodon keskustelulle. Talousneuvostotyöhön osallistuu vain mukanaolevien järjestöjen korkein johto ilman varamiesjärjestelyä. Talousneuvosto on toiminut 1960-luvun puolivälistä lähtien verrattain säännöllisesti taloudellisten ongelmien ratkaisujen etsimiseksi. Työskentelin Talousneuvoston sihteeristössä eri tehtävissä vuosina 1973–2003, joten Talousneuvosto on vaikuttanut merkittävästi työtehtäviini lähes koko työurani ajan.

Käsittelen tässä luvussa Talousneuvoston asemaa ja tehtäviä yleisesti sekä neuvoston toimintaa Suomen talouden eräissä murroskohdissa vuosina 1973–2003. Näkemykseni on, että Talousneuvosto on ajoittain, erityisesti taloudellisia kriisejä ratkaistaessa ja niiden jälkihoidon aikana, kyennyt luomaan arvonlisäystä talouspolitiikan hoidolle. Koska olen omalla urallani osallistunut Talousneuvoston toimintaan tiiviisti, käsittelen sen toimintaa joissain kysymyksissä myös tätä seuraavissa luvuissa.

Talousneuvoston tehtävät

Talousneuvoston tehtäväkenttä on varsin laaja. Talousneuvosto määritteli tehtävänsä ja toiminta-ajatuksensa helmikuussa 2003 pidetyssä kokouksessa seuraavasti: ”Talousneuvosto pohtii Suomen menestymisen kannalta keskeisiä talouspoliittisia ongelmia, pyrkii vahvistamaan ja syventämään talouspoliittisia päätöksiä edeltävää avointa, laaja-alaista, vaihtoehtoja esittävää sekä johtopäätösten muodostamista tukevaa keskustelua talouden ulkoisesta toimintaympäristöstä, kasvu- ja rakenne-, tasapaino-, työllisyys- sekä hyvinvointikysymyksistä”.

Tämän luvun olennaisin ajatus on että keskeisten päätöksentekijöiden luottamuksellinen vuoropuhelu ja näin saavutettava yhteis-

ymmärrys talouspoliittisten ongelmien luonteesta ja niiden ratkaisulinjoista parantaa talouden vakautta ja sen myötä hyvinvoinnin kasvua ja tulojen oikeudenmukaista jakautumista. Tarjoamalla foorumin vuoropuhelulle Talousneuvosto on edistänyt talouspolitiikan koordinaatiota ja järkevää työnjakoa. Valmiudet tehdä vastakkaisen intressien tilanteessa kompromisseja helpottuu.

On korostettava, ettei Talousneuvosto ole päätöksentekofoorumi. Talousneuvoston toiminnan tehokkuus riippuu ratkaisevasti siinä mukana olevien osapuolten toimintasuhteista. Jos ne ovat ristiriitaiset ja osapuolet ovat haluttomia kompromisseihin, Talousneuvoston toiminnalta puuttuu tarvittava asioita eteenpäin vievä perusta. Ratkaisevaa Talousneuvoston työlle on myös sen puheenjohtajan, pääministerin, sitoutuminen neuvoston työn kehittämiseen.

Talousneuvostot ovat aika ajoin keskustelleet roolistaan ja toimintaperiaatteistaan sekä uudistaneet sen pohjalta tehtäviään ja työtapojaan. ”Talousneuvosto on informaation välittäjä, mielialoja luotaava, hallitukselle neuvoja antava ja talouspolitiikan eri kysymyksistä kantaa ottava keskustelufoorumi, mutta Talousneuvosto ei valmistelee yksityiskohtaisia talouspoliittisia toimintaohjelmia”. Näin määritteli pääministeri Mauno Koiviston johtama Talousneuvosto roolinsa ja tehtävänsä 1. huhtikuuta 1980 pidetyssä kokouksessa.

Pääministeri Paavo Lipponen puolestaan esitti ensimmäisessä johtamassaan kokouksessa 24. toukokuuta 1995 Talousneuvoston roolin seuraavasti:

Talousneuvosto on tärkeä elin luotaessa ratkaisulinjoja talouspoliittisiin ongelmiin suomalaisessa sopimusyhteiskunnassa. Talousneuvosto arvioi, mitkä ovat yhteiset linjat eri kysymyksissä. Hallitus päättää omalta osaltaan talouspolitiikasta, mutta talousneuvostokeskustelussa haetaan laajempaa koordinaatiota esimerkiksi palkkaratkaisuille. Yhteisten linjausten kautta etsitään Suomelle laajalti hyväksyttäviä strategialähtökohtia. Talousneuvostossa ei rakenneta suuria talouspoliittisia paketteja.

Pääministeri Lipponen sovelsi vuosina 1995–2003 johtamissaan Talousneuvoston kokouksissa johdonmukaisesti edellä esittämiään periaatteita. Sekä Koivisto että Lipponen korostivat Talousneuvoston merkittävää roolia vuoropuhelua ja koordinaatiota edistävänä foorumina suomalaisessa sopimussyhteiskunnassa. Toisaalta he painottivat myös, että työnjako hallituksen suuntaan tulee olla selkeä. Talousneuvosto ei ole päätöksentekuelin eikä sille kuulu operatiivisten talouspoliittisten ohjelmien teko.

Talousneuvoston varhaishistoria

Ajatuksen Talousneuvostosta toi Suomessa ensimmäisen kerran julki professori J.H. Vennola Kansantaloudellisessa yhdistyksessä vuonna 1916 pitämässään esitelmässä toteamalla, että ”yhteiskunnallisten voimien ja järjestöjen on liityttävä yhteen harjoittamaan yhteistoiminnassa valtion kanssa kokonaisvaltaista kansantalouspoliittista toimintaa”. Hän ehdotti myös taloudellisen neuvottelukunnan perustamista (ks. Voipio 1991).

Valtioneuvosto asettikin lokakuussa vuonna 1920 taloudellisen neuvottelukunnan, jonka tehtäväksi tuli ”antaa periaatteellisia lausuntoja kauppaa-, raha- ja veropoliittisista kysymyksistä ja eritoten niistä toimenpiteistä, jotka maan taloudellinen asema vaatii ja mitkä olivat tarpeen kalliinajan ehkäisemiseksi ja vakiintuneen hintatason saavuttamiseksi”. Puheenjohtajaksi nimitettiin J.K. Paasikivi. Hallitus ei kuitenkaan hyväksynyt neuvottelukunnan laatimaa suunnitelmaa tuontikaupassa noudatettavista menettelytavoista, minkä vuoksi neuvottelukunnan jäsenet erosivat tehtävistään jo talvella 1921.

Taloudellisia neuvottelukuntia perustettiin maahamme myös vuosina 1921 ja 1928. Kivimäen hallitus antoi elokuussa 1933 eduskunnalle esityksen pysyvän talousneuvoston asettamisesta. Esitystä ei ehditty käsitellä vuoden 1934 valtiopäivillä, ja vuoden 1936 vaalien jälkeen esitys hylättiin yksimielisesti.

Sotien aikana perustettiin neuvottelukuntia sotatalouden organisoimiseksi. Helmikuussa 1944 hallitus hyväksyi esityksen sodanjälkeiseen ylimenokauteen kohdistuvan talouspoliittisen suunnittelutyön käynnistämiseksi kansantaloudellisen neuvottelukunnan puitteissa. Vuonna 1946 perustettiin osana laajempaa tuotannon ja elintason kohottamisohjelmaa talousneuvosto, jossa olivat edustettuina myös työnantajat ja ammattiyhdistysliike. Neuvosto kaatui palkkaratkaisuja koskeneisiin erimielisyyksiin toimittuaan vuoden.

Joulukuussa 1954 hallitus antoi asetuksen Talousneuvostosta ja sen avuksi perustettavasta sihteeristöstä, talouspoliittisesta suunnittelutoimistosta. Talousneuvoston toiminnan tavoitteeksi asetettiin työllisyyden ylläpitäminen, tuotannon kasvu, tuotantokustannusten alentaminen ja elintason nousun oikeudenmukainen jakaminen. Talousneuvosto teki talouspolitiikkaa koskeneita aloitteita, mutta lopetti toimintansa vuonna 1958 vuoden 1956 yleislakon aiheuttamien ristiriitojen takia.

Itsenäisyyden neljän ensimmäisen vuosikymmenen aikana neuvottelukuntien tai talousneuvostojen kokoonpano oli varsin edustava. 1920- ja 1930-luvuilla jäseninä olivat Paasikiven lisäksi mm. Väinö Tanner, Risto Ryti, A.K. Cajander, Rudolf Walden ja Jacob von Julin. Vuosina 1946–1961 talousneuvostojen jäsenet koostuivat työmarkkinaosapuolten ja tuottajien edustajista. Puheenjohtajina toimivat etujärjestöistä riippumattomat henkilöt kuten Sakari Tuomioja, Teuvo Aura ja Klaus Waris.

Vuonna 1920 perustetun talousneuvoston toiminta kuvaa hyvin talousneuvostojen kohtaloa itsenäisyyden ensi vuosista aina 1960-luvun alkuun saakka. Neuvostot toimivat varsin lyhyen aikaa ja ne joutuivat yleensä hakauksiin hallitusten kanssa. Hallitukset katsoivat, että neuvostot sotkeutuivat liikaa niiden toiminta-alueelle ja talousneuvostojen mielestä taas hallitukset eivät noteeranneet neuvostojen perusteltuja esityksiä. Sotien jälkeisissä epävakaisissa poliittisissä oloissa talousneuvostossa oli lisäksi sisäistä eripuraa.

Uudet tuulet alkavat puhaltaa

Suomi oli 1960-luvun alussa vielä alikehittynyt maa- ja metsätaloudesta riippuva puoliteollinen talous. Alkutuotannossa työskenteli ammatissa toimivasta väestöstä 35 prosenttia. Teollinen rakenne oli suurelta osin pääomavaltaisen metsäteollisuuden varassa. Muu teollisuus oli suuntautunut kotimarkkinoille ja Neuvostoliiton kanssa käytävään kauppaan. Kroonisten ulkomaankaupan alijäämien kanssa painiskeleva sekä inflaatio-devalvaatiokierteessä pyristelevä talous oli erittäin suhdanneherkkä. Myös poliittiset ristiriidat estivät järkevän talouspolitiikan hoitoa.

Tällöin oli selvästi ennakoitavissa, että Suomen talous- ja yhteiskuntapolitiikalla on edessään ratkaistavana monia vaikeita pulmia. Miten Suomi turvaa vientiteollisuutensa kilpailuedut Neuvostoliiton epäluuloisten silmien alla nopeasti etenevässä Euroopan integraatiokehityksessä? Miten takapajuksen ja jähmettyneen tuotantorakenteen avulla saadaan aikaan niin nopea taloudellinen kasvu, että se turvaisi kansalaisille riittävät kulutusmahdollisuudet sekä työpaiikat piakkoin työmarkkinoille tuleville suurille ikäluokille? Kuinka tuotantorakenne voidaan monipuolistaa? Miten palkanmuodostus saadaan tukemaan kansantalouden kilpailukykyä? Pystytäänkö Suomessa rakentamaan muiden Pohjoismaiden mallin mukainen hyvinvointiyhteiskunta, ja miten sen rahoitus hoidetaan?

Suurten taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten ratkaisut vaativat myös politiikan perustavanlaatuisia muutosta. Tätä muutosta vauhditti yhteiskunnallinen murros, erityisesti suurten ikäluokkien tulo työmarkkinoille.

1960-luvun alussa ilmestyi kaksi kirjaa, jotka vaikuttivat merkittävästi Suomen tulevaisuutta koskeviin linjauksiin. Valtiotieteen tohtori Pekka Kuusen vuonna 1961 julkaisema *60-luvun sosiaalipolitiikka* sisälsi voimakkaan vetoamuksen rakennemuutoksen ja kasvun puolesta hyvinvointiyhteiskunnan kestäväen rakentamisen edellytyksenä. Kuusi vaati uuden politiikan avaimena yhteistyötä. ”Eri osapuolten, kuluttajien, kapitalistien ja valtiovallan on opittava kasvuhakuiseen yhteistyöhön”, Kuusi visioi.

ERIK DAHMÉN

SUOMEN
TALOUELLINEN KEHITYS
JA TALOUSPOLITIIKKA

Vuodet 1949—1962 sekä
tulevaisuuden näkymiä

SUOMEN PANKIN
TALOUSTIETEELLINEN TUTKIMUSLAITOS
HELSINKI

Ruotsalainen professori Erik Dahmén julkaisi Suomen Pankin tilauksesta vuonna 1963 tutkimuksen *Suomen taloudellinen kehitys ja talouspolitiikka*, jossa hän korosti, ettei Suomi ole toistaiseksi niin teollistunut maa mihin sillä on väestönsä ja luontonsa puolesta edellytyksiä. Myös hän painotti rakennemuutoksen tarvetta: ”kansainvälisen talouden muutokset merkitsevät mm. sitä, että nopean

taloudellisen kehityksen edellytykset heikkenevät tuntuvasti sellaisissa pikkumaissa, jotka eivät kykene mukautumaan uusiin olosuhteisiin. Jos ne sen sitä vastoin joustavasti tekevät, ne saavat vastalohjaksi hyvät mahdollisuudet nopeuttaa taloudellista kehitystään”.

Kuusi, Dahmén ja monet muut asiantuntijat, joista erityisesti on mainittava tutkijoiden muodostama ns. O-ryhmä, herättivät keskustelua Suomen tulevaisuudesta (ks. Suvanto ja Vesikansa 2002). Myös keskeisten poliitikkojen, virkamiesten ja tutkijoiden piirissä konkretisoitui poliittiseksi toiminnaksi ajatus rakenneuudistusten toteuttamisesta. Muutokset vaativat taloudellisten ja ennen kaikkea henkisten voimavarojen mahdollisimman tehokasta mobilisointia.

Edellä esitettyjen tavoitteiden läpivienti vaati Kuusen idean mukaisesti, että oli tärkeää saada hallituksen sekä työnantaja-, työntekijä- ja tuottajajärjestöjen välillä aito vuoropuhelu, joka helpottaisi yhteisen kielen löytämistä ongelma-alueiden selkeyttämiseksi ja politiikan toteuttamiseksi.

Uudistuneelle ja tehokkaasti toimivalle Talousneuvostolle oli 1960-luvun alussa sosiaalinen tilaus. Vuonna 1962 Ahti Karjalaisen hallitus nimitti Talousneuvoston vuoden 1954 asetuksen mukaisesti. Vuoden 1966 alussa eduskunta hyväksyi pääministeri Johannes Virolaisen hallituksen esityksestä Talousneuvoston ja sen sihteeristön toimintaa määrittelevät lait ja asetukset. Talousneuvoston yleisenä tehtävänä oli toimenpidesuosituksen esittäminen siitä, miten saavutetaan mahdollisimman nopea ja tasainen kasvu ja korkea työllisyys, eri alueiden ja väestöpiirien tasapuolinen elintason kohoaminen, hintatason säilyminen vakaana ja vaihtotaseen kehitys tyydyttävänä. Tällöin oli erityisen tärkeää paremman kansantalouden tasapainon saavuttaminen.

Vuosina 1963–1965 Talousneuvosto toimi aktiivisesti. Vuonna 1964 pidettiin peräti 53 kokousta ja 1965–1967 kunakin vuonna hieman yli 20 kokousta. Vuoden 1964 suuren kokousmäärän selittää tällöin julkaistu mietintö lähivuosien kasvupolitiikasta, jota koko Talousneuvosto rakensi työvaliokunnan tapaan (Talousneuvosto 1964).

Toinen Talousneuvoston ideoima merkittävä linjaus 1960-luvulla oli tulopolitiikan sisäänajo osaksi talouspoliittista välineistöä. Samoin selkeytettiin eri politiikkalohkojen välistä työnjakoa. Palkkapolitiikka pyrittiin sovittamaan yhteen finanssi- ja sosiaalipolitiikan kanssa osaksi kasvuhakuista talouspolitiikkaa.

Talousneuvoston aktiivinen uusien teemojen liikkeellepaneva toiminta 1960-luvulla huipentui Liinamaan I- ja II -sopimuksen toteuttamisessa. Niiden avulla saatiin joksikin aikaa padotuksi inflaation välitön kiihtyminen vuoden 1967 suurdevalvaation jälkeen. Pitämällä aikavälillä tulopolitiikalla ei kuitenkaan kyetty pysäyttämään inflaatio-devalvaatio-kierteen jatkumista.

Talousneuvoston kolmas suuri tema 1960- ja 1970-luvulla oli Suomen EEC-sopimusta edeltänyt valmistelutyö, johon Talousneuvosto ja sen sihteeristö osallistuivat aktiivisesti (ks. tämän luvun loppuosa). Talousneuvosto asetti tammikuussa 1971 integraatiojao-oston, jonka tehtävänä oli arvioida, mitä hyötyjä ja haittoja Suomen taloudelle aiheutuisi mahdollisista tullijärjestelyistä EEC:n kanssa. Selvityksessä päädyttiin siihen, että kiinteä yhteistyö EEC:n kanssa oli Suomen teollisuuden kannalta edullisempi vaihtoehto kuin jättäytyminen maailmankaupan yleisten liberalisointiohjelmien varaan. Raportti oli tausta-aineistona EEC-sopimusta selvittäneelle parlamentaariselle komitealle, joka päätyi suositteluun vapaakauppasopimuksen solmimista Suomen ja EEC:n kesken.

Talousneuvosto ajautui sivuraiteelle 1970-luvulla

Talousneuvoston toiminta uudistettiin siirryttäessä 1970-luvulle. Vuonna 1970 perustettiin Taloudellinen suunnittelukeskus (TASKU), jonka keskeisenä tehtävänä oli toimia Talousneuvoston sihteeristönä. Keskuksen johtaja toimi Talousneuvoston pääsihteerinä.

Talousneuvoston työtä alkoi 1970-luvulla vaikeuttaa poliittisten ristiriitojen kasvaminen. Hallitukset vaihtuivat nopeassa tahdissa, mikä vähensi pitkäjännitteisyyttä myös Talousneuvoston toimin-

nassa. Poliittista epävarmuutta lisäsi vuosikymmenen puolivälin jälkeen voimistunut taistelu Urho Kekkosen perinnöstä. Liinamaa-sopimusten aikainen luottamus työmarkkinajärjestöjen kesken alkoi rapautua.

Kansainvälisen talouden sekavuudet, kuten voimakas inflaatio, dollaripohjaisen kiinteisiin valuuttakursseihin nojaavan järjestelmän hajoaminen, pääomien entistä vapaampi liikkuvuus, mittava työttömyys ja korkea julkinen velka sekä kiista makropolitikan sisällöstä uudessa toimintaympäristössä, lisäsivät epävakaisuutta myös Suomen talouspolitiikassa. Talousneuvosto pyrittiin pitämään jossain määrin toimintakykyisenä myös näissä vaikeissa oloissa, vaikka puheenjohtajat ja hallitusta edustavat jäsenet vaihtuivat usein vuoden sisällä. Kokouksia pidettiin epäsäännöllisesti. Vuosina 1970–1977 kokouksia oli vuosittain vain neljästä kymmeneen.

Huolimatta Talousneuvoston piirissä vallinneiden ristiriitojen syvenemisestä vuosikymmenen alkupuoliskolla, keskeisiä ongelmia käsittelevien raporttien valmistelua jatkettiin usein sihteeristön aloitteesta. Talousneuvoston kasvupoliittiset mietinnöt antoivat sysäyksen keskipitkänajan kehitysarvioiden säännölliselle laadinnalle, jonka vastuu siirrettiin vuonna 1973 valtiovarainministeriölle. Talousneuvoston tulopoliitikalle antaman alkupotkun jälkeen sen käytännön laskentatyö ja muu sopimukseen liittynyt tekninen valmistelu siirrettiin valtiovarainministeriöön perustetulle tulopoliittiselle selvitystoimikunnalle.

Vuonna 1970 Talousneuvostolle valmisteltiin kilpailukykyraportti ja seuraavana vuonna julkaisut työvoimapolitiikasta sekä rakenne- ja rahoituspolitiikasta. Vuonna 1972 tehtiin elämisen laatua ja aluekehitystä käsitelleet raportit ja vuonna 1974 muistio kansantalouden reaalista kasvuedellytyksistä.

Sihteeristö laati Talousneuvoston pyynnöstä vuosikymmenen puolivälissä perusteellisen selvityksen inflaation syistä, vaikutuksista ja torjunnasta (Leppänen ja Jokinen 1975). Inflaatioreportti sai Talousneuvostossa osittain ristiriitaisen vastaanoton, ja raporttiin liittyen Talousneuvosto perusti useita inflaation torjuntaa selvittäviä

täydentäviä ryhmiä. Inflaatioreportti tehtiin inflaation torjunnan näkökulmasta liian myöhään, koska vuosien 1973–1974 korkea kansainvälinen inflaatio oli voimistuneena päässyt leviämään myös Suomen markkinoille. Raportti antoi virikkeitä *Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa* vuonna 1975 julkaisemalleni artikkelille ”Turmiollinen devalvaatio”, joka osaltaan herätti valuuttakurssipoliittista keskustelua Suomessa.

Jälkipuheita: Muistikuvia Talousneuvoston kokouksista 1970-luvulla

Monet Talousneuvoston kokoukset olivat 1970-luvulla varsin epämuodollisia. Jäsenet lähettivät kokouksiin yleensä varamiehensä, mikä kuvasti jäsenten heikkoa arvostusta ja sitoutumista Talousneuvoston työtä kohtaan. Joskus eräät jäsenet saapuivat Talousneuvoston kokouksiin nauttineena muutakin kuin kansalaisluottamusta. Kuvioon kuului myös reipas kielenkäyttö.

Vuosina 1975–1977 Suomen Pankin edustajana Talousneuvostossa oli pääjohtaja Mauno Koivisto. Hän katseli jonkin aikaa menoa neuvostossa ja lähetti ajoittain Suomen Pankin edustajaksi tutkija Antero Arimon. Kaikki kunnia Anterolle, mutta hän oli organisaatiolinjassa varsinaisen edustajan varamiehen varamiehen varamiehen varamies. Pääsihteeri Eero Tuomainen kysyikin hirtehiseen tyyliin Suomen Pankin johtaja Markku Puntilalta: ”Lähetääkö Suomen Pankki seuraavaan kokoukseen edustajakseen vahtimestarin?” Puntila vastasi tähän yhtä sarkastisesti: ”Olemme sitä kyllä vakavasti pohtineet”.

Taloudellinen suunnittelukeskus valmisteli 1970-luvun alkupuolelta lähtien säännöllisesti Suomen pitkän ajan kehitysnäkymiä koskeneita raportteja, jotka esiteltiin Talousneuvostolle. Tästä muodostui keskeinen sihteeristön tehtäväalue (ks. tämän kirjan kolmas luku). Ensimmäisenä valmistui vuonna 1972 kansikuvan perusteella kut-

sumanimensä saanut ”Aurinkokirja”, jossa tarkasteltiin talouden kehitysnäkymiä vuoteen 1980 (TASKU 1972).

Talousneuvostolle valmisteltujen työryhmäraporttien käsittely oli neuvostossa 1970-luvulla usein pintapuolista ja riitaista. Kun työryhmien jäsenet tulivat pääosin etujärjestöistä, myös niiden työtä varjosti neuvostossa vallitseva eripurainen ilmapiiri. Harvasta keskeisestä asiasta saatiin aikaan yhteisymmärrystä. Vuosien 1975–1977 talouden kriisin ratkaisulle Talousneuvoston työstä ei saatu paljonkaan apua, vaan vuoropuhelu tapahtui pääosin vuonna 1977 toteutetussa ns. Korpilampi-prosessissa. Talousneuvosto ajautui 1970-luvulla sivuraiteelle ja sen toiminta oli vuosina 1978–1979 pysähdyksissä yli kaksi vuotta.

Talousneuvosto uudistui 1980-luvulla, mutta toiminnan kehittäminen jäi puutteelliseksi

Talousneuvoston epäonnistuminen tehtäviensä hoidossa 1970-luvulla korosti tarvetta uudistaa neuvoston työtä. Uusi Talousneuvosto asetettiin yli kahden vuoden hiljaiselon jälkeen 13.3.1980 puheenjohtajana pääministeri Mauno Koivisto. Samalla toteutettiin Talousneuvoston kokoonpanossa ja toimintatavassa seuraavat pääpiirteissään näihin aikoihin saakka säilyneet uudistukset: Talousneuvosto on talouspoliittisia kysymyksiä käsittelevä vuoropuhelufoorumi hallituksen, Suomen Pankin ja keskeisten etujärjestöjen välillä, puheenjohtajana toimii pääministeri, kutakin Talousneuvostossa mukanaolevaa tahoja edustaa ylin johto, jäsenillä ei ole varamielisiä, kokoukset pyritään pitämään kerran kuukaudessa ja keskustelut ovat luottamuksellisia. Talousneuvoston sihteeristönä jatkoi Taloudellinen suunnittelukeskus ja pääsihteerinä TASKUn johtaja.

Nämä uudistukset ryhdistivät merkittävästi Talousneuvoston toimintaa. Pääministerin puheenjohtajuus ja eri tahojen ylimmän johdon jäsenyys toivat Talousneuvostolle arvovaltaa. Varamiesten puuttuminen sitoutti jäsenet Talousneuvoston työskentelyyn ja

antoi toiminnalle jatkuvuutta. Esimerkiksi 1970-luvulla varamiesten runsas käyttö johti siihen, että neuvoston kokoonpano vaihteli suuresti kokouksesta toiseen, mikä esti Talousneuvoston pitkäjänteisen työskentelyn.

Vuosina 1980–1988 sihteeristö ei valmistellut Talousneuvostolle laajempia selvityksiä, vaan pääosin ulkopuoliset asiantuntijat alustivat suullisesti kokouksissa käsitellyt aiheet, joista he toimittivat jäsenille ajoittain kirjallisen muistion. Talousneuvoston siipien suojassa toteutettiin ulkopuolisten asiantuntijoiden voimin vuonna 1985 *Metsä 2000* -selvitystyö (Talousneuvosto 1985). Vuosittain toistuvia aiheita olivat suhdannetilanteen tarkastelu, seuraavan vuoden budjetin perusteet ja budjettilinjaukset sekä raha- ja valuutapoliittinen tilannekatsaus. Tulo- ja työmarkkinapolitiikkaa käsiteltiin Talousneuvostossa tulosopimusten ajoituksesta riippuen. Useasti esillä olleita aiheita olivat myös inflaation torjunta, työllisyyskehitys sekä julkiset menot ja verotus. Talousneuvoston kokouksissa esiteltiin myös talouden rakennekysymyksiä kuten koulutusta, asuntopoliitiikkaa, sosiaaliturvan rahoitusta, valtion henkilöstöpolitiikkaa, tutkimus ja tuotekehitystä sekä yritysverotusta.

Edellä lueteltuja teemoja käsiteltiin kokouksissa melko yleispiirteisesti pääosin juoksevassa päätöksenteossa toimivien virkamiesten alustusten pohjalta. TASKUn edustajana Talousneuvostoon osallistuessani sain ajoittain sellaisen kuvan, etteivät alustajat halunneet tuoda esiin teemoihin liittyviä vaikeita ongelmia. Vaikutti siltä, että talous ja talouspolitiikka ajalehtivat koko 1980-luvun sumussa. Pitkän nousukauden aikana uskottiin, että Suomi voi tehdä mitä tahansa (”hallittu rakennemuutos”) eikä Suomen taloutta uhkaa mikään mainittavampi ongelma (”Suomi on Pohjolan Japani”). Sama näköalattomuus heijastui myös Talousneuvoston toimintaan.

Sekä Talousneuvostolta että Suomen talouspolitiikalta puuttui 1980-luvulla visio. Suuret meneillään olleet rakenteelliset muutokset kuten globalisaation eteneminen ja Suomen asema siinä, rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen ja sen vaikutukset talouspolitiikan hoidolle, rahoitusvaateiden verotus ja Suomen ulkoinen tasapaino

jäivät Talousneuvoston työlistalla liian vähälle huomiolle. Sihteeristöä ei pyydetty valmistelemaan Talousneuvoston käyttöön perusteellisia analyyseja mahdollisista edessä olevista ongelmista ja niiden hoitamiseksi tarvittavista ratkaisuista. Myös tutkimusyhteisön rooli Talousneuvostolle tarjottavien aiheiden valmistelussa oli vähäinen.

Kolumni uran varrelta

Suomen talous- ja yhteiskuntapolitiikan pitkänä linjana on ollut tehokkuuden ja solidaarisuuden tasapainoinen yhdistäminen. Mukanaolo kansainvälisessä taloudellisessa työnjaossa on pakottanut toimintojen tehostamiseen ja tuottavuuden kohottamiseen. Koulutuksen, terveydenhoidon ja sosiaaliturvan avulla toteutettu hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen on nojannut solidaarisuuden ideaan ja auttanut mobilisoimaan yhteiskunnan voimavaroja erityisesti koulutuksen ja tutkimuksen avulla myös tehokkuuden kohentamiseen.

Sinivalkoinen linja

Talouselämä 25/1982

Suomen vientivetonen talouslinja on viime vuosina tuottanut tulosta. Se on saanut runsaasti myös kotimaisia selittäjiä ja ulkomaisia ihailijoita. Pärjää se Suomi-poikakin silloin tällöin.

Eväät, joilla rakennetaan onnellinen Suomi, matalampi työttömyys ja hyvinvointi, ovat: Pidetään kustannukset kurissa ja pyritään pitkällä aikavälillä tuotevalikoimaan, joka ei salli suomalaisen työn alennusmyyntiä maailmalla.

Olen joskus mielessäni erotellut Suomen taloushistoriassa kaksi selvää kaarta. Meillä on rakennettu yhtäältä ”Teho-Suomea” ja toisaalta ”Solidaarista-Suomea”. Kehitys on ollut suotuisaa silloin kun molemmat linjat ovat olleet keskenään tasapainossa, kuten viime vuosina.

Teho-Suomella ymmärrän pyrkimystä ottaa täysin rinnoin osaa kansainväliseen työnjakoon. Gatt-, Finnefta- ja EEC-sopimukset ovat tärkeimpiä paaluja tällä tiellä. Ne ovat pakottaneet Suomen toimimaan kansainvälisen kilpailun kovien lakien puitteissa.

Maamme on selvinnyt hyvin tulikokeestaan. Tulojen kasvu on ollut melko nopeaa, ja tuotantokoneisto on pidetty modernina. Talouspolitiikka on tukenut kasvua. Devalvaatioilla ja maltillisilla tuporatkaisuilla on tulonjakoa ajoittain muutettu voittojen hyväksi. Yritysverotus on ollut investointeja suosiva. Yritysten voittoaste ei Suomessa ole ollut laskeva, kuten miltei kaikissa muissa Euroopan maissa. Suomessa on vielä kasvuvetoa.

”Solidaarinen-Suomi” on vaikeammin määriteltävissä. Suomalainen yhteiskunta lepää loppujen lopuksi melko vankasti tasa-arvopilareilla ainakin moneen muuhun maahan verrattuna. Jo Ukko-Cygnaeus kansakoululaitosta perustaessaan lähti siitä, ettei tieto saa olla harvojen omaisuutta. Valistuksen, sivistyksen ja tiedon avulla saadaan kansan syvien rivien voimavarat liikkeeseen. Nopea säätykierto liittyi samaan teemaan. ”Lapsilla tulee olla parempaa kuin itsellä”, ajatteli moni vanhempi.

”Solidaarisen-Suomen” läpimurtoa on merkinnyt hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen parina viime vuosikymmenenä. Vastuu vähempi-osaisten elinehtojen parantamisesta oli tämän politiikan liikkeellepaneva voima, joka ajatus hyväksyttiin laajalti yhteiskunnassa. Tämä edellytti hyvinvointierojen tasausta julkisten palvelujen, verotuksen ja, tulonsiirtojen avulla. Koulutuksen, terveydenhoidon, sosiaali- ja eläketurvan, asunto- tuotannon ja perhepolitiikan kehittäminen kytkeytyi tähän.

Solidaarisella Suomella on paitsi parannettu työllisyyttä myös ”vakuutettu” kansalaiset pahojen päivien varalle. Samalla maahamme on kehittynyt yhteisöllisyyttä, konsensusta, joka on eräs Teho-Suomen peruspilari.

Nyt korostetaan Teho-Suomea Solidaarisen-Suomen kustannuksella. Julkisen talouden kehittäminen, verotus ja tuloerojen tasaus ovat lähes kirosanoja.

Joidenkin ihannoima jenkkityylinen täydellisen kilpailun malli ei kuitenkaan sovellu Suomen talouden rakenteeseen. Kansantalouden joustavuus on säilytettävä muilla keinoin kuin hyvinvointipalvelujen purkamisella. Se näet tulee väijäämättä johtamaan riitaan ja toraan, joka vie pohjaa pois myös Teho-Suomelta.

Asioiden valmistelu tehostuu

Vuodesta 1989 lähtien Talousneuvoston kokousten valmistelu muuttui jossain määrin 1980-luvun aikaisempiin vuosiin verrattuna. Talousneuvosto alkoi pyytää sihteeristöä valmistelemaan neuvostolle laajempia ja perusteellisempia raportteja keskeisimmistä työohjelmaan liittyvistä aiheista. Raportit julkaistiin sihteeristön nimissä, mutta Talousneuvoston jäsenet ottivat kokouskeskusteluissa ja usein myös julkisuudessa kantaa muistioissa esitettyihin johtopäätöksiin.

Raportit laadittiin usein pääsihteerin johtamien tutkimusryhmien toimesta. Sihteeristö käytti niiden valmistelussa apuna tutkimusyhteisön asiantuntemusta silloinkin kun sihteeristönä toimi vuonna 1990 perustettu Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT). Sihteeristö myös laati itse tai tilasi asiantuntijoilta suppeampia muistioita. Vuosina 1989–2002 valmisteltiin Talousneuvostolle 25 asiantuntijaraporttia. Talousneuvoston asiat siirrettiin VATTista valtioneuvoston kansliaan vuonna 1996, johon perustettiin erillinen Talousneuvoston sihteeristö.

Talousneuvoston toimintatavan muutokseen vaikutti ratkaisevasti lama 1990-luvun alkupuolella. Kriisi, siitä selviytyminen sekä ongelmista laaditut sihteeristön vastuulla tehdyt raportit voidaan ajallisesti jäsentää seuraavasti:

- a) Ajautuminen kriisiin 1980-luvun jälkipuoliskolla (esim. vaihtotaseraportti vuodelta 1989)
- b) Kamppailu talouden nostamiseksi kriisistä vuosina 1991–1993 (Leppänen, Mäkelä ja Valppu 1991, Leppänen 1992 ja Leppänen ja Romppanen 1993)
- c) Välivuosi 1994, jolloin Suomen talous uhkasi jälleen ajautua uudelleen kriisiin; kyseisenä vuonna ei laadittu yhtään raporttia
- d) Kriisin jälkihoito ja talouden vakauden saavuttaminen vuosina 1995–1999, jossa julkisen talouden tasapainottamisella oli keskeinen asema (Talousneuvosto 1996a ja 1998b).

Talousneuvoston toimintatavan muutokselle antoi lähtösäyksen maaliskuussa 1989 julkaistu vaihtotaseraportti (Talousneuvoston sihteeristö 1989). Talousneuvosto päätti joulukuun 1988 kokouksessa, että sihteeristö laatii pikaisesti neuvoston käyttöön selvityksen vaihtotasetilanteesta.



Maaliskuun lopulla 1989 monistena suppeasti
jaellun vaihtotaseraportin kansilehti

Johtamani tutkimusryhmän raportti nosti sekä Talousneuvostossa että julkisuudessa kovan keskustelun. Ryhmän hahmottelemassa kriisivaihtoehdossa varotettiin tasapainottomuuksien kärjistymisestä sekä niiden korjaamisen synnyttämästä lamasta ja massatyöttömyydestä ellei talouspolitiikassa pyritä välittömästi tasapainon palauttamiseen. Työttömyysasteen haarukaksi arvioitiin 8–10 prosenttia, jos talouden kehityssuuntaa ei saada käännettyksi. Raportin vastaanotto oli sekä Talousneuvostossa että julkisuudessa enimmäkseen jyrkän torjuva. Päättäjät vakuuttivat, ettei Suomen talous voi missään tilanteessa ajautua muistiossa arvioituun kriisiin (Leppänen 2014). Käsittelen vaihtotaseraporttia yksityiskohtaisemmin kirjan neljännessä luvussa.

Kun Talousneuvoston jäsenet laman syöksykierteessä vuoden 1991 aikana näkivät, että vaihtotaser ryhmä oli ollut analyysissään oikeilla jäljillä, alettiin asiantuntija-analyyseihiin luottaa aikaisempaa enemmän, vaatia niitä lisää ja myös ottaa soveltuvasti huomioon niissä esitettyjä suosituksia. Pääministeri Esko Aho pyysi kesäkuussa 1992 Talousneuvoston sihteeristöä laatimaan julkisen talouden tasapainottamisesta vaihtotase-raportin tyyllisen selvityksen, joka toimitettiin Talousneuvostolle saman vuoden elokuussa (Leppänen 1992).

Laman synnyttämän suurtyöttömyyden alentaminen edellytti kasvun painottumista talouspolitiikan tavoitteenasettelussa. Myös globalisaation voimistuminen ja Suomen osallistuminen Euroopan taloudelliseen integraatioon 1990-luvulla merkitsi tehokkuuden korostumista. Kasvun turvaaminen vaati inflaation hillintää ja talouden makrotasapainoa. Tätä käsittelen tarkemmin neljännessä luvussa ”Pitkä tie tasapainoon”.

1990-luvun aikana Talousneuvostossa tarkasteltiin taloudellista kasvua ja menestystekijöitä monien integraatiota, talouden rakennekysymyksiä ja investointien tasoa ja niiden suuntaamista koskeneiden julkaisujen pohjalta, joita olivat mm. sihteeristön laatimat *Avautuva Suomi* (Leppänen ja Romppanen 1993) ja *Globaalitalous ja Suomi* (Leppänen ja Romppanen 1995).

Integraation sekä kasvun ja makrotasapainon turvaamisen rinnalle nousivat Talousneuvoston työohjelmassa vuodesta 1996 lähtien työllisyysongelman mikrotaloudellinen tarkastelu, hyvinvointikysymykset sekä julkisen sektorin uudistaminen ja verotus. Kantavana näkemyksenä tutkimusryhmien raporteissa oli ”työllisyys yli kaiken”, jota käsittelem myös tämän teoksen neljännessä ja viidennessä luvussa. Talousneuvoston nimittämien tutkimusryhmien tarkastelemista teemoista käytiin Talousneuvostossa ja usein myös julkisuudessa verrattain vilkasta keskustelua. Seuraavassa on esitetty keskeisimmät julkaisut.

Verot, sosiaaliturva, työvoimapolitiikka ja työllisyys -raportissa (Talousneuvosto 1996b) tarkasteltiin ensimmäistä kertaa kokonaisvaltaisesti työmarkkinoiden kannustinjärjestelmiä ja niiden tehostamista työllisyyden kohentamisen näkökulmasta. *Julkinen talous 2000-luvulla* (Talousneuvosto 1998b) valmisteltiin vuoden 1999 vaalien jälkeen muodostettavan hallituksen ohjelmaa silmälläpitäen ja raporttia käytettiin tausta-aineistona hallitusohjelmatyössä. *Ympäristö- ja energiaverotuksen käyttö Suomessa* -raportti (Valtioneuvoston kanslia 2000a) selvitti hallitusohjelmassa kirjatun politiikkalinjauksen yksityiskohtia ja käytännön toteuttamista. *Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka* -muistio (Valtioneuvoston kanslia 2000b) jäseni aluepolitiikan suunnan Suomessa. *Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys* (Valtioneuvoston kanslia 2001) selvensi syrjäytymisen, köyhyyden ja työllisyyden yhteyksiä sekä syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseen tarvittavia politiikkalinjauksia. *Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä* -julkaisu (Valtioneuvoston kanslia 2002) hahmotteli Suomen veropolitiikan suuntaa 2000-luvun alussa.

Talousneuvoston toiminnan periaatteista

Talousneuvoston toiminta on tuloksellista, jos toiminnan perustana on keskinäinen luottamus sekä riittävä yhteisymmärrys eri osapuolten välillä talouspolitiikan keskeisistä tavoitteista ja keinoista. Yh-

teistyyöhön pyrkivässä ilmapiirissä valmius tehdä eri osapuolia tyydyttäviä kompromisseja on suotuisa. Yhteistyön henki vallitsi Talousneuvostossa 1960-luvun jälkipuoliskolla ja vuosina 1995–2003. Jos etujärjestöjen keskinäiset tai etujärjestöjen ja hallituksen väliset suhteet ovat riitaiset, Talousneuvoston toiminnalla ei pystytä edistämään järkeviä ratkaisuja. Yhteistyö hoidetaan Talousneuvoston ulkopuolella kuten Korpilampi-prosessin avulla 1970-luvun lopulla. Toisaalta eri osapuolten välisten jännitteiden läpikäynti Talousneuvostossa voi selkeyttää keskeisten ongelmakohtien löytämistä ja niiden ratkaisua.

Talousneuvosto ei puutu operatiiviseen talouspoliittiseen päätöksentekoon. Hallitus vastaa valtion talousarvioilla ja lainsäädännöllä julkisen sektorin toiminnasta. Hallitukset yleensä kuuntelevat työmarkkinajärjestöjä ennen järjestöille tärkeiden kysymysten ratkaisuja.

Työmarkkinajärjestöt puolestaan sopivat keskenään työpanoksen hinnasta, työrauhasta ja muista työsuhteisiin liittyvistä kysymyksistä. Talousneuvosto voi koordinoivana elimenä auttaa eri osapuolia löytämään järkeviä ratkaisuja esimerkiksi vero- ja eläkepolitiikassa.

Syksyn 1992 kriisitunnelmissa pääministeri Esko Aho yritti sitouttaa Talousneuvoston jäseniä hyväksymään hallituksen esittämän julkisten menojen leikkausohjelman. Talousneuvoston rooli olisi tällöin muuttunut selvästi hallitukselle alisteiseksi. Ammattiyhdistysliikkeen edustajat Talousneuvostossa eivät halunneet konkreettisesti sitoutua leikkauksiin ja näin ottaa itselleen osittaista poliittisen päätöksentekijän asemaa. Talousneuvoston toiminnan kannalta ay-liikkeen omaksumaa linjaa voidaan pitää järkeväenä. Ahon linja olisi sotkenut talouspolitiikassa toimivien instituutioiden välistä työnjakoa.

Talousneuvoston työtä helpotti 1990-luvun jälkipuoliskolla suuresti työmarkkinoiden keskusjärjestöjen talouspolitiikan linjaa koskenut yhteinen kannanmäärittely, jonka ne lähettivät hallitustunustelija Paavo Lipposelle huhtikuussa 1995 (AKAVA ym. 1995).

Siinä järjestöt korostivat, että työttömyyden vähentäminen vaatii kestävästä talouskasvusta, jonka edellytyksiä ovat inflaation hallinta, alhainen korkotaso ja valtion velkaantumisen pysäyttäminen. (Käsittelen näitä seikkoja tarkemmin neljännessä luvussa.)

Puheenjohtajan rooli Talousneuvoston onnistuneelle työlle on ratkaiseva. Puheenjohtaja tuo arvostuksensa Talousneuvostoinstituutiota kohtaan sekä sanoissa että käytännön toiminnassa. Esimerkiksi Paavo Lipponen esitti avauspuheenvuoronsa ensimmäisessä johtamassaan kokouksessa 24. toukokuuta 1995 seisaaltaan, millä hän viestitti jäsenille pitävänsä Talousneuvostoa tärkeänä elimenä. Hänen kahden hallitus kautensa aikana Talousneuvostolla oli yhteensä 82 kokousta, joista pääministeri oli estyneenä toimimasta puheenjohtajana vain kahdesti. Puheenjohtajana Paavo Lipponen kuunteli huolellisesti jäsenten esittämiä näkökohtia sekä veti aina loppuyhteenvedon keskustelusta ja sen heijastumista talouspolitiikan operatiiviseen päätöksentekoon. Talousneuvoston työn onnistumista auttaa myös jäsenten tiivis mukanaolo neuvoston toiminnassa. Korkea osallistumisaktiivisuus vuosina 1995–2003 kuvastaa jäsenten korkeaa sitoutumista Talousneuvoston työhön.

Talousneuvoston sihteeristönä toimi vuosina 1970–1990 Taloudellinen suunnittelukeskus ja vuosina 1991–1996 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Talousneuvoston pääsihteerinä olivat viran puolesta näiden laitosten johtaja ja ylijohtaja. Vuoden 1997 alusta lähtien sihteeristön tehtävät siirrettiin valtioneuvoston kansliaan, jonne perustettiin Talousneuvoston pääsihteerin virka. Minut nimettiin tähän tehtävään, ja jäin siitä eläkkeelle vuonna 2003.

Sihteeristön organisaatiomuutos oli tarpeellinen. Ensiksikin pääsihteerin pystyi keskittymään pelkästään Talousneuvoston toiminnan kehittämiseen. Kun laitosten johtajat hoitivat pääsihteerin tehtäviä oman toimensa ohella, aikaa jäi vähemmän paneutua Talousneuvostotyöhön. Toiseksi pääsihteerin pystyi organisaatiomuutoksen jälkeen huomattavasti joustavammin ja tehokkaammin käyttämään Talousneuvoston työssä hyväksi koko tutkija- ja asiantuntijayhteisön voimavaroja ja tietämystä. Kolmanneksi pääsihteerin pystyi toi-

mimaan kiinteämmässä yhteistyössä puheenjohtajan kanssa. Neljänneksi sihteeristön työt on pystytty hoitamaan aiempaa tehokkaammin ja kevyemmin voimavaroin.

Pääsihteerin tehtävänä on paitsi hoitaa ja kehittää neuvoston juoksevaa kokoustoimintaa myös pyrkiä sitouttamaan jäsenet Talousneuvoston toimintaan. Työohjelman suunnittelussa on tärkeää ottaa huomioon Talousneuvoston jäsenten näkemykset kokouksissa käsiteltävistä aiheista. Talousneuvoston pääsihteerin toimikausi ei ole riippuvainen hallituksen vaihtumisesta. Pääsihteerin riippumattoman toiminnan turvaamiseksi on tärkeää, ettei hän ole liian kiinteästi kytkeytynyt hallituksen päivittäisen talouspolitiikan valmisteluun. Pääsihteerin velvollisuutena on tarvittaessa esittää tutkimustietoon perustuvia näkemyksiä, jotka ovat kriittisiä Talousneuvostossa edustettuja olevia tahoja kohtaan, myös hallituksen.

Esittelin pääsihteerinä toimiessani Talousneuvoston kokousohjelman vähintään vuodeksi eteenpäin. Se rakentui puheenjohtajalta, jäseniltä ja tutkimusyhteisöltä saatujen näkemysten pohjalle keskeisistä Talousneuvoston tehtäväalaan kuuluvista teemoista. Vuosina 1992–2003 kokousaiheiden valmistelussa käytettiin runsaasti apuna myös Talousneuvoston nimittämiä ja pääsihteerin johtamia tutkijaryhmiä. Tavoitteena oli aina, että ongelma esitetään Talousneuvostolle ennen kuin asia tulee sihteeristön raporttina julkisuuteen.

Talousneuvoston pääsihteerin myös valmisteli kokousteemoja joko sihteeristön omin voimavaroin tai pyytämällä apua tutkimuslaitoksilta tai hallinnolta. Tällaiset raportit olivat suppeampia kuin Talousneuvoston nimittämien tutkijaryhmien laatimat työryhmäraportit, joita ryhmät valmistelivat varsin intensiivisesti kuudesta yhdeksään kuukauden ajan aihepiirin laajuudesta riippuen. Tutkijaryhmien raporteissa esitettiin yleensä synteesi käsitelystä ongelmasta ja sen vaatimista korjaustoimista. Niissä tiivistyi tutkijayhteisön konsensusnäkemys aihepiiristä.

Talousneuvoston jäsenet tukivat yleensä sihteeristön valmistelua riippumatonta selvitystyötä. Jäsenet eivät millään tavoin halunneet rajata tai sensuroida tutkimusryhmien työtä vaan hyväksyi-

vät ja jopa toivoivat ryhmiltä selkeitä ja itsenäisiä kannanottoja. Kun raportit oli esitelty Talousneuvostolle, ne julkistettiin sen jälkeen pääsihteerin vastuulla. Talousneuvosto ei elimenä ottanut yhteisesti hyväksytyä kantaa sihteeristön esittämiin näkemyksiin. Julkistamisten yhteydessä korostin, etteivät muistioissa esitetyt johtopäätökset ole Talousneuvoston kannanottoja. Media usein esitti raportit Talousneuvoston mielipiteiksi, mikä aiheutti kritiikkiä erityisesti neuvoston ammattiyhdistysliikkeen edustajien keskuudessa.

Sihteeristön ja myös asiantuntijaryhmien työ oli ajoittain tasapainoilua. Näin erityisesti silloin kun valuuttakurssia kohtaan oli painetta. Sihteeristö tai tutkimusryhmät eivät esimerkiksi voineet suositella markan devalvointia silloin kun talouspolitiikka rakentui kiinteän valuuttakurssin varaan. Suositus olisi helposti liitetty Talousneuvoston kannanotoksi, mikä olisi vienyt pohjaa pois vallitsevalta talouspoliittiselta linjalta. Tällainen tilanne vallitsi esimerkiksi vuosina 1989–1992.

Talousneuvoston asema tulevaisuudessa

Talousneuvoston edistämää yhteistyön politiikkaa tarvitaan Suomessa edelleenkin, vaikka talouspoliittinen toimintaympäristö on muuttunut EU:n ja globaalin talouden luomien pelisääntöjen myötä.

Muuttuneessa toimintaympäristössä taloudellinen päätöksenteko on hajautunutta ja yhä vähemmän kansallista. Sosiaalisesti verrattain homogeenisessa Suomessakin on viitteitä siitä, että luottamus yhteneviin etuihin eri instituutioiden ja kansalaisryhmien kesken on selvästi vähentymässä. Voidaankin esittää kysymys onko kansallisen yhteistyön politiikalla ja Talousneuvoston tyyllisillä instituutioilla tarvetta uudessa tilanteessa, jossa myös Talousneuvoston työ pyrkii seuraamaan yleistä poliittisen ja taloudellisen päätöksenteon eriytymiskehitystä.

Yhteistyön politiikan tarve ja vahvuus korostuu tulevaisuudessa erityisesti yritystason toiminnassa, kun haetaan ratkaisuja yritysten kilpailukyvyn turvaamiseksi. Tulonjakonäkökulmaa on tällöin ai-

empaa vaikeampi ottaa huomioon, mikä voi merkitä tuloerojen kasvun jatkumista. Tämä taas saattaa haitata pyrkimyksiä ylläpitää kansallisen tason yhteistyöpolitiikkaa. Edellä kuvatun kaltaisen kehitysvaihtoehdon tilanteessa olisi tärkeää, että Talousneuvostossa pohdittaisiin myös eriarvoisuuden kasvun ongelmaa.

Pitkän aikaa näytti, että euroalueen jäsenyys vähensi 1990-luvun laman kaltaisen kansallisen kriisin todennäköisyyttä taloudessamme. Tämä näkemys osoittautui virhearvioksi. Parhaillaan käynnissä oleva koronakriisi ja 2000-luvun alussa koettu finanssikriisi vaativat EU-tasoisia ja globaaleja ratkaisuja.

On hyvin mahdollista, että 2020-luvulla Suomen talouden suhteellinen asema heikkenee kansainvälisesti tarkastellen. Vähäisen investointitoiminnan takia tuotannon ja tuottavuuden kasvu hidastuu. Metsäyhtiöt ja myös useat muut globaalit yritykset siirtävät toimintonsa Suomesta ulkomaille. Nokian kriisi on osoittanut, että aiempi ylpeydenaihe ja kansallinen ikoni voi muuttua tuhkakasaksi. Väestön ikääntyessä työvoiman tarjonta supistuu ja julkisten menojen kasvu voimistuu. Julkinen velka on hoidettava hitaamman taloudellisen kasvun ja väestön ikääntymisen lisäämien menopaineiden oloissa.

Jälkipuheita: Arviointiraportti Talousneuvoston kehittämisestä

Pääministeri Matti Vanhasen nimittämä korkean tason asiantuntijaryhmä julkaisi tammikuussa 2010 raportin Talousneuvoston toiminnasta uudessa talouspoliittisessa toimintaympäristössä (Valtioneuvoston kanslia 2010). Raportti on hyvä yhteenveto Talousneuvoston toiminnasta ja uudistustarpeesta. Tässä tarkastelen raportissa esitettyjen kannanottojen linkittymistä edellä kuvattuun Talousneuvoston toimintakulttuuriin ja toimintatapaan.

Työryhmä korostaa, että hallituksen ja etujärjestöjen säännöllisestä yhteistyöstä ja vuoropuhelusta talouspolitiikka- ja yhteiskuntakysymyksissä on hyötyä sekä yleisellä kansallisella

tasolla että Talousneuvoston eri osapuolten tasolla. Talousneuvostossa selkein ja yleisesti tunnetuin pelisäännöin käytävä keskusteleva, informoiva ja konsultoiva yhteistoiminta ei ole ristiriidassa parlamentaarisen päätöksenteon kanssa. Siksi Talousneuvosto tulee jatkossakin säilyttää pääministerin johtamana hallituksen ja etujärjestöjen edustuksellisenä yhteistyöelimenä. Talousneuvosto on tehokas kanava hallituksen päätösten perusteiden selvittämiseksi, mikä samalla edistää järjestöjen sisäistä keskustelua ja päätöksenteon tietopohjaa. Tätä näkemystä on korostettu vuosikymmenten ajan Talousneuvoston päätehtävänä, esimerkkeinä erityisesti tässä luvussa aiemmin mainitut pääministereiden Mauno Koiviston ja Paavo Lipposen lausunnot vuosilta 1980 ja 1995.

Työryhmän mukaan Talousneuvoston työjärjestys on syytä määrittellä entiseen tapaan laajasti. Talousneuvoston tulee kuitenkin käsitellä työjärjestyksessään esiin nostamia aiheita taloudellisesta ja talouspoliittisesta näkökulmasta. Työryhmän edellä esitetyt kannanmäärittelyt ovat olleet Talousneuvoston toiminnan kulmakivinä vuodesta 1980 lähtien. Tärkeä on työryhmän ehdotus, että edellä mainitut periaatteet myös kirjataan neuvostoa koskeviin säädöksiin.

Arviointiryhmä esitti lisäksi Talousneuvoston toiminnan eri osa-alueista joukon muita käytännön ehdotuksia, joista voidaan mainita seuraavat: Talousneuvoston jäsenille ei nimetä varamiehiä. Toimikausi on vaalikauden pituinen, mutta jos hallitus vaihtuu, uusi hallitus voi asettaa uuden Talousneuvoston vaalikauden loppuun. Talousneuvosto kokoontuu määräajoin laajempaan ”kansalaisfoorumin” tyyllisenä elimenä. Pääministeri päättää vastaisuudessa Talousneuvoston työohjelmasta, mutta jäsenille varataan mahdollisuus tuoda asialistalle omia ajankohtaisesti kiinnostavia aiheita. Varmistetaan, ettei sihteeristön kannanottoja voida tulkita Talousneuvoston kannanotoiksi. Talousneuvoston sihteeristön päällikkö on edelleenkin virkavastuulla toimiva virkamies, joka ei vaihdu hallituksen vaihtuessa.

Arviointiryhmän raportti on yhteenveto Talousneuvoston nykyhetken ja tulevaisuuden tehtävistä. Raportti suurelta osin siunaa ja selkeyttää vuosikymmenten aikana rakentuneita Talousneuvoston toimintatapoja. Arviointiryhmän ehdotuksiin esitän seuraavassa joitakin huomautuksia.

Ensiksi työryhmän mukaan talouspoliittisen vuoropuhelun ja samalla Talousneuvoston tarpeellisuus ei riipu työmarkkinasopimisen muodosta. Riippuvuus ei ole ollut käytäntönä useaan vuosikymmeneen. Talousneuvosto ei ole puuttunut 1970-luvun puolivälistä lähtien konkreettisesti tulopoliittisten neuvottelujen kulkuun olivatpa ne toteutettu keskitetysti tai liittokohtaisesti.

Toiseksi työryhmän korostamat pitkän ajan haasteet kuten EU-päätöksentekoon liittyvät kysymykset, talouden globalisointuminen, väestön ikääntyminen, julkisen talouden velkaantuminen, kasvun lähteet ja ympäristökysymykset olivat Talousneuvoston asialistalla jo 1990-luvun puolivälistä lähtien, kuten olen osoittanut aiemmin tässä raportissa.

Kolmanneksi arviointiryhmä esitti, että Talousneuvosto koontuisi määräaikaaisesti koolle kutsutun ”kansalaisfoorumin” kanssa. Talousneuvostossa kokeiltiin tätä käytäntöä vuosina 1987–1992 (vuonna 1987 aiheena hallittu rakennemuutos, vuonna 1990 ympäristönsuojelu ja vuonna 1992 tuottavuus ja teollistaminen). Kokemukset näistä foorumeista eivät olleet erityisen rohkaisevia. Foorumeiden kokoonpano oli liian laaja, jolloin keskustelu hajosi yksityiskohtiin ja eri järjestöjen omien suppeiden näkemysten esittelyksi. Talouspoliittiselle päätöksenteolle jäi foorumeista varsin vähän käteen. Ainoa foorumi, jolla on ollut vaikutusta talouspoliittiselle päätöksenteolle, on ollut Korpilampi-seminaari vuonna 1977. Jos kansalaisfoorumeita kutsutaan kokoon, ohjelma ja toteutus olisi tehtävä hyvin huolellisesti.

Neljänneksi asiantuntijaryhmä näki sihteeristön työskentelyssä tarpeettomana Talousneuvoston nimittämien tutkimusryhmien raporttien laatimisen. Ryhmän mukaan näin toimien

ongelman analyysi ja sen ratkaisuvaihtoehdot voivat päätyä liian konsensushakuiseen ja rajoitettuun lopputulokseen. Oman kokemuksen mukaan vetämäni tutkimusryhmät olivat kuitenkin itsenäisiä ja riippumattomia ja ryhmät arvioivat ongelmia ja ratkaisulinjoja perusteellisesti ja toivat usein myös esiin uusia näkökulmia. Ryhmissä ei asioita siloteltu ympärilyöreästi. Mielestäni Talousneuvoston nimittämiä korkean tason tutkimusryhmiä tarvitaan edelleenkin ajoittain.

Kolme keskeistä kysymystä Talousneuvoston toiminnassa

Tarkastelen tämän luvun loppuksi kolmea Suomen talouden murroskausien keskeistä ongelmaa, joita Talousneuvostossa käyty vuoropuhelu on merkittävästi auttanut ratkaisemaan:

1. Suomen talouden integroituminen osaksi Euroopan unionia ja globaalia taloutta
2. Työmarkkinapolitiikan luominen
3. Irtipääsy 1990-luvun lamasta

Kansainvälinen integraatio, Talousneuvoston valtateema läpi vuosien

Sotia seuranneen jälleenrakennuskauden päätyttyä oli Suomessa 1960- ja 1970-luvuilla kasvava paine kuroa umpeen tulokuilua vaurampiin maihin sekä löytää koulutus- ja työpaikat erityisesti sotien jälkeen syntyneille suurille ikäluokille. Suomen talouden kehitys oli tällöin vielä suuresti riippuvainen kansainvälisillä markkinoilla toimivan metsäteollisuuden vientikysynnästä. Siksi teollisuudelle oli välttämätöntä saada tärkeimmillä vientimarkkinoilla samat edut kuin mitkä olivat kilpailijamailla. Se edellytti tiiviistä mukanaoloa

markkinatalousmaiden, erityisesti läntisen Euroopan integraatiokehityksessä.

Euroopan talousliiton (ns. kuutosten) eräs päätavoite, tulliliitto, toteutettiin 1.7.1968 puolitoista vuotta suunniteltua aikaisemmin. Kuutokset esiintyivät yhtenäisenä ryhmänä jo vuosina 1964–1967 GATT:n Kennedy-kierroksella. EEC:n kanssa neuvotteli liittymissopimuksesta 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa usea EFTA-maa (Iso-Britannia, Irlanti, Tanska ja Norja). Joulukuussa vuonna 1969 kuutokset asettivat tavoitteeksi Euroopan yhdentymisprosessin syventämisen. Oli entistä selvempää, että Euroopan integraatio toteutuu EEC:n ympärille (Talousneuvosto 1971).

Suomen EEC-sopimuksen valmistelussa Talousneuvoston rooli oli merkittävä. Talousneuvosto asetti tammikuussa 1971 integraatiojaoston, jonka tehtävänä oli arvioida mitä hyötyjä ja haittoja aiheutuisi Suomen taloudelle mahdollisista tullijärjestelyistä EEC:n kanssa. Millaisia pitkän ajan kasvu- ja työllisyysvaikutuksia syntyisi, jos Suomi jäisi Länsi-Euroopan integraatiokehityksen ja tullijärjestelyjen ulkopuolelle? Ryhmä sai työnsä valmiiksi saman vuoden marraskuussa (Talousneuvosto 1971). Selvityksessä päädyttiin siihen, että kiinteä yhteistyö EEC:n kanssa oli Suomen teollisuuden kannalta huomattavasti edullisempi vaihtoehto kuin jättäytyminen maailmankaupan yleisten liberalisointiohjelmien varaan.

Talousneuvostossa käytiin integraatiojaoston työryhmän raportista perusteellinen keskustelu. Raportti oli keskeisenä taustaineistona EEC-sopimusta selvittäneelle parlamentaariselle komitealle, joka päätyi samaan tulokseen ja suosittelemaan vapaakauppasopimuksen solmimista Suomen ja EEC:n kesken vuonna 1973. Näin Talousneuvoston asiantuntijaryhmän voidaan katsoa auranneen tietä EEC-sopimukselle.

Kun Suomi neuvotteli liittymisestä EU:n jäseneksi 1990-luvun alkupuolella, asiasta keskusteltiin Talousneuvostossa yllättävän vähän. Esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen eli Talousneuvoston sihteeristön hallitukselle laatimaa laajaa selvitystä Suomen EY-jäsenyyden taloudellista vaikutuksista (ks. VATT 1992)

ei edes käsitelty Talousneuvostossa. Integraatiota tosin tarkasteltiin Talousneuvoston kokouksissa huhtikuussa 1993 ja joulukuussa 1994 sihteeristön laatimien pitkän ajan kehitysarviota ja globalisaa-tiota koskeneiden raporttien esittelyn yhteydessä (Romppanen ja Leppänen 1993, Leppänen ja Romppanen 1995).

Toisin kuin EU-jäsenyysneuvottelujen aikana, Suomen liittyessä EMU:un ja sen jälkeen Talousneuvostossa käytiin aktiivista keskustelua integraatiosta. Vuoden 1996 puolivälistä seuraavan vuoden loppuun Talousneuvostossa käsiteltiin kuudessa kokouksessa EMU-jäsenyyden vaikutuksia Suomen talouteen ja talouspolitiikkaan. Esimerkiksi huhtikuussa 1997 Talousneuvostolle esiteltiin pääministerin asettaman ja professori Jukka Pekkarisen johtaman EMU-tutkimusryhmän raportti (Valtioneuvoston kanslia 1997). Sen mukaan yhteinen raha tuo selviä tehokkuusetuja, jotka ovat suuremmat kuin jäsenyydestä aiheutuvat kustannukset. Sopeutuminen mahdollisiin epäsymmetrisiin häiriöihin asettaa haasteita finanssipolitiikan vakaudelle, työmarkkinoiden toimivuudelle ja tuotannontekijöiden liikkuvuudelle.

Sen jälkeen kun yhdentoista maan kansalliset valuutat korvattiin vuoden 1999 alussa eurolla ja Euroopan keskuspankki (EKP) aloitti toimintansa, Talousneuvostossa seurattiin säännöllisesti EKP:n rahapolitiikkaa ja Euroopan rahaolojen kehitystä. Talousneuvosto hyväksyi kokouksessaan toukokuussa 1998 pääministeri Paavo Lipposen muotoileman lausuman ”Talousneuvosto luo EMU-oloissa yhteistyöfoorumin hallituksen, Suomen Pankin ja etujärjestöjen väliselle säännölliselle vuoropuhelulle rahapolitiikan kysymyksistä”. Lipponen korosti samassa yhteydessä raha-, finanssi- ja tulopolitiikan yhteensovituksen keskeisyyttä ja tarvetta jatkaa työmarkkinajärjestelmän uudistamista EMU-oloissa.

Talousneuvosto oli tärkeä foorumi kun Suomi ajoi itsensä sisään integraatioon. Sekä Talousneuvostossa että Suomen talouspolitiikassa keskustelussa ei kuitenkaan kiinnitetty riittävästi huomiota euro-järjestelmän rakenteellisiin virheisiin, jotka ovat ajaneet järjestelmän nykyiseen syvään kriisiin.

Euroopan integraatiokehitykseen liittyy kiinteästi myös kysymys, kuinka EU kokonaisuutena ja siinä mukana olevat kansalliset taloudet sopeutuvat osaksi globaalia taloutta. Laman aikana Suomessa ei kiinnitetty globaalin talouden kysymyksiin samanlaista huomiota kuin 2000-luvulla. Globalisaatio nähtiin Suomessa 1990-luvulla lähinnä yritysten mahdollisuutena kehittää uutta maailmanlaajuista tuotantotoimintaa, joka välillisesti hyödyntää myös yrityksen kotimaassa tapahtuvaa aktiviteettia. Globalisaation haitat jäivät vähemmälle huomiolle laman jälkeisen informaatioteknologiaan painottuneiden yritysten vetämän ”uusteollistamisen” aikana.

Sihteeristö valmisteli 1990-luvun puolivälissä Talousneuvoston käyttöön laajan julkaisun globaalin talouden kysymyksistä Suomen näkökulmasta (Leppänen ja Romppanen 1995; ks. myös tämän kirjan kolmas luku). Kirjassa sovellettiin uuden kasvuteorian tarjoamaa näkökulmaa, jonka mukaan uusien tuotteiden luominen ja uusien tuotantomenetelmien käyttöönotto määrittävät pitkällä aikavälillä talouden menestyksen. Kilpailu puolestaan testaa innovaatioiden vahvuuden, ja vapaat kansainväliset taloussuhteet takaavat kilpailun. Innovaatiotoiminnan perusedellytyksenä on riittävä henkisen, reaalisien ja sosiaalisen pääoman kartuttaminen sekä näiden luoma tietovaranto.

Sihteeristön laatima kirja *Globalitalous ja Suomi* ei herättänyt 1990-luvun puolivälissä mainittavampaa kansalaiskeskustelua, vaikka se sisälsi selkeitä kannanottoja mm. globalisaation vaatimista työmarkkinoiden pelisääntöjen ja palkanmuodostuksen rakenteellisista muutostarpeista sekä julkisen talouden uudistamisesta. Globalisaation seurauksena ei tällöin vielä ollut tapahtunut tuotantotoiminnan laajamittaista poissiirtymistä Suomesta, joten aika ei ollut 1990-luvulla Suomessa vielä kypsä perusteelliselle kansalaiskeskustelulle aiheesta.

Talousneuvoston sihteeristö julkisti vuoden 2004 lopulla Suomi maailmantaloudessa -hankkeen (Valtioneuvoston kanslia 2004). Syyskuussa 2006 valtioneuvoston kanslia julkaisi perusteellisen globalisaatioselvityksen (Valtioneuvoston kanslia 2006), jossa tar-

kasteltiin Suomen talouden sopeutumista globalisaatioon ja sen tuomia talousstrategian muutostarpeita. Selvitys antoi suuntaviivat Suomen globalisaatiopolitiikalle, ja se herätti myös vilkasta keskustelua sekä julkisuudessa että Talousneuvostossa. Keskustelua vauhditti huoli globalisaation vaikutuksista työpaikkojen sijoittumiseen.

Perusta työmarkkinapolitiikalle luotiin Talousneuvostossa

Keskitettyksi tulopolitiikaksi kutsutaan työnantajien ja työntekijöiden keskusjärjestöjen välillä solmittuja sopimuksia, joissa määritellään palkat ja muut työvoimakustannukset sekä työrauha sopimusperiodin ajaksi. Hallitus on osallistunut usein sopimusten vauhdittamiseen verotusta, sosiaaliturvaa ja hintapolitiikkaa koskeneilla päätöksillä.

Keskitetyn tulopolitiikan voidaan Suomessa katsoa alkaneen työmarkkinoiden keskusjärjestöjen ja hallituksen välillä solmitusta ns. Liinamaa I -sopimuksesta vuonna 1968. Tulopolitiikan kautta kesti vuoteen 2007 saakka, jolloin Elinkeinoelämän keskusliitto päätti, etteivät työnantajat enää osallistu keskusjärjestöjen välisten tulo- ja työmarkkinasopimusten tekemiseen. Tulopolitiikalla oli omat tähtihetkensä 1960-luvun lopulla ja 1990-luvun jälkipuoliskolla. Marraskuussa 2011 järjestöjen kesken solmittu ns. raamisopimus merkitsi jonkinasteista paluuta koordinoituun palkkapolitiikkaan ja siihen liittyneeseen sosiaalipolitiikkaan.

Nopea inflaatio ja työmarkkinaselkkaukset haittasivat 1960-luvulle tultaessa yhä enemmän taloudellista kasvua ja työllisyyden kohentumista. Ongelmia lisäsi vielä ammattiyhdistysliikkeen hajanaisuus. Talousneuvoston piirissä nousi vuosikymmenen alkupuolella ajatus, että työmarkkinaongelmille tulisi tehdä jotakin. Tulopolitiikkaa koskevaa keskustelua alettiin käydä Talousneuvostossa vuoden 1964 aikana joidenkin esimerkkimaiden (Alankomaat, Iso-Britannia, Tanska ja Norja) kokemusten pohjalta.

Talousneuvosto esitti joulukuulle 1964 päivätyssä mietinnössä valtioneuvostolle, että ”tuotantokustannusten ja hintatason nousun hillitsemiseksi olisi pyrittävä tuloja koskevissa ratkaisuissa ottamaan

huomioon vaikutukset tuotantoon, työllisyyteen, hintatasoon ja maksutaseeseen. Tätä varten tulisi eri tulonsaajaryhmien tulonmuodostukseen liittyviä kysymyksiä käsitellä erityisessä tulopoliittisessa neuvotteluelimessä” (Talousneuvosto 1964). Tavoitteen oli saada tulonmuodostuskysymykset sovitetuksi yhteen muiden makropolitiikan tavoitteiden kanssa.

Valtioneuvosto käsitteli Talousneuvoston esitystä ja määräsi helmikuussa 1965 pidetyssä istunnossa tulopoliittisten kysymysten selvittämisen Talousneuvoston tehtäväksi. Talousneuvosto pyysi tohtori Timo Helelältä ja tohtori Jouko Pauniolta aiheesta asiantuntijalausunnon. He ehdottivat elokuussa 1965 päivätyssä muistiossa, että Talousneuvosto ryhtyisi kiireellisesti laatimaan tulopolitiikan kehittämismietintöä, jossa suoritetaan tutkimus tulonjakotapahtumasta sekä hintojen ja palkkojen määräytymisestä Suomessa ja jossa hahmotellaan tulopolitiikan suuntaviivat.

Talousneuvosto asetti lokakuussa 1965 tulopoliittisen selvityseryhmän, joka sai muistionsa valmiiksi seuraavan vuoden lokakuussa (Talousneuvosto 1966). Talousneuvosto käsitteli puheenjohtajansa valtiovarainministeri Mauno Koiviston johdolla muistiota kuudessa kokouksessa ja jätti lopullisen mietinnön valtioneuvostolle tammi-kuussa 1967 (Talousneuvosto 1967).

Suomen taloudessa vallitsi vuonna 1967 erittäin kattava indeksisidonnaisuuksien verkosto, jossa alakohtaiset palkat sekä hinnat ja palkat oli kytketty keskenään. Suomen kansainvälinen kilpailukyky oli heikko ja paine markan devalvoimiseksi voimakas. Kun markka devalvoitiin 11. lokakuuta 1967 24 prosentilla, uhkasi taloutta indeksisidonnaisuuksien takia välitön hintojen ja palkkojen kilpajuoksu, jolloin devalvaation tuoma kilpailukykyetu olisi hävinnyt nopeasti. Devalvaation jälkihoidosta muodostuikin suomalaisen tulopolitiikan ensimmäinen testi.

Valtioneuvosto antoi Keijo Liinamaalle marraskuussa 1967 tulopoliittisen selvittelijän tehtävän. Hänen sovittelutyönsä pohjalta solmittiin 27. maaliskuuta 1968 vuotta 1969 koskeva tulopoliittinen ratkaisu eli Liinamaa I, jossa tärkein kysymys oli laajan indeksi-

sidonnaisuuksien verkoston purkaminen. Sopimuksen tekoa helpotti merkittävästi Talousneuvoston piirissä tehty tulopolitiikan sisällöllisiä normeja koskenut useita vuosia kestänyt selvitystyö ja sen pohjalta käydyt keskustelut tulopolitiikan käytännön ongelmista. Myös ammattiyhdistysliikkeen hajaantumisen päättyminen helpotti tulopolitiikan toteuttamista.

Liinamaa I ja vuotta 1970 koskenut Liinamaa II -sopimus antoi potkua myös tulopoliittisen järjestelmän rakentamiselle. Vuonna 1972 valtiovarainministeriöön perustettiin tulopoliittinen selvitystoimikunta, jossa olivat edustettuina keskusjärjestöjen ja hallituksen asiantuntijat. Näin tulopolitiikka irrotettiin Talousneuvoston ohjauksesta. Toimikunnan tehtävänä oli ideoida tarvittava tietoperusta sekä arvioida kulloisiakin neuvotteluja varten tulevan sopimuskauden taloudelliset raamit ja laskea eri sopimusvaihtoehtojen vaikutukset palkansaajien ostovoimaan, kasvuun ja työllisyyteen.

Tulopolitiikan menestysaikaa kesti vain kolme vuotta. Vuosina 1971–1976 tulopolitiikassa vallitsi sekavuus. Nopeaa inflaatiota yritettiin padota keskitetyillä tulosopimuksilla. Tulokset olivat inflaation torjunnan näkökulmasta heikkoja. Liittokohtainen sopimus vuonna 1973 tuotti vielä keskitettyjä sopimuksiakin huonomman lopputuloksen. Kuluttajahintojen muutos oli 1971–1976 keskimäärin 12,5 prosenttia vuodessa.

Kilpailijamaita korkeampi tuotantokustannusten nousu Suomessa sekä OECD-maiden taloudellisen kasvun pysähtyminen 1970-luvun puolivälissä veivät Suomen talouden lamaan vuosiksi 1975–1977. Korjaaviin toimiin ryhdyttiin hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen yhteistuumin Korpilampi-prosessin avulla vuonna 1977. Tulopolitiikka oli valuuttakurssi- ja finanssipolitiikan ohella kolmas politiikkalohko kriisistä irtipääsystä (ks. neljäs luku ” Pitkä tie tasapainoon ” ja Leppänen 2008).

Tulopolitiikkaa yritettiin käyttää aktiivisesti laman ehkäisyyn vuonna 1991. Pääministeri Esko Ahon toimeksiannosta entinen pääministeri ja Talousneuvoston monivuotinen puheenjohtaja Ka-

levi Sorsa hankki Talousneuvostossa edustettuina olevien tahojen kannatuksen ohjelmalle, joka olisi helpottanut kansantalouden kriisiksi muodostunutta ulkoista tasapainoa alentamalla nimellispalkkoja pari prosenttia ja reaalityöntekijöiden palkkoja neljä prosenttia. Laajasta hyväksynnästä huolimatta ohjelma kaatui loppumetreillä muutaman vahvan ammattiliiton vastustukseen. Kriisin ratkaisun pani liikkeelle vasta markkinaehtoinen valuuttakurssisopeutus. Reaalityöntekijöiden palkat alenivat vuosina 1992 ja 1993 yhteensä neljä prosenttia.

Tulopolitiikka ilmaantui jälleen käyttöön 1990-luvun jälkipuoliskolla Paavo Lipposen hallitusten aikana. Tulopolitiikka oli tällöin tärkeää erityisesti laman jälkihoidon näkökulmasta, josta kirjoitan tarkemmin neljännessä luvussa.

Vaikka Talousneuvosto ei olekaan ollut Liinamaa-sopimusten jälkeen tulo- ja työmarkkinapolitiikan aktiivinen liikkeellepanija, Talousneuvostossa keskusteltiin vuosikymmenten varrella tulopolitiikasta säännöllisesti sekä seurattiin neuvottelukierrosten valmistelua ja niiden toteutumista. Hyvissä ajoin ennen uusien neuvottelujen alkamista Talousneuvostossa käsiteltiin tulevan sopimuskauden taloudellisia näkymiä, sopimusten raameja ja annettiin evästyksiä neuvotteluosapuolille. Talousneuvosto sai myös väliaikaistietona tilannearvioita neuvotteluprosessin vaiheista.

Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet meillä tulopolitiikan sitkeähenkisyyteen ja kohtuulliseen toimivuuteen aina pitkälle 2000-luvulle? Onhan Suomi viime vuosiin saakka poikennut tältä osin useimmista muista eurooppalaisista maista. Ensiksikin järjestöillä on ollut vaikutusvaltaa jäsenistönsä suuntaan. Toiseksi järjestöjen keskinäiset suhteet ovat vuosikymmenten kuluessa muokkautuneet toisiaan kunnioittaviksi. Kolmanneksi kolmikantajärjestelmä on hakenut vahvuutensa sopimusmenettelyistä kuten työttömyys- ja sosiaaliturvaa koskevista järjestelyistä, joissa kustannukset jakautuvat kolmen osapuolen eli julkisen sektorin, työnantajien ja työntekijöiden kesken. Neljänneksi jatkuva keskustelu- ja neuvotteluyhteys on voitu turvata toimivissa yhteistyöorganisaatioissa kuten Talousneuvostossa (ks. Talousneuvoston sihteeristö 2001).

Talousneuvoston rooli pyrittäessä 1990-luvun lamasta tasapainoon

Tuotannon, työllisyyden tai hintojen heilahtelut ovat olleet Suomen taloudessa voimakkaita moniin muihin pieniin eurooppalaisiin maihin verrattuna. Talousneuvostossa on vuosikymmenten kuluessa tarkasteltu säännöllisesti talouden kasvu- ja tasapaino-ongelmia. Käsittelen seuraavassa Talousneuvoston roolia tasapainoon hakeutumisessa 1990-luvun laman näkökulmasta. Neljännessä luvussa käyn tätä teemaa läpi perusteellisemmin.

Suomessa vallitsi 1980-luvulla melko nopea ja tasainen tuotannon kasvu sekä matala työttömyysaste. Näennäisesti suotuisa kehitys tuuditti sekä päättäjät että asiantuntijat hyvän olon tunteeseen. Päähuomio kiinnitettiin talouspolitiikan hienosäätöön, vaikka rahapolitiikan koko regiimi oli murroksessa. Rahapolitiikan itsenäisyyttä ja verrattain kiinteää valuuttakurssia yritettiin toteuttaa ulkomaisten pääomaliikkeiden ollessa käytännöllisesti katsoen vapaat. Tällainen politiikkakokonaisuus ei ole kestävä.

Katseilta peittyi myös monia rakenteellisia kysymyksiä. Esimerkiksi kansainvälisessä taloudessa tapahtuneet muutokset (mm. inflaatio ensiksi -linja ja globalisaation läpimurto) sekä teollisuuden alhainen kapasiteetin ja viennin kasvu jäivät vähälle huomiolle. Pääosin 1980-luvulla toteutettu rahoitusmarkkinoiden liberalisointi epäonnistui osittain siitä syystä, ettei samanaikaisesti tehty tarvittavia rahoitusvaateiden verotusta koskeneita muutoksia. Syvenevä vaihtotaseen alijäämä onnistuttiin rahoittamaan melko pitkään voimakkaalla pääomantuonnilla, mikä kuitenkin johti talouden ylikuumenemiseen. Pääomantuontia kannusti usko valuutan säilymiseen vakaana ja Suomen kansainvälistä tasoa korkeampi korkotaso.

Huolestuneisuus kilpailukyvyyn heikkenemisestä, vaihtotaseen alijäämän kasvusta ja vientiteollisuuden kapasiteetin heikosta lisäyksestä tuotiin Talousneuvostossa esille varsinkin työnantajien edustajien puheenvuoroissa. Esimerkiksi toimitusjohtaja Timo Relander esitti vuoden 1988 lokakuun Talousneuvoston kokouksessa, että sihteeristö laatisi neuvoston käyttöön selvityksen vaihtotaseti-

lanteesta. Joulukuun kokouksessa päästiin yksimielisyyteen siitä, että selvitys tehdään Talousneuvoston sihteeristön vastuulla.

Talousneuvoston pääsihteerin johdolla työskennellyt tutkimusryhmä valmisteli vuoden 1989 maaliskuun kokoukseen vaihtotasetilanteesta raportin, joka synnytti myös julkisuudessa vilkkaan keskustelun. Tätä keskustelua olen kuvannut *Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa* vuonna 2014 julkaistussa artikkelissa (Leppänen 2014). Ryhmän hahmottelemassa kriisivaihtoehdossa varoitettiin tasapainottomuuksien kärjistymisestä sekä niiden korjaamisen synnyttämästä lamasta ja massatyöttömyydestä, ellei talouden kehitysuuntaa saada käännettyksi (Talousneuvoston sihteeristö 1989).

Raportilla ei kuitenkaan ollut mitään vaikutusta käytännön politiikkaan. Muistio oli aikaansa edellä, koska taloudellinen kehitys näytti vielä vuoden 1989 alussa suotuisalta. Vaikeiden toimenpiteiden edellyttämä kriisitietoisuus oli päättäjien ja myös kansalaisten keskuudessa olematonta. Tämä tuli selvästi esille esimerkiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahaston tekemissä päätöksentekijöiden haastatteluissa lama-ajan kokemuksista (SITRA 1996).

Pahimmat tasapainottomuutta synnyttäneet virheet oli tosin tehty jo ennen vuotta 1989, ja mitä tehtiin kahden seuraavan vuoden aikana vain lisäsi talouden epätasapainoa. Talous ajelehti kohti kriisiä ja markkinoiden sanelemaa pakkosopeutumista. Kun pankinjohdaja Sorsan johdolla tehty yritys nimellispalkkojen alentamisesta epäonnistui, korjaustoimet lähtivät liikkeelle markkinoiden pakottamina markan 12 prosentin devalvaatiosta 15.11.1991 sekä pian sen jälkeen solmitusta tulosopimuksesta, jossa nimellispalkat pidettiin vuoden 1993 loppuun saakka ennallaan.

Nämä toimet eivät kuitenkaan riittäneet rauhoittamaan markkinoita, vaan valuuttavirta Suomesta ulos jatkui. Vuosien 1992 ja 1993 vaihteissa jopa Suomen valtion luotonsaanti kansainvälisiltä markkinoilta uhkasi tyrehtyä.

Tarvittiin uskottavia ratkaisuja säätelemättömästi paisuvan julkisen talouden velkaantumisen katkaisemiseksi. Tämän ongelman korjaamisessa Talousneuvostolla oli merkittävä rooli. Talousneu-

voston puheenjohtajan pääministeri Esko Ahon pyynnöstä sihteeristö laati kesällä 1992 johdollani selvityksen ajankohtaisesta talouspoliittisesta tilanteesta, jota käsiteltiin Talousneuvoston kokouksissa 19.8. ja 2.9.1992 (Leppänen 1992). Selvityksessä korostettiin, että hallitsematon julkisen sektorin velkaantumisen kasvu on pahin ajankohtainen ongelma talouden vakauttamisessa.

Perusteellisen keskustelun jälkeen Talousneuvosto antoi budjettipäällikkö Raimo Sailakselle kokouksessa 2. syyskuuta 1992 tehtäväksi laatia ohjelma julkisen talouden tasapainon palauttamiseksi. Sailaksen johdolla valmistellun muistion suuntaviivojen pohjalta tehdyt tasapainottamisratkaisut johtivat siihen, että maaliskuusta 1993 lähtien uskottavuus Suomen kykyyn tasapainottaa taloutensa vahvistui, mikä ilmeni mm. valuuttavirtana maahan (Valtiovarainministeriö 1992). Talousneuvostolle valmisteltu analyysi ja siitä käyty keskustelu tukivat valtiovarainministeriön toimenpiteitä.

Talousneuvosto käsitteli tasapainokysymyksiä vielä maaliskuussa 1996, jolloin se tarkasteli pääsihteerinä toimiessani johdollani valmisteltua tutkijaryhmän raporttia julkisesta velkaantumisesta, kasvusta ja työllisyydestä (Talousneuvosto 1996a). Tutkijaryhmä arvioi taloudellisen tilanteen vuoden 1996 alussa vielä niin epävarmaksi, ettei silloin ollut järkevää toteuttaa julkisuudessa voimakkaasti vaadittua verotuksen keventämistä, vaan toistaiseksi olisi odotettava talouden vakauden paranemista. Vuoden 1996 alkupuolella markan arvo oli heikentymässä, rahoitusmarkkinatilanne EU:n pienissä reunamaissa epävakaa, Suomen julkinen velka vielä korkea ja vientihinnat laskussa.

Vaikka tutkimusryhmän mietintö sai varovaisen verolinjansa takia Talousneuvostolta voimakasta kritiikkiä, hallitus ei luvannut alkuvuonna 1996 veronkevennyksiä. Vielä saman vuoden toukuussa rahoitusmarkkinoilla tapahtuikin häiriöitä. Vuoden 1996 puolivälin jälkeen tilanne markkinoilla rauhoittui ja luottamus valtion velkaantumisen supistumiseen vahvistui ja verotusta kevennettiin seuraavina vuosina.

Työryhmän raportissa laskettiin myös kolme vaihtoehtoa työvoimakustannusten vaikutuksesta työllisyyteen. Matalin kustannusten nousu toisi parhaan työllisyysvaikutuksen. Talousneuvoston keskustelussa avainkysymykseksi kiteytyi, miten yleinen palkkalinja voitaisiin pitää maltillisena ja miten työmarkkinoiden verokiilaa voitaisiin alentaa kestävästi. Jos tässä onnistuttaisiin, se edustaisi käännettä siihen ongelmalliseen kehitykseen, jonka tunnusmerkkejä olivat verrattain korkeat palkkojen nimelliskorotukset ja verokiilan kasvu. Maltillisen palkkalinjan toteuttaminen ja asteittainen tuloverotuksen keventäminen onnistuivatkin 1990-luvun jälkipuolella hyvin, vaikka taloudellinen kasvu oli tällöin jo varsin nopeaa.

Kirjallisuutta

- Dahmén, E. (1963), *Suomen taloudellinen kehitys ja talouspolitiikka: vuodet 1949–1962 sekä tulevaisuuden näkymiä*, Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja.
- Kuusi, P. (1961), *60-luvun sosiaalipolitiikka*, WSOY.
- Leppänen, S. (1975), ”Turmiollinen devalvaatio”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 71 (3): 309–317.
- Leppänen, S. (1982b), ”Sinivalkoinen linja”, *Talouselämä* 25/1982.
- Leppänen, S. (toim.) (1992), ”Talouden tie kohti tasapainoa”, VATT-keskustelualoitteita 41, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Leppänen, S. (2008), ”Pitkä tie tasapainoon”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 104 (1): 42–56.
- Leppänen, S. (2009), ”Talousneuvoston roolista talouspolitiikassa”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 105 (1): 75–88.
- Leppänen, S. (2014), ”Vaihtotaseraportti talousneuvostolle: muistikuvia 1980-luvun lopulta”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 110 (3): 411–417.
- Leppänen, S. ja Jokinen, H. (1975), *Inflaatio: syyt, vaikutukset, torjunta*, Taloudellinen suunnittelukeskus.

- Leppänen, S. ja Romppanen, A. (toim.) (1995), *Globaalitalous ja Suomi*, VATT-julkaisuja 18, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Romppanen, A. ja Leppänen, S. (toim.) (1993), *Avautuva Suomi: tulevaisuuden haasteet*, VATT-julkaisuja 11, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- SITRA (1996), Haastatteluaineisto, Kansallisarkisto.
- Suvanto, A. ja Vesikansa, J. (2002), *Modernismi taloustieteessä ja talouspolitiikassa: O-ryhmän kirjoituksia ja kirjoituksia O-ryhmästä*, Kansantaloudellinen yhdistys, Gaudeamus.
- Talousneuvosto (1964), *Mietintö lähivuosien kasvupolitiikasta*, komiteamietintö 1964: A 16
- Talousneuvosto (1966), ”Talousneuvoston tulopoliittisen tutkimusryhmän mietintö”, julkaisematon mietintö.
- Talousneuvosto (1967), *Talousneuvoston mietintö tulopoliittikan kehittämisestä*, Komiteamietintö 1967:B1.
- Talousneuvosto (1971), ”Talousneuvoston integraatiojaoston mietintö I ja II”, julkaisematon muistio.
- Talousneuvosto (1985), *Metsä 2000 -ohjelma*, Valtion painatuskeskus.
- Talousneuvosto (1996a), *Julkinen velka, kasvu ja työllisyys*, työryhmäraportti, Talousneuvosto.
- Talousneuvosto (1996b), *Verot, sosiaaliturva, työvoimapolitiikka ja työllisyys*, työryhmäraportti, Talousneuvosto.
- Talousneuvosto (1998b), *Julkinen talous 2000-luvulla: Reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta*, työryhmäraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1998/4.
- Talousneuvoston sihteeristö (1989), ”Vaihtotaseongelma Suomessa”, julkaisematon raportti, 15.3.1989.
- Talousneuvoston sihteeristö (2001), ”Suomen talousneuvosto”, julkaisematon raportti.
- TASKU (1972), *Suomen kansantalouden kehitysmahdollisuudet vuoteen 1980*, Taloudellinen suunnittelukeskus.

- Valtioneuvoston kanslia (1997), *Rahaliitto ja Suomi – Talouden haasteet: EMU-asiantuntijatyöryhmän raportti*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/24.
- Valtioneuvoston kanslia (2000a), *Ympäristö- ja energiaverotuksen käyttö Suomessa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/3.
- Valtioneuvoston kanslia (2000b) *Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6.
- Valtioneuvoston kanslia (2001), *Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys*, työryhmäraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/13.
- Valtioneuvoston kanslia (2002) *Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/5.
- Valtioneuvoston kanslia (2004), *Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2004/19.
- Valtioneuvoston kanslia (2006), *Suomen vastaus globalisaation haasteisiin*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2006/17.
- Valtioneuvoston kanslia (2010), *Talousneuvosto uudessa talouspoliittisessa ympäristössä*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2010/1.
- Valtiovarainministeriö (1992), ”Julkisen talouden tasapainon parantaminen, ehdotus Talousneuvostolle”, julkaisematon raportti.
- VATT (1992), *Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset*, VATT-julkaisuja 5, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Voipio, I.B. (1991), *Talousneuvostot 1920 – sekä vastaavat eräissä Euroopan maissa*, VATT-keskustelualoitteita 6, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Kolmas luku

Suomen menestyksen eväitä

Sisältö

<i>Mitkä ovat menestyksen rakennuspalikat?</i>	74
<i>Suomi on ollut menestyjä</i>	75
<i>Katsaus TASKUn ja VATTin kehitysarvioihin</i>	80
”Aurinkokirja”, 1970-luvun näkemysten tulkki	81
<i>Suomi 1990 – TASKUn visioima ”verohelvetti” vuodelta 1977</i>	82
<i>Suomi 1995 – yritysten toimintaedellytysten parantaminen</i>	84
KOLUMNI URAN VARRELTA: Investointien innostaminen (1981)	85
<i>Suomi 1985–2000 – edessä ei ole ongelmia</i>	87
<i>Suomi 1990–2005 – kehitysarvio juuri ennen lamaa</i>	88
<i>Avautuva Suomi – Suomi kansainvälistyvässä maailmassa</i>	90
JÄLKIPUHEITA: Vaino arvio <i>Avautuvasta Suomesta</i>	92
<i>Gloaalitalous ja Suomi – tiekartta kansainvälistymiseen</i>	93
Kehitysarviot ovat aikansa tuotteita	101
KOLUMNI URAN VARRELTA:	
Kilpailukyvyn siunauksellisuus (2005)	102
<i>Kirjallisuutta</i>	104

Suomen taloudelliseen kehitykseen on 2000-luvun alkuun saakka liittynyt useita menestyjämäään ominaisuuksia. Tuotannon ja tuotavuuden kasvu oli eurooppalaisittain tarkastellen hyvä, ulkomaankauppa ja julkinen talous olivat tasapainossa, hintojen nousu matalahko, talouden sopeutuminen globaalin talouden haasteisiin joustavaa, ja poliittiset ja taloudelliset olot olivat vakaat. Maamme talous näytti olevan 2000-luvun alussa hyvässä kunnossa kohtaamaan kansainvälisen talouskriisin tuomat ongelmat.

Vuonna 2020 tulevaisuus ei kuitenkaan enää näytä yhtä ruusuiselta. Useimpia muita maita voimakkaammin vientiin, erityisesti investointitavaroiden vientiin, perustuvan talouden tuotanto on pudonnut kilpailijamaita enemmän. Teollisuuden kohtaama rakennemuutos yhdistyneenä heikohkoon innovaatio- ja kilpailukykyyn on johtamassa Suomen talouden varsin epäsuotuisaan pitkään aikavälin tulevaisuuden kehitykseen.

Tarkastelen tässä luvussa menestyjän mallia Suomen viime vuosikymmenien kehityksen kokemusten valossa. Pohjana tarkastelusi ovat pääosin ne kasvua koskeneet arviot, joita olen ollut valmistelemassa viime vuosikymmeninä Taloudellisessa suunnittelukeskuksessa (TASKU), Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT) sekä Talousneuvoston sihteeristössä valtioneuvostossa.

Mitkä ovat menestyksen rakennuspalikat?

Taloudellisen kasvun selitystä on haettu yhtä kauan kuin taloustiedettä on harjoitettu. Maailmanpankki korosti vuonna 2008 julkaisussaan raportissaan, ettei ole löydettävissä yhtä menestymisen reseptiä. Jokaiselle eri kehitysvaiheessa olevalle maalle voidaan rakentaa vaihteleva menestystekijöiden yhdistelmä markkinavoimia, valtion toimenpiteitä sekä inhimillisen pääoman kasvattamista ja sen suoje-
lua (World Bank 2008).

Poikkeavien kehityspolkujen korostamisesta huolimatta Maailmanpankin raportissa tuodaan esille myös joitakin yhteisiä menestystekijöitä eri kehitysvaiheessa oleville talouksille. Ensiksikin nopea

ja kestävä kasvu edellyttää maan poliittisen johdon pitkäaikaista sitoutumista kasvun edistämiseen. Toiseksi menestyksen saavuttamiseksi talous tulee avata globaalille kilpailulle. Näin taataan uuden tiedon ja teknologian hankkiminen tuonnin avulla, pakotetaan kotimaiset talousyksiköt toimimaan kilpailuolosuhteissa ja turvataan avoimet vientimarkkinat omille tuotteille. Kolmanneksi nopea kasvu vaatii usein korkeita julkisia investointeja perusrakenteeseen, koulutukseen ja terveydenhoitoon. Neljänneksi kasvustrategian onnistuminen edellyttää sitoutumista siihen, että kansalaisille tarjotaan yhtäläiset mahdollisuudet menestyä ja että julkisen vallan toimenpitein estetään eriarvoisuuden kasvu ja monopolikeskittymien syntyminen.

Menestyksen ratkaisee innovaatioiden kaupallinen hyödynnettävyys, jonka edellytyksenä on riittävä henkisen ja reaalisen pääoman kartuttaminen sekä näiden luoma tietovaranto. Uusien tuotteiden ja tuotantomenetelmien tarjonnan vaatima tietopääoma on kallis tuottaa mutta halpa käyttää. Innovaatiotoimintaan liittyy siten aina korkeat kiinteät kustannukset ja suuret riskit. Niiden kattaminen edellyttää mukanaoloa laajoilla globaaleilla markkinoilla. Globalisaation tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen on erityisen tärkeää pienelle kehittyneelle maalle.

Taloudellisen kasvun ja tuottavuuden perustana on teknologinen kehitys, jota koskevaa tietoa on jatkuvasti pyrittävä aktiivisesti tuottamaan. Teknologinen kehitys määräytyy osana yhteiskunnan ja yritysten päätöksentekoa. Kasvu on näin ollen huomattavassa määrin sisäsyntyistä.

Uudessa kasvuteoriassa, jonka kehittymistä vauhdittivat erityisesti Paul Romerin (1986) ja Robert Lucasin (1988) artikkelit, aineeton pääoma nähdään keskeisenä tuotannontekijänä. Tutkimus, kehitystyö ja tiedon luomiseen tähtäävä toiminta lisäävät kansantalouden aineettoman pääoman määrää. Pääoman rajatuotto ei ole kansantalouden tasolla vähenevä, koska aineettomalla pääomalla on positiivisia ulkoisvaikutuksia. Tieto ei kulu käytössä. Kerran luotu tieto on helposti siirrettävissä muiden hyödynnettäviksi, jolloin sitä

on mahdollisuus laajentaa lisää. Samaa tietoa voidaan hyödyntää monessa paikassa yhtä aikaa. Aineettomaan pääomaan tehdyistä investoinneista saatava lisätuotto ei välttämättä laske aineettoman pääomakannan kasvaessa.

Tietopääoman kartuttamisessa avainasemassa on inhimillisen pääoman taso, jota voidaan kohottaa koulutuksen, tutkimuksen ja tuotekehityksen sekä työssä oppimisen avulla. Koulutuksen parantamisen tulisi koskea kaikkia koulutustasoja, niin perusasteen, toisen asteen kuin korkeimman asteen koulutusta. Korkea ja laaja-alainen koulutus luo perustan uusien oivallusten syntymiselle, jonka avulla voidaan tuottaa kilpailukykyisiä markkinahyödykkeitä. Kansalaisten välinen eriarvoistuminen, erityisesti koulutuksessa, on myrkkyä taloudelliselle menestymiselle.

Myös kiinteän pääomanmuodostuksen rooli talouden menestystekijänä liittyy tietopääoman kasvattamiseen, koska teknologinen kehitys kytkeytyy uusiin pääomatavaroihin. Kasvu tapahtuu paljolti yritys- ja toimipaikkarakenteiden muutosten seurauksena, mikä puolestaan vaatii riittävästi kiinteitä investointeja. Kasvua luovat ja kehitystä eteenpäin vievät investoinnit toteutetaan pääosin kansainvälisen kilpailun kohteena olevissa yrityksissä. Innovaatioiden tehokas hyödyntäminen myös edellyttää hyvin toimivia koulutus- ja tutkimusinvestointeja, joiden tuottamisessa vastuu on pääosin julkisella sektorilla.

Menestyksen liikkeellepanevana voimana on vapaa kansainvälinen vaihdanta. Ensiksikin innovaatioiden myötä markkinoille tarjotaan uusia hyödykkeitä ja uusia tuotantomenetelmiä, jolloin vapaa vaihdanta testaa innovaatioiden vahvuuden. Toiseksi innovaatio-toiminta on varsin riskialtista ja vaatii mittavia voimavaroja. Kansainvälinen vaihdanta takaa laajat markkinat, jolloin innovaatioihin liittyvää riskiä voidaan jakaa. Kolmanneksi tuonnin ja kansainvälisten yhteyksien avulla saadaan kotimaan sovellutuksiin käytettäväksi muualla kehitettyä uutta teknologiaa. Neljänneksi on havaittu, ettei pitkän aikavälin kasvun lähde ole pelkästään yksittäisessä maassa tehtävä tutkimus- ja kehittämistyö, vaan kaikkien tutkimus- ja ke-

hittämistyötä tekevien maiden yhteenlaskettu tietovaranto. Pienen maan tutkimustoiminnan on oltava osa tällaista kokonaisuutta. Osallistuminen globaaliin vaihdantaan lisää teknologian leviämistä, kokonaistuottavuutta ja tuotannon kasvua.

Talouden instituutiot luovat menestymisen perusrakenteen ja menestymiseen liittyvät kannustimet. Instituutioiden rooli nähdään kasvukirjallisuudessa entistä merkittävämpänä. Hyvin toimivat ja joustavat instituutiot luovat perustan, jossa markkinamekanismi voi toimia. Samoin instituutiot synnyttävät kannustimia tehokkuuteen sekä tiedon tuottamiseen ja käyttöön. Instituutioita tarvitaan myös estämään markkinahäiriöiden luomia virheitä.

Instituutiot ovat laaja-alainen ja jossakin määrin epämääräinen kokonaisuus. Siihen sisältyvät luotettava ja tehokas oikeusvaltio, hyvä omistusoikeuden suoja, korruptiosta vapaa taloudellinen toiminta, vakiintuneet yritystoiminnan muodot sekä riittävän joustavuuden tarjoava työmarkkinoiden sopimusjärjestelmä (ks. Kiander ja Vartia 2005).

Kasvua vahvistaviin instituutioihin voidaan lukea myös vakautta lisäävä hyvinvointivaltio, joka vakuuttaa kansalaiset ennalta arvaamattomien ongelmien varalta niin että kansalaiset voivat ottaa turvallisemmin menestystä vauhdittavia riskejä. Myös julkisen sektorin toiminnan tehokkuus, kansalaisten yritteliäisyys ja riskinottohalu, sopimusten pitävyys, töiden hyvä organisointikyky ja jopa kansalaisten välinen keskinäinen kunnioitus voidaan määritellä kasvua vahvistaviksi institutionaalisiksi tekijöiksi.

Suomi on ollut menestyjä

Pitkällä aikavälillä, 1800-luvun puolivälistä lähtien, Suomi on kuronut umpeen vauraampien talouksien etumatkaa. Tänä aikana on koettu lukuisia yhteiskunnan ja talouden murros- ja kriisivaiheita, kuten 1860-luvun nälkävuodet, vuoden 1918 sisällissota, 1930-luvun lama, talvi- ja jatkosota, sotakorvausten maksu ja sotien jälkeinen jälleenrakennuskausi, 1990-luvun lama ja vuoden 2008 fi-

nanssikriisistä alkanut pysähdyksen vaihe. Suomi on kuitenkin selvinnyt kriiseistä vaikka toisinaan raskaita menetyksiä kokien.

Vuosina 1994–2008 maamme taloudellinen kehitys oli vakaata, tasapainoista ja myös varsin nopeaa. Kansantuotteen kasvu oli tällöin 3,5 prosenttia vuodessa, eli noin puolitoista prosenttiyksikköä korkeampi kuin euromaissa keskimäärin. Työn tuottavuus ja kokonaistuottavuus kasvoivat kilpailijamaita nopeammin etenkin Nokian ja muun teknologiasektorin ansiosta. Vaihtotase ja julkinen talous olivat useimpina vuosina ylijäämäisiä. Kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa Suomi oli useana vuonna eri mittareilla arvioiden kärkitiloilla. Suomen talous oli siirtynyt runsaasti pääomia vaatineesta ekstensiivisestä kasvusta tietoon ja osaamiseen nojaavaan intensiivisen kasvun vaiheeseen.

Suomen voidaan katsoa täyttäneen useat edellä esitetyt menestyskriteerit. Suomen talouden kehittämisstrategiassa on toisesta maailmansodasta lähtien ollut keskeistä osallistuminen kansainväliseen taloudelliseen työnjakoon sekä globaalisti että Euroopan integraation puitteissa. Näin Suomi on pystynyt hankkimaan itselleen uutta teknologiaa sekä turvaamaan tuotteilleen laajat markkinat. Keskeinen tekijä Suomen avautumispakolle on ollut globaaleja vientimarkkinoita edellyttävän metsäteollisuuden valta-asema taloudeksamme. Ajoittain vaikeasta geopoliittisesta tilanteesta huolimatta Suomi on pystynyt osallistumaan kansainväliseen työnjakoon ja hyödyntämään sitä.

Maamme syrjäinen sijainti ja yksipuolinen raaka-ainepohja on korvattu muilla menestykseen vaadittavilla tekijöillä. Koulutus- ja sivistystasoa, osaamista sekä tutkimus- ja kehityspanostusta kuvavissa vertailuissa olemme kärkisijoilla. Samoin suomalainen tietopääoma on jatkuvasti kasvanut ja se on kansainvälisesti kilpailukykyistä. Tässä erityisen tärkeää on ollut koulutuksellinen tasa-arvo, joka on taannut kaikille hyvän perustason ja jokaiselle jatkokoulutusta haluaville mahdollisuuden henkilökohtaisen tietopääomansa nostamiseen korkeampiateisen koulutuksen avulla.

Korkeaa reaali-investointien tasoa ja sen edellyttämää mittavaa säästämistä tuettiin kasvumyönteisellä talouspolitiikalla, jossa keskeisinä tukielementteinä olivat devalvaatiopolitiikka, velkaantumista suosiva verotus sekä korkean inflaation ja korkosäännöstellyn aikaansaamat negatiiviset reaalikorot. Tämä kuitenkin johti talouden epävakaisuuteen ja pääomien tehottomaan käyttöön sekä jähmeään rakennemuutokseen. Käsittelen näitä teemoja tarkemmin seuraavassa luvussa.

Taloudellinen ja poliittinen vakaus on viime vuosikymmeninä taannut yritysten toiminnalle ennustettavan toimintaympäristön. Suomi on oikeusvaltio, jossa on vähän korruptiota. Viranomaistointiminta on ollut verrattain tehokasta ja läpinäkyvää, mikä on taannut vakiintuneet yritystoiminnan muodot. Työmarkkinajärjestelmä on kaikesta kritiikistä huolimatta kansainvälisesti vertaillen suhteellisen joustava. Työaika sekä työntekijöiden ahkeruus ja työmoraali ovat meillä vähintään kehittyneiden maiden keskitasoa.

Suomen talous on viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana kokenut voimakkaan murroksen (Holmström, Korkman ja Pohjola 2014). Suomen kohdatessa vuoden 2020 koronakriisin aiheuttamat talousvaikeudet maamme oli jo toipunut vuonna 2008 alkaneesta finanssikriisistä, jonka seurauksena merkittävä osa talouden perustaa menetettiin. Tilalle ei pystytty luomaan riittävän nopeasti uutta kilpailukykyistä elinkeinotoimintaa. Tuottavuuden kasvu säilyi hitaana ja elektroniikkateollisuuden syöksyn ja metsäteollisuuden näivettymisen myötä vienti ja tuotanto supistuivat. Teollisuuden kriisin seurauksena hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus pohja oli murenemassa. Teollisen viennin hiipumisen korvaaminen uuden teollisen tuotannon ja palvelusten viennin lisäämisellä ei ollut nopeasti toteutettavissa.

Katsaus TASKUn ja VATTin kehitysarvioihin

Työpaikkani Taloudellinen suunnittelukeskus ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus laativat kehitysarvioita, joissa tarkasteltiin ta-

louden pitkänajan menestymahdollisuuksia ja tavoitteita ja toimenpiteitä niiden toteuttamiseksi. Talouden toimintamekanismien ja toimintaraamien muutokset ilmenivät markkinamekanismin laajana läpäisyä taloudellisessa toiminnassa, pääomaliikkeiden vapautumisena, tietotekniikan läpimurtona ja talouden globalisaationa. Sääätelytalouden aikana laadituissa kehitysarvioissa niitä ei useinkaan osattu riittävän hyvin ennakoida vaan luotettiin liikaa vanhojen rakenteiden säilymiseen myös tulevaisuudessa.

Seuraavassa tarkastelun kohteena ovat raportit sisältävät arvioita ja näkemyksiä talouspolitiikan ongelmista ja ratkaisukeinoista. Jo vuosikymmeniä sitten julkaistuissa kehitysarvioissa nostettiin esille kysymyksiä, jotka ovat talouspolitiikassa edelleen ajankohtaisia. Näitä ovat muun muassa ikääntymisen vaikutukset talouteen ja talouspolitiikkaan, koulutuksen rooli tuottavuuden kasvun perustekijänä ja globalisaation välttämättömyys Suomen kaltaiselle pienelle, yksipuolisen tuotantorakenteen omaavalle taloudelle. Tuon esiin myös omia näkemyksiäni siitä, millaisessa taloudellisessa ja poliittisessä tilanteessa kutakin kehitysarviota laadittiin.

"Aurinkokirja", 1970-luvun näkemysten tulkki

Taloudellinen suunnittelukeskus julkaisi vuoden 1972 alussa aikanaan huomiota herättäneen, kansikuvan mukaan "Aurinkokirjaksi" nimetyn kehitysarvion, jonka virallinen nimi oli *Suomen kansantalouden kehitysmahdollisuudet vuoteen 1980* (TASKU 1972). Tämä raportti kuvastaa 1970-luvun alussa vallinnutta ajattelua, jossa kaikille haluttiin tarjota kaikkea hyvää. Taloudellisen kasvun lisääminen, tuloerojen tasaaminen ja eriarvoisuuden vähentäminen, ympäristön tilan parantaminen, alueellisen tasa-arvon edistäminen sekä voimavarojen lisääminen kehitysyhteistyöhön nimettiin raportin painopistealueiksi.

Aurinkokirjassa korostettiin myös julkisen ja yksityisen toiminnan välistä rajanvetoa, teollisten elinkeinojen kehittämistä, Suomen kauppapoliittisen etujen turvaamista nopeasti kasvavilla EEC-markkinoilla sekä taloudellisen integraation vaatimaa tehokkuuden

parantamista. Raportissa esitettiin myös toimialoittaiset kehitysarviot.

Aurinkokirjassa esitetty integraatiossa mukanaoloa korostava kasvuanalyysi oli 1970-luvun alun tilanteessa tärkeä. Kasvutekijöitä ei tosin käyty perusteellisesti läpi. Samoin työvoima-, koulutus- ja tuottavuusarviot sekä kansainvälisen talouden tarkastelu olivat melko ohuita. Talouden toimintamekanismeja sekä sitä, millä keinoin kunnianhimoisiin tavoitteisiin olisi mahdollista päästä, arvioitiin kirjassa verrattain vähän.

Aurinkokirjan julkaisuajankohta oli taloudellisen kasvuarvion laadinnan näkökulmasta epäkiitollinen. Vuosina 1971–1972 oli mahdoton ennustaa kansainvälisen talouden seuraavina vuosina edessä olevaa myllerrystä, kuten kansainvälisen talouden avautumista, voimakasta inflaatiota tai valuuttajärjestelmän murrosta. Kirja nojasi näkemykseen, että maailmantalouden kasvu tulee olemaan 1970-luvulla vakaata ja nopeaa. Potentiaalisen tuotannon kasvu oli kuitenkin tuona vuosikymmenenä olennaisesti hitaampi kuin 1950- ja 1960-luvuilla, valuutta- ja rahoitusmarkkinat olivat epävakaat ja inflaatio korkea (ks. tämän kirjan ensimmäinen luku). Eurooppalaisten OECD-maiden keskimääräinen kansantuotteen reaalin vuosikasvu 1970–1980 arvioitiin kirjassa viideksi prosentiksi. Suomen tavoitteellinen vastaavan ajanjakson kasvuarvio oli 5,5 prosenttia vuodessa. Toteutunut kasvu oli eurooppalaisissa maissa 3 prosenttia ja Suomessa 3,5 prosenttia.

Suomi 1990 – TASKUn visioima ”verohelvetti” vuodelta 1977

Taloudellinen suunnittelukeskus julkaisi *Suomi 1990: kansantalouden kehitysmahdollisuudet* -kehitysarvion tammikuussa 1977 eli kolmannen hyvin hitaan kasvun vuoden alussa (TASKU 1977). Työttömyys kohosi edelleen, inflaatio ja vaihtotaseen alijäämä olivat korkeat ja Suomella oli pian julkaisuajankohdan jälkeen edessään kolme devalvaatiota vuosina 1977 ja 1978. Valuuttamarkkinat olivat epävakaat ja työttömyys ja julkisen talouden velkaantuminen monissa maissa korkea.

Kehitysarviossa ennakoitiin kansantuotteen kasvu vuosille 1976–1990 verrattain optimistisesti, 4 prosentiksi vuodessa. Toteutunut kasvu oli hieman yli 3 prosenttia. Raportin keskeisenä lähtökohtana oli, että vuosina 1976–1990 maassamme tulee olemaan painetta julkisten hyvinvointimenojen lisäämiseen, koska hyvinvointiyhteiskunnan systemaattinen rakentaminen oli Suomessa kehitysarvion laadinnan aikana päässyt alkuun. Tämä kehittäminen oli selvästi jäljessä Länsi-Euroopan maita, erityisesti muita Pohjoismaita. Tämä merkitsi painetta kasvattaa julkisia etuuksia ja julkista palvelutuotantoa. Raportissa katsottiin myös, että julkisen sektorin tulisi olla rahoitusylijäämäinen, eli julkisen säästämisen tulee olla julkisia investointeja korkeampi. Katsottiin suunnitelmatalouden peruja seuraten, että jatkuvan vaihtotasealijäämäisyyden paineessa julkisen sektorin tulee kattaa muussa taloudessa syntyvä rahoitusaliäämä.

Julkisen sektorin menopaineiden takia veroasteen ennakoitiin kohoavan vuoden 1975 noin 37 prosentista 42–45 prosenttiin kansantuotteesta vuoteen 1990 mennessä riippuen siitä, kuinka paljon julkisia voimavaroja varataan kansantalouden säästämisen tukemiseen.

Kehitysarviota kritisoitiin julkisuudessa varsin voimakkaasti. Sanomalehti Uusi Suomi esimerkiksi nimitti raportin TASKU:n suunnittelemaksi ”verohelvetiksi”. Hyvinvointiyhteiskunnan rakennustyö jatkui kuitenkin 1980-luvulla, mikä kasvatti julkisia menoja. Veroaste oli vuonna 1990 kansantalouden tilinpidon muutos huomioon ottaen 45 prosenttia, mikä oli kehitysarvion haarukan yläpäässä. Raportissa esitetty näkemys julkisen palvelutuotannon kehittämisestä osui näin ollen varsin oikeaan, mutta vahvasti ideologisesti värittyneessä keskustelussa vuonna 1977 se tulkittiin pyrkimyksenä rakentaa sosialistinen Suomi.

Suomi 1990 -raportissa kasvutarkastelu oli edelleen melko puutteellista. Kansainvälisen talouden arvio oli vajavainen ja työvoimatarpeesta käsiteltiin vain määrälliset arviot ilman koulutusennusteita. Tuotantorakenteen tarkastelussa korostettiin erityisesti metalliteollisuutta kasvun moottorina, mutta yksityiset palvelutoimialat

jäivät vähäiselle huomiolle. Raportissa nostettiin toisaalta esille edessä olevat ikääntymisen luomat haasteet julkisen talouden toiminnalle.

Suomi 1995 – yritysten toimintaedellytysten parantaminen

Suomi 1995: kansantalouden kehittämisperusta -kehitysarvio julkaistiin toukokuussa 1981 (TASKU 1981). Se poikkesi sävyltään ja painotukseltaan *Suomi 1990* -raportin linjauksista. Näiden julkaisujen välisenä aikana oli yhteiskunnassa syntynyt ns. Korpilammen henki. Se korosti erityisesti yritystoiminnan ja yrittäjyyden keskeisyyttä tulonmuodostuksen ja hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen edellytyksenä. Sen myötä painotettiin myös yhteistyön tarvetta yhteiskunnan eri osapuolten välillä, joka oli pahasti rapistunut 1970-luvulla.

Kehitysarviossa korostettiin tehokkaan tuotannon tavoitetta. Kasvutilinpidon avulla analysoitiin kasvutekijöitä, jotka raportin jaottelun mukaan olivat yhtäältä työpanoksen määrän kasvu ja työvoiman laadun paraneminen ja sen käytön järkiperaistaminen sekä toisaalta pääomapanoksen määrän ja laadun paraneminen. Raportissa arvioitiin myös koulutuksen lisäystä ja sen synnyttämää työvoiman laadun kohoamista, uuden teknologian käyttöönottoa sekä töiden tehokkaampaa organisointia tuottavuuden ja teknisen kehityksen edistämiseksi. Yritysten uusiutumiskykyä ja markkinavetoista sopeutumista sekä julkisen talouden kasvun jarruttamista pidettiin tavoiteltavana. Raportin mukaan ratkaisua rakennekriisiin ei tule hakea julkista kulutusta tai yritystukea lisäämällä vaan vahvistamalla yritystoiminnan reaalitaloudellisia edellytyksiä tulojen luomisessa.

Kansainvälisen talouden kysymykset jäivät tässäkin raportissa vähäiselle huomiolle. Suomen sisäisinä uhkina nähtiin pysyvä inflaatio-ongelma, vaihtotasealijäämän kärjistyminen, teknologian kehityksestä jälkeen jääminen sekä korkea rakennetyöttömyys ja työmarkkinoilta syrjäytyminen. Raportin väestö-, työvoima- ja koulutusanalyysissä esitettiin mm. ikäryhmittäiset koulutustaso- ja kou-

lutustarve-ennusteet. Kehitysarviossa korostettiin koulutuksen laadullista parantamista ja päivähoidon lisäystarvetta. Tapa, jolla raportti osoitti Suomen rakenneongelmia ja esitti niihin ratkaisuja, on jälkikäteen tarkasteltuna edelleen varsin ajankohtainen ja moderni.

Kokonaistuotannon kasvutavoite vuosille 1981–1995 arvioitiin kasvuvaihtoehdossa 3 prosentiksi. Arvion toteutumista sekoitti 1990-luvun alun lama. Toteutunut kasvu oli vain 2 prosenttia. Kansantalouden eri sektoreiden säästämisen, investointien sekä rahoitusyli- ja rahoitusaliäämien analyysi osui kohtuullisen oikeaan.

Suomi 1995 -raportissa esitettiin seuraavanlainen julkisen talouden työllisyysarvio (1000 henkilötyövuotta):

	1980	1985	1990	1995
Arvio	400	440	475	505
Toteutunut	458	534	585	549

Vuosina 1985 ja 1990 toteutunut julkisen sektorin työllisyys oli noin 100 000 henkilötyövuotta arvioitua suurempi (ks. taulukko). Verosteiden ennakoitiin olevan vuonna 1995 noin 38, mutta se oli kyseisenä vuonna 48 prosenttia kansantuotteesta. Vuodelle 1995 julkiset menot arvioitiin 42 prosentiksi kansantuotteesta, mutta toteutunut menoaste oli 59. Tilanne muuttui perusteellisesti ennakoidusta poikkeavaksi 1990-luvun laman seurauksena. Työeläkerahastojen kasvun arvioitiin supistuvan merkittävästi, mutta todellisuudessa rahastot kasvoivat tarkasteluajanjaksona reippaasti.

Kolumni uran varrelta

Suomessa talouspolitiikan voimavarat uhrattiin aina 1990-luvulle saakka korkean investointiasteen alttarille. Tätä vaativat ennen kaikkea pääomavaltaisen metsäteollisuuden ja raskaan metalliteollisuuden laajentaminen sekä perusrakennelainvestoinnit. Tehottoman, laiskan pääoman tuottoaste oli matala. Tähän liittyi kiinteästi devalvaatiovetoinen kasvupolitiikka. Vuonna 1981 kirjoittamassani investointipolitiikkaa koskeneessa kolumnissa korostin kvartaalikapitalismin haitallisia vaikutuksia pitkän ajan kasvulle.

Investointien innostaminen

Talouselämä 31/1981

Useissa Länsi-Euroopan maissa syötiin 1970-luvulla kuluvan vuosikymmenen eväitä. Investointien osuus kansantuotteesta aleni jyrkästi. Uudet investoinnit eivät aina riittäneet edes vanhan, poistuvan koneiston korvaamiseen. Suomessa tilanne ei ole ollut näin synkkä.

Tärkein investointien innostaja on voitto. Tämän päivän voitot ovat huomisen investointeja. Huomisen investoinnit ovat ylihuomisen työllisyyttä. Voitto luo yrityksille rahaa investoida. Voitto antaa myös tuotantotoiminnalle motiivin. Ken voittoa on tehnyt, sillä kysyntää on ollut ja kustannukset ovat kurissa pysyneet. Teollisuusinvestointien volyymin muutos ja pääoman tuottoaste liikkuvat yhdensuuntaisesti.

Voiton ohella on harkittava tarvitaanko lisää tuotantokoneistoa. Ovatko laitteet ja rakennukset niin vanhanaikaisia ja heikkokuntoisia, että kilpailukyvyyn säilyttämiseksi tulee hankkia uudet?

Talouden epävarmuus näkyy myös yritysten investointitoiminnassa. Valalla on varovaisuus ja riskin välttäminen. Viime vuosina laajennukset ovat olleet laimeita. Rationalisointi ja kilpailukyvyyn kartuttaminen ovat tärkeitä.

Varovaisuus näkyy myös siinä, että voittoa on saatava nopeasti. Pitemmän ajan strategista asemaa parantavia panoksia vältetään. Aiempaa helpommin suljetaan sorvi, lopetetaan linja, luodaan kaivoskuilut umpeen, lukitaan tehtaanportit tai myydään yritys osina tai kokonaisuutena eniten tarjoavalle. Varat sijoitetaan mieluusti likvideihin kohteisiin tai ulkomaille.

Erittäin tärkeää on säilyttää tämän hetken hyvä kilpailukyky. Investointien innostamisessa ovat tukiaiset ja verotustemput nippeleitä tositilanteessa. Investointeja ne mainittavammin eivät elvytä.

Investointeja inhimilliseen pääomaan ei tule myöskään unohtaa. Sijoitukset perus- ja jatkokoulutukseen, tutkimukseen ja tuotekehitykseen, markkinointiin ja myös kulttuuriin poikivat loppujen lopuksi huomattavasti tehokkaammin hyvinvointia kuin reaali-pääomalle annettavat tukiaiset.

Suomi 1985–2000 – edessä ei ole ongelmia

Suomen kansantalouden kasvumahdollisuudet 1985–2000 -kehitys-arvio julkaistiin toukokuussa 1985 eli aikana, jolloin taloudellinen kasvu oli nopeaa ja tasapainoista (TASKU 1985). Lähtökohtana oli, ettei tarkastelujaksona Suomella ole edessään merkittäviä ongelmia.

Kehitysarvion mukaan hyvinvointiyhteiskunnan kehittämistä tulisi jarruttaa eivätkä julkiset menot saisi kasvaa entisellä nopeudella. Julkisen talouden tasapaino olisi toteutettava verorasitusta lisäämättä. Ulkoisen tasapainon arvioitiin paranevan niin, että Suomi olisi vuoteen 2000 tultaessa pääomia vievä maa. Näin tapahtuikin, mutta erilaisten mekanismien myötä kuin mitä raportissa esitettiin. Bruttokansantuotteen kasvun vuosina 1985–2000 ennakointiin olevan 2,7 prosenttia vuodessa. Kyseisenä ajanjaksona toteutunut kasvu, joka laman myötä vaihteli voimakkaasti, oli likipitäen sama, eli 2,5 prosenttia.

Raportissa korostettiin uuden teknologian ja inhimillisen pääoman roolia tuotannontekijänä. Väestön, työvoiman ja koulutuksen asemaa kasvutekijänä tarkasteltiin arviossa myös perusteellisemmin kuin aiemmissa vastaavissa julkaisuissa. Uudet kasvutekijät tuotiin esille perinteisten pääomakannan ja investointien sekä luonnonvarojen ohella. Koko taloudessa työllisten määrän arvioitiin kasvavan tarkastelujaksolla 135 000 hengellä ja olevan yhteensä 2 575 000 vuonna 2000. Tuona vuonna toteutunut määrä oli 1990-luvun laman seurauksena 2 301 000, eli 274 000 henkilötyövuotta arvioitua alempi. Julkisen sektorin työllisten ennakoitiin lisääntyvän 140 000:lla, mutta toteutunut kasvu oli noin kolmasosa siitä.

Kasvumahdollisuudet 1985–2000 -raportissa tuotiin esille huoli hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusperustan kestävydestä. Jälkikäteen arvioituna yhteiskunta selvisi kohtuullisen hyvin 1990-luvun laman aikaansaamasta kriisistä. Keskeisenä tekijänä selviytymisessä oli Suomen edullinen ikärakenne. Eläkeläisten määrä oli vielä vähäinen ja työvoiman tarjonta korkea. Laman haittavaikutuksia vaimennettiin julkisen velan voimakkaan kasvun avulla. Velan ta-

kaisinmaksua helpotti verrattain korkea tuotannon kasvu, korkea veroaste ja julkisten menojen säästöt.

Kehitysarvion kattamana ajanjaksona Suomi koki 1990-luvun alkupuolen lamavuodet, minkä vuoksi raportin määrälliset ennakkoinnit olivat taloudellista kasvua lukuun ottamatta merkittävästi ennakoidusta poikkeavia. Esimerkiksi vientikysyntä romahti 1990-luvun alkuvuosina, mutta alkoi vuodesta 1993 lähtien kasvaa ripeästi. Kasvumahdollisuusarviossa ei pohdittu 1980- ja 1990-luvuilla tapahtuneita mekanismimuutoksia kuten rahoitusmarkkinoiden liberalisointia, Suomen tulevaa kauppapoliittista asemaa, valuuttakurssipolitiikan kysymyksiä sekä erilaisten kannustimien roolia Suomen taloudellisessa kehityksessä.

Suomi 1990–2005 – kehitysarvio juuri ennen talouden syöksyä lamaan

Suomi 1990–2005: haasteiden ja varautumisen aikaa -kehitysarvio laadittiin vuonna 1989, ja se ilmestyi maaliskuussa 1990 (TASKU 1990). Vajaa vuosi aiemmin oli valmistunut Talousneuvostolle tehty ja paljon julkisuutta saanut vaihtotaseraportti (Talousneuvoston sihteeristö 1989). Tämän työn pohjalta raportin laatijoille oli muodostunut näkemys, että Suomi voi joutua 1990-luvulla suuriin vaikeuksiin kun talous palautetaan syvästä tasapainottomuudesta vakaan kasvun uralle.

Kehitysarviossa ennakoitiin, että talouden palauttaminen tasapainoon johtaa voimakkaaseen työttömyyden kohoamiseen. Laman syvyyttä ja ulospääsytieta lamasta ei raportissa kyetty kuitenkaan riittävän hyvin ennakoimaan. Kansantuotteen kasvuksi vuosina 1989–2005 arvioitiin perusvaihtoehdossa 2,4 prosenttia vuodessa. Toteutunut kasvu oli noin 2 prosenttia. Raportissa ei pohdittu vaihtoehtoa, jossa olisi suositeltu ongelmien ulospääsytienä vakaan valuutan politiikan hylkäämistä, koska Talousneuvoston sihteeristönä Taloudellinen suunnittelukeskus ei voinut sellaista arviota esittää ja näin vetää mattoa hallituksen ja Suomen Pankin ajaman talouspoliittisen linjan alta.

Suomi 1990–2005 -kehitysarvio sisälsi aiempia julkaisuja perusteellisemmän kansainvälisen talouden analyysin. Mukana oli mm. maailman valuuttajärjestelmän tarkastelu, arvio Aasian taloudellisesta noususta, pohdintaa kolminapaisesta maailmantaloudesta (USA, Eurooppa, Aasia), huoli Euroopan maiden ikääntymisestä ja sen aiheuttamista pulmista, arviot globaaleista koulutusasteista sekä kansainvälinen tuottavuustarkastelu. Euroopan yhdentymistä käsiteltäessä raportin osiossa ei nostettu esiin kysymystä Suomen mahdollisesta EU-jäsenyydestä.

Taloudellisen kasvun ja tuottavuuden kohottamisen edellytykset esitettiin raportissa aiempien arvioiden tavoin kasvutilinpidon avulla. Väestö ja työvoima ennakoitiin ikäryhmittäin, koulutusasteittain, toimialoittain, ammattirakenteittain ja osin alueittain. Tutkimukseen ja tuotekehitykseen suositeltiin voimakasta resurssilisäystä ja työvoiman maahanmuuttoa pidettiin suotavana. Huomio kiinnitettiin myös varautumiseen väestön ikääntymiseen, johon keinoina suositeltiin mm. eläkelaitosten sijoitusten tuoton parantamista ja rahastointiasteen nostamista sekä työntekijän itsensä osallistumista tulevien eläkkeidensä rahoitukseen.

Tuotannon kasvattamiseksi raportti suositteli markkinaohjauksen tehostamista ja kilpailun lisäämistä. Monopoliasemassa toimivien elinkeinojen suojatun aseman arvioitiin murtuvan vuoteen 2005 mennessä. Euroopan integraation vaikutukset eri toimialojen rakennemuutoksiin esitettiin pääosin EY:n komission selvityksiin nojaten. Talouden ja ympäristön yhteyksiä sekä ympäristön suoje-
lua taloudellisten ohjauskeinojen avulla tarkasteltiin kehitysarviossa verrattain perusteellisesti.

Raportin mukaan julkisen sektorin toimintaa oli välttämättä tehostettava. Samoin olisi pohdittava palvelujen järjestämistä tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti sekä arvioitava maksupolitiikan käyttöä julkisten palvelujen hoidossa. Kehitysarvion näkemys oli, että julkisessa taloudessa, erityisesti kunnissa, tarvitaan organisaatiomuutoksia ja että julkisille yksiköille tulisi antaa suurempi itsenäisyys toimintojensa järjestämisessä. Palvelujen hoidossa parhain perusyk-

sikkö olisi työssäkäyntialue. Verotuksessa suositeltiin otettavaksi käyttöön arvonlisäverotus.

Kehitysarviota laadittaessa oli ennakoitavissa talouden tasapainottumisen vaatima korjaustyö, jota edellytti vaihtotaseen mittava alijäämä, avoimen sektorin heikko hintakilpailukyky, vientielinkeinojen näivettyminen, julkisen sektorin voimakas velkaantuminen sekä rakennusalan kuplan puhkeamisen edellyttämä korjaustyö. Raportissa esitetty vaihtotaseen tasapainottumisen sopeutumispolku oli varsin oikean suuntainen.

Avautuva Suomi – Suomen polku kansainvälistyvässä maailmassa

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus julkaisi *Avautuva Suomi: tulevaisuuden haasteet* -kehitysarvion kesäkuussa 1993 (Romppanen ja Leppänen 1993). Kirjassa pohdittiin Suomen polkua kansainvälistyvässä maailmassa, ja se oli huomattavasti laajempi ja perusteellisempi kuin aiemmat vastaavanlaiset raportit.

Suomen talous ui kirjan laatimisen aikana vielä syvällä lamassa ja tulevaisuuden näkymät olivat epävarmat. Julkaisussa tarkasteltiin erityisesti kansainvälisen talouden Suomelle antamia toimintapuitteita ja talouden mahdollisuuksia selvitä menestyksellisesti globaalin talouden luomista ongelmista. Kirjassa käytiin aiempia raportteja laajemmin läpi maamme voimavaroja ja keinoja päästä kestäväälle kasvu-uralle. Raportin sävy oli yhtäältä epävarmuuksia korostava, mutta toisaalta pidettiin myös todennäköisenä, että jo tehdyt talouspolitiikan korjaustoimet, valittuun linjaan liittyvät jatkotoimet ja talouden dynamiikka palauttavat Suomen tasapainoon.

Kirjan lähtökohtana oli kansainvälisen työnjaon kiinteä yhteys teknologian kehitykseen, mikä tekee taloudellisen muutoksen mahdolliseksi. Onnistuminen kansainvälisessä kilpailussa takaa sen että muutos toteutuu. Kehitysarvion mukaan Aasiasta, erityisesti Kiinasta, tulee maailmantalouden kasvun uusi painopistealue. Euroopan uutta taloudellista arkkitehtuuria, integraation syvenemistä sekä Suomen tulevaa asemaa Euroopassa arvioitiin raportissa oikean-

suuntaisesti. Kirjassa suositeltiin Suomelle aktiivista osallistumista EU-integraatioon esimerkiksi liittymällä rahaliiton jäseneksi heti ensimmäisessä vaiheessa. Euroopan ongelmina raportissa pidettiin työvoiman ikääntymistä ja dynaamisuuden puutetta. Entisten sosialistimaiden integroitumisen EU-alueeseen arvioitiin kirjassa tapahtuvan toteutunutta hitaammaksi.

Avautuvassa Suomessa laskettiin kasvutilinpidon avulla toimialoittaiset työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden kehitysarviot. Erityisesti korostettiin tarvetta talouden avautumiseen kilpailulle sekä koulutuksen, tutkimuksen, kehitystoiminnan ja markkinoinnin keskeistä roolia tietopääoman kasvattamisessa. Lähtökohtana tuli olla pyrkimys päästä teknologisen kehityksen eturintamaan. Näin voitaisiin siirtyä voimavaroja tehottomasti käyttävästä eksten-siivisestä kasvusta tehokkuutta edellyttävään intensiiviseen kasvuun.

Kirjassa esitetyt kvantitatiiviset arviot olivat epävarmasta lähtötilanteesta huolimatta jälkikäteen tarkastellen kohtuulliseen oikeasuuntaisia. On muistettava, että raportin laskelmat laadittiin vuoden 1992 jälkipuoliskolla ja vuoden 1993 alussa, jolloin Suomen taloutta koskeneen kehitysarvion perusta oli vielä huterana. Esimerkiksi julkinen velkaantuminen oli silloin vielä syvenevässä syöksykierteessä.

Avautuvassa Suomessa pohdittiin erityisesti Suomen taloutta 1990-luvun alussa vaivanneen kolmoisvajeen eli työttömyyden sekä vaihtotaseen ja julkisen talouden alijäämän ratkaisua. Helpoimmin hoidettavana kysymyksenä pidettiin vaihtotaseen alijäämän hoitamista. Vaikeimmaksi ongelmaksi arvioitiin työttömyys, joka saatiinkin laman jäljiltä siedettävälle tasolle vasta 15 vuotta kirjan ilmestymisen jälkeen vuonna 2008.

Kirjassa korostettiin tarvetta hakea julkiselle taloudelle uutta roolia. Tasapainoa ei saataisi toteutetuksi ilman julkisen talouden tehokkuuden lisääntymistä, verotuksen säilymistä verrattain korkeana ja julkisten menojen säästöjä. Julkisen talouden vakautus toteutettiin 1990-luvun jälkipuoliskolla puoli vuosikymmentä kirjan ilmestymisestä pitkälti siinä hahmoteltujen linjausten mukaisesti,

josta kirjoitan tarkemmin seuraavassa luvussa ”Pitkä tie tasapainoon”.

Jälkipuheita: Viro arvio Avautuvasta Suomesta

Professori Matti Viren esitti Helsingin Sanomissa 11.10.1993 varsin kriittisessä kirja-arvostelussaan ”Avautuva Suomi” -kirjasta mm. seuraavaa:

”Ei tietenkään pidä ruokkia pessimismiiä, mutta on edesvastuutonta tuudittaa julkisen sektorin päättäjiä siihen tulevaisuuden kuvaan, että vuosien 1992–2005 leimallinen piirre julkisissa menoissa on kohtalainen kasvu (kun ottaa huomioon, että julkinen kulutus supistuu tänä ja ensi vuonna 10 prosenttia, VATTin perusskenaario edellyttää vuosilta 1995–2005 itse asiassa lähes 2,5 prosentin keskimääräistä kasvua. Jonkun on täytynyt käsittää asiat täysin väärin!” (Viren 1993).

Jälkikäteen on todettava, että Viren itse oli käsittänyt tai halunnut tulkita asiat väärin. Kirjassa korostettiin painokkaasti, ettei julkinen talous tasapainotu nopeasti vaan edessä on pitkä tie, mikä vaatii historiallisesti hyvin matalaa menojen kasvua ja toimintojen uudelleenarviointia. Kehitysarviossa ennakoitiin julkisen kulutuksen keskimääräiseksi kasvuksi vuosina 1992–2005 1,25 prosenttia. Toteutunut kasvu oli samaa suuruusluokkaa. Professorin ”ennuste” julkisen kulutuksen syöksystä vuosina 1993 ja 1994 meni myös liioittelun piikkiin. Supistuminen ”tänä ja ensi vuonna” ei ollut Virenin ennustama 10 prosenttia vaan 5,5 ja 0,3 prosenttia.

Professorin näkemys talouspolitiikan hoidosta ja talouden dynamiikasta oli myös mekanistinen. Vastuunalaiset poliitikot Suomessa eivät koskaan voi jäädä kriisitilanteissa sivustakatsojiksi sallimalla julkisen velan nousta säätlemättömästi. Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja kansainväliset rahoitusmarkkinat pakottivat 1990-luvulla ja pakottavat edelleenkin päättäjät korjaustoimiin ennen katastrofia. Korjaavat toimenpi-

teet yhdessä talouden dynamiikan kanssa palauttavat tasapainon, kuten tapahtui vuosina 1993–1997.

Viren ei myöskään huomannut, että keskeiset korjaustoimet eri politiikkalohkoilla oli vuoden 1993 lokakuuhun (arvostelun julkaisuhetkeen) mennessä jo tehty. ”Avautuva Suomi” -kirjassa esitettiin myös selkeä julkisen velan hallittavuuden palauttava toimintaohjelma.

Suomi toipui lamasta nopeasti. Kun Matti Viren moitti raportin tekijöitä liiallisesta optimismista, tekijöiden optimismi osoittautuikin realismiksi. Talouden tasapainottuminen arvioitiin raportissa itse asiassa hieman hitaammaksi kuin mitä todellisuudessa tapahtui.

Globaalitalous ja Suomi – tiekartta Suomen kansainvälistymiseen

Avautuva Suomi -kirjassa ei käsitelty riittävän perusteellisesti joitain keskeisiä taloudelliseen menestykseen vaikuttavia tekijöitä. Melko pian sen julkistamisen jälkeen VATTissa ryhdyttiin valmistelemaan *Globaalitalous ja Suomi* -julkaisua, joka ilmestyi helmikuussa 1995 (Leppänen ja Romppanen 1995). Koska tässä kirjassa analysoitiin pienen avoimen talouden toimintaa globaaleilla markkinoilla varsin perusteellisesti ja koska kirjan sanoma on nähdäkseni edelleenkin käypää, tarkastelen sen sisältöä seuraavassa muiden kirjojen esittelyä laajemmin.

Kirjassa selvitettiin teknologian muutoksen, taloudellisen kasvun ja kansainvälisen kehityksen välisiä yhteyksiä. Samoin siinä käsiteltiin innovaatioiden syntyä ja yritysten asemaa niiden käytännön sovellutuksissa sekä tietopääoman roolia kasvun lähteenä. Kirjan teemoina olivat myös globalisaation vaatimukset palkanmuodostukselle ja työ-markkinoille sekä julkisen sektorin tehtävät menestyksen edistämässä.

VATT-JULKAISUJA  VATT-PUBLICATIONS

Gloaalitalous JA SUOMI

TOIMITTANEET

Seppo Leppänen
Antti Romppanen

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
Government Institute for Economic Research

HELSINKI 1995

Gloaalitalous ja Suomi -kirja oli Suomessa ensimmäisiä globalisaatiota käsitteleviä kokonaisesityksiä. Suomi koettiin 1990-luvun puolivälissä globalisaatiokehityksessä saavaksi osapuoleksi, ja Suomen 1990-luvun rakennemuutos vastasi hyvin globaalin talouden haas-

teisiin. Teollisuus valmisti runsaasti uusia tuotteita uusille markkinoille. Samoin yritykset aloittelivat niihin aikoihin laajamittaisemmin suorien sijoitusten tekoa kasvaville ulkomaisille markkinoille.

Globalisaation seurauksena toimipaikkoja lakkautettiin ja toimintoja siirrettiin maastamme ulkomaille 1990-luvun alkupuoliskolla olennaisesti vähemmän kuin nykyään. Suomen kilpailukyky oli tuolloin hyvä, mikä tuki kotimarkkinateollisuuden kysyntää. Euroopan entiset sosialistiset maat eivät olleet vielä vetovoimaisia investointikohteita eivätkä Kiina ja Intia, jotka nyt ovat suuria maailmantalouden muokkaajia, olleet vielä tehneet läpimurtoa globaaleina toimijoina.

Ennen hankkeen toteuttamista käymäni keskustelut asiantuntijoiden kanssa globalisaatioanalyysin tarpeellisuudesta olivat kauttaaltaan rohkaisevia. Hanke rahoitettiin VATTin, kauppa- ja teollisuusministeriön ja Sitran yhteistyönä. Toimin hankkeen vastuuhenkilönä ja sen toteuttamiseksi kokosin nuoren ja työhönsä innostuneen ryhmän. Kirjan valmistumista auttoi merkittävästi korkeatasoinen tutkijoiden, virkamiesten ja yritysjohtajien muodostama johtoryhmä. Tärkeä osa kirjan aineistosta oli viidentoista suomalaisen globaalien yrityksen ylimmälle johdolle tehty kirjallinen kysely ja heidän kanssaan käydyt syventävät keskustelut.

Kirjan julkaisun aikaan vuoden 1995 alussa Suomen talouden näkymät olivat edelleen epävarmat, vaikka maamme olikin päässyt irti laman pahimmasta kuolemanloukusta. Taloudellinen kasvu oli jo hyvässä vauhdissa, inflaatio oli matala ja ulkomaisen velan osuus kansantuotteesta oli kääntynyt laskuun. Vuoden 1994 puolivälin jälkeen työttömyysaste oli alkanut, tosin hitaasti, alentua ja julkisen velan kansantuoteosuus nousi enää lievästi. EU-jäsenyyteen liittyneet positiiviset odotukset vakauttivat taloudellista kehitystä.

Talouspolitiikan uskottavuus oli vuoden 1995 alussa lupaavista näkymistä huolimatta vielä heikkoa. Tästä oli osoituksena korkotason Suomi-lisä. Maamme korko oli tällöin 2,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Saksassa. Myös suurtyöttömyys ja mittava julkinen velka jarruttivat talouden kehityksen uskottavuutta. Siksi *Globaali-*

talous-kirjassa korostettiin politiikan uskottavuuden parantamista erityisesti julkisen talouden vakauttamisen ja kilpailukyvyyn säilyttämisen avulla. Jäsenyys Euroopan tulevassa rahaliitossa oli vielä epävarma. Kirjassa suositeltiin Suomen EMU-jäsenyyttä, koska sen katsottiin mm. poistavan maamme devalvaatio-inflaatiokierteen ja näin takaavan vakaat rahaolot.

Perusnäkemys oli samansuuntainen kuin *Avautuva Suomi* -kirjassa. Uusien tuotteiden luominen sekä uusien tuotantomenetelmien kehittäminen ja käyttöönotto määrittävät talouden menestyksen. Kilpailu testaa innovaatioiden kestävyuden ja vapaa kansainvälinen vaihdanta takaa kilpailun. Innovaatiotoiminnassa keskeisenä on tutkimusyhteisön ja yritysten välinen yhteistyö. Innovaatioiden edellytyksenä on riittävä henkisen ja aineellisen pääoman kartuttaminen sekä näiden luoma tietovaranto. Innovaatiotoimintaan liittyy aina korkeat kiinteät kustannukset ja suuret riskit, joiden kattamiseksi tarvitaan laajojen kansainvälisten markkinoiden mahdollistamaa kysyntäpotentiaalia.

Kirja myös painotti, että yhteiskunnan menestys riippuu entistä enemmän siitä, kuinka hyvin sopeudutaan kansainvälisen talouden asettamiin ehtoihin ja hyödynnetään sen tarjoamia mahdollisuuksia. Suomelle oli merkittävää 1990-luvun puolivälissä se, millaiseksi muodostuisi Euroopan uusi taloudellinen työnjako, erityisesti Länsi- ja Itä-Euroopan välinen integraatio. Globalisoituvassa maailmantaloudessa oli myös tärkeää, että yritykset pyrkisivät hyödyntämään ajoissa Aasian kasvavia markkinoita.

Gloaalitalous ja Suomi -kirjassa korostettiin julkisen talouden roolia menestyksen edistämisessä. Mikään kansakunta ei ole tuomittu epäonnistumaan tai onnistumaan, vaan menestys riippuu pitkällä aikavälillä omasta toiminnasta. Raportissa todettiin, että 1990-luvun puolivälissä vallitsi vielä epävarmuus taloudellisen kehityksen suunnasta ja laman jälkihoidossa tarvittavien korjaustoimien mitoituksesta. Toimintaympäristön muutokset edellyttivät uudenlaista käyttäytymistä, jonka oppiminen voi viedä pitkän aikaa. Suomen taloudellinen kehitys raportin julkistamisen jälkeen on osoit-

tanut, että globaalin talouden ja laman antamat läksyt säilyivät suomalaisten mielissä vain runsaat 10 vuotta.

Poimintoja *Gloaalitalous ja Suomi* -kirjasta

Gloaalitalous ja Suomi -kirjassa osoitimme, että Suomella oli jo 1990-luvun alkupuolella hyvät eväät menestymiselle. Koulutus- ja tutkimusmenojen osuus oli kasvanut ripeästi, tietoliikenteen perusrakennetta oli laajennettu ja uudistettu. Kirjassa korostettiin, ettei inhimilliseen pääomaan panostamisessa tule tinkiä, vaan koulutuksessa on oppilaspaikkojen määrän sijasta kiinnitettävä enemmän huomiota koulutuksen laatuun, sisältöön ja kannustimiin. Aikuis-koulutuksen tehostaminen oli väestön ikärakenteen ja laajan työttömyyden takia kiireellinen tehtävä. Kirja myös totesi, että koulutukseen osallistumisen tulee aina olla työttömyyttä houkuttelevampi vaihtoehto ja että työpaikkakoulutuksen laajentaminen yrityksissä on edellytys kilpailukyvyn kohentamiselle.

Vaikka kansallisen tietovarannon kasvattaminen on perusedellytys menestykselle, raportissa osoitettiin, etteivät yritykset voi rakentaa tulevaisuuttaan pelkästään sen varaan. Läsnaolo markkinoilla oli entistä tärkeämpi menestymisen ehto, kun tuotteiden elinkaaret jatkuvasti lyhenivät ja yritysten oli nopeasti saatava selville kuluttajien tarpeet.

Suomen tie EU-jäsenyydestä rahaliittoon

Suomen EU-jäsenyyden luonnollinen jatke oli jäsenyys Euroopan talous- ja rahaliitossa (EMU). Maamme valuuttapoliittinen historia oli ollut poikkeuksellisen rikkonainen, ja kirjan tekovaiheessa Suomessa vallitsi epävarmuus siitä, pystyykö maamme menestymään ilman mahdollisuutta valuuttakurssimuutoksiin. Tuoreessa muistissa oli epäonnistunut vakaan valuuttakurssin kokeilu vuosina 1983–1991. Vakaan valuutan vaatimaa kurinalaisuutta tulonkäytössä sekä hinnan- ja palkanmuodostuksessa eivät suomalaiset taloudenpitäjät olleet tällöin vielä sisäistäneet.

Globaalitalous ja Suomi -kirjassa pohdittiin sitä, muodostaako Eurooppa optimaalisen valuutta-alueen, jossa jäsenmaiden taloudet ovat rakenteeltaan ja toimivuudeltaan riittävän yhdenmukaisia (konvergoituneita). Valuutta-alueiden yksittäisiä jäseniä koskevien häiriöiden tulisi olla sen suuruisia, että maat pystyvät sopeutumaan niihin sisäisin toimenpitein.

Euroopan yhteisen valuutan toteuttamisesta oli jo päätetty vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksessa, joten kukin rahaliiton jäsenyyuskriteerit täyttävä EU:n jäsenmaa arvioi, ovatko rahaliiton jäsenyydestä saatavat hyödyt haittoja suuremmat. Ongelmaksi nähtiin se, että kunkin jäsenmaan hoitama kansallinen finanssi- ja työmarkkinapolitiikka ei kenties tue yhteisen rahapolitiikan tavoitteita, jolloin ”vapaamatkustajat” voivat ajaa koko rahoitusjärjestelmän vaikeuksiin. Näin on viime vuosina tapahtunutkin.

Kirjassa arvioitiin, että Suomi hyötyy selvästi EU-jäsenyydestä. Samoin pohdittiin sitä, kohtaisiko Suomen talous mahdollisesti niin suuria häiriöitä, ettei niistä selvitä ilman mahdollisuutta valuuttakurssimuutoksiin. Kirjan laadinnan yhteydessä tehty tutkimus osoitti, ettei Suomea voida enää pitää poikkeuksellisen alttiina ulkoisille häiriöille. Suomen häiriöalttius perustui osin harjoitettuun devalvaatiopainotteiseen ja heilahteluja voimistavaan talouspolitiikkaan. Sen sijaan vaihtosuhteen ja inflaation vaihtelut eivät Suomessa olleet Saksaan verrattuna olennaisesti sen suurempia kuin muissaakaan pienissä EU-maissa. Suomen viennin hyödyke- ja maarakenteet olivat myös muuttuneet 1990-puoliväliin tultaessa entistä enemmän länsieurooppalaiseen suuntaan.

Kirjan mukaan jäsenyys rahaliitossa toisi Suomelle aiemmin puuttuneen ankkurin ja uskottavuuden vakaille rahaoloille, koska lähtökohtana oli pidettävä sitä, ettei Suomi ole rahaliitossa vapaaamatkustaja. Rahaliiton ulkopuolella sopeutumisvaatimukset valuuttapoliittisen uskottavuuden saavuttamiseksi olisivat vähintään yhtä suuret. Sekä rahaliiton jäsenenä että sen ulkopuolella paine kohdistuu erityisesti finanssipolitiikan tasapainoon ja työmarkkinoiden pelisääntömuutoksiin. Raportin mukaan työmarkkinapolitiikassa

olisi painotettava työpaikkatasolla sovittavia ratkaisuja palkoissa, työajoissa, koulutuskysymyksissä ja töiden organisoinnissa. Ratkaisut on kuitenkin sovittava keskusjärjestötason tai muuten koko talouden tasolla tehtyihin puitteisiin.

Tilanne näytti hinnan- ja palkanmuodostuksessa, tulonkäytössä ja julkisen talouden hoidossa integraation sekä globalisaation asettamien vaatimusten näkökulmasta aina vuoteen 2008 saakka melko hyvältä. Tämän jälkeen Suomen talouden kehitys suistui raiteiltaan. Tarpeelliset ratkaisut jätettiin tekemättä tai niiden teossa viivyteltiin kohtalokkaasti. Nokian romahduksen ja yritysten heikon innovaatiokyvyn myötä tuotantorakenne ei kyennyt luomaan uusia kilpailukykyisiä tuotteita. Hintakilpailukykyä menetettiin inflatoristen palkkaratkaisujen seurauksena. Vaimean taloudellisen kasvun ja julkisten menojen nopean lisäyksen myötä julkista velkaantumista ei saatu riittävään hallintaan. Näkymät vuonna 2020 ovat edelleen vaimeat.

Katse yli Euroopan

Globaalitalous ja Suomi -kirjassa todetaan, että suomalaisten yritysten on tärkeää olla globaalin talouden kehityksen eturintamassa, koska toiminta kapeilla tuotantolohkoilla, joka on pienelle maalle tunnusomaista, edellyttää mukanaoloa laajoilla globaaleilla markkinoilla. Myös kasvu on ollut nopeampaa Euroopan ulkopuolella.

Kirjan mukaan suomalaiset yritykset löysivät Kaakkois- ja Itä-Aasian nopeasti kasvavat markkinat vasta 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa neuvostokaupan romahdettua ja Länsi-Euroopan kasvun vaimennuttua. Kirjassa arvioitiin, että Aasian kasvu jatkuu voimakkaana, koska uudet taloudet pääsevät perässä tulijan itseään ruokkivan kasvun imuun. Kiinan katsottiin nousevan maailmantalouden mahtitekijäksi. Suomalaisten yritysten sijoittuminen uusille markkinoille vaatisi suurempia panostuksia kuin meno lähialueille, sillä Aasiassa korostuvat henkilöiden väliset suhteet liiketoiminnassa. Kirjassa esitetyt näkemykset globaalien markkinoiden painopiste-

alueista ja toiminnan luonteesta vastasivat suurin piirtein toteutunutta kehitystä.

Kasvu on myös sisäsyntyistä

Globaalitalous ja Suomi korosti, että julkisella taloudella on keskeinen rooli kansallisten menestystekijöiden kohentamisessa. Valtion tehtävänä on turvata kansalliset edut EU:n puitteissa tapahtuvassa päätöksenteossa, koska Suomit toimii jatkossa useissa kansainvälisissä kysymyksissä EU:n kautta.

Toisena julkisen sektorin tehtävänä on kirjan mukaan kansallisten instituutioiden muokkaaminen sellaisiksi, että ne vahvistavat Suomen asemaa houkuttelevana tuotannon sijaintipaikkana ja asuinympäristönä. Kansallisten pelisääntöjen ja toimintamallien kehittämisessä painava näkökulma on julkisen vallan toimenpiteisiin liittyvät kannustinvaikutukset. Esimerkiksi koulutusjärjestelmän tuli turvata laaja-alainen kaikkia ikäluokkia kattava koulutus ja estää erityisesti nuorten syrjäytyminen koulutuksesta ja työmarkkinoilta. Julkisia menoja tuli suunnata erityisesti yritysten ja korkeakoulujärjestelmän yhteistyössä kehittämään innovaatiotoimintaan.

Työmarkkinakäytäntöjä ja palkanmuodostusta ohjaavien säännösten tuli kannustaa joustavuuteen ja ulkoisten olosuhteiden muutosten vaatimaan sopeutumiseen. Sosiaalivakuutusjärjestelmän olisi oltava pääosin pakollinen ja kattava, jotta yksilötason riskit voidaan hajauttaa ja näin tukea riskinottoa ja kasvua tehokkaammin kuin omavastuisen yksityisen vakuutusjärjestelmän puitteissa toteutettava riskinotto.

Kirjan laadinnan aikoina ongelmoina olivat korkea julkinen velka sekä suuret velanhoitokustannukset. Kirjassa korostettiin erityisesti julkisen velan hallittavuutta. Velkaantumisen alentaminen vaati kirjan mukaan edelleen säästöjä julkisissa menoissa. Laman myötä korkealle nostettua verotusta, varsinkin palkansaajien tuloverotusta, tuli alentaa. Julkisten menojen säästöissä oli tärkeää ottaa huomioon toimenpiteiden kannustin- ja ulkoisvaikutukset: merkittävä osa kielteisistä kannustinvaikutuksista syntyy työtulojen korkeaan raja-

veroasteen takia, ja julkisten menojen myönteisimmät ulkoisvaikutukset muodostuvat koulutuksesta, tutkimuksesta, tuotekehityksestä ja tiedonsiirron perusrakenteesta sekä terveydenhoitomenoista.

Kehitysarviot ovat aikansa tuotteita

Kehitysarviot heijastavat valmisteluajankohtien usein lyhyen aikavälin näkemyksiä talouden tulevista ongelmista, kasvumahdollisuuksista ja tarvittavasta talouspolitiikan linjasta. Jälkikäteen arvioiden niistä voidaan löytää aina puutteita tulevien pitkän ajan kasvuongelmien sekä erityisesti talouden dynamiikan ja toimintamekanismien muutoksien hahmottamisessa. Kehitysarviot olivat yleensä varovaisia eteen nousevien ongelmien analyysissä. Raporttien valmistelun aikana pinnalla olleet ilmiöt heijastuivat arvioinneissa yleensä liikaa.

Talouden käännepestien ennakointi on vaikea tehtävä. 1990-luvun alkupuoliskon lama yllätti 1980-luvulla tasaiseen kehitykseen tottuneet tutkijat ja asiantuntijat. Lamaa ei osattu ennakoida pidemmän ajan kehitysarvioissa yhtään paremmin kuin suhdanneanalyysissä. Kuitenkin Talousneuvostolle maaliskuussa 1989 tehty vaihtotaseraportti ja kehitysarvio *Suomi 1990–2005 – haasteiden ja varautumisen aikaa* samalta vuodelta olivat verrattain hyvin kärryillä siitä, mikä taloudessa on vialla ja millaisia murroksia korjaustoimien myötä Suomella on edessään. Puutteistaan huolimatta kehitysarviot puolustivat paikkaansa. Niissä tuotiin esille monia oikeaan osuneita arviointeja, jotka virittivät talouspoliittista keskustelua ja jotka loivat suuntaa talouspoliittiselle päätöksenteolle.

Ensimmäiset kehitysarviot nojasivat suljetun talouden toimintamalleihin. Suurimpina puutteina erityisesti alkuaikojen arvioissa voidaankin pitää kansainvälisen talouden ja siihen liittyneiden toimintamekanismien muutoslinjojen vajavaista analyysiä.

Kaikissa kehitysarvioissa oli punaisena lankana yhtäältä tehokkuuden ja tuottavuuden korostaminen kasvun peruslähteenä ja toisaalta hyvinvointiyhteiskunnan rooli kansalaisten eriarvoistumisen vähentämisessä. Laskelmissa hyödynnettiin jo melko varhain

kasvutilinpitokehikon antamia tuloksia. Myös vuosikymmeniä sitten julkaisuissa kehitysarvioissa esitettiin tuottavuuden kohentamisen edellytyksenä kansalaisten koulutus ja tietotaidon kasvattaminen. Myös julkisen talouden tehtävistä ja rakenteesta, julkisista menoista ja niiden rahoituksesta sekä tehokkuuden parantamisesta ikääntyvän väestön oloissa tuotiin jo vuosikymmeniä sitten näkökohtia, jotka ovat edelleenkin ajankohtaisia. Hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus pohjan ongelmiin kiinnitettiin runsaasti huomiota erityisesti 1990-luvulla tehdyissä arvioissa.

Kolumni uran varrelta

Riittävän kilpailukyvyyn hyödyt taloudelliselle kasvulle on kansalaisten keskuudessa oivallettu erityisesti laman ja työttömyyden aikoina. Nopean kasvun tilanteessa, kuten 2000-luvun alussa kilpailukyky taas nähtiin kirouksena, jolla kansalaisia kyykytetään. Kirjoitin vuoden 2005 alussa kilpailukyvyistä seuraavan kolumnin, jossa polemisoin itseään älymystön etujoukkona pitävien tutkijoiden näkemyksiä. 2000-luvun alkuvuosien finanssikriisin eräs syy oli, että Suomen talouden kilpailukyky tuhouttiin 2000-luvun alun jakopoliittisella kilpajuoksulla.

Kilpailukyvyyn siunauksellisuus

Taloussanommat 5.2.2005

Äskettäin Helsingin Sanomissa (2.1.2005) joukko professoreja ja tohtoreita kauhisteli kilpailukykyä. Sen liikaturputtamisen takia luovuus kärsii ja kilpailukyky marmattajat hallitsevat markkinoita. Samoin miesväen kärki-ohjustama kilpailukyky on kansaan kohdistuva kiristyskeino ja ekonomistien julistaman taloussodan liirumlaarumia.

Kritiikissä oli asiakin, mutta kukaan arvostelijoista ei pohtinut sitä, mikä on kilpailukyky ja miten se liittyy muuhun yhteiskunnan toimintaan.

Taloudellisen toiminnan lähtökohtana ovat kansalaisten tarpeet, joita tyydytetään yksityisen ja julkisen sektorin tuottamien tavaroiden ja palvelujen avulla. Tuotannosta saatavat tulot mahdollistavat tavaroiden ja palvelujen hankinnan. Tuloista ja omaisuudesta kerätään veroja, joilla kustannetaan julkiset menot.

Osallistuminen kansainvälisen työnjakoon tuo kuluttajille hyötyä mm. halvempien tavaroiden muodossa, mutta se vaatii myös tehokkuutta ja kykyä kilpailla menestyksellä ulkomaisten tuottajien kanssa. Heikko kilpailukyky ajaa yrityksiä pois markkinoilta tai vähentää tuotantoa, jolloin heidän on vaikea työllistää, maksaa kunnan palkkoja tai kerätä riittävästi veroja hyvinvointimenojen rahoittamiseksi.

Kilpailukykyinen maa tai yritys toimii tehokkaasti. Tuotannon tehokkuus kasvaa, jos samoilla panoksilla tuotetaan enemmän tulosta tai sama tulos tuotetaan vähemmällä panoksilla. Vastaava tehokkuusvaatimus koskee myös julkista toimintaa. Näin veroilla pystytään tarjoamaan mahdollisimman paljon laadukkaita julkisia palveluja ja tulonsiirtoja.

On korostettava, että tuotannon kilpailukyky ja tehokkuus sekä tuotannon tulosten jako hyvinvointimenojen muodossa kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa. Hyvin koulutettu, terve, ahkera ja työhönsä motivoitunut kansalainen on kilpailukyvyyn avain. Korruptiovapaa yhteiskunta, jossa on tehokas hallinto ja jossa eri osapuolten sana pitää sekä hyvä töiden organisointi ovat myös tärkeitä kilpailukyvyyn edellytyksiä. Hyvinvointipolitiikka on siten keskeinen osa kilpailukyky-politiikkaa.

Suomi on eri mittarilla tarkastellen kilpailukykyinen yhteiskunta. Työn tuottavuus on korkea, Suomen koululaiset saavuttavat parhaita tuloksia maailmassa, maassamme on kaikista maapallon maista vähiten korruptiota, suomalaisten sana pitää sekä talous ja työmarkkinat ovat varsin joustavat.

Miksi tänne ”ihmemaahan” ei ryntää muista maista yrittäjiä ja osajia? Miksi omatkin ovat alkaneet kaikota Suomesta, myydä kansallisomaisuutta ja hankkiutua tytäryhtiötaloudeksi?

Keskeisenä syynä lienee pieni markkina-alueemme, syrjäinen sijaintimme ja etäisyys suurista keskittymistä. Myös ilmasto, kieli ja haluttomuutemme vastaanottaa osajia vierailta mailta heikentävät Suomen vetovoimaa.

Kirjallisuutta

- Holmström, B., Korkman, S. ja Pohjola, M. (2014), ”Suomen talouskriisin luonne ja kasvun edellytykset”, muistio 21.2.2014.
- Kiander, J. ja Vartia, P. (2005), ”Pitkän ajan talouskasvu – Mitkä maat ja alueet ovat menestyneet?”, ss. 219–242 teoksessa Hyytiäinen A. ja Rouvinen P (toim.), *Mistä talouskasvu syntyy?* ETLA Sarja B 214, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.
- Leppänen, S. (1981), ”Investointien innostaminen”, *Talouselämä* 31/1981.
- Leppänen, S. (2005), ”Kilpailukyvyn siunauksellisuus”, *Taloussanomien* 5.2.2005.
- Leppänen, S. ja Romppanen, A. (toim.) (1995), *Globaalitalous ja Suomi*, VATT-julkaisuja 18, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Lucas, R. (1988), ”On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics* 22: 3–42.
- Romer, P. M. (1986), ”Increasing Returns and Long-run Growth”, *Journal of Political Economy* 94: 1002–1037.
- Romppanen, A. ja Leppänen, S. (toim.) (1993), *Avautuva Suomi: tulevaisuuden haasteet*, VATT-julkaisuja 11, Valtion taloudellisen tutkimuskeskus.
- Talousneuvoston sihteeristö (1989), ”Vaihtotaseongelma Suomessa”, julkaisematon raportti, 15.3.1989.
- TASKU (1972), *Suomen kansantalouden kehitysmahdollisuudet vuoteen 1980*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- TASKU (1977), *Suomi 1990: kansantalouden kehitysmahdollisuudet*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- TASKU (1981), *Suomi 1995: kansantalouden kehittämisperusta*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- TASKU (1985), *Suomen kansantalouden kasvumahdollisuudet 1985–2000*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- TASKU (1990), *Suomi 1990–2005: haasteiden ja varautumisen aika*, Taloudellinen suunnittelukeskus.

Viren, M. (1993), ”Hyvin menee eli toteutuvatko Vattin skenaariot?”, Helsingin Sanomat 11.10.1993.

World Bank (2008), *The Growth Report, Strategies for Sustainable Growth and Inclusive Development*, Washington D.C.

Neljäs luku

Pitkä tie tasapainoon

Sisältö

<i>Kriisien kautta eteenpäin</i>	107
<i>Suomen 1970-luvun kriisiä pitkitti neuvottomuus</i>	111
Kriisiin ajautuminen	113
KOLUMNI URAN VARRELTA: ”Laulaen tullut ja viheltäen mennyt” (1978)	115
Ongelmien korjaamisessa myöhästettiin	117
Jälkihoito epäonnistui	119
JÄLKIPUHEITA: Keskustelu inflaatiosta Sixten Korkmanin kanssa	122
<i>1980-luku, menetettyjen mahdollisuuksien vuosikymmen</i>	122
<i>Taistelu valuuttapoliittisesta linjasta</i>	124
KOLUMNI URAN VARRELTA: ”Perusasiat taas kantapään kautta” (1983)	127
Kotimainen kysyntä veti, vientikapasiteetti rapautui	129
Rahoitusmarkkinat liberalisoitiin vaivihkaa	131
Vaihtotasealijäämä syvenee	133
<i>Omat väärinarvioinnit</i>	
<i>1990-luvun kriisin taustalla syvensivät lamaa</i>	139
Kiista markan arvosta syvensi kriisiä	139
JÄLKIPUHEITA: Jyri Raivion talouskeskustelukritiikki 1992	142
Talousneuvosto ei ollut toimeton kriisin ratkaisussa	144
<i>Kriisin opetukset 1990-luvulta 2000-luvun alkuun</i>	149
Talouspolitiikan uskottavuus on myös hienosäätöä	152
<i>Havaintoja ja johtopäätöksiä</i>	157
<i>Kirjallisuutta</i>	161

Maamme taloudelliselle kasvulle oli 1990-luvun loppuun saakka tunnusomaista varsin voimakkaat vaihtelut. Ulkoinen tasapainottomuus ilmeni vaihtotaseen alijäämänä. Sen taustalla oli kokonaiskysynnän voimistuminen ja talouden ylikuumeneminen, mikä heikensi hintakilpailukykyä sekä lisäsi tuonnin kasvua ja vähensi viennin kasvua. Tasapainoa haettiin aluksi kireällä finanssi- ja rahapolitiikalla, joka johti taloudellisen aktiviteetin hidastumiseen tai pysähtymiseen sekä työttömyyden kasvuun.

Kun kireä talouspolitiikka osoittautui poliittisesti epäsuosituksi ja vaikutukseltaan hitaaksi, päädyttiin markan kansainvälisen arvon alentamiseen eli devalvaatioon. Tämä nosti väliaikaisesti vientiä ja investointeja sekä taloudellista aktiviteettia ja työllisyyttä, mutta ylläpiti inflaatiokierrettä ja rahaolojen epävakautta. Talouspolitiikassa yritettiin 1980-luvulla päästä irti inflaatio-devalvaatiokierreestä, mutta tässä tavoitteessa epäonnistuttiin. Kansainvälisessä talouspolitiikassa korostui 1980-luvun alusta lähtien yhä enemmän vakaiden rahaolojen ja matalan inflaation tavoite. Suomessa toteutunut inflaatio-devalvaatiokierre oli ristiriidassa tällaisen toimintaympäristön kanssa.

Tarkastelen tässä luvussa Suomen polkua viime tingassa paniikkiratkaisuja tekevästä ajopuusta asiansa verrattain hyvin hoitavaksi mallioppilaaksi. Keskeisenä sisältönä on 1970- ja 1990-luvuilla koettujen taloudellisten kriisien taustojen ja ratkaisulinjojen arviointi. Miten ajauduttiin kriiseihin ja miten niistä päästiin ulos? Tasapainottomuuksien analyysi antaa kiintoisan lisäkuvan Suomen tiestä kansainvälistyvässä toimintaympäristössä.

Kriisien kautta eteenpäin

Suomi on kokenut viimeksi kuluneen runsaan neljänkymmenen vuoden aikana ennen koronakriisiä kolme vakavaa talouskriisiä, joista kaksi ensimmäistä oli osin itse aiheutettuja. Vuosina 1975–1977 kansantuote ei kasvanut kolmeen vuoteen, ja vuosina 1991–1993 kokonaistuotanto laski 11 prosenttia.

Vuoden 2008 jälkipuoliskolla Suomi joutui kansainvälisen taloussukelluksen myötä kriisiin, joka supisti kokonaistuotantoa vuonna 2009 noin kahdeksan prosenttia. Seuraavana vuonna 2010 kansantuote kasvoi vajaat neljä prosenttia, mutta Euroopan talouskriisin ja kilpailukyvyn heikkenemisen seurauksena Suomi ajautui vuoden 2012 aikana uuteen pitkään taantumaan, josta toipuminen kesti aina vuoteen 2017 saakka. Vaikka tämän kriisin pidemmän ajan vaikutukset saattavat olla yhtä vaikeita kuin kahden edellisen eli 1970- ja 1990-lukujen kriisien ja paraikaa vuonna 2020 käynnissä olevan koronaviruskriisin, rajaan sen perusteellisemmän tarkastelun tämän luvun ulkopuolelle, koska keskityn kirjan sekä tässä että muissa osissa oman työurani aikaisiin vaiheisiin.

Suomen talouden toimintaympäristöt poikkesivat 1970- ja 1990-luvun kriisien aikana huomattavasti toisistaan. Siksi on mielenkiintoista tarkastella, millaisia yhtäläisyyksiä ja eroja on löydettävissä näiden kriisikausien välillä ajautumisessa kriisiin, siitä selviytymisessä ja sen jälkihoidossa.

Suomi oli 1970-luvulla hyvin erilainen kuin 1990-luvulla. Maamme oli silloin poliittisesti epävakaata. Hallituskriisit ja hallitukset seurasivat nopealla tempolla toisiaan. Suljettu, monopolien hallitsema säännöstelytalous oli epävakaassa heiluriliikkeessä. Tulotaso oli selvästi alle länsieurooppalaisen keskitason, tuotantorakenne yksipuolinen, hintojen ja kustannusten nousu puolitoistakertaista kilpailijamaihin verrattuna, pääoman tuottoaste matala, ulkomaankauppa kroonisesti alijäämäinen ja devalvaatio oli talouspolitiikan keskeinen työkalu. Markkinamekanismin merkitys hyvinvoinnin lisäämisessä oli vielä epäselvä. Suunnittelua ja säännöstelyä pidettiin usealla talouspolitiikan loholla käyttökelpoisena keinona.

Vuosina 1995–2008 Suomen taloudellinen ja poliittinen kehitys oli vakaata. Sekä kansantuotteen että tuottavuuden kasvu oli nopeaa, tulotaso kipusi 1990-luvun laman jälkeen eurooppalaiselle keskitasolle, vaihtotase oli vuoteen 2010 saakka ylijäämäinen kuten myös julkinen talous kymmenvuotisjakson 1998–2008. Hintojen nousu

oli EU-maiden keskitasoa, yritysten kannattavuus hyvä ja pääoman tuotto verrattain korkea.

Talouden avautuminen entistä kilpailullisempaan toimintaympäristöön on vaikuttanut ratkaisevasti Suomessa tapahtuneeseen muutokseen. Makrotasapainon hakeminen on ollut eräänlainen oppimisprosessi talouden sopeutuessa vaativampiin globaalin talouden pelisääntöihin. Uusien pelisääntöjen omaksumista vauhditti myös 1990-luvun lama. Toimintajärjestelmässä tarvittu muutokset on kuitenkin yleensä hyväksytty vasta kriisitilanteessa pakon edessä.

Suomen talouskehityksen pitkä linja selittää osaltaan molempiin kriiseihin johtaneita tasapainottomuuksia. Sotien jälkeen pyrittiin nopeasti kuromaan umpeen elintasokuilua vauraampiin maihin nähden. Pienessä, yksipuolisesti metsäteollisuuteen nojaavassa taloudessa nopean kasvun tavoite vaati talouden avautumista ja viedin ripeään lisäykseen rakentuvaa strategiaa, joka edellytti hyvää hintakilpailukykyä ja korkeaa investointiastetta. Suomi suistui kuitenkin säännöllisesti tasapainottomuuteen, jolle oli tunnusomaista ulkomaankauppahintojen, palkkakompensaatioiden ja kotimaisten raaka-ainehintojen vauhdittama inflaatio, kilpailukyvyn heikkeneminen ja vaihtotaseen alijäämän kasvu sekä sen myötä toteutettu kireä talouspolitiikka. Lopputuloksena oli ajautuminen devalvaatioon ja uuteen inflaatiokierteeseen.

Suomen talouspolitiikassa tiedostettiin heikosti ennen 1990-lukua kansainvälisessä toimintaympäristössä 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa alkanutta muutos, jossa korostui matalan inflaation ja vakaiden rahaolojen ensisijaisuus. Talouspolitiikassa myötäiltiin edellä kuvattua inflaatio-devalvaatiokierteeseen nojaavaa linjaa liian kauan. Devalvaatiot hidastivat myös tuotantorakenteen uudistumista (ks. Leppänen 1975).

Useat pienet eurooppalaiset maat ajautuivat 1980-luvulla kriisiin. Alankomaiden talous oli suurissa vaikeuksissa 1980-luvun alkuvuosina. Tanskassa pulmat ajoittuivat saman vuosikymmenen puoliväliin ja Irlanti koki vastaavan kriisin 1980-luvun loppuvuosina. Myös näissä maissa koettujen kriisien keskeisenä syynä oli se, ettei talous-

politiikassa haluttu tai osattu ottaa huomioon kansainvälisen toimintaympäristön muutosta. Kullekin maalle oli tunnusomaista, että ne toteuttivat liian pitkään löysää talouspolitiikkaa, jossa kasvua pyrittiin vauhdittamaan ensi sijassa julkisia menoja ja julkisen talouden velkaantumista kasvattamalla. Korkea julkisen talouden meno-osuus johti kireään verotukseen ja syvään rakenteelliseen julkisen talouden alijäämään. Välttämättömän korjausliikkeen myötä taloudellinen kasvu pysähtyi ja työttömyys kohosi voimakkaasti.

Alankomaat, Tanska ja Irlanti käänsivät 1980-luvulla talouspolitiikan kurssin uuden politiikan mukaiseksi. Julkisen talouden osuuden kasvu pysäytettiin ja julkista velkaantumista supistettiin. Rakenteellisia uudistuksia tehtiin vähentämällä jäykkyyksiä hyödyke-, työ- ja pääomamarkkinoilla, mikä helpotti näiden maiden talouksiensa sopeutumista kansainvälisen työnjaon muutoksiin, teknologiseen kehitykseen ja muihin eksogeenisiin tarjontahäiriöihin. Kaikissa näissä kriisimaissa oli laaja yhteiskunnallinen konsensus vaikeiden ratkaisujen läpiviemiseksi.

Teimme Taloudellisessa suunnittelukeskuksessa, Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa ja Talousneuvoston sihteeristössä lukuisia selvityksiä, joissa analysoitiin taloudellisten kriisien kohteena olleiden maiden kokemuksia kriiseihin ajautumisesta ja vaikeuksien korjaamisesta (ks. esim. Leppänen 1992, Leppänen ja Romppanen 1993). Selvitysten perusviesti oli seuraava:

- kriisiin ajaututtiin asteittain ja huomaamatta, välittämättä muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksista, ja päätöksentekijät eivät usein piitanneet etukäteen esitetyistä varoituksista
- korjaustoimien edellyttämän kriisitietoisuuden syntyminen vei aikaa usein vuosikausia eikä tilannetta parantavia ratkaisuja tehty silloin, kun kasvu- ja työllisyysvauriot olisivat olleet siedettäviä
- korjaustoimet aloitettiin vasta pakon edessä, kun vaihtoehtona oli hallitsemattoman ulkomaisen ja/tai julkisen velkaantumisen kasvun synnyttämä katastrofi

- kriisistä selviytymiseen kuuluu olennaisesti myös jälkihoito, eli sen varmistaminen, ettei ajauduta uudelleen vaikeuksiin vaan kokemuksista otetaan opiksi ja pyritään säilymään tasapainoisen ja kestäväen kasvun tiellä

Alankomaat ja Tanska oppivat läksynsä ja pääsivät irti turmiollisesta kierteestä ennen kaikkea kriisin onnistuneen jälkihoidon ansiosta. Maat vakauttivat taloutensa kestävästi tasapainoiselle kasvu-uralle. Näistä maista Irlanti unohti aiemmin saamansa opetuksen 2000-luvulla. Tämä prosessi on samanlainen, jonka Ruotsi ja Suomi kävivät 1990-luvulla.

Ensimmäisen perusteellisemmän arvioinnin tasapaino-ongelmista tein vuosina 1974–1975, jolloin valmistelin Taloudellisessa suunnittelukeskuksessa Talousneuvostolle toimitetun raportin *Inflaatio: syyt, vaikutukset, torjunta* (Leppänen ja Jokinen 1975) sekä *Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa* vuonna 1975 julkaistun artikkelin ”Turmiollinen devalvaatio” (Leppänen 1975).

Muut silmiäni avaavat työt ovat olleet vuonna 1989 maaliskuussa Talousneuvostolle johdollani tehty työryhmäraportti ”Vaihtotaseongelma Suomessa” (Talousneuvoston sihteeristö 1989), elokuussa 1992 Talousneuvostolle laadittu selvitys *Talouden tie kohti tasapainoa* (Leppänen 1992) ja vuoden 1995 helmikuussa Antti Romppasen kanssa toimittamani kirja *Gloaalitalous ja Suomi* (Leppänen ja Romppanen 1995). Tasapainoa hakevan kehityskaaren päätetyönä voidaan pitää vuoden 1996 maaliskuussa Talousneuvostolle johdollani laadittua työryhmäraporttia *Julkinen velka, kasvu ja työllisyys* (Talousneuvosto 1996a).

Suomen 1970-luvun kriisiä pitkitti neuvottomuus

Suomi oli 1970-luvulla verrattain yksipuolisen tuotantorakenteen omaava, suhdanneherkstä metsäsektorista riippuvainen monopoliin hallitsema säännöstelytalous. Devalvaatio oli sen inflaatiota kiihdyttävistä ja tuotantorakennetta jäykistävästä vaikutuksista huoli-

matta eräs keskeinen kasvupolitiikan väline, koska sitä pidettiin parhaana keinona koota pääomia mittavien investointien rahoittamiseksi erityisesti metsäteollisuudessa. Systemaattinen hyvinvointiyhteiskunnan rakennustyö oli alkuvaiheessa. Taloudessa toimi myös Neuvostoliiton liekanaru. Vuosikymmenen alkupuolella solmitun EEC-sopimuksen avulla pystyttiin kuitenkin turvaamaan vientiteollisuuden edut Euroopan markkinoilla.

Talouspolitiikassa lyhyen ajan tulonjakotaistelu nousi usein pitemmän ajan vakauteen pyrkivän politiikan edelle. Sekä makropolitiikassa että yritysten ja ammattiyhdistysliikkeen toiminnassa ilmeni sokeutta nähdä uudet kansainvälisen talouden muutossuunnat.

Politiikka lisäsi talouden epävakaisuutta. Parlamentarismi toimi epävakaasti. Hallitukset olivat presidentillisessä ohjauksessa. Ne olivat lyhytaikaisia ja niiden toiminta jatkuvien ristiriitojen sävyttämää. Taistelu Urho Kekkosen perinnöstä alkoi kiihtyä 1970-luvun puolivälissä. Hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen välisen vuoropuheluelimen Talousneuvoston toiminta oli 1970-luvulla varsin riitaisaa eikä neuvosto pystynyt mainittavammin auttamaan käsittelemiensä asioiden eteenpäinmenoa. Talousneuvoston työ olikin 1970-luvun lopulla kokonaan pysähdyksissä yli kahden vuoden ajan. (Tästä kirjoitin yksityiskohtaisemmin edellisessä luvussa.)

Kansainvälisen talouden murrokset ja maailmantalouden epävarmuus vaikuttivat koko 1970-luvun ajan suuresti myös Suomen talouteen. Toisen maailmansodan päättymisen jälkeen voimassa ollut USA:n dollariin nojaava kiinteiden valuuttakurssien järjestelmä murtui. Inflaatio kiihtyi voimakkaasti kysyntää elvyttävän talouspolitiikan sekä öljyn ja raaka-ainehintojen nousun liikkeelle syysäämänä.

Maailmantalouden epävarmuutta ja nopeaa inflaatiota piti yllä kyvyttömyys arvioida kehityksen taustalla olleita ongelmia ja muutostekijöitä, niiden syitä ja vaikutuksia puhumattakaan siitä, että olisi ymmärretty, miten ongelmia olisi voitu parhaiten korjata. Kysynnän säätelyyn nojaava talouspolitiikka soveltui heikosti uuteen toimintaympäristöön.

Talouspolitiikan uuden suunnan hakeminen kesti koko vuosikymmenen. Vasta 1980-luvun vaihteessa selkiytyi eräiden suurten maiden käynnistämänä (USA, Saksa, Japani ja Iso-Britannia) talouspolitiikan uusi suunta, joka nojasi rahaolojen vakauteen ja vakauden turvaamisessa inflaationtorjunnan ensisijaisuuteen, hallituksen luomiin mahdollisimman selkeisiin pelisääntöihin yksityisen sektorin taloudenpitäjille, talouden joustavaa toimintaa haittaavien jäykkyystekijöiden vähentämiseen mikropolitiikan avulla sekä innovaatioiden kannustamiseen ja teknologisen kehitykseen panostamiseen.

Suomen lähtökohdat 1970-luvun alkupuoliskolla olivat melko hyvät, vaikka 1960-luvun lopulla oli koettu taantuma ja työvoiman runsas maastamuutto Ruotsiin. Vuonna 1967 toteutettu suurdevalvaatio ja siihen kytketyt Liinamaa I- ja Liinamaa II-vakautusratkaisut rakensivat hyvän hintakilpailukyvyn vientiteollisuudelle.

Yhteiskunnallisten uudistusten liikkeellelähtö hyvinvointiyhteiskunnan systemaattisena rakentamisena loi kansalaisiin optimismia ja positiivista uskoa tulevaisuuteen. Erityisesti peruskoulu-uudistus ja korkeakoululaitoksen kehittäminen sekä kansanterveysuudistus auttoivat maamme henkisten voimavarojen mobilisoinnissa. Koulu-uudistukset vahvistivat perustaa seuraavien vuosikymmenten teknologiselle kehitykselle.

Kriisiin ajautuminen

Maailmantaloudessa 1970-luvun alkupuolisko oli nopean inflaation kautta. Vuoden 1973 alussa kohosivat voimakkaasti ensiksi metalliraaka-aineiden sekä viljan ja muiden elintarvikkeiden hinnat. Näiden tuotteiden hinnannousua kesti aina vuoden 1974 puoliväliin saakka. Raakaöljyn hinta alkoi jyrkästi kohota lokakuussa 1973, ja se nelinkertaistui 1974 tammikuuhun mennessä. Maailmantalouteen merkittävimmin vaikuttanut öljyn hinta seurasi viiveellä muiden raaka-ainehintojen nousua.

Suomen 1970-luvun talouskriisille antoi sysäyksen ulkomaankauppahintojen jyrkkä kohoaminen ja sen synnyttämä nopea inflaatio. Puutavaran hintojen nousu ajoittui vuoden 1973 alusta saman

vuoden kolmannelle neljännekselle. Paperin hinnat kohosivat vuoden kuluttua puutavaran hintojen noususta. Vientihinnat nousivat 1973–1975 vuosittain keskimäärin lähes 25 prosenttia. Vaihtosuhte ei heikentynyt ensimmäisen öljykriisin yhteydessä mainittavammin kuten muissa markkinatalousmaissa. Suomi pystyi siten periaatteessa maksamaan laskun, jonka öljyn ja muiden tuontiraaka-aineiden hintojen nousu aiheutti esittämällä vastalaskun metsäsektorin tuotteiden hintojen lisäyksen muodossa. Tuontihintalaskun maksajat olivat kuitenkin eri talousyksikköjä kuin ne, jotka saivat vientihintojen nousuhyödyn.

Muiden OECD-maiden tavoin Suomessakin kuluttajahintojen voimakkain nousu ajoittui vuoteen 1974. Vuosina 1973–1976 kuluttajahinnat kohosivat meillä keskimäärin 15 prosenttia ja ansiotaso 18 prosenttia vuodessa. Kansainvälistä inflaatiota ei haluttu padota eikä siihen todennäköisesti olisi pystyttykään markan arvoa vahvistamalla eli revalvaatiolla. Ulkomaankauppahinnat olivat levinneet kotimaisten kustannusten nousuksi jo silloin kun ongelma havaittiin.

Avoimen sektorin hintakilpailukyvyyn heikkeneminen, korkeat vientihinnat ja OECD-maiden ostovoiman lievä aleneminen vuosina 1974–1975 johtivat Suomen viennin, erityisesti metsäsektorin tuotteiden kysynnän romahdukseen. Vienti aleni näinä vuosina yhteensä 15 prosenttia. Yksityinen kulutus kasvoi taantumakautena (1975–1977) keskimäärin prosentin vuodessa, mutta julkinen kulutus lisääntyi vastaavana aikana reaalisesti yli viisi prosenttia vuodessa.

Vaihtotaseen alijäämä suhteessa kansantuotteeseen oli vuonna 1974 noin viisi prosenttia ja seuraavana vuonna liki kahdeksan prosenttia. Aluksi pyrittiin kireällä raha- ja finanssipolitiikalla supistamaan kotimaista kysyntää ja näin hillitsemään tuonnin ja ulkomaisen velkaantumisen kasvua. Keinoina olivat luotonannon määrällinen säätely ja verojen korotukset. Valtiontalouden alijäämä kohosi voimakkaasti, mikä johti paniikkireaktioon tasapainon korjaamiseksi. Bruttoveroaste, joka vuonna 1975 oli vajaat 36 prosenttia

kansantuotteesta, nousi seuraavana vuonna runsaaseen 39:ään lähinnä liikevaihtoveron ja valmisteverojen korotusten seurauksena.

Taloudellisen kasvun pysähtyminen, työttömyysasteen lähes nelinkertaistuminen, inflaation pysyminen korkealla ja suuri vaihtotaseen alijäämä herättivät hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen keskuudessa kriisitietoisuuden ja saivat aikaan yhteisen pyrkimyksen selvittää ongelmat. Sekava poliittinen tilanne aiheutti kuitenkin sen, että talouspolitiikassa oltiin varsin kauan neuvottomia ja vannottiin kireän politiikan nimeen.

Tositoimiin paneuduttiin vasta kolmantena nollakasvun vuonna 1977, kun pääministeri Kalevi Sorsan johdolla sosiaalidemokraattisessa puolueessa päädyttiin puolueen talouspoliittisen linjan uudelleenarviointiin. Sen mukaan kokonaistuotannon, viennin ja investointien kasvun, työllisyyden ja kansalaisten ostovoiman kohentamisen näkökulmasta keskeisintä siinä tilanteessa oli saada yritysten voittoaste nousuun ja yritystoiminta menestymään.

Kolumni uran varrelta

Kirjoitin tämän pakinan tilanteessa, jossa vuosien 1975–1977 nollakasvukausi oli takana ja talous vahvassa nousussa. Kuvasin kolumnissa inflaation taustatekijöitä ja niiden vaikutuksia kasvuun sekä esitin huoleni siitä, ettei kohentunutta kilpailukykyä tule tuhota sallimalla inflaation kiihtyä uudestaan. Vanha meno jatkui silti 1990-luvun lamaan saakka.

Laulaen tullut ja viheltäen mennyt

Talouselämä 27/1978

Maamme 1970-luvun taloushistoria kirjoitetaan vielä monet kerrat. Miten kasvun aallonharjalta jouduttiin laman syövereihin? Inflaation isyys lamaan on joskus kiistetty, mutta useimmin toteennäytetty.

Vientihintojen nousuun ollaan erittäin tyytyväisiä. Onkin mainio asia, että Suomi saa tavarastaan hyvän hinnan. Yrittäjä on voittonsa ja työmies palkkansa ansainnut. Unohdetaan kuitenkin, että vientihintojen nousu on lisätuloa meille, mutta lisämenoja muille. Hintojen nousu merkitsee kus-

tannusten nousua ulkomaisille yrittäjille ja kuluttajille. Samoin odottamaton tulojen kasvu vie kotimaassa harkinnan harhateille rahankäytössä.

Vuodesta 1972 seuraavan kahden vuoden aikana nousivat vientihinnat 80 % ja tuontihinnat 70 %. Öljykriisistä huolimatta vaihtosuhte parani. Hintojen noustessa tavaraa yleensä ostetaan vähemmän. Kun vientihintamme nousivat voimakkaammin kuin kilpailijamaissamme, iski lama vientikysyntäämme myös kovemmin. Samoin tapahtui markkinaosuuksien menetyksiä. Vuonna 1975 markkinaosuuksista jouduttiin lisäksi taistelemaan tilanteessa, jossa vientimarkkinoiden kysyntä laski.

Voimakas ja säätelemätön vientihintojen nousu sysäsi liikkeelle kehityksen, jonka laskuja maksamme vielä tänäänkin. Syvästä vientilamasta olemme toipumassa vasta vähitellen. Vientihintojen nousun luoma voitokehitys kiihdytti kotimaista inflaatiota. Kantohinnat kohosivat voimakkaasti. Palkkaliukumat vientialoilla olivat huomattavat, mikä aiheutti muiden sektoreiden työntekijöiden kompensatiovaatimuksia. Voittojen lisäys aikaansai investointien jyrkän kasvun ja johti liikakapasiteetin luomiseen. Nopea inflaatio söi hintakilpailukyyn sekä lamautti myös kotimaista kysyntää.

Vuosina 1975–1976 voitot romahtivat, mutta palkat jatkoivat nousuaan. Viime ja tänä vuonna on palailtu kivuliaasti päiväjärjestykseen. Työvoiman suhteellista hintaa laskettiin devalvaatioilla, kustannusten nousua hillittiin työntekijöiden irtisanomisilla ja lomautuksilla sekä maltillisilla tulosopimuksilla, jotta kannattavuutta ja kilpailukykyä saataisiin parannetuksi.

Suomi hinnoitteli itsensä muita syvempään lamaan. Ilman muuta olisi oltu kaistapäitä, ellei olisi otettu muiden tarjoamaa rahaa vastaan. Yhtä kaistapäitä on kuitenkin oltu, kun syydettiin surutta raha menemään. Mikä laulaen tulee, se viheltäen menee.

Vuosina 1973–1974 meillä oli hilpeä nousuhumala, pari seuraavaa vuotta väkisin punnerrettujen jälkipirskeiden ja laskuhumalan aikaa, kunnes vuoden 1976 loppupuoliskolla herättiin kaameaan kankkuseen, joka vasta tänä syksynä on hieman alkanut hellittää.

Nykyvaikeuksien syyt ovat vuosien takaisia. Tyhmyyksistä pitäisi oppia jotakin. Voittoasteen ja tulojaon ei saisi antaa heilahdella jyrkästi, vaan tulisi pyrkiä pitämään ne suhteellisen vakaina. On ollut välttämätöntä

saada voitot nousemaan aallonpohjasta viime ja tänä vuonna, mutta oliko välttämätöntä antaa niiden hypätä säätelemättä muutamia vuosia sitten.

Kilpailukyky parantunee vuosina 1977 ja 1978 viidenneksellä. Lähi-vuosien tärkein ongelma on, miten parantuneella kilpailukyvyllä parannetaan työllisyyttä. Jos kilpailukyky purkautuu inflaatioksi, ollaan entisillä poluilla.

Ongelmien korjaamisessa myöhästettiin ja nousua tuettiin liikaa

Kaikissa OECD-maissa ja niin myös Suomessa talouspolitiikka oli 1970-luvulla aikaisempiin vuosikymmeniin verrattuna uudessa tilanteessa. Inflaatiota ei aluksi haluttu vaimentaa kireällä politiikalla. Uskottiin, että sallimalla inflaation kohoaminen estetään työttömyyden nousu. Inflaation myötä kansalaisten reaalin ostovoima kuitenkin heikkeni, minkä vuoksi työttömyys kasvoi vuosikymmenen puolivälissä.

Kansainvälisessä talouspolitiikassa tapahtui 1970-luvulla myös useita mekanismimuutoksia kuten siirtyminen kelluvien kurssien järjestelmään päävaluuttojen välillä, pääomaliikkeiden asteittainen vapauttaminen sekä markkinamekanismin voimistuminen useilla talouden toimintalohkoilla. OECD-maissa haettiin 1970-luvun jälkipuoliskon ajan sellaista talouspolitiikan suuntaa, jolla voitaisiin alentaa sekä inflaatiota että kohoavaa rakenteellista työttömyyttä.

Suomen kaltaiselle maalle, jossa tuotantorakenne oli yksipuolinen ja vientihintojen heilahtelut voimakkaita, kansainväliset mekanismimuutokset olivat pulmallisia. Ulkomaankauppahintojen nousun synnyttämää inflaatiota ei pyritty vaimentamaan valuuttakurssin vahvistamisella. Ulkomainen inflaatio levisi nopeasti palkka- ja muiden tulokompensaatioiden kautta kotimaiseksi inflaatioksi. Tuontihintojen nousu loi kustannuspaineita ja vientihintojen lisäys kohotti kotimaista hinta- ja kustannustasoa, leikkasi markkinaosuuksien menetysten myötä vientikysyntää ja vientiteollisuuden aktiiviteettia. Rahapolitiikka oli vuosina 1973–1974 inflaatioprosessia rahoittavaa ja tulopolitiikan roolina oli hakea palkkakompensaa-

tiota inflaation syömälle ostovoimalle. Inflaatio heikensi kansalaisten ostovoimaa ja alensi kotitalouksien rahoitusomaisuuden reaaliarvoa, ja näiden arvo palautettiin myöhemmin säästämistä lisäämällä.

Korjaustoimet hoidettiin hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen yhteistuumiin. Tätä ns. Korpilammen hengen mukaista politiikkaa kutsuttiin elvytykseksi. Se koostui kolmesta osasta. Ensiksikin toteutettiin kolme devalvaatiota, joissa markan arvoa alennettiin yhteensä 17 prosenttia (5.4.1977, 6 %; 1.9.1977, 3 % ja 17.2.1978, 8 %). Mainittakoon, että viimeisin näistä devalvaatioista tehtiin siinä vaiheessa kun vientikysyntä ja taloudellinen kasvu olivat jo lähteneet voimakkaaseen nousuun. Esimerkiksi vuosina 1976 ja 1977 vienti kasvoi reaalisesti 12 prosenttia vuodessa.

Valuuttakurssipolitiikan vastuukysymykset olivat tällöin vielä epäselviä. Suomen Pankki toteutti kolmannen, kahdeksan prosentin devalvaation vastoin valtioneuvoston tahtoa. Merkittävä osa devalvaatioiden hyödyistä valui seuraavina vuosina kustannus- ja hintatason nousuksi.

Toisena elvytyskeinona olivat veronkevennykset. Bruttoveroastetta alennettiin vuosina 1977–1979 yhteensä neljä prosenttiyksikköä. Veronkevennyksillä pyrittiin hillitsemään erityisesti yritysten kustannustason nousua. Työnantajien työeläkemaksua alennettiin väliaikaisesti kolme prosenttiyksikköä. Teollisuuden koneiden, laitteiden ja rakennusten liikevaihtoveroa supistettiin. Elintarvikkeiden liikevaihtoverotusta alennettiin ja kotitalouksien tuloveroasteikkoja kevennettiin inflaatiota enemmän.

Julkinen kulutus kasvoi koko 1970-luvun jälkipuoliskon varsin nopeasti. Hallitukset eivät halunneet pysäyttää hyvinvointiyhteiskunnan joitakin vuosia aiemmin aloitettua rakennustyötä menoileikkauksin, vaan finanssipolitiikassa keinoina käytettiin veroasteen ja verorakenteen muutoksia.

Kolmantena toimintalohkona olivat inflaatiota hillitsevät työmarkkinaratkaisut. Maaliskuussa 1977 solmittiin vuoden 1978 loppuun ulottunut tulopoliittinen sopimus, jota kesken kauden muu-

tettiin siten, että vuodelle 1978 sovittuja palkankorotuksia siirrettiin eteenpäin kuudella kuukaudella. Ansiotasoindeksi kohosi vuosina 1977 ja 1978 keskimäärin seitsemän prosenttia vuodessa, kun se oli noussut 1974–1976 vuosittain lähes 20 prosenttia.

Talous elpyi 1970-luvun lopulla nopeasti. Kansantuote kasvoi vuosina 1979 ja 1980 keskimäärin lähes seitsemän prosenttia vuodessa ja työttömyysaste, joka vuonna 1978 oli seitsemän prosenttia työvoimasta, painui vuoteen 1980 tultaessa alle viiden prosentin.

Aktiiviset toimenpiteet kasvun voimistamiseksi, työttömyyden alentamiseksi sekä ulkomaankaupan alijäämän supistamiseksi aloitettiin vasta kolmannen nollakasvuvuoden aikana vuonna 1977. Talous oli jo sitä ennen alkanut elpyä kansainvälisen kysynnän kasvun myötä. Vuosina 1977 ja 1978 toteutetuilla ratkaisuilla taloudellista kasvua saatiin nopeutettua, mutta niiden seurauksena vauhditui myös hintojen nousu. Inflaatio kiihtyi vuosina 1980 ja 1981 osittain myös kansainvälisen inflaation kohoamisen seurauksena noin 12 prosentin vuositasolle eli puolitoistakertaiseksi edelliseen kahden vuoden jaksoon verrattuna. Reaaliensiot nousivat samoina vuosina vain 0,5 prosenttia vuodessa.

Jälkihoito epäonnistui

Kriisitilanteen ratkaisuun kuuluu olennaisena osana jälkihoito. Se on onnistunut silloin, kun kokemuksista otetaan opiksi, politiikan kurssia korjataan pysyvästi eikä palata entiseen, kriisiin johtaneeseen toimintamalliin. Hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen keskuudessa syntyy usein onnistuneen elvytyksen seurauksena hyvän olon tunne. Uskotaan, että kaikki tarpeellinen on tehty ongelmien ratkaisemiseksi. On aika levätä ja poimia kieltäymysten tuottamat hedelmät ja nauttia niistä. Maamme 1970-luvun kriisissä jälkihoito epäonnistui, mitä osaltaan vauhditti kamppailu presidentti Kekkonen poliittisesta perinnöstä. Tulevaan presidentin vaaliin liittynyt poliittinen osto- ja myyntitoiminta kukoisti, mikä lisäsi talouteen epävarmuutta.

Vaikka talouspoliittisessa keskustelussa 1980-luvun alussa korostettiin inflaation torjunnan ja kilpailukyvyn säilyttämisen välttämättömyyttä, keskeisten talouspolitiikasta päättävien osapuolten piirissä ei inflaatiota loppujen lopuksi pidetty turmiollisena eikä inflaatio-devalvaatiokierteestä tosissaan pyritty pääsemään irti. Vakaiden rahaolojen politiikan edellytyksiä ei sisäistetty ennen 1990-luvun kriisiä. Raha- ja valuuttakurssipolitiikka oli 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alkuvuosina varsin sopeutuvaa. Suomessa ei oivallettu, että kansainvälisessä talouspolitiikassa oli siirrytty inflaation torjunnan ensisijaisuutta korostavaan linjaukseen, jossa rahaolojen vakaus oli keskeinen tavoite. Meillä ei myöskään riittävästi ymmärretty, että pienen avoimen talouden on pyrittävä joustavasti sopeutumaan kansainvälisen talouden luomiin raameihin.

Suomen Pankin toteuttamaa löysää ja sopeutuvaa valuuttakurssipolitiikkaa kohtaan esitettiin julkisuudessa kritiikkiä (ks. Hulkko ja Pöysä 1998). Suomen Pankki siirtyi 1980-luvun alussa pienten askelten kurssimuutoksiin, minkä uskottiin johtavan vakaampiin rahaoloihin. Ottaen huomioon Suomen valuuttakurssipoliittisen historian tämä linja merkitsi itse asiassa lupauksen pienten devalvaatioiden tekoon tulevaisuudessa eli devalvaatio-odotusten säilymistä korkeana avoimen sektorin yritysten ja ammattiliittojen sekä erityisesti keskustapuolueen piirissä. Olivathan valuuttakurssimuutokset tehtävissä aiempaa helpommin ja joustavammin (ks. Leppänen 1982a). Suomi toteuttikin vuonna 1982 kaksi devalvaatiota, joiden yhteisvaikutus oli noin 10 prosenttia. Merkittävä sytyke näille ratkaisuille oli Ruotsin harjoittama aggressiivinen devalvaatiopolitiikka. Revalvaatio-vaihto-ehto, josta keskusteltiin 1980-luvun alkupuolella, ei mennyt perille päätöksentekijöiden piirissä eikä se ollut realistinen vaihtoehto.

Kun Liinamaa-sopimusten avustamana Suomi saatiin liikkeelle 1960-luvun jälkipuoliskon kriisistä, tulopolitiikkaan alettiin luottaa liikaa, vaikka sen sisältö rapautui seuraavilla vuosikymmenillä. Suomessa vallitsi 1970- ja 1980-luvulla vahva usko tulopolitiikan merkittävästä roolista inflaation torjunnassa, vaikka muut keskeisesti

inflaatioon vaikuttavat seikat kuten raha-, valuuttakurssi- ja finanssipolitiikka olivat inflaatiota myötäileviä. Myös tulopolitiikka oli useimmiten inflaatiota kiihdyttävää. Lisäksi työmarkkinajärjestöjen väliset suhteet olivat vuonna 1977 pidettyyn Korpilampi-konferenssiin saakka verrattain tulehtuneet.

Kansainvälinen talouspolitiikan suunta alkoi selkiytyä 1980-luvun alussa. Pyrkimys vakaisiin rahaoloihin edellytti inflaation hillintää ja talouden rakenteellisten jäykkyyksien korjaamista sekä joustavaa sopeutumista kansainvälisen talouden muutoksiin. Suomessa ei oltu vielä 1970- ja 1980-luvuilla valmiita hyväksymään talouspolitiikassa kansainvälisessä taloudessa omaksuttua matalan inflaation tavoitetta. Nähdäkseni suurin epäonnistuminen 1970-luvun kriisin jälkihoidossa oli, että kansainvälistymisen ja markkinamekanismin mukanaan tuomat pelisääntömuutokset sekä niihin liittyvät riskit arvioitiin virheellisesti. Myös talouden rakenteelliset uudistukset laiminlyötiin tai niihin ryhdyttiin puolitehoisesti.

Esimerkkeinä tästä olivat rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnin epäonnistuminen (käsittelen asiaa tarkemmin tämän luvun osiossa ”Rahoitusmarkkinat liberalisoitiin vaivihkaa”), avoimen sektorin kapasiteetin hidas kasvu 1980-luvun jälkipuoliskolla sekä tuotantorakenteen uudistumisen jähmettyminen devalvaatiokierteen ja neuvostokaupan suosissa vanhoja perinteisiä toimialoja ja yrityksiä. Kilpailulainsäädännön uudistus ei saanut riittävästi tuulta siipien alle ja työmarkkinoilla jatkettiin erilaisten globaalien kilpailun oloihin heikosti soveltuvien suojausmekanismien luomista. Julkisen talouden laajeneminen jatkui nopeana keskeisen rahoituspohjan eli viennin kasvun hidastumisesta huolimatta. Ei ollut kestävä, että talouden kasvu nojasi ripeästi kansainvälistyvässä toimintaympäristössä kotimaisen kysynnän lisäyksen varaan.

Suomen taloudellinen kehitys jatkui näennäisen suotuisana 1980-luvun loppupuolelle saakka. Jälkikäteen arvioituna 1980-lukua voidaan pitää Suomen talouspolitiikassa menetettyjen mahdollisuuksien vuosikymmenenä, jolloin luotiin perusta seuraavan vuosikymmenen kriisille.

Jälkipuheita: Keskustelu inflaatiosta Sixten Korkmanin kanssa

Vuonna 1980 kävin *Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa* Sixten Korkmanin kanssa keskustelun inflaatiosta ja inflaation torjunnasta (Korkman 1980, Leppänen 1980b). Hyvä kollegani Sixten arvosteli KAK:ssa samana vuonna julkaisemani raportin *Inflaation syyt ja torjunta* (Leppänen 1980a). Raporttini eräs keskeinen viesti oli, että inflaatio on niin monisärmäinen yhteiskunnallinen ongelma, ettei sitä voida tyhjentävästi selittää yhden mallin avulla. Sixten puolestaan kritisoi ”eklektisenä” pitämäänsä lähestymistapaani esittämällä, ettei kiinteän valuuttakurssin tilanteessa Suomen inflaatio ei voi poiketa kansainvälisestä inflaatiosta. Teoriassa tämä pitää paikkansa. Sixten ei tosin maininnut, että vuosina 1945–1980 Suomen inflaatio oli puolitoistakertainen kilpailijamaiden inflaatioon verrattuna ja ettei markan kurssi ollut kiinteä.

Sixtenin mukaan inflaation torjunta on myös yksikertainen ja helppo tehtävä. Inflaatiota voidaan tehokkaimmin torjua aktiivisella valuuttakurssipolitiikalla, jolla estetään kansainvälisen inflaation tulo Suomeen. Valuuttakurssi pidetään kiinteänä ja muu talous saa sopeutua tähän tilanteeseen. Minun kantani oli, että mikäli kansainvälinen inflaatio on päässyt maan rajojen sisäpuolelle, inflaation torjumiseksi tarvitaan muukin neuvo kuin että olisi pitänyt revalvoida kaksi vuotta sitten. Kun inflaatio jyllää, sen torjunnassa tarvitaan koko talouspoliittista arsenaalia.

1980-luku, menetettyjen mahdollisuuksien vuosikymmen

Suuren 1990-laman taustan ymmärtämiseksi on tarkasteltava, miten toimittiin edellisellä vuosikymmenellä. 1980-luvulla Suomen taloudellinen kehitys oli suotuisaa. Taloudellinen kasvu oli keskimäärin

runsaat kolme prosenttia vuodessa eli lähes prosenttiyksikön enemmän kuin muualla Länsi-Euroopassa. Työllisiä oli vuonna 1989 yli neljä prosenttia enemmän kuin vuonna 1980, ja työttömiä oli vuosikymmenen lopussa vain hieman yli kolme prosenttia työvoimasta.

Taloudellisessa kehityksessä oli kuitenkin nähtävissä varsinkin vuosikymmenen jälkipuoliskolla monia huolestuttavia piirteitä, joita ei kuitenkaan talouspolitiikassa noteerattu riittävän vakavasti. Kasvu perustui pääosin julkisen ja yksityisen kulutuksen lisäykseen, joita kiihdytti epäonnistuneen rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnin synnyttämä luottokupla. Sitä vastoin vienti lisääntyi 1980-luvulla Suomessa neljänneksen vähemmän kuin keskimäärin Länsi-Euroopassa. Vaihtotaseen alijäämä ja sen myötä korot kohosivat voimakkaasti.

Kilpailijamaita nopeamman kustannus- ja hintatason nousun 1980-luvun jälkipuoliskolla selittää ylikuumentuneen luottojen kasvun lisäksi osaltaan myös vaihtosuhteen paraneminen Suomessa 10 prosenttia enemmän kuin keskimäärin kilpailijamaissa. Teollisuuden osuus kansantuotteesta, investoinneista ja työvoimasta supistui meillä huomattavasti nopeammin kuin eurooppalaisissa OECD-maissa, ennen kaikkea Euroopan pienissä markkinatalouksissa. Teollisuuden kapasiteetin ja työpanoksen supistuminen vuosina 1980–1989 heikensi avoimen sektorin kykyä huolehtia ulkoisesta tasapainosta ja hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjasta.

Maamme 1980-luvun kehitys oli monella tavoin myös myönteistä. Kokonaistuottavuus, joka kuvaa maan teknologista kehitystä, kasvoi Suomessa vuosina 1980–1989 nopeammin kuin missään OECD-maassa. Tutkimus- ja tuotekehitysmenojen lisäys sekä koulutetun työvoiman kohonnut osuus koko työvoimasta kuvasivat myös Suomen reaalisen kilpailukyvyn paranemista.

Yritysten kansainvälistyminen oli 1980-luvulla verrattain nopeaa, jos tätä kehitystä mitataan yritysten suorilla sijoituksilla ulkomaisille markkinoille. Kansainvälistymisessä otettiin tällöin vasta ensi askeleita usein ilman perusteellista markkina- ja riskianalyysiä. Ta-

sapainoisen kasvun edellytykset laiminlyötiin, mikä antoi sytykettä 1990-luvun alun lamalle.

Taistelu valuuttapoliittisesta linjasta

Suomessa käytiin 1970-luvun puolivälistä 1980-luvun alkuvuosiin tutkijoiden ja talouspolitiikan tekijöiden piirissä vilkasta keskustelua valuuttakurssipolitiikasta (ks. Hulkko ja Pöysä 1998). Keskustelussa tuli esille runsaasti myös devalvaation kielteisiä vaikutuksia. Suomen perinteisessä talouspoliittisessa ajattelussa devalvaatiota pidettiin keskeisenä taloudellisten vaikeuksien ratkaisukeinona. Sen avulla pyrittiin pääsemään irti taantumasta, johon oli ajaututtu kilpailijamaita korkeamman kustannusten nousun ja kilpailukyvyyn heikkenemisen myötä. Hintana olivat epävakaa rahaolot.

Erityisesti metsäteollisuus, metsänomistajat ja avoimen sektorin ammattiyhdistysliitot muodostivat voimakkaan painostusryhmän hallituksen ja Suomen Pankin suuntaan devalvaation toteuttamiseksi tilanteessa, jossa ongelmana oli mittava vaihtotaseen alijäämä, yritysten voittoasteen aleneminen, investointien supistuminen, kotimaisen tuotannon korvautumista tuonnilla, taloudellisen kasvun pysähtyminen sekä työttömyyden kohoaminen.

Kun talous oli ajautunut edellä kuvatun kaltaiseen umpikujaan, siitä katsottiin päästävän eteenpäin vain devalvaation avulla. Devalvaatiolla ja siihen liitettyllä kustannustasoa hillitsevällä vakautuksella haluttiin saada nopeasti aikaan tulonjaon muutos voittojen hyväksi ja vienti ja investoinnit sekä sen myötä koko talous uudelleen vauhtiin. Devalvaatioon kytkeytyi kuitenkin inflaation kiihtyminen keskipitkällä aikavälillä. Kun Suomen taloudessa tehtiin aina vähänkin vaikeiden tilanteiden ratkaisemiseksi devalvaatio, talouspoliittisten päättäjien piirissä muodostui sisäänrakennettu käyttäytymismalli: turvautuminen liian helposti devalvaatioon. Tämä säilytti inflaatio-odotukset korkeina.

Devalvaatioon liittyy myös tehottomuuteen kannustavia ja talouden rakennetta jäykistäviä tekijöitä (ks. Leppänen 1975). Deval-

vaatiota pidettiin tärkeänä kasvupolitiikan keinona, koska sen avulla saatiin nopeasti kerätyksi tulorahoitusta investoinneille. Tällainen malli saattoi toimia tavoitteen mukaisesti säännöstelltyjen pääomaliikkeiden oloissa. Osittain vapautettujen pääomaliikkeiden tilanteessa, jollaiseen Suomikin oli siirtynyt jo 1980-luvun alussa, devalvaatio-odotukset nostivat korkoja.

Kun devalvaation ja siihen liittyneen vakautuksen myötä yritykset saivat nopeasti kerätyksi voittoja, ne haluttiin 1980-luvulla voimassa olleen verojärjestelmän kannustamana myös nopeasti investoida. Tällöin investointien riskianalyysi jäi usein puutteelliseksi. Hitaamman kysynnän aikana investointeihin liittyneet pääomakustannukset aiheuttivat yrityksille kustannuskriisejä, jotka myös lisäsivät painetta devalvaatioon. Siten devalvaatiot osaltaan johtivat heikkotuottoisiin investointeihin ja laiskan pääoman palkitsemiseen, ja kun devalvaatiovoitot kohdistuivat perinteisille yrityksille, devalvaatiot eivät riittävästi tukeneet uuden tuotantotoiminnan syntymistä.

Valuuttakurssipoliittisessa keskustelussa nostettiin erityisesti esille devalvaation inflaatiota kiihdyttävät vaikutukset (ks. esimerkiksi Leppänen 1982a). Näillä perusteluilla ei ollut kuitenkaan mainittavampaa vaikutusta käytännön talouspolitiikkaan 1980-luvun alussa. Markka devalvoitiin 6. lokakuuta 1982 4,3 prosenttia ja viisi päivää myöhemmin lisää 6,7 prosenttia.

Syksyn 1982 devalvaatoratkaisujen taustalla oli Ruotsin uuden Olof Palmén johtaman hallituksen päätös toteuttaa toimikautensa alkajaisiksi kruunun suurdevalvaatio. Jo huhut kruunun mahdollisesta devalvoinnista supistivat myös Suomen valuuttavarantoa. Suomi ennakoi Ruotsin ”rosvodevalvaatiota” (kuten jotkut päättäjät sitä Suomessa silloin nimittivät), joskin pienemmällä prosentilla. Devalvaatiopäätöksiä tehtäessä samanaikaisesti alennettiin teollisuuden kone- ja laiteinvestointien liikevaihtoveroa, jolloin devalvaatioprosentti voitiin pitää alhaisempana. Suomen Pankki uhkasi hallitusta 10 prosentin lisädevalvaatiolla, korkokannan kahden prosenttiyksikön nostolla ja rahapolitiikan yleisellä kiristyksellä ellei

valuuttakurssiratkaisuja tueta kone- ja laiteinvestointien liikevaihtoveron kevennyksellä.

Syksyn 1982 devalvaatioiden hyöty valui pääosin inflaation kiihtymiseen. Vuonna 1983 hintojen nousu Suomessa oli kilpailijamaita selvästi nopeampaa. Jo saman vuoden syyskuussa maassamme virisi jälleen devalvaatio-odotukset. Sillä kertaa valuuttakeinottelu hiipui Suomen Pankin nostettua päiväluottokorkoa 18 prosenttiin.

Kamppailu devalvaatiosta ei kuitenkaan loppunut. Vuosina 1984–1985 valuuttamarkkinoilla oli jonkinasteista hermostumista, joka voimistui vuoden 1986 alussa. Alkuvuonna taloudelliset näkymät olivat heikohkot, työmarkkinoilla oli koettu lakkoaalto, vienti ei vetänyt ja tapahtui valuuttapakoa. Devalvaatiolobbareiden kuoro alkoi viritellä tuttua lauluaan. Norja devalvoi 11.5.1986. Suomi teki minidevalvaation neljä päivää myöhemmin (1,6 prosenttia), mikä oli vastoin Suomen Pankin aikaisempia vakuutteluja. Pankki kuitenkin ryhdistäytyi tämän jälkeen pitämään kiinni markan arvosta. Elokuussa 1986 päiväluottokoron annettiin nousta 40 prosenttiin. Vähitellen markkinat rauhoittuivat ja devalvaatio vältettiin.

Vuoden 1986 ratkaisujen jälkeen valuuttamarkkinoilla oli muutama rauhallinen vuosi. Elinkeinoelämänkin piirissä asenteet devalvaation hyödyllisyydestä hajosivat. Devalvaatio oli edelleen metsäteollisuuden intresseissä, mutta metalliteollisuus ja tietointensiiviset konepaja- ja teknologiateollisuusyritykset, joilla oli suuri tuontipanos, saattoivat kärsiä devalvaatiosta. Palveluelinkeinojen piirissä devalvaatiota vastustettiin selvästi.

Myös ekonomistien keskuudessa voimistui näkemys siitä, että devalvaatio on liian yleinen keino yhden toimialan eli metsäteollisuuden ongelmien hoidossa. Samoin oli tarpeen aiempaa vakavammin ottaa huomioon kansainvälisen kehityksen asettamat raamit, jossa vakaat rahaolot ja talouden rakenteelliset uudistukset olivat entistä keskeisempiä.

Suomen Pankin valuuttakurssipoliittinen linja säilyi horjuvana koko 1980-luvun. Kiinteän valuuttakurssin tavoitteesta luopumista merkitsi myös markan revalvaatio maaliskuussa 1989 noin neljällä

prosentilla. Tämä lisäsi epävarmuutta valuuttakurssipoliittisesta linjasta, olihan julkisuudessa aiemmin sitouduttu vakaan markan tavoitteeseen. Suomen Pankissa muodostui vuoden 1986 onnistuneen devalvaation torjunnan myötä kenties usko siihen, että pankki pystyy estämään devalvaation missä tilanteessa tahansa, välittämättä siitä mitä seurauksia kireästä devalvaation vastaisesta politiikasta on taloudelliselle aktiviteetille ja työllisyydelle.

Suomessa ei myöskään sisäistetty 1980-luvulla sitä, millaisia ratkaisuja vakaan valuutan linja edellyttää työmarkkina- ja finanssipoliitikalta. Palkkasopimuksissa jatkettiin korkean inflaation tiellä, ja julkista sektoria laajennettiin jatkuvasti säilyttämällä sille lisävastuita hyvinvointiyhteiskunnan laajentamisen seurauksena.

Kolumni uran varrelta

Kirjoitin 1970-luvun loppupuolella ja 1980-luvun alussa lukuisia kolumneja matalan inflaation ja vakaiden rahaolojen siunauksellisuudesta. Vuosina 1977 ja 1978 tehtyjen korjaustoimien eväät syötiin pikavauhtia ja kriisin jälkihoito lyötiin laimin. Hallitukset ja työmarkkinajärjestöt eivät halunneet taistella vakaiden rahaolojen puolesta. Esimerkiksi vuonna 1982 toteutettuihin yhteensä noin 10 prosentin devalvaatioihin ei liittynyt mainittavia vakautusratkaisuja työmarkkinoilla. Varoitukseni tällöin (1983) lähivuosina edessä olevista vaikeuksista olivat hieman ennenaikaisia. Ne rysähtivät talouteen vasta kuuden–seitsemän vuoden kuluttua. Esitin kriittisiä huomioita myös Suomen Pankin löysää politiikkaa kohtaan, johon sillä oli pankkivaltuusmiesten poliittinen tuki.

Perusasiat taas kantapään kautta

Insinööriutiset 19.8.1983

Suomen talous on viime vuosina selvinnyt muihin maihin verrattuna hyvin. Maamme menestykselle on vuodatettu ylistystä yli kohtuuden.

Kehuja kuunnellessa tosiasiat unohtuvat. Suomi ei ole muodostanut eikä tule muodostamaan pitemmällä aikavälillä poikkeusta muista eurooppalaisista maista. Meillä menee joskus hyvin ja joskus vähemmän hyvin. Viime vuosina muissa maissa on ollut hidas kasvu, korkea työttömyys ja

alhainen inflaatio. Meillä on vastaavasti ollut siedettävä työttömyys ja korkea inflaatio. Taloudellista kasvua on pidetty yllä julkisen velan lisäyksen ja löysän rahapolitiikan avulla.

Suomessa odotukset ihmeestä ovat vielä korkealla. Messias-Manu tulee, taltuttaa inflaation ja pelastaa kansan.

Vuosina 1976–1978 hankitut eväät on syöty jo ajat sitten loppuun. Vuodesta 1979 lähtien vakiintuneen löysän raha- ja finanssipolitiikan avulla ei ole voitu tehdä vahvaa markkaa. Tämän osoitti selvästi viimeisyksinen devalvaatio. Kun yrityksillä oli rahaa mitä tuhata, supistui valuuttavaro.

Suomessa on aiemmin devalvaatioiden jälkeen yleensä vakautettu. Palkkojen ja kotimaisten hintojen nousu on pyritty pitämään vähäisenä, jotta kilpailukykyä ja kannattavuutta saataisiin parannetuksi mahdollisimman hyvin. Lokakuussa 1982 suoritettua noin 10 prosentin devalvaatiota ei seurannut minkäänlaista vakautusta. Näyttää siltä, että devalvaatiohyöty syödään nopeasti muita maita korkeampana inflaationa. Ennusteiden mukaan inflaatio OECD-maissa on vuonna 1983 keskimäärin hieman alle 6 %, mutta Suomessa noin 10 %.

Tulonjaon ja taloudellisen kasvun näkökulmasta viimeisyksinen devalvaatio oli hyödytön. Lyhyellä aikavälillä kevyen rahapolitiikan mahdollistaman keinottelun vuoksi se oli kuitenkin välttämätön. Suomen Pankin johtokunnan olisikin pitänyt jo aikoja sitten kaivaa esille pankin ohjesäännön ensimmäinen pykälä: "Suomen Pankin tehtävänä on Suomen rahalaitoksen pitäminen vakavalla ja turvallisella kannalla." Tämä sisältää selvän ohjeen siitä, että rahan tulee säilyttää arvonsa. Suomen Pankki ei voi vetäytyä inflaatiovastuusta muka epäonnistuneen tulo- tai finanssipolitiikan taakse.

Kevyt raha- ja finanssipolitiikka on saattanut lyhyellä aikavälillä tukea työllisyyttä. On kuitenkin virheellistä kuvitella, että korkea inflaatio ja hyvä työllisyys voisivat pysyvästi vallita samanaikaisesti. Pelkään pahoin, ettei työmarkkinoilla, maataloudessa ja erityisesti metsäsektorissa tilannetta nähdä riittävän vakavana. Esimerkiksi metsänomistajat ja myös metsäteollisuus elävät inflaatio- ja devalvaatiokierteen luomassa keinottelun ilmapiiressä.

Samoin ammattiyhdistysliikkeessä harrastus inflaationtorjuntaan on vähäistä. Sielläkin devalvaatio nähdään helppona ulospääsytienä kilpailukykyumpikujasta. On mielenkiintoista nähdä, mitkä puolueet ovat jatkossa toteuttamassa inflaatio-devalvaatiopolitiikkaa. Kestääkö homma hajomatta?

Suomi ei voi edetä jatkuvien korkean inflaation, devalvaatioiden, vaihtotasealijäämien ja kasvavien julkisen talouden alijäämien luomaa tietä. Johonkin on laitettava raja. Kun inflaatiota ei saada talttumaan hyvällä puheella, on Suomella edessä lähivuosina kireän raha- ja finanssipolitiikan avulla toteutettu tiukka kysynnänsäätely. Muita vaihtoehtoja ei ole.

Kotimainen kysyntä veti, vientikapasiteetti rapautui

Suomen pyrkimykset kuroa umpeen kilpailijoiden etumatkaa edellyttivät nopeaa viennin kasvua ja viennin vaatimaa kilpailukykyistä teollista perustaa sekä korkeaa investointiastetta. Samanaikaisesti kasvoivat hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen myötä myös julkisen ja yksityisen kulutuksen lisäämispaineet. Näiden rahoittamiseksi omat säästöt eivät useinkaan riittäneet, joten ulkomaisia säästö-
pääomia lainattiin säännöllisesti.

Ajoittaisesta ulkomaisesta velkaantumisesta huolimatta ulkomaankaupan tasapainon ja ulkomaisen velkaantumisen tulee pitkällä aikavälillä olla hallinnassa. On itsestään selvää, että hintakilpailukyvyyn ja reaalisen kilpailukyvyyn oli oltava riittävä pitämään vientituotanto kannattavana.

Oman valuutan oloissa vapaiden pääomaliikkeiden ja kiinteän valuuttakurssin vallitessa kotimainen korkotaso riippuu kansainvälisestä korkotasosta. Makrotaloudellinen tasapaino on verrattain herkkä ulkomaankaupan ja julkisen talouden alijäämän ja velkaantumisen sekä niihin liittyvien odotusten suhteen.

Suomessa 1980-luvun jälkipuoliskolla ulkomaiset pääomaliikkeet ja kotimaan rahoitusmarkkinat olivat suhteellisen vapaat ja valuuttakurssi pyrittiin pitämään verrattain kiinteänä. Kun usko valuuttakurssin vakauteen oli vielä hyvä ja kotimainen korkotaso ylitti selvästi kansainvälisen korkotason, seurauksena oli lähinnä

pankkien harjoittama voimakas pääoman tuonti, mikä puolestaan johti kotimaisen luotonannon nopeaan kasvuun. Luottojen valuuttariskiä ei otettu huomioon. Luottoekspansio ylikuumensi kotimaista kysyntää ja taloudellista aktiviteettia, joka lepäsi yhä enemmän kotimaisen kysynnän varassa. Julkinen ja yksityinen kulutus sekä asuntoinvestoinnit toimivat kasvun moottoreina. Oli selvää, ettei tällainen kehityspolku ollut entistä globaalimman ulkoisen toimintaympäristön oloissa pitemmällä aikavälillä kestävä.

Vaikka Suomen taloudellinen kasvu oli 1980-luvulla lähes prosenttiyksikön nopeampi kuin keskimäärin Länsi-Euroopassa, kulutuksen varaan perustuva kasvun rakenne ei kuitenkaan ollut kestävä. Suomessa viennin kumulatiivinen lisäys oli esimerkiksi vuosina 1984–1990 lähes 20 prosenttia hitaampaa kuin eurooppalaisissa markkinatalousmaissa keskimäärin. Julkinen kulutus kohosi vastaavana aikana kumulatiivisesti 12 prosenttia enemmän kuin vertailumaissa. Yksityisen kulutuksen kasvu oli meillä muutaman prosenttiyksikön nopeampi kuin eurooppalaisissa OECD-maissa. Vastavaanlainen kehitys ilmenee myös kotimaan huoltotaselukuja vertaamalla. Kun vienti kasvoi vuosina 1980–1990 kumulatiivisesti 25 prosenttia, yksityinen ja julkinen kulutus kohosivat vastaavana aikana 40 prosenttia.

Pohjoismaiden esimerkkien mukaan myös Suomessa ryhdyttiin 1970-luvun alkupuolella rakentamaan systemaattisesti julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen avulla hyvinvointiyhteiskuntaa. Merkittävimpiä uudistuksia olivat peruskoulun luominen, terveyspalvelujen uudistaminen kansanterveystalouden avulla sekä alueellisen korkeakouluverkoston rakentaminen.

Muissa eurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa julkisen sektorin laajentumista jarruteltiin 1980-luvulla. Alankomaat vuosikymmenen alussa sekä Tanska ja Irlanti vuosikymmenen puolivälissä ovat selvimpiä esimerkkejä maista, joissa hyvinvointivaltion laajentaminen pysäytettiin. Samalla tehtiin rakenteellisia uudistuksia, joilla parannettiin työllistymisen edellytyksiä ilman julkisten menojen mainittavaa lisäystä.

Suomessa jatkettiin 1980-luvulla hyvinvointivaltion laajentamista entiseen malliin, vaikka rahoituspohja rapautui avoimen sektorin heikon kasvun myötä. Suomessa keskityttiin tällöin erityisesti tulonsiirtojen lisäämiseen. Esimerkkejä ovat kolmessa vaiheessa toteutettu kansaneläkeuudistus, sosiaalietujen verouudistus, työttömyysturvauudistus ja sen parannukset vuosikymmenen jälkipuoliskolla, vanhempainrahan pidennys, kotihoitotuen laajennus, hammashoidon laajennus, lapsilisien korotus, työttömyyspäivärahan maksuaikojen pidennykset, työttömyysturvan etuuksien korotukset ja aikuiskoulutuksen kehittäminen.

Rahoitusmarkkinat liberalisoitiin vaivihkaa

Luotonannon voimakas kasvu 1980-luvun jälkipuoliskolla oli keskeinen syy 1990-luvun lamaan. Luotonannon paisumisen taustalla oli epäonnistunut siirtyminen säännöstellyistä rahoitusmarkkinoista markkinaohjautuvaan järjestelmään. Hallitus ja eduskunta, pankit sekä luotonottajat, yritykset ja kotitaloudet eivät tiedostaneet tähän perustavalaatuiseen muutokseen sisältyviä riskejä ja muutoksen vaatimia uusia talouspolitiikan pelisääntöjä.

Rahoitusmarkkinoiden liberalisointi eli siirtyminen säännöstelystä markkinaohjaukseen oli välttämätöntä, jos Suomi halusi olla mukana kansainvälisessä integraatiossa. Säännöstelyn purkamista edellyttivät säästö pääomien tehokkaampi kohdentaminen sekä teknologian kehitys ja yritysten globalisoituminen. Säännöstelyn kiertäminen oli uudessa tilanteessa helppoa. Myös Euroopan yhdentymisen keskeisenä tavoitteena oli tavaroiden, palvelujen, pääomien ja työvoiman vapaa liikkuminen maasta toiseen.

Suomessa säännöstelyn purkamisen lähtökohtana oli 1970-luvun puolivälissä päiväluottomarkkinoiden perustaminen, jonka avulla luotiin markkinat markkinarahalle (ks. Kuusterä ja Tarkka 2012). Välietappeja olivat valuuttojen termiinimarkkinoiden vapauttaminen (1980), pankkien antolainauksen keskikorkosäätelyn purkaminen (1983–1986), yritysten pitkäaikaisen ulkomaisen lainanoton vapauttaminen (1986–1987), keskuspankkirahoitusjärjestelmän

uudistus (1987), yritysten ja kuntien ulkomaisten sijoitusten vapauttaminen (1988), kotitalouksien ulkomaisten sijoitusten vapauttaminen (1990), markkinajoukkolainojen kaupan salliminen ulkomaalaisten kanssa sekä lyhytaikaisten pääomaliikkeiden ja kotitalouksien ulkomaisten luottojen vapauttaminen (1991). Päätepisteenä oli vuonna 1993 toteutettu ulkomaalaisten osakeomistuksen rajoitusten poistaminen suomalaisissa yrityksissä.

Rahoitusmarkkinoiden säätelyn purkaminen toteutettiin varsin pitkän ajan kuluessa jarrutellen ja välttämättömyyden pakosta kun pankit keksivät uusien välineiden avulla keinoja kiertää jäljellä olevaa säännöstelyä. Erityisesti 1980-luvun puolivälissä toteutettu antolainauskorkojen säännöstelyn purkaminen ja yritysten pitkäaikaisen ulkomaisen lainanoton salliminen loivat mahdollisuuden hankkia ulkomailta rahoitusta alemmalla korolla. Tämä loi Suomen talouteen runsaasti likviditeettiä, jonka avulla pankit siirtyivät palvelukilpailusta luottokilpailuun pyrkimällä kasvattamaan markkinaosuuksia luotonannon avulla. Luotonannon lisäyksellä rahoitettiin myös inflatorisia palkkaratkaisuja, jotka rapauttivat talouden hintakilpailukykyä.

Tällaisessa tilanteessa luotonantoon liittyvien riskien arviointi jäi sivuseikaksi. Lisääntynyt luottoraha käytettiin asuntojen, kiinteistöjen ja kestokulutustavaroiden hankintaan, osakesijoitusten rahoittamiseen sekä toteuttamaan sellaisia tehottomia investointeja, jotka kireämmän rahoitusmarkkinatilanteen vallitessa eivät olisi tulleet kysymykseen.

Rahoitusmarkkinoiden säätelyn purkamisella kylvettiin monta miinaa, joiden laukeaminen johti lamaan tai jotka laukesivat laman aikana. Ensiksikin, vapaat pääomaliikkeet, rahapolitiikan itsenäisyys ja kiinteä valuuttakurssi eivät voi toteutua yhtäaikaisesti. Vain kaksi näistä kolmesta tavoitteesta voidaan toteuttaa samanaikaisesti. Kun devalvaatio-odotusten voimistuessa kiinteästä kurssista pyrittiin pitämään kiinni, korkotaso nousi. Vahvasti yliarvostettu markka ja korkea korkotaso olivat myrkkyä talouden aktiviteetille. Kun valuuttaluottojen kurssiriskit realisoituivat markan arvon heikkene-

misen myötä, seurauksena oli yrityksille ylivoimaisia korkokustannuksia ja konkursseja.

Toiseksi, säännöstelyn purkamiseen olisi tullut liittää verotuksen muutoksia, ennen kaikkea lainakorkojen verovähennysoikeuden poistaminen, talletuskorkojen saattaminen verolliseksi sekä asuntotulon verollisuus. Näillä veromuutoksilla olisi voitu ainakin hillitä velkaantumishalukkuutta. Poliittisen vastustuksen vuoksi tällaisia verotuksen muutoksia ei pystytty toteuttamaan.

Kolmanneksi, läpikäymistäni laman taustatekijöitä koskeneista SITRA:n (1996) haastatteluista tulee selvästi esille, ettei yksikään hallitus tehnyt periaatepäätöstä säännöstelyn purkamisesta. Asia poltti politiikkojen näppejä ja he siirsivätkin kysymyksen ”teknisenä ongelmana” Suomen Pankin hoidettavaksi. Pankkivaltuusmiehet, joilla oli periaatteessa poliittinen vastuu, toimivat asiassa hyvin varovaisesti, tapaus kerrallaan ilman pitemmän ajan strategista suunnitelmaa. Säännöstelyn purkamisen vaikutuksista ja sen vaatimasta käyttäytymismuutoksista taloudenpidossa keskusteltiin politiikan ja työmarkkinoiden piirissä ja myös ekonomistien keskuudessa hyvin vähän.

Talouspolitiikan valmistelukoneisto nukkui. Rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen yhteyteen liittyneiden ongelmien vaikeus tiedostettiin vasta silloin kun mitään ei ollut enää tehtävissä. Jäljellä jäi vain veronmaksajien rahoittama pahimpien roskien siivous 1990-luvulla vielä suuremman romahduksen välttämiseksi.

Vaihtotasealijäämä syvenee

Talouspolitiikassa pyrittiin 1980-alusta lähtien toteuttamaan vakaan markan politiikkaa. Markan ulkoinen arvo naulattiin tärkeimpien valuuttojen määrittämän valuuttakorin arvoon, johon muun taloudenpidon tuli sopeutua. Suomen Pankin pyrkimyksenä toisaalta oli toteuttaa joustavaa valuuttakurssipolitiikkaa. Sen mukaan laajennettiin valuuttaputkea, jonka sisällä valuuttakurssi voisi liikkua joustavasti. Valuuttakurssipolitiikka oli kuitenkin ”toispuoleista” eli lähinnä devalvointia: markka devalvoitiin 1970- ja 1980-luvulla use-

aan kertaan. Maaliskuussa 1989 Suomen Pankki lopullisesti irtautui vakaan valuutan periaatteesta, kun markan ulkoista arvoa nostettiin noin neljä prosenttia.

Koko 1980-luvun Suomessa oli vallinnut hyvän olon tunne: talous kasvoi nopeammin kuin kilpailijamaissa. Vähät siitä, vaikka inflaatio oli muiden maiden inflaatiota voimakkaampi ja vaihtotaseen alijäämä syvenevä. Mihinkään huoleen ei nähty olevan aiheutta, koska tuotanto kasvoi vuosina 1987–1989 keskimäärin viisi prosenttia vuodessa ja työttömyysaste oli erittäin matala: ei pilata kansan hyvää mieltä, pääseehän se ensimmäisen kerran kunnolla nauttimaan kulutuksen iloista. Vielä 1980-lopulla Suomea kutsuttiin Pohjolan Japaniksi, joka silloin vielä oli eurooppalaisille esimerkkiä. Toisin sanoen Suomea verrattiin kansantalouteen, joka myös oli ajautumassa pitkäaikaiseen kriisiin.

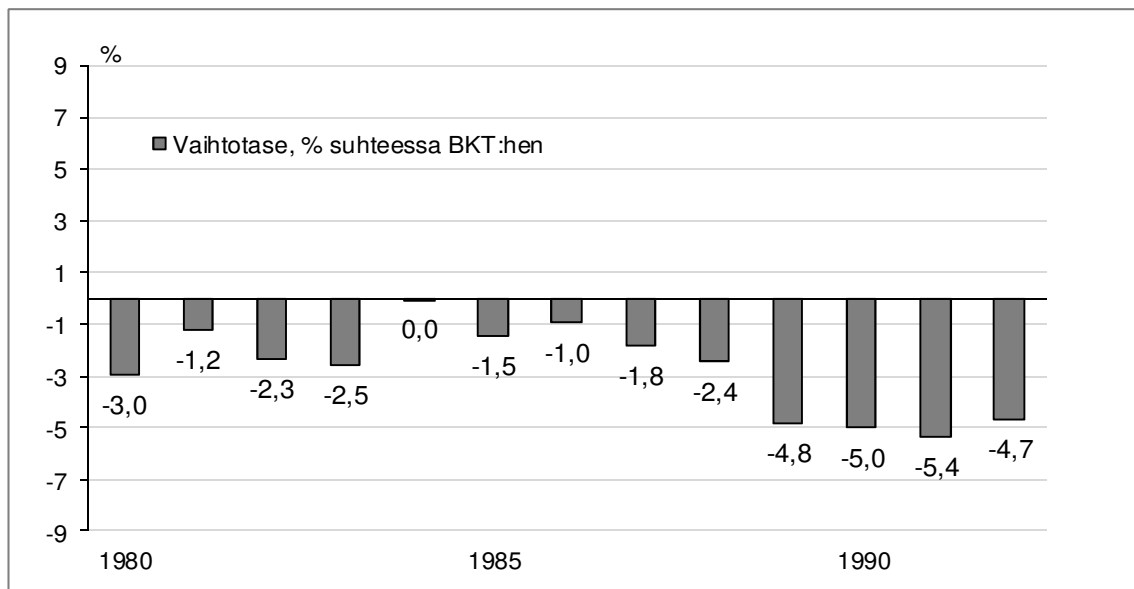
Talouspolitiikan kommentoijat esittivät silloin tällöin epäilyjä erityisesti luotonannon voimakkaan kasvun synnyttämän kulutuksen ja asuntojen kysynnän ylikuumenemisen takia. Näillä puheilla ei ollut talouspolitiikkaan mitään vaikutusta. Yleinen mielipide poliitikkojen ja kansalaisten keskuudessa kuitenkin oli, että ”kun kerrankin menee hyvin, niin menköön”.

Joitakin varoituksia esitettiin 1980-luvun lopulla siitä, että vaihtotaseen alijäämän kasvu ja hintakilpailukyvyyn heikkeneminen johtavat Suomen talouden vaikeuksiin. Talousneuvosto päättikin kokouksessaan 20. joulukuuta 1988, että pääsihteerin johdolla laaditaan selvitys, jossa kartoitetaan vaihtotaseen kasvavan alijäämän syyt sekä esitetään tämän pohjalta toimenpiteitä, joiden avulla maan ulkomainen velkaantumisen saadaan pidetyksi hallinnassa. Toimin tällöin Talousneuvoston pääsihteerinä, ja saamaani tehtävää varten kokosin tutkimuslaitosten asiantuntijoista työryhmän, joka sai 15.3.1989 valmiiksi asiaa koskeneen raportin (Talousneuvoston sihteeristö 1989).

Vaihtotaseraportti oli yhteenveto 1980-luvun kehityksestä. Muistiossa korostettiin, että 1980-luvun jälkipuoliskolla teollisuuden tuotantokapasiteetti oli riittämätön sekä kotimaisen kysynnän

että vientikysynnän samanaikaiseen tyydyttämiseen. Luottoekspan- sion vauhdittama kotimaisen kysynnän nopea kasvu veti vientituo- tantoa kotimaiseen käyttöön. Kansainvälisen kysynnän suotuisasta lisäyksestä huolimatta Suomen viennin volyyymi kasvoi hitaasti. Tuonti syrjäytti kotimaista tuotantoa. Heikentyneen hintakilpailu- kyvyn vuoksi viennin kasvu oli riittämätöntä vaihtotaseen tasapai- non näkökulmasta.

Tehdasteollisuuden hintakilpailukyky heikkeni 1980-luvulla huolimatta siitä, että työn tuottavuus nousi kilpailijamaita nope- ammin. Tuottavuuden kasvun avulla ei pystytty kompensoimaan palkkakustannusten kilpailijamaita nopeampaa kohoamista. Tilan- netta heikensi se, että ajoittain palkkajohtajana toimi kansainvälisel- tä kilpailulta suojattu suljettu sektori, jossa palkkojen nousua ei pystytty korvaamaan työn tuottavuutta kohottamalla. Työvoima- kustannusten kasvu siirrettiin hintoihin. Seuraava kuvio osoittaa Suomen vaihtotaseen alijäämäisyyden suuren kasvun 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa.



Suomen vaihtotase prosentteina suhteessa BKT:hen 1980–1992
(Lähde: Tilastokeskus, Suomi lukuina)

Yksityinen ja julkinen kulutus kasvoivat voimakkaasti. Kasvua ruokkivat suotuisat tulo- ja varallisuusodotukset, voimakas kulutusluottojen lisäys, velkaantumista suosiva verojärjestelmä sekä keskituloisten suurten ikäluokkien siirtyminen massakuluttajiksi. 1980-luvun jälkipuoliskon vaihtotaseongelma oli pääosin seurausta yksityisen ja julkisen kulutuksen voimakkaasta kasvusta, jota vauhditti rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen myötä tapahtunut luottoekspansio.

Vaihtotaseraportissa varoitettiin, että vaihtotaseen alijäämän kasvuvauhti johtaisi viimeistään vuonna 1991 alijäämään, joka olisi viisi prosenttia kansantuotteesta. Tämän suuruinen alijäämä on useissa pienissä markkinatalousmaissa ollut se raja, joka on aiheuttanut korkojen voimakkaan kasvun. Tällaiseen kehitykseen liittyvästä devalvaatiopaineesta ei raportissa voitu varoittaa, koska se olisi laukaissut jo vuoden 1989 alussa devalvaatiospekulaatiot.

Korostimme raportissa ulkomaisen velkaantumisen riskejä. Jos ulkoiset olosuhteet heikentyvät, kansantaloudelta vaadittaisiin tasapainoon pääsemiseksi sitä suurempaa sopeutumista ja sitä suurempia työttömyyskustannuksia, mitä korkeammaksi ulkomaisen velan annettaisiin nousta. Vaihtotaseen siedettävän alijäämän (kaksi prosenttia kansantuotteesta) saavuttamiseksi kauppataaseen ylijäämän tulisi olla runsaat kaksi prosenttia kansantuotteesta, eli runsaat kymmenesosa vientituloista. Kauppataaseen ylijäämän saavuttaminen olisi edellyttänyt kotimaisen kysynnän kasvun olennaista hidastumista, kysynnän rakenteen muuttamista kulutuksesta vientiin ja investointeihin sekä säästämisasteen kohoamista.

Esitimme kriisivaihtoehdon, jossa tasapainottomuudet kärjistyisivät korkeana korkotasona, konkurssina ja työttömyyden kohoamisena 8–10 prosenttiin. Tähän päädyttäisiin, ellei tasapainotamistoimiin ryhdyttäisi välittömästi. Tavoitevaihtoehdossa esitettiin toimenpideohjelma, joka johtaisi talouden pehmeämpään sopeutumiseen.



Talousneuvoston pääsihteeri Seppo Leppänen ja pääministeri Harri Holkeri ovat iskeneet silmänsä yksityiseen kulutukseen.

Hallitus tempoo väärää narua

HALLITUS AIKOO puuttua pääministeri Harri Holkerin mukaan vaihtotaseen vajeen kasvuun jo ennen elokuun budjettiriihtä. Holkerin sanavalintojen ja talousneuvoston sihteeristön raportin perusteella voi päätellä, että se valitsee tulilinjalleen kansantaloudellisen suureen, jota nimitetään yksityiseksi kulutukseksi. Holkeri kyselikin jo, onko kaikki kulutus tarpeellista.

Talousneuvoston sihteeristö suosittaa raportissaan pehmeää laskua vaihtotasealijäämän hoitamiseksi hallitusti. Mitään muuta vaihtoehtoa ei tietenkään voi olla. Yksikään poliittinen hallitus ei päästä maan taloutta sellaiseen syöksykierteeseen, jonka sihteeristö maalaa toiseksi vaihtoehdoksi, jos tilanteen vaatimia korjaustoimia ei tehdä.

Kauhukuva joukkotyöttömyydestä menee muutenkin propagandan puolelle. Vaihtotaseen vajeen kasvu on talouspolitiikan keskeinen ongelma, mutta tilanne ei ole kriittinen. Vajeen pääsy ei ole yksityinen kulutus, vaan yleinen taloudellinen toimeliaisuus. Se on ollut Suomessa jonkin aikaa kilpailijamaita korkeampi. Vajeen avulla on myös pystytty pitämään työllisyyskehitys hyvänä ja hoitamaan investointien rahoitusta edullisesti.

Vajeen kasvusta huolimatta vielä ei ole mitään tarvetta yksittäisiin korjaustoimenpiteisiin, kuten esimerkiksi palkansaajain työeläkemaksuun tai pisteveroihin. Liikevaihtoveron väliaikainen korotus revalvaation vastapainona riittää. Väliaikaisten verojen hyöty vajeen leikkaamisessa jäisi marginaaliseksi. Niillä kiinnitettäisiin vain huomio pois hallituksen ja Suomen Pankin virhearvioinneista, jotka ovat kiihdyttäneet omalta osaltaan kotimaista kysyntää ja inflaatiota sekä syventäneet vajetta.

Tavallisen kansalaisen rankaiseminen kulutuk-

sesta on helpoin ja näkyvin tapa tehdä nopeasti jotakin vaihtotaseongelmalle. Se olisi kuitenkin poliittisesti lyhytnäköistä ja todellisuudessa epäoikeudenmukaista. Se merkitsisi myös poikkeamista talousneuvoston sihteeristön järkevistä ehdotuksesta, että vajeen korjaustoimenpiteet valmistellaan "yhteistyön politiikan mukaisesti, koska se tarjoaa parhaat ja tasapainoisimmat tulokset".

Mitä yhteistyötä se on, jos hallitus päättää ylhäisessä yksinäisyydessään uusista veronkorotuksista? Sihteeristön raportille ei hurrattu talousneuvoston kokouksessa. Kuinka hallitus voi kuvitella menevänsä veronkorotusten jälkeen työmarkkinajärjestöjen eteen ja toivoa, että ne tekisivät sen talouspolitiikkaa tukevat maltilliset palkkaratkaisut? Jos hallitus suunnittelee tällaista, se tempoo väärää narua.

Vaihtotaseen vajetta koskevassa keskustelussa on aihetta pitää mielessä asioiden tärkeysjärjestys. Inflaationvastainen tiukka talouspolitiikka on tehokkain tapa hoitaa myös vaihtotaseongelmaa. Talouspolitiikka pääsi repsahtamaan hallitukselta viime vuonna ja sama vaara uhkaa nytkin. Veronkorotuksia tärkeämpää on, että hallitus palauttaisi ensimmäiseksi luottamuksen talouspolitiikkaansa. Sillä on oivallinen tilaisuus näyttää esimerkkiä finanssi- ja asuntopolitiikassa.

Hallitus voi myös auttaa veropolitiikalla maltillisia työmarkkinaratkaisuja talvella. Säästämishalukkuuden lisäämisessä ovat kiihokkeet veronkorotuksia tehokkaampia. Kun tähän linjaukseen yhdistetään konsensushenkisesti toteutettava liikevaihtoverojärjestelmän uudistus, niin vaihtotaseen vajeen kanssa on mahdollista elää ja tulla toimeen.

Helsingin Sanomien pääkirjoitus 30.3.1989 (Päivälehden arkisto)

Joku työryhmän jäsenistä vuodatti alustavia raporttiluonnoksia Helsingin Sanomille, ja raportista syntyi julkisuudessa vilkas keskustelu jo ennen sen valmistumista. Erityisesti kriisivaihtoehtoa pidettiin mahdottomana kauhukuvana, jollaista Suomessa ei missään tilanteessa voi toteutua (Leppänen 2014).

Keskustelu Talousneuvoston kokouksessa 28. maaliskuuta 1989 noudatteli samoja linjoja. Yleissävynä oli hyvin kielteinen näkemys raportin sisällöstä. Raporttia pidettiin täysin epärealistisena: Suomi ei voi eikä sen anneta joutua raportissa kuvattuun kriisivaihtoehtoon. Raporttia pidettiin liioittelevana kauhumaalailuna ja tutkijoiden sormiharjoitteluna. Ehdotettuja toimia pidettiin liian rajuina eikä niitä nähty tarpeelliseksi toteuttaa. Keskustelu tiedotusvälineissä raportin julkistamisen jälkeen noudatteli Helsingin Sanomien omaksumaa vähättelevää näkemystä. Lehden mukaan tilanne on hallinnassa eivätkä kuluttajat ole millään tavoin syyäitä ylikysyntään.

Jälkikäteen arvioitaessa jopa raportin kriisivaihtoehto ja sen korjaamiseksi esitetyt toimet olivat liian lieviä. Tilanne kehittyi myös ulkoisten pulmien ja kotimaisten virheratkaisujen takia vaikeammaksi mitä raportin kriisivaihtoehdossa arvioitiin. Ongelmat olivat todellisuudessa monin verroin syvempiä. Korkea korkotaso devalvaation estämiseksi, markan arvon syöksy devalvaation ja kellutuksen jälkeen vuosina 1991 ja 1992, valuuttamääräisten lainojen synnyttämän velkadeflaation syvyys, Neuvostoliiton kanssa käytävän kaupan romahdus, markkinatalousmaiden hidas kasvu 1990-luvun alussa ja Suomen pankkijärjestelmän ottamien riskien suuruus olivat vuoden 1989 alussa kaikissa arvioissa ennakoimattomia. On muistutettava, että raportissa esitettyä, jälkikäteen arvioituna hampaatonta kriisivaihtoehtoa pidettiin vuoden 1989 alussa täysin mahdottomana.

Mikäli kriisin syvyyttä olisi haluttu lieventää, kotimaisen kulutuskysynnän jarruttaminen eli kotitalouksien tulonkäytön supistaminen olisi edellyttänyt tulonmuodostuksen leikkaamista. Tämä olisi vaatinut jo vuonna 1989 kotitalouksien kulutus- ja tuloverojen

nostamista, julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen supistamista, palkankorotuksista luopumista ja mahdollisesti palkkojen alentamista, yritysverotuksen keventämistä, yritysten välillisten työvoimakustannusten alentamista ja muita vastaavia toimia. Näillä olisi 1990-luvun alussa lievennetty markan arvon syöksyä, velkadeflaation voimakkuutta, konkurssiaaltoa sekä tuotannon supistumista ja työttömyyden kohoamista. Minkäänlaista poliittista voimaa näin ”raakoihin” (kuten SAK:n toinen puheenjohtaja Aarno Aitamurto ehdotuksia luonnehti) toimiin ei 1980-luvun lopulla ollut löydettävissä. Kansakunnan kriisitietoisuus oli tällöin vielä olematon.

Omat väärinarvioinnit 1990-luvun kriisin taustalla syvensivät lamaa

Maaliskuussa 1989 julkistetun vaihtotaseraportin synnyttämä keskustelu Suomen taloutta uhkaavasta lamasta vaimeni ennen pitkää. Hallitus ja työmarkkinajärjestöt eivät tehneet mitään merkittävää tasapainottomuuden korjaamiseksi. Sekin mitä tehtiin lisäsi talouden epätasapainoa, kuten valtion löysä talousarvio vuodelle 1991. Vuoden 1990 alussa solmitussa ns. Kallion tulopoliittisessa sopimuksessa reaaliansioiden kasvutavoite vuosille 1990–1991 oli 4,5 prosenttia. Kansantuote kuitenkin tuona aikana laski seitsemän prosenttia.

Poliittisesti heikko hallitus antoi vuosina 1989–1990 talouden ajautua kriisiin ilman minkäänlaisia jarruja. Hallitus ilmeisesti odotti ongelmia korjaavan ihmeen ilmestymistä. Mitä pidemmälle aika kului, sitä selvemmin talouspolitiikasta jotakin ymmärtävät vakuuttuivat, että edessä ovat todella vaikeat ajat.

Kiista markan arvosta syvensi kriisiä

Harri Holkerin hallitus ei voinut tunnustaa suosion menettämisen pelossa julkisesti tosiasioita. Pyrittiin pitämään yllä ”valtakunnassa kaikki hyvin” -mielialaa. Kriisiytyvä talous ajelehti kohti markki-

noiden sanelemaa pakkosopeutumista. Korjaustoimiin ryhdyttiin vasta silloin, kun vaihtoehtona oli katastrofi ja sen jälkien korjaus. Opposition roolina oli luonnollisesti todistella toteutetun politiikan virheellisyys. Taloudellinen kasvu pysähtyi jo vuonna 1990 ja kääntyi kolmena seuraavana vuonna yhteensä 11 prosentin pudotukseen. Työttömyys nousi jyrkästi ja alkoi laskea vasta sen jälkeen kun aktiiviteetin elpyminen ulottui kotimarkkinatuotantoon vuoden 1994 puolivälistä lähtien.

Maaliskuussa 1991 pidettyjen eduskuntavaalien jälkeen muodostettiin Esko Ahon johtama porvarihallitus, joka ensitöikseen joutui ikävien talouspoliittisten ratkaisujen eteen. Kriisin ensivaiheessa keskeinen kiistakysymys oli se, tuleeko markan ulkoinen arvo säilyttää vakaana vai onko markka devalvoitava tai ainakin laskettava maaliskuussa 1989 toteutettua neljän prosentin revalvaatiota edeltäneelle tasolle. Mielenkiintoisissa kysymyksissä poikkesivat vahvasti niin poliitikkojen, asiantuntijoiden kuin eri instituutioidenkin välillä.

Suomen Pankki voitti ensimmäisen taistelun. Pankin ajamaa vakaan markan tavoitetta tuettiin kytkemällä kesäkuussa 1991 markan arvo ecuun ilman revalvaatiokorjausta. Tätä pidettiin erityisesti vientiteollisuudessa virheratkaisuna, koska markan kurssi oli yliarvostettu teollisuuden kilpailukyvyn näkökulmasta.

Itse olin 1970-luvun puolivälistä lähtien arvostellut raporteissani ja kirjoituksissani maassamme harjoitettua devalvaatiopolitiikkaa. Taloudellisen tilanteen ajauduttua vuonna 1991 umpikujaan katsoin, ettei devalvaatio ole vältettävissä. Yliarvostetun markan ja korkean koron avulla toteutettu tasapainotus olisi tuottanut vielä suurempaa ja pitempiaikaisempaa tuhoa kuin pakkodevalvaatio. Talousneuvoston pääsihteerinä en voinut kuitenkaan julkisesti suositella devalvaatiota.

Kesän 1991 aikana luottamus markan kurssia kohtaan heikkeni voimakkaasti. Korkotason kohoamisesta huolimatta valuuttaa virtasi maasta runsaasti. Valuuttavaranto uhkasi kuivua kokonaan.

Pääministeri Ahon pyynnöstä pankinjohtaja Kalevi Sorsa oli lokakuun lopulla yhteydessä työmarkkinajärjestöihin selvittääkseen

mahdollisuutta alentaa työvoimakustannuksia nimellisesti ja sen avulla välttää devalvaatio. Sorsan ehdotuksessa nimellispalkkoja olisi alennettu kolme prosenttia ja yrityksiltä olisi siirretty työntekijöiden kannettavaksi neljä prosenttiyksikköä sosiaalivakuutusmaksuja. SAK hyväksyi esityksen, mutta järjestön keskeiset liitot, Metalliliitto ja Paperiliitto etunenässä, kieltäytyivät hyväksymästä Sorsan ehdotusta. Kun se kaatui, markan ulkoista vaihtokurssia ei enää ollut mahdollista ylläpitää. Talouden korjausprosessi lähti liikkeelle kun markka devalvoitiin 12,3 prosenttia 15. marraskuuta 1991.

Heti devalvaation jälkeen 28. marraskuuta 1991 solmittiin ajanjakson 1.3.1992–31.10.1993 kattava tulopoliittinen sopimus (Ihalainen–Kahri-sopimus), jossa palkkoja ei korotettu lainkaan. Devalvaatio ja tulopoliittinen sopimus eivät kuitenkaan riittäneet vakuuttamaan markkinoita Suomen kyvystä hoitaa talous tasapainoon. Valtion menot kasvoivat jyrkästi ja verotulot romahtivat, jolloin valtiontalouden alijäämä ja valtion velka kohosivat hallitsemattomasti.

Esko Ahon hallituksella ei ollut vielä vuoden 1992 alkupuoliskolla uskottavaa suunnitelmaa katkaista julkisen talouden velkaantumiskierre. Huhtikuussa 1992 hallituksen tekemä päätös julkisten menojen hillitsemiseksi ei vielä riittänyt rauhoittamaan markkinoita, vaan valuuttojen ulosvirtaus jatkui. Tilanne oli kriittinen, koska valtion ulkomaisen velan saatavuus uhkasi loppua. Markka päästettiin kellumaan 8. syyskuuta 1992. Markan arvo heikkeni tämän jälkeen runsaan puolen vuoden aikana suhteessa ecuun noin 20 prosenttia.

Jälkipuheita: Jyri Raivion talouskeskustelukritiikki vuodelta 1992

Toimittaja Jyri Raivio kirjoitti Helsingin Sanomissa 20.9.1992 oheisen kolumnin, jossa hän arvioi varsin kriittisesti talouspoliittista keskustelua Suomessa ennen suurta lamaa.

Kumpi on parempi Föhri vai Korkmanni?

Keitä ovat Tanskanen, Honkapohja, Jääskeläinen, Holmström, Paunio, Koskela ja Haaparanta? Entä Korkman, Kukkonen, Santamäki-Vuori ja Vartia? Eivät he ole samanlaisia koko kansan nimiä kuin Koriseva tai Rätty tai Föhr. Silti hyvin moni kuuhuu aikaansa seuraava tietää, että he ovat taloustieteilijöitä eli ekonomisteja.

Tanskanen, Honkapohja... ovat korkeakoulujen professoreita, Korkman, Kukkonen... ovat valtion ja elinkeinoelämän tutkimuslaitosten ekonomisteja, jotka ovat tulleet tunnetuiksi lähinnä talousennusteiden yhteydessä. Kolme vuotta sitten heitä, etenkin professorieconomisteja, ei tuntenut kukaan muu kuin korkeintaan professorien omat oppilaat. Nyt he esiintyvät tv:ssä ja lehtien palstoilla ja esittävät usein kovin ristikkäisiä näkemyksiä siitä, kuinka talouskaos olisi hoidettava.

Mikseivät he tulleet yhtä näkyvästi esille kolme vuotta sitten? Silloin meitä olisi pitänyt neuvoa ja opastaa kaidalle tielle. Talousprofessorit pysyttelivät piilossa. He eivät joko osanneet varoittaa tai heidän varoittelunsa ei ylittänyt ns. julkisuuskyynnystä.

Viime vuosikymmenen lopun kulutusjuhlien ja hulvattoman velkaantumisen korvessa ekonomistijoukosta kuului vain yksi huutavan ääni. Se tuli silloisen Taloudellisen suunnittelukeskuksen Taskun, nykyisen Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen Vattin kakkosmiehen Seppo Leppäsen suusta.

Hänen johtamansa työryhmä tutki vaihtotaseen vajeen seurauksia ja laski kansantalouden kriisivaihtoehtoon. Sille naureskeltiin, mutta todellisuus oli sitäkin kauheampi.

"Talouspolitiikan linja" meni pieleen

Ennustajaekonomisteilla ei tosiaankaan ole mennyt hyvin. Kun Suomessa meni lujaa, talouden nousu ylitti ennusteet. Kun meillä nyt menee huonosti, kurjuus ylittää ennusteet.

Erittäin hyvä esimerkki tästä on valtionvarainministeriössä huhtikuussa 1991 laadittu asiakirja nimeltä Talouspolitiikan linja. Siihen oli kerätty paras saatavilla oleva tieto, jonka perusteella oli arvioitu lähivuosien talouskehitystä.

Asiakirjan mukaan bruttokansantuotteen piti laskea puoli prosenttia 1991 ja kääntyä 1,5 prosentin kasvuun 1992. Todellisuudessa bkt putosi 1991 jopa 6.5 prosenttia ja laskee vielä tänäkin vuonna 1,5 prosenttia.

Työttömyyden piti pahentua viiteen prosenttiin vuonna 1991 ja kohota vielä huolestuttavammaksi 5,5 prosentiksi 1992. Tosielämässä työttömyysaste 1991 oli 7,6 ja nousee tänä vuonna yli 12 prosentin. Vaihrotaseen vajeeksi ennustettiin 1991 ja 1992 noin 19:ää miljardia markkaa. Ennustusvuonna 1991 vaje oli 26,6 miljardia, tänä vuonna se on 18 miljardia.

Talouspolitiikan linja -paperissa laskettiin myös kymmenen prosentin devalvaation vaikutuksia kansantalouteen. Devalvaation ennustettiin lisäävän kansantuotetta, kiihdyttävän voimakkaasti teollisuuden investointeja, alentavan työttömyyttä ja parantavan selvästi vaihtotasetta. Nämäkin arviot menivät pahasti pieleen, kuten elämä marraskuun 12 prosentin devalvaation jälkeen on osoittanut. Kehitys on ollut lähes päinvastainen.

Talouden ennustaminen edes kohtuullisella tarkkuudella on ilmeisen mahdotonta maailmankylässä, jossa pääomien liikkeet ovat vapaita, markkinat käyttäytyvät täysin ennustamattomalla tavalla ja markkinavoimat selättävät keskuspankit ja hallitukset milloin vain.

Ennustamista vaikeuttaa sekin, että nykyisessä maailmassa talous vaikuttaa kaikkeen ja kaikki vaikuttaa talouteen. Ei ole

kohtuullista olettaa, että tanskaset ja pauniot olisivat osanneet ennustaa Neuvostoliiton romahduksen tai päättyneen viikon eurooppalaisen valuuttakaaoksen.

Korkmanin, Kukkosen, Vartain jne. povausvaikeudet ovat vakava yhteiskunnallinen ongelma. Luotettavien ennakoarvioiden puutteessa talouspolitiikan suunnittelu on erittäin vaikeaa.

Ekonomistien ongelmat eivät siis ilahduta ketään muita kuin ehkä meteorologeja. Jollei taloustiedettä olisi, säätiede olisi maailman epäeksaktein eli epätarkin tiede. Jollei Sixten Korkmania ja hänen ennustajakollegoitaan olisi, Juha Föhr tekisi maailman epätarkimmat ennusteet.

Jyri Raivio

Helsingin Sanomat 20.9.1992

Talousneuvosto ei ollut toimeton kriisin ratkaisussa

Vuonna 1991 ja vuoden 1992 alkupuolella myös Talousneuvostossa elettiin kriisitunnelmissa. Miltei jokaisessa kokouksessa käsiteltiin Suomen taloudellisen tilanteen heikkenemistä ja julkisen talouden kriisin syvenemistä. Hallituksella tai Suomen Pankilla ei kuitenkaan ollut ohjelmaa kriisistä ulospääsemiseksi. Suomen talous ajalehti ajopuuna kriisiin ilman uskottavaa julkisen talouden tasapainottamiseen tähtäävää toimintalinjaa.

Esko Ahon puheenjohtolla toiminut Talousneuvosto pyysi sihteeristöä laatimaan avoimen sektorin kilpailukyvystä asiantuntijaraportin, joka valmisteltiin johdollani 24. syyskuuta 1991 pidettyyn kokoukseen (Leppänen 1992). Raportti oli ensi sijassa tilanteen kartoitus, ei yksityiskohtaisia politiikkasuosituksia sisältänyt muistio. Siinä korostettiin, että avoimen sektorin 1980-luvulla jatkuvasti supistunut osuus ei ole Suomen ulkoisen tasapainon näkökulmasta kestävä. Vuoden 1991 alkupuoliskolla oli jo selvästi nähtävissä kriisin paheneminen: viennin voimakas aleneminen, kilpailijamaita olennaisesti nopeampi hinta- ja kustannustason nousu, teollisuuden kannattavuuden romahdus, kysynnän jyrkkä supistuminen asun-

tomarkkinoilla ja pankkien lisääntynyt ahdinko. Tässäkään muistiossa devalvaatiovaihtoehtoa ei tuotu esiin vaan siinä esitettiin, että tasapaino tulisi saada sisäisenä devalvaationa kustannustasoa alentamalla.

Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) esitti 13. maaliskuuta 1992 julkaistussa raportissaan, että Suomelta puuttuu strategia päästä kriisistä ulos. IMF:n mukaan tärkeää olisi vakaa valuuttakurssi ja länsiviennin kasvuun nojaava elpyminen. Lyhyet korot olisi saatava alemmaksi ja pankkijärjestelmä terveemmälle pohjalle.

Tärkeänä kysymyksenä IMF piti julkisen talouden tasapainotusta: oli laadittava ohjelma julkisen velkaantumisen kasvun katkaisemiseksi ja velkaantumisen supistamiseksi sekä uskottavat toimenpiteet ohjelman läpiviemiseksi käytännössä. Valuuttarahaston raportti ei kuitenkaan saanut hallitusta tekemään riittävän uskottavia tilanetta vakauttavia ratkaisuja. Hallitus teki kyllä vuoden 1992 alkupuolella periaatepäätöksiä julkisen sektorin tasapainotuksesta päättämättä kuitenkaan tarvittavan vahvoista konkreettisista korjaavista toimista.

Pääministeri Esko Aho esitti Talousneuvoston kokouksessa 12. kesäkuuta 1992, että sihteeristö valmistelisi neuvoston käyttöön vuonna 1989 tehtyyn vaihtotaseraporttiin verrattavan muistion talouden ajankohtaisista ongelmista ja niiden ratkaisulinjoista. Kun tein muistion pääministerin pyytämän raportin kysymyksenasetelusta sekä siitä, miten hanke valmistellaan, mielessäni oli edellä mainittu Kansainvälisen valuuttarahaston kehoitus talouspolitiikan strategiaa koskevan suunnitelman laadinnasta. Eriyisen tärkeää oli ohjelma julkisen velkaantumisen kasvun katkaisusta ja julkisen talouden tasapainottamisesta.

Sihteeristössä eli Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa tehtiin kesän 1992 aikana johdollani muistio ”Ajankohtainen talusanalyysi”. Muistio valmistui 14. elokuuta 1992 ja sen käsittelyyn tarvittiin kaksi pitkää Talousneuvoston kokousta 19. elokuuta ja 2. syyskuuta. VATT julkaisi muistion myöhemmin samana syksynä nimellä *Talouden tie kohti tasapainoa* (Leppänen 1992).

Muistiossa esitettiin suuntaviivat kestävän ja tasapainoisen kasvun toteuttamiseksi sekä työttömyyden jyrkän nousun pysäyttämiseksi ja sen kääntämiseksi laskuun. Muistion mukaan tavoite edellytti markkinoiden luottamuksen palauttamista siihen, että Suomen talouspolitiikka on päätöksentekijöiden hallinnassa. Työttömyyden alentaminen vaati vientivetoisen kasvun ja teollisen pohjan vahvistumista, uskottavaa sitoutumista matalan inflaation tavoitteeseen, julkisen sektorin tasapainottamista, pankkijärjestelmän vakauden takaamista sekä palkanmuodostuksen muuttamista tukemaan matalan inflaation tavoitetta. Muistiossa korostettiin, että hallitsematon julkisen sektorin velkaantuminen oli pahin auki oleva ajankohtainen ongelma talouden vakauttamisessa.

Muistion mukaan tuotannon supistuminen oli ollut niin syvää, että tasapainon saavuttaminen edellytti elintason laskua. Suomen tuli tehdä raskaat päätökset niillä pelisäännöillä, jotka vallitsevat globaalisti toimivassa maailmantaloudessa sekä taloudellisesti integroituvassa Euroopassa. Suomen paikka oli myös olla tiiviisti mukana EU-integraatiossa. Raportissa painotettiin, että vaikeuksista ulospääsemiseksi tarvitaan laaja kansallinen yhteisymmärrys talouspolitiikan linjasta sekä eri osapuolten tehtävistä ja vastuista.

Koska vuoden 1992 aikana oli jo nähtävissä merkkejä hintakilpailukyvyn paranemisesta, viennin elpymisestä ja vaihtotaseen alijäämän supistumisesta, ensisijaiseksi kysymykseksi korkotason laskemisessa oli raportin mukaan julkisen sektorin tasapainotus pääosin menoja leikkaamalla. Myös verotusta tuli kiristää. Kaikki muut kysymykset olivat vuosien 1992–1993 tilanteessa kestävän taloudellisen kasvun käynnistämisessä ja työllisyyden alentamisessa toisarvoisia.

Keinoina saattaa julkinen sektori kuntoon muistiossa esitettiin julkisella sektorilla työskentelevien palkkatason jäädyttämistä tai palkkojen alennusta sekä eläke-etuuksien yhdenmukaistamista yksityisen sektorin kanssa. Muistiossa esitettiin myös, että palvelumaksujen käyttöä tulee laajentaa ja että palvelumaksut on porrastettava tulojen mukaan. Samoin etuuksien ansiosidonnaisuutta tuli vähen-

tää, maatalouden ja muiden elinkeinojen tukia supistaa, kansaneläke-, sairaus- ja työttömyysvakuutusmaksuja korottaa sekä kuntien valtionosuuksia leikata.

Työmarkkinakentässä korkean työttömyyden alentaminen edellytti raportin mukaan nimelliskorotuksista pidättymistä, ansiokehitystakuun jättämistä pois sopimuksista, työ-ajan määräaikaista pidentämistä ja työmarkkinajoustavuuden lisäämistä. Eläkerahastojen kasvattamista myös suositeltiin, koska näin voitaisiin rahoittaa tuotantokapasiteetin laajentamista Suomessa. Maataloustuotteiden tuonnin rajasuojan supistaminen hillitsisi elintarvikkeiden hintakehitystä ja vauhdittaisi työllisyyttä tukevien tuloratkaisujen syntymistä.

Pääministeri Ahon pyynnöstä Talousneuvoston jäsenet laativat kirjalliset huomautukset ”Ajankohtainen talousanalyysi” -muistios- ta vuoden 1992 elo- ja syyskuun kokouksia varten. Koska taloudel- linen tilanne oli erittäin vaikea, muistio vastaanotettiin Talousneu- vostossa olennaisesti suopeammin vaihtotaseraportti kaksi ja puoli vuotta aikaisemmin. Muistion katsottiin esittävän Suomen taloudel- liset ongelmat ja linjaukset niiden korjaamiseksi oikeansuuntaisesti, vaikka yksityiskohdissa Talousneuvoston jäsenillä olikin runsaasti huomautettavaa. Pääministeri Aho korosti Talousneuvoston elo- kuun 1992 kokouksessa, että suomalaisten tulee sopia talouspoliti- kan suuresta linjasta laajapohjaisesti.

Talousneuvosto antoi syyskuun 2. päivän kokouksessa budjetti- päällikkö Raimo Sailakselle tehtäväksi laatia ohjelma julkisen talou- den tasapainon parantamiseksi. Sailas teki toimenpideohjelman jo neuvoston seuraavaan kokoukseen 16. syyskuuta 1992 (Valtiova- rainministeriö 1992). Tämä tunnetaan nimellä ”Sailaksen paperi”. Ohjelman sisältämät ehdotukset julkisen menojen leikkauksista katsottiin poliittisesti niin vaikeiksi, että hallitus sanoutui suosituk- sista aluksi irti, mutta alkoi pahimman kohun tyynnyttyä lokakuus- sa 1992 toteuttaa soveltuvasti ohjelmassa ehdotettuja toimenpiteitä.

Hallituksen lokakuussa tekemät julkisen talouden tasapainotus- päätökset eivät kuitenkaan olleet vielä riittäviä rauhoittamaan

markkinoita ja kääntämään valuuttavirta Suomeen. Vasta maaliskuussa 1993 tehtyjen uusien menoleikkausten, verojen ja maksujen korotusten sekä eräiden suurten yritysten tekemien valuuttojen siirtoa Suomeen koskeneiden ratkaisujen jälkeen talouspolitiikan uskottavuus vahvistui ja valuuttaa alkoi virrata maahan. Paradoksaalisesti julkisten menojen leikkaukset sekä verojen ja maksujen korotukset edistivät korkotason alenemista ja talouden elpymistä.

Talousneuvoston ja valtiovarainministeriön välinen työnjako toimi hyvin julkisen sektorin tasapaino-ongelmien ratkaisussa. Talousneuvostossa käyty keskustelu julkisen velkaantumisen ongelmasta ja sen ratkaisulinjoista pehmitti ilmapiiriä ja antoi tukea valtiovarainministeriön käytännön työlle.

Pääministeri Esko Ahon hallitus teki markkinasopeutuksen pakkotamana välttämättömän työn talouden kääntämiseksi nousuun. Korjaavat toimet olivat niin raskaat ja eturistiriidat olivat niin suuret, että yhteisymmärrys tarpeellisista toimista saavutettiin vasta pitkällisten kamppailujen jälkeen katastrofiuhkan vauhdittamana. Ensiksi ajauduttiin devalvaatioon, ja heti sen jälkeen solmitussa työmarkkinasopimuksessa nimellispalkkoja ei korotettu lainkaan. Talouden vakauttamiseksi tarvittiin kuitenkin vielä kolmas pilari eli uskottavat ratkaisut julkisen talouden tasapainottamiseksi. Talous kääntyi nousuun puolentoista vuoden kuluttua pakkodevalvaatiosta.

Jälkikäteen jotkut ekonomistit ovat arvostelleet sitä, ettei taloutta elvytetty riittävästi julkista velkaa lisäämällä. Julkisen sektorin nettoluotonanto, joka on julkisen säästämisen ja investointien erotus ja joka karkeasti mittaa julkisen sektorin elvytyksen määrää, heikkeni vuosina 1990–1992 noin 17 prosenttiyksikköä suhteessa kansantuotteeseen. Vuosina 1991 ja 1992 keskimäärin kolmannes julkisista menoista rahoitettiin julkisen velan lisäyksellä. Vuoden 1993 alussa oli vaarana tilanne, ettei Suomen valtio saa velkaa kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta, jolloin maamme olisi joutunut Kansainvälisen valuuttarahaston holhouksen alle, mutta nyt julkisen talouden tasapainotus kyettiin toteuttamaan itsenäisesti eikä IMF:n ohjauksessa.

Kriisin opetukset 1990-luvulta 2000-luvun alkuun

Vuoden 1994 aikana Suomi oli pääsemässä irti lamasta. Kaikki mittarit osoittivat talouden kääntymistä nousuun. Kansantuote kasvoi 4,5 prosenttia ensimmäisen kerran neljään vuoteen. Työttömyys laski elokuussa 1994 kohottuaan jatkuvasti vuodesta 1990 lähtien aina 18 prosenttiin työvoimasta. Vaihtotase oli vuonna 1994 ensimmäisen kerran ylijäämäinen vuoden 1978 jälkeen. Kuluttajahinnat nousivat yhden prosentin. Valtion velka jatkoi kuitenkin kasvuun.

1990-luvun kriisi ravisteli syvästi yhteiskuntaa. Laman selvittäminen merkitsi Suomelle ”suurta tarinaa”, talkoita, joka oli hoidettava yhteisvastuullisesti, kuten menneinä vuosikymmeninä sotakorvaukset, siirtoväen asuttaminen, maan teollistaminen ja hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen. Lama oli suomalaisille myös syvä henkinen murros. Laman synnyttämä ”luova tuho” mursi monopoleja ja tehottomia toimijoita. Lama ja siihen liittynyt rahoitusjärjestelmän kriisi tuhosi kuitenkin myös paljon perusteeltaan tervettä toimintaa ja syrjäytti osan väestöstä työelämän ulkopuolelle pitkäksi aikaa tai pysyvästi.

Taloudellisen kasvun edistäminen korostui laman aikana ja sen jälkeen talouspolitiikan tärkeimpänä tavoitteena, koska vain kasvun myötä työllisyyttä voitiin parantaa kestävästi ja pitää hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusperusta terveenä. Samanaikaisesti laman kanssa Suomen talouteen vaikutti globaalin kilpailutalouden synnyttämä rakennemuutos sekä valmistautuminen EU- ja EMU-jäsenyyteen. Uusi toimintaympäristö edellytti perustavanlaatuisia muutoksia taloudellisessa käyttäytymisessä. Kilpailullisempi ympäristö ja kasvun priorisointi vaati tehokkuuden korostumista.

Maassamme laman aikana ja sen jälkeen toteutettu linja osoittaa, että yritysten lisäksi vastuulliset poliitikot, ammattiyhdistysliike ja pääosa kansalaisistakin sisäistivät pakon edessä vaativamman toimintaympäristön edellyttämät pelisäännöt. Laman jälkeen ymmär-

rettiin aiempaa selvemmin, että pienen maan osana on pyrkiä mahdollisimman hyvin sopeutumaan uuteen ympäristöön sekä käyttämään tehokkaasti hyväksi niitä mahdollisuuksia, joita uusi toimintaympäristö tuo mukanaan.

Käyttäytymismuutos antoi talouspolitiikan tekijöille paremmat edellytykset toteuttaa taloutta kestävästi ja pitkäjänteisesti tasapainottavaa linjaa. Suomen menestyminen 2000-luvulla erilaisissa kansainvälisissä vertailuissa on nojannut uuteen, tehokkuuteen tähtäävään toimintakulttuuriin. Hyvinvointiyhteiskunta auttoi ratkaisevasti sopeutumista ja se säilyi verrattain toimintakykyisenä, vaikka jälkikäteen toisin onkin väitetty. Tätä käsitelen seuraavassa luvussa.

Talouden elpymässä kasvoivat paineet julkisen talouden menopolitiikan keventämiseksi, vaikka julkinen velka suhteessa kansantuotteeseen kasvoi edelleen. Vuosi 1994 oli talouspolitiikassa välivuosi. Hallitus oli kuluttanut voimansa vaikeissa vakautusratkaisuissa ja sen suhteet yhteen keskeiseen osapuoleen ammattiyhdistysliikkeen olivat heikohkot. Syksyllä 1994 solmittujen liittokohtaisten yksivuotisten palkkasopimusten korotushaarukka oli 3–7 prosenttia, vaikka kesällä 1994 mitattiin Suomen taloushistorian korkein työttömyysaste. Sisäpiiriin kuuluvien työntekijöiden työttömyysuhka oli jo hellittänyt, mikä lisäsi painetta nimellispalkkojen nostoon. Vaarana oli entisen markan arvon heikkenemiseen nojaavan linjan jatkuminen.

Suomen Pankki oli tahollaan toiminut rahaolojen vakauden saavuttamiseksi. Ulkomaisen velan hoidon näkökulmasta markan kansainvälinen arvo oli heti kellutuspäätöksen jälkeen sukeltanut liian alas. Suomen Pankki oli 1993 alkupuolelta lähtien pyrkinyt vahvistamaan markan reaalista arvoa julkistamalla politiikkansa perustana olevan inflaatiotavoitteen, mikä helpotti korkotason alentumisesta ja loi odotuksia nimellisen valuuttakurssin vahvistumisesta. Rahaolojen vakauttaminen edellytti sekä finanssi- että työmarkkinapolitiikan tukea. Syksyllä 1994 solmittu palkkaratkaisu osoitti, että työmarkkinapolitiikan tuki vakauttamiselle oli heikentymässä. Paineita

oli syntymässä myös julkisen velkaantumisen katkaisuhjelman löysäämiseksi.

Paavo Lipposen viiden puolueen hallituksen aloittaessa toimintansa huhtikuussa 1995 julkisen talouden tasapainotus oli kesken. Hallitusohjelmassa esitettiin julkisten menojen leikkauksesta ja valtion velkaantumisen alentamisesta selkeät ja kunnianhimoiset tavoitteet, joita Lipposen ensimmäinen hallitus myös käytännön politiikassa toteutti.

Työmarkkinajärjestöt arvioivat, että syksyllä 1994 solmittu melko korkeisiin nimelliskorotuksiin päätynyt liittokohtainen linja veisi jatkossa erittäin heikkoon lopputulokseen. Työnantajien piirissä katsottiin, ettei Suomi pääse sellaisen toimintalinjan jatkuessa EMU:n jäseneksi, mikä oli tällöin työnantajien tärkein tavoite. Työntekijäjärjestöissä taas nähtiin, että inflatoristen ratkaisujen seuraus olisi pitkään korkeana säilyvä työttömyys ja heikko ostovoiman kehitys.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt lähettivätkin huhtikuun alussa 1995 hallitustunnustelija Paavo Lipposelle talouspolitiikasta yhteisen kannanmäärittelyn (AKAVA ym. 1995), jonka tärkeää merkitystä laman jälkihoidolle ei mielestäni ole riittävästi tuotu esille. Järjestöt korostivat tässä uudelle hallitukselle annetussa ”huomenlahjassa”, että työttömyyden vähentäminen vaatii pitkäaikaista ja kestäväää talouskasvua, jonka keskeisiä edellytyksiä ovat inflaation hillintä, alhainen korkotaso ja valtion velkaantumisen kasvun pysäyttäminen. Samoin järjestöt omalta osaltaan sitoutuivat inflaatiota supistaviin tulosopimuksiin. Ne myös edellyttivät, että työmarkkina-asioiden muutokset tulisi valmistella kolmikantaisesti.

Työmarkkinajärjestöjen kannanmäärittely yhtäältä takasi perustan inflaatiota torjuvalle politiikalle ja korkotason alenemiselle. Toisaalta kannanotto tuki finanssipolitiikan tavoitteita julkisen talouden vakauttamiseksi sekä kasvun ja työllisyyden kohentamiseksi. Järjestöt toimivatkin vuodesta 1995 aina vuoteen 2004 saakka näiden periaatteiden mukaisesti solmimalla kuusi verrattain maltillista tulosopimusta, joista viisi oli keskitettyä. Kannanmäärittely

myös selkeytti hallituksen, Suomen Pankin ja työmarkkinajärjestöjen välistä työnjakoa, jossa talouspolitiikan eri osat tukivat toisiaan.

Keskusjärjestöjen linjaus sopi hyvin myös hallituksen tavoitteisiin. Esimerkiksi Talousneuvoston uusi puheenjohtaja pääministeri Lipponen korosti ensimmäisessä johtamassaan kokouksessa 24. toukokuuta 1995 neuvoston tärkeää merkitystä luotaessa yhteisiä ratkaisulinjoja talouden ongelmiin suomalaisessa sopimusyhteiskunnassa. Hän linjasi, että Talousneuvostossa arvioidaan, mitkä ovat yhteiset linjat eri kysymyksissä ja että hallitus päättää omaan tehtäväpiiriinsä kuuluvat kysymykset, mutta Talousneuvoston keskustelussa haetaan laajempaa koordinaatiota esimerkiksi palkkaratkaisuille.

Talouspolitiikan uskottavuus on myös hienosäätöä – kokemuksia verotuksen ajoituksesta ja mitoituksesta

Julkisen talouden tasapainottaminen toteutettiin viimeisenä osana 1990-luvun kriisin jälkihoitoa. Siinä sovellettiin kolmea vaihetta. Aluksi jouduttiin pakosta velkaantumaan voimakkaasti. Sen jälkeen vakautettiin julkinen sektori leikkaamalla julkisia menoja sekä kiristämällä verotusta. Bruttoveroaste kohosi vuodesta 1987 vuoteen 1996 7,5 prosenttiyksikköä. Vuosien 1990–1992 nousu oli 3,5 prosenttiyksikköä.

Kolmannessa vaiheessa oli selvää, että korkealle kohonnutta verotusta, erityisesti palkansaajien tuloverotusta, tuli työllisyyden näkökulmasta keventää niin pian kuin tasapainotavoite sen salli. Julkisen talouden tasapainotuksessa saatiin jo vuodesta 1993 lähtien apua vientikysynnän lisääntymisen synnyttämästä kasvusta.

Valtion bruttovelan kansantuoteosuus alkoi alentua vasta vuonna 1997. Veroaste kohosi vielä edellisenä vuonna lähes kaksi prosenttiyksikköä. Vuoden 1996 alkupuolella talouspoliittisessa keskustelussa vaadittiinkin mittavia ja välittömästi toteutettavia veronkevennyksiä.

Tähän keskusteluun liittyen tutkijaryhmä laati johdollani Talousneuvostolle raportin *Julkinen velka, kasvu ja työllisyys* (Talous-

neuvosto 1996a), joka esiteltiin neuvostolle maaliskuussa 1996. (Raportin sisältöön perustuva esitelmäni Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä huhtikuussa 1996 on julkaistu *Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa* 2/1996, ks. Leppänen 1996.)

Vuotta 1996 voidaan pitää käännepisteenä Suomen talouspoliittisen uskottavuuden ja makrotasapainon saavuttamisessa. Osallistuin kesällä 1995 Ruotsin Talousneuvoston (Ekonomiska rådet) järjestämään seminaariin, joka kosketteli Ruotsin osalta vastaavaa teemaa. (Ruotsissa Talousneuvosto on tutkijafoorumi, ei päätöksentekijöiden yhteistyöelin kuten Suomessa.) Ehdotin pääministeri Lipposelle loppukesällä 1995, että pääsihteerin vetämä tutkijaryhmä laatisi Talousneuvoston käyttöön Suomen tilanteesta vastaavanlaisen raportin. Siinä selvitettäisiin seuraavia seikkoja:

- mitä uusimmat tutkimustulokset ja eri maiden käytännön kokemukset kertovat julkisten menojen leikkauksilla tai verojen korotuksilla toteutettavan velkaantumisen katkaisun vaikutuksista kasvuun, työllisyyteen ja inflaatioon
- miten Suomen 1990-luvun tilanne on arvioitavissa tutkimus- ja muun aineiston valossa
- mitä tarkistuksia ja lisätoimenpiteitä analyysin perusteella voidaan esittää maamme talouspolitiikan hoidolle

Pääministeri Lipponen ja Talousneuvosto hyväksyivät esitykseni. Muistiossa arvioitiin ensiksikin yleinen talouspoliittinen tilanne. Sen lisäksi hahmoteltiin linjaukset lähivuosien finanssi- ja rahapolitiikalle sekä työmarkkinoiden rakenteellisille uudistuksille ja palkanmuodostukselle.

Tutkimusryhmä totesi, että Suomen talouspolitiikan uskottavuus oli parantunut vuoden 1995 aikana olennaisesti. Tässä julkisen velkaantumisen kasvun katkaisulla ja tulopolitiikalla oli ollut keskeinen asema. Tilanne oli kuitenkin edelleen hauraalla pohjalla, koska epävarmuutta pitivät yllä korkealla pysyttelevä työttömyys, kiistely työelämän rakenteellisista uudistuksista, epäily julkisen velkaantumisen jatkumisesta, uhka vaihtosuhteen heikkenemisestä sekä epävarmuus Suomen osallistumisesta rahaliiton kolmanteen vaiheeseen.

Pitkäaikaistyöttömyyden kasvu oli muuttamassa työttömyyden rakenteelliseksi. Ryhmä korosti, että epävarmassa tilanteessa oli tärkeää riskien minimointi. Siksi merkittävät muutokset talouspoliittisessa linjassa olisi perusteltava erittäin hyvin. Muuten muutokset lisääisivät epävarmuutta. (Talousneuvosto 1996a.)

Edellä mainittujen epävarmuustekijöiden lisäksi rahaoloissa ilmeni vuoden 1996 alussa epävarmuutta. Markan arvo oli heikentynyt, rahoitusmarkkinatilanne EU:n pienissä reunamaissa oli epävakaa ja vientihinnat olivat alentuneet. Epävarmassa tilanteessa ei ollut järkevää toteuttaa välittömästi mittavia veronkevennyksiä vaan oli varmistuttava siitä, että talouden vakaus on kestävällä perustalla.

Tutkimusryhmä katsoi finanssipolitiikan keskeisiksi vaihtoehtoiksi sen, pidetäänkö kiinni velkaantumiskehityksen nopeahkoon taittamiseen tähtäävästä linjasta vai arvioidaanko verojen laskemisen tai menojen lisäämisen tuottavan paremman tuloksen lisävelkaantumisen uhallakin. Ryhmän mukaan kasvun näkökulmasta finanssipolitiikan tavoitteena oli turvata talouden vakaus sekä tehostaa voimavarojen kohdennusta menorakenteen muutosten ja verotuksen avulla. Velkaantumista olisi vaikea hallita ja se olisi hyvin herkkä vero- ja menoasteen sekä kansantuotteen ja reaalikoron vaihteluille. Velkaantumisen lisäys ja epävarmuus talouspolitiikan linjasta näkyvät helposti korkojen nousuna.

Ryhmä korosti, että verokiilan ja kansainvälisen verokilpailun takia tuloveroastetta olisi alennettava. Jos veroja kuitenkin lyhyellä aikavälillä olennaisesti alennettaisiin, olisi kevennys rahoitettava merkittävältä osin menojen lisäleikkauksin, koska velan alentamistavoitteesta on talouden tasapainon näkökulmasta järkevä pitää kiinni. Epävarmuuden vallitessa verojen alennuksesta huomattava osa ohjautuisi säästämiseksi ja menoleikkaukset supistaisivat kulutuskysyntää lisää.

Tutkimusryhmä totesi, että Suomen finanssipolitiikassa vallitsi laman aikana ja heti sen jälkivaiheessa ns. ei-keynesiläinen vaikutus: julkisen velkaantumisen katkaisulla veroja korottamalla ja menoja leikkaamalla parannetaan talouspolitiikan uskottavuutta ja rahaolo-

jen vakautta. Sen myötä korkotaso laskee, valuuttakurssi vakautuu, kulutus ja investoinnit kohoavat ja talous elpyy. Ryhmän enemmistön johtopäätöksenä olikin, että turvallisempaa olisi jättää merkittävät veromuutokset vuotta 1996 myöhemmäksi.

Julkinen velka, kasvu ja työllisyys -raportin tutkimusryhmän mukaan työmarkkinoihin liittyvillä rakenteellisilla uudistuksilla kuten työsuhde- ja työttömyysturvaan, työaikajoustoihin ja uusiin työaikamuotoihin sekä sopimusmenettelyihin tehtävillä muutoksilla pienennetään inflaatoriskiä ja tuetaan julkisten menojen hallittavuutta sekä parannetaan aktiivisen raha- ja finanssipolitiikan toimintamahdollisuuksia. Verotuksellinen liikkumavara olisi käytettävä verokiilan ohentamiseen työvoimakustannuksissa. Työryhmä piti huolestuttavana, että reaaliset työvoimakustannukset olivat kohonneet laman aikana ripeästi. Palkanmuodostuksen asema työllisyyden turvaamisessa korostuisi EU-integraation myötä. Pidettiin tärkeänä, ettei syntyvää jakovaraa mitattaisi entisessä määrin ulos palkankorotuksina.

Työryhmä teki myös kolme vaihtoehtoa sisältäneen ennusteen työllisyyskehityksestä vuoteen 2001. Kolmas vaihtoehto, jossa tuotavuuden kasvua ei mitattaisi entisessä määrin työvoimakustannusten nousuna, johtaisi työllisyyden kannalta suotuisimpaan lopputulokseen. Työttömyysasteen ennuste vuodelle 2001 oli 9,5 prosenttia eli hyvin lähellä kyseisen vuoden toteutunutta työllisyysastetta (Talousneuvosto 1996a). Tällä laskelmalla ja siitä Talousneuvostossa käydyllä keskustelulla oli todennäköisesti vaikutusta 1990-luvun jälkipuoliskolla toteutettuun matalaa inflaatiota tukevaan palkkapolitiikkaan.

Tutkimusryhmän johtopäätös ”odotetaan vähän ja seurataan tilannetta” oli vastoin verrattain voimakasta verotuksen alennusta vaatinutta yleistä mielipidettä. Työryhmän perustelut olivat kuitenkin vahvat. Ennen mietinnön lopullista kirjoittamista työryhmä järjesti seminaarin, johon kutsuttiin suomalaisten asiantuntijoiden lisäksi myös kansainvälisiä huippututkijoita. Mukana olivat mm. professori Marco Pagano Italiasta, professori Torben Andersen

Tanskasta ja tohtori Paul van den Noord OECD:sta. Professori Pagano oli tehnyt muun muassa tutkimuksen julkisen velkaantumisen kasvun katkaisun vaikutuksesta Irlannin ja Tanskan talouden vakauteen (Giavazzi and Pagano 1990). Torben Andersen oli Tanskan talousneuvoston puheenjohtajana erittäin hyvin perillä Tanskan taloudellisen elpymisen perusteista ja hän tunsu hyvin myös Suomen tilanteen. Paul van den Noord oli puolestaan OECD:n sihteeristön valmisteleman Suomen talousennusteen vastuuhenkilö. Myös näiden asiantuntijoiden yksimielinen kanta oli, että Suomen taloudellinen tilanne oli vielä vuoden 1996 alussa niin epävarma, ettei mitavia verokevennyksiä ollut syytä toteuttaa.

Tutkimusryhmän mietintö sai Talousneuvoston kokouksessa melko voimakasta kritiikkiä siitä, ettei se suositellut välitöntä ja reipasta verotuksen keventämistä. Jälkikäteen tarkastellen talouden tasapainon kannalta oli järkevää, ettei hallitus toteuttanut verolobbareiden ajamaa nopean verokevennyksen linjaa. Toukokuussa 1996 tapahtuikin turbulenssia valuuttamarkkinoilla. Jos hallitus olisi mittavilla verokevennyksilupauksilla lipsunut julkisen talouden tasapainoa vahvistavasta linjasta, Suomen markka olisi vuoden 1996 alkupuoliskolla joutunut voimakkaampien spekulatioiden kohteeksi kuin mitä käytännössä tapahtui. Verokevennykset tilanteessa, jossa talouspolitiikan vakaus ja uskottavuus oli vielä epävarma, olisivat saattaneet vaarantaa myös Suomen EMU-jäsenyyden.

Pääministeri Lipposta huolestutti Talousneuvoston maaliskuun 1996 kokouksessa odotettavissa oleva kritiikki *Julkinen velka* -raporttia kohtaan. Hän ehdotti kokouksessa, että Talousneuvosto perustaisi uuden työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia selvitys sosiaalietuuksien, sosiaaliturvamaksujen, verotuksen sekä aktiivisen työvoimapolitiikan kokonaisuudesta ja tarkastella, miten niiden vuorovaikutus toimii nykyjärjestelmässä ja miten sitä voitaisiin parantaa työllisyyden kannalta.

Talousneuvosto hyväksyi pääministerin esityksen. Tämän työryhmän raportti *Verot, sosiaaliturva, työvoimapolitiikka ja työllisyys* (Talousneuvosto 1996b) käsiteltiin Talousneuvostossa 15. tammi-

kuuta 1997 (tästä raportista tarkemmin seuraavassa luvussa). Minulla oli tässä kokouksessa kyseistä mietintöä esitellessäni mahdollisuus todeta, että maaliskuun 1996 kokouksessa käsitelty edellisen tutkijaryhmän kannanotto, jossa suositeltiin varovaista suhtautumista verotuksen keventämisessä, oli oikeaan osunut.

Vuoden 1996 puolivälin jälkeen tilanne rahoitusmarkkinoilla rauhoittui ja luottamus valtion velkaantumisen supistumiseen vahvistui. Hallitus alensikin valtion vuoden 1997 talousarviossa fyysisten henkilöiden tuloverotusta ja jatkoi veronkevennyslinjaa myös seuraavissa budjeteissa. Suomi valmistautui 1990-luvun puolivälissä myös EMU-jäsenyyteen, vaikka vaikeiden päätösten perusteluna tätä ei mainittavammin käytettykään. Talouden kuntoon saattaminen oli tärkeää oman edun näkökulmasta. Siinä sivussa täytyivät myös EMU-kriteerit: alhainen inflaatio, tasapainoinen julkinen talous, vakaa markan arvo ja matala korkotaso.

Havainnot ja johtopäätöksiä

Suomen talouden vakauden ja talouspoliittisen uskottavuuden keskeinen saavuttaminen on ollut pitkän tien päässä. Vakaiden rahaolojen vaatimus otettiin vakavasti vasta globalisaation ja 1990-luvun suuren laman kokemusten seurauksena. Inflaatio-devalvaatiokierre oli eräs syy siihen, että talouden epävakaisuus oli likipitään normaali tila vuosikymmenien ajan. Päättäjien mielissä toimi sisäänrakennettuna ajattelutapa: mikäli kilpailukyky rapautuu muita maita nopeamman kustannusten nousun takia, ongelma voidaan kuitenkin helposti korjata devalvaation avulla. Vakuuttelut, että toteutettu devalvaatio on vihonviimeinen, olivat ennen Suomen liittymistä EMUun kuitenkin tyhjää puhetta.

On mahdollista, että pienten askelten valuuttapolitiikka 1970-luvun lopulta vuoteen 1989 heikensi talouspolitiikan uskottavuutta. Suurdevalvaatioiden häpeä esti helpot ratkaisut, mutta pienten devalvaatioiden syntiin voitiin turvautua helpommin. Pienet valuuttakurssimuutokset, jotka olivat lähinnä devalvaatioita, sisälsivät vä-

hemmän pidäkkeitä estää kurssimuutoksia. Tätä linjaa ajoi merkittävä osa ekonomistikunnasta ja päättäjistä, selvimmin presidentti Mauno Koivisto (ks. Hulkko ja Pöysä 1998).

Itse edustin ehdottomampaa kantaa polemisoidessani Koiviston kannattamaa pienten askelten politiikan ”sinänsä kaunista rakennelmaa” vastaan. Kolme tekijää mielestäni tuhosi tällaisen rakennelman (Leppänen 1982a):

1. Odotukset voimistavat ja nopeuttavat valuuttakurssien muutoksia. Tapahtuu ylilyöntiä, jossa tahtipuikko ei ole keskuspankilla tai hallituksella vaan epäuskoisilla markkinavoimilla.
2. Jotta revalvaatiot hillitsisivät inflaatiota eivätkä vain heikentäisi kilpailukykyä, olisi kotimaisten kustannusten joustettava alaspäin. Revalvoitaessa palkkasopimukset jäävät voimaan eikä seuraavia sopimuksia tehtäessä enää muistella menneitä.
3. Poliittiset paineet ja vastustukset heikentävät pienten askelten politiikkaa, koska devalvaatiota on helppo perustella taloudellisen aktiviteetin heikentyessä ja valuuttavarannon ehtyessä. Revalvaation tekoon ei ole tällaista pakkoa.

Näin Suomellekin jäi käteen kiinteän kurssin järjestelmä siinä tilanteessa, jossa myös lähiympäristössä toimivat kilpailijamaat sovelsivat kiinteitä kursseja.

Taloudellisiin kriiseihin ajautumisessa ja niistä irtipääsystä 1970- ja 1990-luvulla voidaan havaita sekä yhtäläisyyksiä että eroja. Selvin yhtäläisyys oli, että molemmissa kriiseissä korjaustoimet aloitettiin nurkkaan ahdistettuna vasta sen jälkeen kun edessä oleva vaihtoehto oli joutuminen Kansainvälisen valuuttarahaston holhokseen, joka olisi merkinnyt suoranaista katastrofia Suomen talouspoliittiselle uskottavuudelle. Viivyttely toimissa tilanteen korjaamiseksi aiheutti kuitenkin sen, että työttömyys kohosi korkeaksi ja osin muuttui pitkäaikaistyöttömyydeksi, jolloin työttömyyshaittojen helpottaminen vei voimavaroja kasvua ja työpaikkoja luovalta politiikalta.

Molempien kriisien taustalla oli kilpailijamaita korkeamman inflaation aiheuttama ulkoinen tasapainottomuus, jota pyrittiin aluksi korjaamaan kireän politiikan avulla. Myöhemmin turvauduttiin devalvaatioon, joka vielä 1970-luvun kriisin jälkeen vahvisti odotuksia inflaatio-devalvaatiokierteen jatkumisesta. Suomen taloudessa ei pystytty kompensoimaan tai haluttu kompensoida korkeamman inflaation synnyttämiä kilpailukykykymenetyksiä muita korkeamman tuottavuuden kasvun avulla.

1990-luvulla vähitellen oivallettiin, että Suomen tulee oppia toimimaan matalan inflaation ympäristössä. Inflaation torjunta ja sen myötä vakaiden rahaolojen merkitys otettiin tosissaan Suomen talouspolitiikassa vasta 1990-kriisin korjaustoimien myötä.

Molempien kriisien jälkeen ilmeni myös ”odottavan aika on pitkä” -ilmiö. Koska talouden aktiviteetti oli matalalla, vei runsaasti aikaa ennen kuin tuotannon kasvu alkoi näkyä parantuneena työllisyytenä. Työllisyys koheni vasta sen jälkeen kun kotimarkkinaelinkeinot, erityisesti palvelut, alkoivat kasvaa. Vaatimukset finanssipolitiikan lisäelvytyksestä voimistuivat odotteluaikana. Vaikka jälkikäteen tarkastellen talouden elpyminen molemmista kriiseistä oli verrattain nopeaa, työttömyys aleni hitaammin, mikä vaikeutti julkisen talouden tasapainottamista. 1990-luvun lamaan liittyi myös talouden voimakas rakennemuutos, mikä yhdessä syvän kriisin kanssa vakiinnutti Suomeen korkean rakennetyöttömyyden.

Ulkoinen toimintaympäristö erosi suuresti 1970- ja 1990-luvun kriisien välillä. Taloudellinen toiminta oli 1970-luvulla kansainvälisesti varsin säädeltyä ja makropolitiikka haki muotoaan. Makropolitiikan suunnasta ja eri osatekijöiden ja eri instituutioiden välisestä työnjaosta käyty kamppailu ratkesi vasta 1980- ja 1990-luvulla. Keskustelu rahapolitiikan itsenäisyydestä suhteessa kansallisesti hoidettavien politiikkalohkojen välillä selkiytyi Euroopan Keskuspankin perustamisen ja toiminnan myötä. Myös kansallisessa politiikassa alkoi yhä enemmän painottua globaalin kilpailutalouden kysymykset.

Suomen poliittinen järjestelmä oli kahden kriisiperiodin aikana myös erilainen. 1970-luvulla kamppailtiin Urho Kekkosen perinnöstä. Poliittiset ristiriitaisuuden olivat suuret, hallitukset lyhytaikaisia ja talouspolitiikan tavoitteenasettelussa painottui keskeisimmin tulonjako.

Talouden suurista ongelmista ja niihin liittyvistä vaikeista ratkaisuista huolimatta parlamentarismi toimi 1990-luvulla melko hyvin. Enemmistöhallitukset olivat vallassa koko vaalikauden ajan ja niillä oli mahdollisuus tehdä yksinkertaisen enemmistön turvin selkeitä poliittisia päätöksiä. Työnjako talouspolitiikassa toimi 1990-luvulla olennaisesti paremmin kuin 1970-luvulla, jolloin taisteltiin poliittisesta vallasta kiihkeästi. Molemmissa kriiseissä talouspolitiikan ykköskysymys oli silti saada aikaan taloudellista kasvua ja sen myötä alentaa työttömyyttä.

Jälkihoito on yhtä tärkeää kuin toimenpiteet kriisistä irtipääsemiseksi, koska jälkihoidon avulla voidaan turvata kriisin ratkaisemiseksi tehtyjen ponnistelujen hyödyt pitkällä aikavälillä. Vaikeiden ratkaisujen jälkeen talouspolitiikan tekijöiden piirissä tuli helposti hyvän olon tunne: ”nyt työ on tehty, voimme löysätä ja poimia kieltäymysten luomat hedelmät”. Talouspolitiikassa maali on kuitenkin aina liikkuva ja globaalin kilpailun ympäristössä ei eilispäivän ongelmien ratkaisujen tuomista hyödyistä ole mahdollista nauttia.

Jälkihoito epäonnistui 1970-luvun kriisissä. Kansainvälistymisen mukanaan tuomia muutostarpeita ei otettu vakavasti, kun talouspolitiikassa nojaututtiin liikaa kotimaiseen kysyntään. Ulkoinen tasapainottomuus kumuloitui erityisesti 1980-luvun jälkipuoliskolla ja se puhkesi uutena kriisinä seuraavan vuosikymmenen alussa.

1990-luvun kriisin jälkihoidon onnistumista auttoivat monet tekijät. EU-jäsenyyshakemus ja -jäsenyys sekä pyrkimys päästä mukaan myös rahaliittoon toivat vakautta, ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä talouspolitiikkaan. Myös lamasta selviytyminen oli suomalaisille eräänlainen ”suuri tarina”, jonka saavutuksia ei haluttu mitätöidä. Samoin laman ”luova tuho” ravisteli talouspolitiikan tekijöitä ja kansalaisia. Entistä kilpailullisemman toimintaympäris-

tön asettamat vaatimukset finanssi- ja työmarkkinapolitiikalle sekä yleensä taloudelliselle käyttäytymiselle sisäistettiin Suomessa verrattain hyvin aina vuoteen 2007 saakka.

Vaikkeissa tilanteissa hallitukset sekä työntekijä- ja työnantajajärjestöt ovat yleensä pyrkineet yhteistyössä hakemaan kompromissiratkaisuja tilanteen korjaamiseksi. Yhteistyön politiikka on ollut erityisesti hankalien tilanteiden hoidossa Suomen vahvuutena. Yhteistyön avulla on pystytty suhteellisen tasapainoisesti yhdistämään talouden tehokkuus- ja tulonjakotavoitteet.

Myös suuren 1990-luvun laman opetukset säilyivät aiemmin koettujen lamojen ja taantumien opetuksia pidempään, mutta uuden sukupolven unohdukset tuhosivat myös 1990-luvun laman raskaat opetukset. Vuonna 2007 vaalivoiton turvaamiseksi kokoomuksen poliitikot lupailivat terveys- ja hoivasektorin työntekijäryhmille (kampanjahahmona ”Sari Sairaanhoitaja”) kuun taivaalta, mikä repäisi koko työmarkkinakentän tuhoisaan palkkainflaatiokierteeseen. Sen laskuja on maksettu näihin päiviin saakka.

Kirjallisuutta

- AKAVA, LTK, SAK, STTK ja TT (1995), Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen kannanmäärittely, tiedote 9.4.1995.
- Giavazzi, F. ja Pagano, M. (1990), *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, London, Centre for Economic Policy Research.
- Hulkko, K. ja Pöysä, J. (1998), *Vakaa markka: teot ja tarinat*, Atena.
- Kiander, J. ja Vartia, P. (1998), *Suuri lama: Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*, ETLA, Sarja B 143, Taloustieto.
- Kiander, J. (2007), ”Suomalaista elvytyspolitiikkaa – kahden nousukauden vertailua”, ss. 79–91 teoksessa Heinonen, V. Jäntti, M. ja Vartiainen, J. (toim.) *Kansantaloustiede, talouspolitiikka ja hyvinvointivaltio*, Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 11.

- Korkman, S. (1980), ”Inflaatiosta ja sen torjunnasta”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 76 (2): 165–170.
- Kuusterä, A. ja Tarkka J. (2012), *Suomen Pankki 200 vuotta II: Parlamentin pankki*, Otava.
- Leppänen, S. (1975), ”Turmiollinen devalvaatio”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 71 (3): 309–317.
- Leppänen, S. (1978), ”Laulaen tullut ja viheltäen mennyt”, *Talouselämä* 27/1978.
- Leppänen, S. (1980a), *Inflaation syyt ja torjunta*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- Leppänen, S. (1980b), ”Inflaation torjunnan puolustus”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 76 (3): 315–319.
- Leppänen, S. (1982a), ”Valuuttakurssipolitiikkaa”, *Talouselämä* 1982/3.
- Leppänen, S. (1983), ”Perusasiat taas kantapään kautta”, *Insinööri-uutiset* 19.8.1983.
- Leppänen, S. (toim.) (1992), ”Talouden tie kohti tasapainoa”, VATT-keskustelualoitteita 41, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Leppänen, S. (1996), ”Talouspolitiikan liikkumavara”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 92 (2), 188–199.
- Leppänen, S. (2014), ”Vaihtotaseraportti talousneuvostolle: muistikuvia 1980-luvun lopulta”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 110 (3): 411–417.
- Leppänen, S. ja Jokinen, H. (1975), *Inflaatio: syyt, vaikutukset, torjunta*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- Leppänen, S., Mäkelä, P., ja Valppu, P. (toim.) (1992), *Avoimen sektorin kilpailukyky*, VATT-keskustelualoitteita 18, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Leppänen, S. ja Romppanen, A. (1993), *Länsi-Euroopan taloudellinen kehitys ja Suomen talouspolitiikan suuntaviivat*, VATT-keskustelualoitteita 52, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

- Leppänen, S. ja Romppanen, A. (toim.) (1995), *Gloaalitalous ja Suomi*, VATT-julkaisuja 18, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- McCracken, P. W. (1977), *Towards Full Employment and Price Stability: A Report to the OECD by a Group of Independent Experts*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1983), *Positive Adjustment Policies: Managing Structural Change*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1987), *Structural Adjustment and Economic Performance*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1991), *Economic Outlook 50*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Suvanto, A. (2002), "Miten Suomi muuttui?", ss. 25-46 teoksessa Kajanoja, J., Kiander, J. ja Voipio, I.B. *Tutkimus ja talouspolitiikka. Kirjoituksia taloudellisesta kasvusta*, VATT-julkaisuja 33, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Suvanto, A., Laine, V. ja Romppanen, A (2002), *Euroopan rakenteelliset jäykkyydet*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/4.
- Talousneuvosto (1996a), *Julkinen velka, kasvu ja työllisyys*, työryhmäraportti, Talousneuvosto.
- Talousneuvoston sihteeristö (1989), "Vaihtotaseongelma Suomessa", julkaisematon raportti, 15.3.1989.
- Valtiovarainministeriö (1992), "Julkisen talouden tasapainon parantaminen, ehdotus talousneuvostolle", julkaisematon raportti.

Viides luku

Hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistaminen

Sisältö

<i>Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan lähtökohtia ja kehityspiirteitä</i>	165
JÄLKIPUHEITA: Koulutus ja oppi mahdollisti eteenpäinmenon	169
<i>Työeläkejärjestelmän rahoitusperustan turvaaminen</i>	170
<i>Talousneuvoston rooli hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen vahvistamisessa</i>	172
Työllisyys yli kaiken	173
<i>Verotus, työttömyysloukut, työvoimapolitiikka</i>	175
<i>Työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen: työmarkkinaraportti vuodelta 1998</i>	179
Joustavasti toimivat työmarkkinat ovat kasvun edellytys	180
Kasvu on työllisyyden kohentamisen edellytys	181
Työmarkkinoilta syrjäytymisen vaikea ongelma	183
<i>Työllisyydestä hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusperustaan: ”Julkinen talous 2000-luvulla” (1998)</i>	186
<i>Laman seurauksiin tartutaan: raportti työmarkkinoilta syrjäytymisestä</i>	194
Syrjäytymisen ja köyhyyden taustat	196
Köyhyydellä on monet kasvot	198
KOLUMNI URAN VARRELTA: Hyvinvointivaltion arvot (2004)	199
Köyhyyden ja työttömyyden torjunta tarpeellista kaikilla tasoilla	201
<i>Kirjallisuutta</i>	203

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan lähtökohtia ja kehityspiirteitä

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kehittämisen ensimmäinen vaihe ajoittui 1800-luvun jälkipuoliskolle, jolloin kansalliseen heräämiseen liittyi keskeisesti kansan sivistystason kohottaminen. Kansalliset herättäjät pyrkivät laajojen kansankerrosten tiedon tason nostamiseen erityisesti luku- ja kirjoitustaidon avulla. Hyvinvointiyhteiskunnan keskeisenä tekijänä on ollut kansallisen kulttuurin ja sen myötä suomalaisen identiteetin rakentaminen.

Kansalliset herättäjät eivät pääsääntöisesti paneutuneet sosiaaliin kysymyksiin. Sosiaaliset ongelmat olivat sitä vastoin vahvasti esillä Kansantaloudellisen yhdistyksen piirissä 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa. *Yhteiskuntataloudellisen aikakauskirjan* palstoilla käytiin vilkasta keskustelua taloudellisista ja sosiaalisista kysymyksistä.

Hyvinvointiyhteiskunnan arvoperustana on solidaarisuus. Yhteiskunnan jokaisella yksilöllä on ihmisarvo, joka pyritään takaamaan sekä aineellisesti että henkisesti. Yhteiskunta ei jätä kansalaisia pulaan heidän kohdatessaan vaikeuksia. Samalla yhteiskunta kuitenkin edellyttää, että kansalaiset osallistuvat kykyjensä ja mahdollisuuksiensa mukaan kansakunnan aineellisen ja myös henkisen hyvinvoinnin kasvattamiseen. Hyvinvointiyhteiskunnalla on ollut ja tulee vastakin olemaan keskeinen merkitys kansalaisten yhteenkuuluvuudelle.

Hyvinvointiyhteiskunnan tarjoamat etuudet nojaavat aihepiiristä riippuen joko universaalisuuden tai vastavuoroisuuden periaatteisiin. Ensiksi mainitun periaatteen mukaan jokainen yhteiskunnan jäsen saa palveluja ja tulonsiirtoja, mikäli hän täyttää etuuksien saannolle asetetut ehdot. Vastavuoroisuusperiaatteen mukaan kansalaisen oikeus etuisuuksiin on sidottu hänen työtuloonsa.

Hyvinvointiyhteiskunta ei tähtää pelkästään tulosten jakamiseen, vaan julkisilla menoilla on myös suotuisia vaikutuksia talouden tehokkuuteen ja kilpailukykyyn erityisesti koulutuksen, terveyden-

hoidon ja perusrakenneinvestointien seurauksena. Hyvinvointiyhteiskunnan menot rahoitetaan pääosin verotuksella, jonka keskeinen tehtävä on tulojen kerääminen julkiselle vallalle siten, että kansalaiset kokevat verotuksen oikeidenmukaiseksi ja että verotuksesta seuraa mahdollisimman vähän haitallisia vaikutuksia talouden tehokkuuteen.

Merkittävin uudistusprosessi maamme hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen historiassa on ollut kansakoululaitoksen syntyminen ja vuonna 1921 säädetty oppivelvollisuuslaki. Jokainen suomalainen kykeni hankkimaan luku- ja kirjoitustaidon ja sai mahdollisuuden kohentaa tieto- ja sivistystasoaan. Sosiaaliturvan osalta ei tapahtunut kansakoululaitoksen perustamiseen rinnastettavaa kehitystä 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa. Lasten myyminen huuto-laiseksi tai vanhusten köyhäinhoito ruotiukko- ja ruotimummojärjestelmän puitteissa olivat tällöin keskeisimmät sosiaaliturvan keinot niille, jotka itse eivät kyenneet hoitamaan itseään tai joita perheyhteisö ei kyennyt huoltamaan tai joilla ei ollut huoltajia lainkaan.

Pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan peruspilarina on korkea tulotaso ja korkea työllisyys, koska pääosa verotuloista kerätään kansalaisten maksamien tuloverojen sekä heidän ostamiensa tavaroiden ja palvelujen kysynnästä riippuvien hyödykeverojen avulla. Työllisyyteen vaikuttaa puolestaan talouden aktiviteetti ja työmarkkinoiden hyvä toimivuus. Siksi hyvinvointietuuksien ja verotuksen luomilla kannustimilla sekä palkanmuodostuksella on keskeinen merkitys työllisyysasteelle, josta puolestaan riippuu hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan kestävyys. Kun hyvinvointipolitiikkaan tehdään muutoksia, on tärkeää, että tehokkuuden ja tulonjaon välinen suhde säilytetään tasapainoisena.

Suomessa hyvinvointipolitiikan valmistelussa kolmikantainen yhteistyö hallituksen ja järjestöjen välillä on ollut keskeistä. Jos poliittinen järjestelmä ei ole nähnyt tarpeelliseksi toteuttaa työelämään kuten työeläkkeisiin, työttömyysturvaan tai irtisanomisen ehtoihin liittyneitä uudistuksia, ovat työmarkkinajärjestöt ottaneet aktiivisen roolin niiden läpiviemiseksi. Järjestöt ovat tällöin astuneet hallituk-

sen toiminta-alueelle. Tämä on ollut perusteltua silloin kun hallitus on ollut passiivinen työmarkkinoille tärkeiden uudistusten toteuttamisessa. Toisaalta on tärkeää, etteivät työmarkkinajärjestöt ja muut vastaavantyylliset organisaatiot puutu liikaa parlamentaarisen järjestelmän vastuulla oleviin kysymyksiin.

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan systemaattinen rakentaminen tehostui 1960-luvulla. Vauhtia tälle työlle antoivat Pekka Kuusen ja Erik Dahménin kirjat (Kuusi 1961 ja Dahmén 1963), joita olen käsitellyt tämän kirjan toisessa luvussa. He molemmat korostivat, että Suomen talouteen on luotava vahva kasvuperusta kehittämällä moderni, kilpailukykyinen tuotantorakenne, joka takaisi kestävän rahoituspohjan hyvinvointiyhteiskunnan vaatimille menoille. Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kiihkein rakennusvaihe ajoittui 1970- ja 1980-luvuille, eli jonkin verran myöhemmäksi kuin muissa Pohjoismaissa.

Talousneuvostolla on ajoittain ollut merkittävä asema hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan rakentamisessa, mitä olen käsitellyt jo laajemmin tämän kirjan toisessa luvussa. Tarkastelen kirjan tässä osassa eräitä sellaisia hyvinvointiyhteiskunnan toimintaan liittyviä teemoja, joita olen ollut mukana valmistelemassa Talousneuvostolle tehdyillä raporteilla. Käyn läpi Talousneuvoston roolia 1990-luvulla hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan analysoinnissa. Talousneuvostolle tehdyissä töissä kuvataan erityisesti työttömyys- ja työllisyysongelmia ja niiden ratkaisulinjoja.

Käsittelen aluksi työeläkejärjestelmän rahoitusta, jota johtamani takaisinlainaustyöryhmä selvitti vuonna 1988 (Valtiovarainministeriö 1988). Vuosina 1996–1998 Talousneuvostolle laadittiin johdollani kolmen raportin ns. työllisystrilogia (Talousneuvosto 1996a, 1996b, 1998a), joista tässä luvussa tarkastelen kahta, *Verot, sosiaaliturva, työvoimapolitiikka ja työllisyys* (Talousneuvosto 1996b) ja *Työmarkkinoiden muutospainet ja työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen* (Talousneuvosto 1998a). Julkista velkaa käsitellyt trilogian ensimmäinen osa oli yksityiskohtaisesti esillä tämän kirjan edellisessä luvussa. Sen jälkeen käsittelen Talousneuvostolle tehtyä

työryhmäraporttia *Julkinen talous 2000-luvulla* (Talousneuvosto 1998b), jossa käytiin läpi julkisen talouden reunaehdot sekä tulevaisuuden haasteet ja uudistusten suunta 2000-luvulla. Lopuksi esitteen raportin *Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys* sisältöä (Valtioneuvoston kanslia 2001).

Sotakorvaukset, siirtoväen ja rintamamiesten asuttaminen sekä talouden jälleenrakennus - varsinkin runsaasti julkista panostusta vaatinut teollistaminen - merkitsivät, ettei vuoteen 1955 saakka hyvinvointiyhteiskunnan tarpeisiin liennyt mainittavammin voimavaroja. Sotien jälkeen liikkeelle päässeet lapsilisä- ja sairausvakuutus- ja kansaneläkeuudistukset olivat mittavimmat hyvinvoinnin kohentamista koskeneet hankkeet. Esimerkiksi lukio-, ammattikoulu- ja terveydenhoitojärjestelmän rahoitus oli varsin niukkaa ja palveluverkosto oli alueellisesti harva.

Hyvinvointiyhteiskunnan kehittämistä hidasti 1960-luvun puoliväliin saakka myös poliittinen epävakaisuus. Hallituksissa ei nähty tarpeellisena esimerkiksi eläkejärjestelmän uudistamista. Työeläkejärjestelmä ja siihen liittyvä lainsäädäntö tulivat voimaan vuonna 1962 kansanedustaja Veikko Kokkolan eduskunta-aloitteen eikä hallituksen esityksen pohjalta. Tämän tärkeän uudistuksen keskeisenä taustavoimana oli työmarkkinajärjestöjen yhteistyö ja periaatteena eläkkeiden osittainen rahastoiminen eläkelaitoksissa.

Suomalaisessa yhteiskunnassa oli 1960-luvulla kuitenkin voimakas uudistuspainne erityisesti suurten ikäluokkien koulutus- ja työpaikkatarpeiden myötä. Tärkeänä herätteen antajana toimi edellä mainittu tohtori Pekka Kuusen vuonna 1961 julkaisema kirja *60-luvun sosiaalipolitiikka*. Vasemmistolle voitollisten vuoden 1966 eduskuntavaalin jälkeen välitöntä uudistustyötä hidasti kuitenkin heikohko taloudellinen kasvu 1960-luvun jälkipuoliskolla.

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan systemaattinen käytännön kehittämistyö sai vauhtia 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa, jolloin lähtivät liikkeelle peruskoulu- ja kansanterveysuudistukset, korkeakoulujen kehittäminen ja monet sosiaaliturvaan ja työelämään liittyneet uudistukset kuten lapsilisien korotukset ja työttö-

myysturvan parantaminen. Nämä hankkeet kestivät aina 1990-luvun lamaan saakka.

Jälkipuheita: Koulutus ja oppi mahdollisesti eteenpäinmenon

Isoisäni Matti Leppänen joutui vuonna 1888 lähtemään kotoaan huutolaispojaksi yhdeksän vuoden ikäisenä. Hänellä oli onnea, koska hänet osti hyväsydäminen sijaisperhe, joka ei pelkästään teettänyt Matilla talon töitä vaan antoi hänelle myös mahdollisuuden hankkia hyvän luku-, kirjoitus- ja laskutaidon. Nämä avut tarjosivat nokkelalle pojalle paremmat eväät ponnistella elämässään eteenpäin. Kansakoulu oli syrjäkylässä eläneelle Matille vielä utopiaa.

Seuraavan sukupolven eli isäni Heikin mahdollisuudet kouluttautua ja hankkia syrjäseudulla oppia olivat yhä hankalat, vaikeivät yhtä vaikeat kuin hänen isällään Matilla. Neljä vuotta kansakoulua ja naapureiden takaaman lainan turvin käyty metsäkoulu antoivat Heikille kuitenkin Mattia paremmat eväät päästä eteenpäin.

Syrjäseudulla 1920- ja 1930-luvulla nuoruutensa elänyt vanhempieni sukupolvi tunsu pienoista katkeruutta siitä, etteivät he päässeet kansakoulua pidemmälle opintielle, vaikka halua ja kykyä opiskella olisi ollut. Isälleni ja äidilleni oli tärkeää tarjota lapsilleen mahdollisuudet kouluttautua pidemmälle kuin he itse. Isälläni keskeisenä tavoitteena olikin sotien jälkeen hankkia työpaikka sellaiselta paikkakunnalta, jossa lapsille oli tarjolla oppikoulu. Tällainen lasten koulutusmahdollisuuksien tukeminen oli tunnusomaista vanhempieni ikäpolvelle.

Minun sukupolveni hoiti oppikoulun jälkeen opintojensa rahoituksen vielä itse työnteolla tai normaalilla pankkilainalla ilman opintotukea tai valtion takaamaa lainaa. Koskaan ei voida riittävästi arvostaa koko valtakunnan kattavaa peruskoulu- ja lukioverkostoa. Verrattain tiheä korkeakouluverkosto on myös auttanut eteenpäin opinhaluista nuorisoa maan eri alueilla.

Työeläkejärjestelmän rahoitusperustan turvaaminen

Hyvinvointiyhteiskunnan kehittämismuutos oli 1980-luvulla voimakas. Ekonomistien keskuudessa kannettiin kuitenkin huolta erityisesti työeläkejärjestelmän rahoituksesta. Taloudellisen suunnittelukeskuksen pitkän ajan kehitysarvioissa kuten *Suomen kansantalouden kasvumahdollisuudet 1985–2000* (TASKU 1985) oli 1970-luvun lopulta lähtien korostettu, että suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen vuosina 2005–2020 vaatii runsaasti voimavaroja. Sukupolvisopimus ei tulisi säilymään uskottavana, jos suurten sotien jälkeen syntyneiden ikäluokkien eläkkeiden maksu säilytettäisiin olennaisesti pienemmille vuosina 1970–1990 syntyneille ikäluokille. Siksi pidettiin tärkeänä, että työeläkejärjestelmän tuleviin vastuisiin varauduttaisiin jo suurten ikäluokkien työssäoloaikana.

Suomen työeläkejärjestelmä rakennettiin osittain rahastoivaksi. Matalampien eläkekustannusten aikana kerättyjä rahastoja voitaisiin käyttää myöhemmin puskurina kustannusten tasaamisessa. Ongelmaksi 1960- ja 1970-luvun inflaatiokausina oli kuitenkin muodostunut rahastojen heikko tuotto. Inflaatio söi rahastojen pääoma-arvoa. Toinen pulma oli yritysten takaisinlainausmahdollisuus. Yritys pystyi maksamaan osan työeläkemaksusta velkakirjalla, josta saatu korko oli selvästi yleistä korkotasoa alempi. Kolmantena ongelmana oli, etteivät tulevat eläkkeensaajat osallistuneet eläketurvansa rahoittamiseen työntekijöiden eläkemaksun muodossa. Kun työntekijät eivät kokeneet työeläkemaksuja tilipussinsa supistumisena, he eivät myöskään pitäneet systeemin rahoituksen turvaamista erityisen tärkeänä.

Demografisten tekijöiden lisäksi myös rahoitusmarkkinoiden muutos 1980-luvulla aiheutti sen, että työeläkejärjestelmän rahoitukseen oli tehtävä perusteellisia uudistuksia. Takaisinlainaus ei enää sopinut markkinaehtoisen rahoitusjärjestelmän luomaan kokonaisuuteen. Samoin eläkerahastojen markkinoilta saatavaa tuottoa alempi tuotto oli vastoin eläkejärjestelmän etua.

Valtiosihteeri Teemu Hiltunen valtiovarainministeriöstä asetti 8. kesäkuuta 1988 johdollani toimivan työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää työeläkejärjestelmän takaisinlainauksen tarpeellisuus muuttuneilla rahoitusmarkkinoilla. Olin selvittänyt jo 1960-luvun lopulla Suomen Pankissa yhdessä tohtori Lauri Korpelaisen kanssa työeläkejärjestelmän takaisinlainausta (Korpelainen ja Leppänen 1969). Kyseisessä raportissa esitimme, että takaisinlainaus vinouttaa voimavarojen tehokasta kohdentumista ja on siten omiaan johtamaan tehottomien investointien toteutumiseen.

Työryhmä päätyi 31. joulukuuta 1988 julkaistussa mietinnössään (Valtiovarainministeriö 1988) seuraaviin toimenpidesuosituksiin:

1. Oikeus automaattiseen takaisinlainaukseen poistetaan ja työeläkevarat sijoitetaan markkinaehtoisesti.
2. Työeläkejärjestelmän rahastointiasteen kohottamiseksi säädetään työntekijöiden vanhuuseläkemaksu, joka rahastoidaan kokonaisuudessaan. Työnantajien maksuosuutta ei vastaavasti alenneta.
3. Työeläkelaitosten antolainauksen koron tulee seurata pääomamarkkinoiden viitekorkoa ja työeläkejärjestelmän laskuperustekorona on oltava lähellä rahoitusmarkkinoiden pitkää viitekorkoa.
4. Työeläkerahastojen reaaliarvon säilyminen tulee turvata riittävän korkealla rahastojen hyvityskorolla.
5. Olisi sallittava työeläkelaitosten laajempi sijoittaminen kansainvälisille markkinoille.

Nykyhetken näkökulmasta edellä mainitut ehdotukset vaikuttavat itsestäänselvyyksiltä. Työeläkejärjestelmän kehittäminen onkin edennyt mietinnön toimenpidesuosituksen mukaisesti. Kun takaisinlainausta markkinakorkoa alemmalla korolla ja työntekijöiden vapautusta osallistumisesta eläkkeidensä rahoittamiseen pidettiin saavutettuina etuina, niihin puuttuminen koettiin 1980-luvun lopun ilmapiirissä pyhäinhäväistykseksi. Näin siitäkin huolimatta, että olemassa oleva järjestelmä oli ristiriidassa ulkoisen toimin-

taympäristön ja työeläkejärjestelmän kokonaisedun kanssa. Työnantajat tyrmäsivät takaisinlainauksen poistamisen, ja ammattiyhdistysliike vastusti työntekijöiden eläkevakuutusmaksun käyttöönottoa. Vakuutustoiminnan ylin valvoja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö puolestaan katsoi, ettei senaikaisessa järjestelmässä ollut epäkohtia eikä parantamisen tarvetta.

Helsingin Sanomat asettui pääkirjoituksessaan 23. tammikuuta 1989 vastustamaan työryhmän ehdotuksia. Lehti totesi, että ”työeläkkeiden takaisinlainaus on ollut käytössä neljännesvuosisadan, joten ehdotus automaattisen takaisinlainauksen purkamisesta herättää vastustusta. Ehdotuksessa, että työntekijät pantaisiin maksamaan vanhuuseläkemaksu turvatakseen omat eläkkeensä, on suorastaan petoksen makua”.

Muutosesityksiä ei saatu välittömästi toteutetuksi laajan ja voimakkaan vastustuksen takia 1980-luvun lopun ylikuumentuneessa tilanteessa. ”Pohjolan Japanin” kovan vauhdin uskottiin jatkuvan ikuisesti. Tilanne kuitenkin muuttui nopeasti. Parempi maaperä työryhmän ehdotuksille oli 1990-luvun alun lamatilanteessa, jolloin toteutettiin pääosa työryhmän ehdotuksista.

Tämä esimerkki työeläkejärjestelmästä osoittaa, etteivät muutokset mene läpi silloin, kun taloudessa menee hyvin ja kun järjestelmä on betonoinut eri osapuolten edut. Muutossuuntia ei tunnusteta ja vielä vähemmän halutaan toteuttaa välttämättömiä korjaustoimia. Muutostyössä tarvitaan yleensä taloudellisen kriisin antamaa potkua tai muuta voimakasta ulkopuolista sysäystä, jolloin voidaan purkaa sisään lämpiävä monopoliasemaan päässyt hyvä veli -järjestelmä.

Talousneuvoston rooli hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen vahvistamisessa

Taloudellinen lama 1990-luvulla muutti 1970- ja 1980-luvulla voimakkaana jatkuneen hyvinvointiyhteiskunnan laajentamisen järjestelmän olemassaolokamppailuksi. Laman myötä aiemmin päätetty-

jen etuuksien vaatima rahoitus muodostui kestävämmäksi. Kansantuote supistui vuosina 1991–1993 yli 11 prosenttia. Työllisyysaste eli työllisten osuus työikäisestä väestöstä oli vuonna 1994 noin 60 prosenttia, mikä oli 14 prosenttiyksikköä vuoden 1990 tasoa alempi. Vuosina 1990–1994 työttömyysaste nousi 3,5 prosentista 18,5 prosenttiin.

Julkisen velan osuus bruttokansantuotteesta oli vuonna 1990 noin 15 prosenttia, mutta vuoteen 1993 tultaessa velkaantumisaste oli kiivennyt 60 prosenttiin. Julkisten menojen osuus kansantuotteesta kohosi vuosina 1989–1993 lähes 20 prosenttiyksikköä. Menojen lisäys rahoitettiin pääosin velkaa kasvattamalla.

Työllisyys yli kaiken

Politiikan keskeiseksi tavoitteeksi tuli työttömyyden supistaminen ja työllisyysasteen nostaminen, mikä puolestaan vaati nopean ja tasapainoisen taloudellisen kasvun nostamista talouspolitiikan ykköstehtäväksi. Julkisen velkaantumisen kasvun katkaisu ja velkaasteen supistaminen oli 1990-luvun alussa yritysverotuksen uudistuksen ohella taloudellisen kasvun ja hyvinvointiyhteiskunnan pelastusohjelman ydinkysymys. Koska hyvinvointimenot muodostivat julkisista menoista 70 prosenttia, julkisen talouden vakauttamiseksi myös niistä oli säästettävä.

Ensimmäinen vaihe oli laatia holtittomasti kasvavan julkisen velkaantumisen uskottava katkaisuohjelma, jotta Suomi välttyisi joutumasta hoitamaan velkaantumisongelmansa Kansainvälisen valuuttarahaston valvonnassa. Onneksi kriisi saatiin korjatuksi omin voimin. Käännepiste ajoittui vuoden 1993 maaliskuulle. Eräänä lähtökohtana oli Talousneuvostolle valmisteltu *Talouden tie kohti tasapainoa* -raportti (Leppänen 1992), joka käsiteltiin Talousneuvostossa elo-syyskuussa 1992. Siihen liittyneenä jatkotyönä oli budjettipäällikkö Raimo Sailaksen johdolla laadittu muistio ”Julkisen talouden tasapainon parantaminen” (Valtiovarainministeriö 1992), jota käsittelin tämän kirjan neljännessä luvussa.

Toisena tavoitteena oli julkisen velkaantumistasteen alentaminen. Tämä vaihe kesti vuodesta 1993 vuoteen 1997, jolloin Paavo Lipposen hallituksen toimesta julkisen talouden tasapaino saatiin palautettua.

Kolmantena kysymyksenä hyvinvointiyhteiskunnan pelastusstrategiassa oli rahoituspohjan vahvistaminen. Koska hyvinvointiyhteiskunta voi toimia kestävästi vain korkean työllisyysasteen vallitessa, kolmannessa vaiheessa painotettiin taloudellisen kasvun tukemista, työllisyysasteen nostamista ja työttömyyden alentamista.

Työllisyysstrategian keskeisinä lähtökohtina olivat nopea kasvu ja sen edellyttämä matala korkotaso, alhainen inflaatio ja sille ratkaiseva maltillinen palkkapolitiikka, tasapainoinen julkinen talous sekä kannattava yritystoiminta. Tämän lisäksi voimavaroja suunnattiin koulutuksen, varsinkin uudelleen koulutuksen kohentamiseen, tutkimukseen ja tuotekehitykseen, työvoiman liikkuvuuden ja työmarkkinoiden kohtaannon parantamiseen, työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseen sekä tuotantokustannusten hillitsemiseen myös verotusta keventämällä.

Vuosina 1989–1995 päähuomio Talousneuvoston työssä kiinnitettiin talouden makrotasapainon saavuttamiseen ja sen myötä hyvinvointiyhteiskunnan perustan turvaamiseen. Sihteeristö valmisti Talousneuvostolle tästä teemasta lukuisia raportteja, joista keskeisimmät olivat tässä kirjassa jo aiemmin mainittu ”Vaihtotaseongelma Suomessa” (Talousneuvoston sihteeristö 1989), *Avoimen sektorin kilpailukyky* (Leppänen, Mäkelä ja Valppu 1992), *Talouden tie kohti tasapainoa* (Leppänen 1992), *Länsi-Euroopan taloudellinen kehitys ja Suomen talouspolitiikan suuntaviivat* (Leppänen ja Romppanen 1993) sekä *Julkinen velka, kasvu ja työllisyys* (Talousneuvosto 1996a). Nämä raportit muodostavat kokonaisuuden, jossa analysoitiin Suomen talouden tasapaino-ongelmia ja niiden korjaamisen vaatimia toimenpiteitä.

Verotus, työttömyysloukut, työvoimapolitiikka

Julkinen velka, kasvu ja työllisyys -raportin saatua keväällä 1996 eräiltä Talousneuvoston jäseniltä kritiikkiä varovaisen veropolitiikan takia, pääministeri Lipposen aloitteesta perustettiin uusi pääsihteerin johdolla toimiva ryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää sosiaalietuuksien, sosiaaliturvamaksujen, verotuksen sekä aktiivisen työvoimapolitiikan kokonaisuutta ja tarkastella, miten niiden vuorovaikutus toimii nykyjärjestelmässä ja miten sitä voitaisiin parantaa työllisyyden kohentamiseksi.

Tutkijaryhmä sai työnsä valmiiksi vuoden 1996 lopussa, ja tulokset esiteltiin Talousneuvostolle 15. tammikuuta 1997 pidetyssä kokouksessa raporttina *Verot, sosiaaliturva, työvoimapolitiikka ja työllisyys* (Talousneuvosto 1996b). Mainittakoon, että työttömyysaste oli vuonna 1996 vielä korkea, noin 16 prosenttia, ja se aleni seuraavana vuonna vain yhden prosenttiyksikön.

Tutkijaryhmän mukaan ensisijaisesti olisi puututtava työttömyyden syihin, mutta työttömyyden aiheuttamien haittojen helpottaminen on myös osa hyvinvointiyhteiskunnan korjaustehtävää. Työttömyyttä alentavien toimenpiteiden tulisi olla oikeassa suhteessa ongelman vakavuuteen nähden. Työttömyys voitaisiin saada kestävästi matalaksi nykyisiä järjestelmiä pitkäjänteisesti ja asteittain uudistamalla. Ryhmän mielestä verotuksen, sosiaaliturvan ja sen rahoituksen sekä työvoimapolitiikan ja palkanmuodostuksen tuli tukea työllisyyttä aikaisempaa paremmin. Työllisyyden kohentamiseksi tähtäävä strategia on kokonaisuus, joka on yhtä hyvä tai huono kuin sen heikoin lenkki. Työttömyys alenisi nopeasti ja selvästi vain, jos pystyttäisiin sopimaan uudistuskokonaisuudesta, jossa kaikki ryhmät tinkivät tärkeinä pitämistään asioista.

Verot, sosiaaliturva, työvoimapolitiikka ja työllisyys -raportissa katsottiin, että kansainvälistymisen seurauksena syntyvä kilpailun kiristyminen pakottaa yritykset kohentamaan kannattavuutta ja tehokkuutta. Tämä merkitsisi työvoiman osaamisvaatimuksen kas-

vua ja toimintojen rationalisointia, mutta sen myötä olisi myös vaara, että kouluttamaton työvoima syrjäytyisi työmarkkinoilta. Suomen kansainvälisesti korkean verokiilan alentaminen oli ryhmän mukaan välttämätöntä. Verokiilan ohentamisen positiiviset työllisyysvaikutukset olisivat sitä suuremmat mitä enemmän niiden myötä palkkakustannusten nousu vaimenisi.

Verotuksen, sosiaaliturvan ja aktiivisen työvoimapolitiikan kokonaisuus vaikuttaa keskeisesti suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuteen. Sosiaaliturvajärjestelmä on tärkeä, koska se takaa kansalaisille turvan yllättäviä tulonmenetyksiä vastaan, tasaa hyvinvoinnin jakautumista eri väestöryhmien ja eri elämäntilanteiden välillä sekä ylläpitää yhteenkuuluvuutta kansalaisten kesken vaikeissa tilanteissa. Hyvinvointiyhteiskunnalla on lukuisia tehokkuutta ja kasvua lisääviä vaikutuksia, tarjoaahan se kansalaisille mahdollisuuden riskinottoon sekä parantaa koulutuksen, tutkimuksen ja terveydenhoidon avulla inhimillisen pääoman laatua.

Tutkimusryhmä totesi, että korkean verotuksen ja anteliaan sosiaaliturvajärjestelmän luomasta passivoivasta yhteisvaikutuksesta syntyy tehokkuustappioita, mikä myös merkitsee sosiaaliturvan rahoitusta pitkällä aikavälillä vaarantavia tuotanto- ja työllisyysmenetyksiä. Laaja ja antelias hyvinvointiyhteiskunta edellyttää sekä korkeaa tuottavuuden tasoa että työikäisen väestön korkeaa työhön osallistumista. Laman aikana alentunut työllisyys, kohonnut verotus sekä työntekoon haitallisesti vaikuttavat kannustimet lisäsivät painetta hyvinvointiyhteiskunnan ohentamiseen.

Julkisen talouden tasapainottamisessa käytettiin 1990-luvun alkupuoliskolla myös verojen korotuksia. Verojen alennuksiin päästiin vasta kun julkisen talouden velkaantuminen oli saatu hallintaan vuoden 1996 jälkipuoliskolla. Tutkimusryhmän mielestä pääpaino verotuksen keventämisessä tuli olla ansiotulojen verotuksen lieventämisessä, ja raportissa ehdotettiin, että keskimääräistä tuloveroasetusta tulisi alentaa viidellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2000 mennessä (toteutui vain kaksi prosenttiyksikköä) ja jatkaa keventämistä myös vuosituhannen vaihteen jälkeen. Tuloverotuksen alentamises-

sa olisi kasvatettava kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä ja kohdennettava vähennys entistä selvemmin pieniin ansioihin. Osa kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen lisäyksestä tulisi käyttää alimpien taulukkopalkkojen alentamiseen, mikä lisäisi pienipalkkaisen työvoiman kysyntää.

Tutkimusryhmä esitti, että työttömyysloukkujen purkamista olisi vuoden 1997 jälkeen jatkettava. Työttömyysloukut aiheutuvat hyvän ansiosidonnaisen työttömyysturvan, korkean tuloverotuksen ja palkanmuodostuksen yhteisvaikutuksesta. Ongelmana on, että työllistyessään uudestaan työttömän saama alkupalkka on usein aiempaa palkkaa pienempi ja että sosiaaliturva voi tarjota usein vähintään saman toimeentulon. Erityisesti maksuissa ja tuissa olevat bruttotulojen mukaiset porrastukset synnyttävät tilanteita, joissa ansiotulojen lisäyksestä ei jää juuri mitään käteen tai työhönmeno kohtuullisellakin palkalla uhkaa pienentää perheen tuloja

Raportissa esitettiin, että työllistymisen mahdollisuutta voitaisiin parantaa matalia ansiotuloja saaville kohdennetuilla verohelpotuksilla, jotka lisäävät ansiotyön houkuttelevuutta suhteessa sosiaaliturvaan ja pimeään työhön. Kunnallisverotuksen ansiotulovähennykseen esitettiin liitettäväksi yleinen tuloveron alentaminen, jotta estettäisiin rajaveroasteiden nousu. Tällöin myös keskimääräiset tuloveroasteet alenisivat kautta linjan.

Verot, sosiaaliturva, työvoimapolitiikka ja työllisyys -raportin tutkimusryhmä arvioi, että taloudellisen kasvun ja rakennemuutoksen jatkuessa syntyy tilanne, jossa samanaikaisesti vallitsee korkeahko pitkäaikaistyöttömyys ja työvoimapula. Uusi tilanne edellyttäisi työvoimapolitiikan tehostamista, koulutuspolitiikan uudelleensuuntaamista ja työvoiman liikkuvuuden lisäämistä.

Tutkimusryhmä korosti, että sen esittämät ehdotukset muodostavat kokonaisuuden, josta ei voida poimia toteutettavaksi vain kullekin osapuolelle mieluisia osia. Raportin ehdotukset olivat seuraavat:

1. Kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä nostetaan vuosina 1998–1999 selvästi. Tämän tulee mahdollistaa se, että työehto-

sopimukset sallivat myös alimpia taulukkopalkkoja matalammat alkupalkat. Vähennyksen vaikutusalueita kavenneetaan niin, ettei se ulotu merkittävässä määrin keskituloisiin. Jotta tämä ei nostaisi rajaveroasteita, tehdään yleinen taulukkoalennus valtion verotuksessa.

2. Verotuksen kevennys rahoitetaan:
 - kiinteistöveron nostolla,
 - siirtymällä yritysverotuksessa suunnitelmanmukaisesti poistoihin,
 - energiaverotuksen nostolla,
 - julkisten palvelunmaksujen korotuksilla ja
 - julkisten menojen säästöillä ja sosiaaliturvan kannustavuuden parantamisella.
3. Arvonlisäverotettavan toiminnan alarajaa nostetaan.
4. Ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan palautetaan alenema.
5. Työttömien säännöllinen ilmoittautumisvelvollisuus työvoimatoimistoihin otetaan taas käyttöön, jotta varmistetaan työhakutilanteen pysyminen ajan tasalla.
6. Oman ammattialan ja kotipaikan ulkopuolella olevia työpaikkoja tarjotaan aktiivisesti sekä luodaan kansallinen vakanssirekisteri.

Talousneuvoston vuoden 1997 tammikuun kokouksessa tutkimusryhmän tilannearvioita ja analyysiä pidettiin oikean suuntaisena, mutta johtopäätökset ja toimenpidesuosituksien aiheuttivat melko voimakasta kritiikkiä. Työntekijäjärjestöissä ei hyväksytty ehdotuksia ansiosidonnaisen työttömyysturvan alenemasta työttömyyden keston mukaan eikä määräaikaisesti sovitusta taulukkopalkkoja alemmista alkupalkoista. Näin siitäkin huolimatta, että työntekijän käteen jäävä tulo olisi kohonnut verokevennyksien myötä. Työnantajat eivät hyväksyneet suunnitelman mukaisia poistoja yritysverotuksessa. Kuntien edustajat arvostelivat kunnallisen ansiotulovähennyksen lisäämistä ja kiinteistöverojen nostoa.

Tutkimusryhmän raportista käytiin myös julkisuudessa vilkas keskustelu. Esittelin raporttia useassa eduskuntaryhmässä. Päämi-

nisteri Lipponen esitti toivomuksen Talousneuvoston jäsenille, etteivät he julkisuudessa tyrmäisi tutkimusryhmän suosituksia, jotta voitaisiin paremmin ylläpitää liikkumavara talouspoliittisten toimien valmistelussa. Talousneuvoston jäsenet pääosin noudattivatkin pääministerin toivetta.

Tutkimusryhmän raportti muodosti laajasta ja monisärmäisestä rakennepoliittisesta aihepiiristä kokonaistarkastelun, jonka antamisen suuntaviivojen mukaan politiikassa pyrittiinkin etenemään. Työ kokosi aiheesta käytävää talouspoliittista keskustelua ja tuki hallituksen kasvua ja työllisyyttä parantavaa strategiaa.

Jälkikäteen tarkastellen jotkut ryhmän ehdotuksista on toteutettu. Ryhmä suositteli keskimääräisen tuloveroasteen alentamista vuoteen 2000 mennessä viidellä prosenttiyksiköllä, mutta hallitukset käyttivät 1990-luvun loppuvuosina julkisen talouden liikkumavaraa lähinnä velkaantumisen vähentämiseen. Tuloverotuksen kevennykset toteutettiin 2000-luvun alkuvuosina.

Kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä on käytetty 1990-luvun loppuvuosina ja 2000-luvun alussa useasti pieni- ja keskituloisten verotuksen keventämisessä. Ongelmana on ollut se, että vähennystä sovellettiin melko laajalle tuloasteikolle, eli vähennystä ei kohdennettu vain pienituloisiin, jolloin toimenpiteen vaikutus jäi riittämättömäksi. Syynä tähän oli, että rajakohdassa, jossa ansiotulovähennys loppuu voi palkansaajan rajavero nousta korkeaksi. Näin vähennystä jouduttiin venyttämään myös verrattain hyvätuloisiin ryhmiin.

Työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen: työmarkkinaraportti vuodelta 1998

Talousneuvosto asetti elokuussa 1997 pidetyssä kokouksessa johdollani toimivan tutkimusryhmän laatimaan raportin *Työmarkkinoiden muutospaineeet ja työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen* (Valtioneuvoston kanslia 1998a). Ryhmän tehtävänä oli kartoittaa, millaisia vaatimuksia työmarkkinoille kohdistuu tulevaisuudessa,

miten väestötekijät vaikuttavat työmarkkinoiden toimintaan ja mitä olisi tehtävä työllisyysasteen kohentamiseksi. Talousneuvosto käsiteli työryhmän laatimaa raporttia 25. maaliskuuta 1998 pidetyssä kokouksessa.

Taloudellinen tilanne oli vuosien 1997 ja 1998 vaihteessa selvästi tasapainottunut. Kansantuotteen kasvu oli noina vuosina keskimäärin runsaat neljä prosenttia. Vaikka työttömyysaste aleni, se oli vuonna 1998 vielä 12 prosenttia. Julkinen talous oli tuona vuonna ensimmäisen kerran koko vuosikymmenen aikana ylijäämäinen.

Joustavasti toimivat työmarkkinat ovat kasvun edellytys

Työmarkkinatutkimusryhmä korosti, että kansallinen menestys riippuu korkeasta työllisyysasteesta, työvoiman osaamisesta ja työmarkkinoiden hyvästä toimivuudesta. Vain työllisyyden merkittävä paraneminen turvaisi hyvinvointiyhteiskunnan ylläpidon kohtuullisella tasolla.

Tutkimusryhmä totesi myös, että kansainvälisen talouden ja teknologian kehitys edellyttävät joustavuutta palkanmuodostuksessa ja työehdoissa sekä työvoiman hyvää ammatillista ja alueellista liikkuvuutta. Toisaalta työvoiman ikääntyminen johtaisi joustavuuden vähenemiseen sekä paineisiin siirtyä ennen aikaisesti eläkkeelle. Lähinnä globaalin talouden luoma jatkuva muutospainne, ”luova tuho”, merkitsisi suuria sopeutumisvaatimuksia työntekijöille: uusia yrityksiä syntyy, vanhoja kuolee, olemassa olevia fuusioidaan ja organisaatiorakenteita korjataan.

Työmarkkinoita oli uhkaamassa lähivuosina tilanne, jossa on samanaikaisesti korkea pitkäaikaistyöttömyys, työvoimapula osamista vaativissa ammateissa sekä kasvava työmarkkinoilta syrjäytyvien joukko ja lisääntyvä työuupumus.

Työryhmän mukaan työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen globaalin talouden pelisääntöjen ja ikääntyvän työvoiman tilanteessa oli vaativa tehtävä. Vaikeiden ratkaisujen jälkeen myös saavutetun nopean kasvun ylläpitämisessä ja suotuisan kehityksen kierteen turvaamisessa olisi työmarkkinoiden hyvä toimivuus avain-

asemassa. Raportissa painotettiin, että toimivuutta parantavien keinojen tulee kuitenkin sopia yhteen muun talouspolitiikan kanssa niin, että kokonaisuuden eri osat vaikuttavat samaan suuntaan.

Raportissa todettiin, että työmarkkinoiden toiminnan olisi yhtäältä tuettava talouden vakautta ja toisaalta autettava uutta luovien ja innovatiivisten yritysten kehittymistä Suomessa. Työmarkkinoilla olisi pystyttävä entistä tehokkaammin kohdentamaan työvoimaresursseja talouden eri toimialojen, alueiden, yritysten ja toimipaikkojen kesken. Työmarkkinoilta syrjäytymisen ja työttömyyden ehkäisy nähtiin työryhmässä myös keskeiseksi talous- ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteiksi.

Työmarkkinat-tutkimusryhmä esitti huolensa siitä, varaudutaanko Suomessa riittävästi väestön ikääntymisen aiheuttamiin ongelmiin työmarkkinoilla. Vuosina 1997–2010 parhaassa työiässä (35–49 vuotta) olevien määrän ennakoitiin supistuvan 180 000:lla ja ikääntyvien työntekijöiden (50–64 vuotta) määrän nousevan yli 250 000:lla. Tavoitteisiin kohottaa työllisyysastetta ja säästää julkisia menoja sopi huonosti ikääntyvien työttömien siirtyminen varhaiseläkkeelle. Työllisyysasteen nostaminen edellyttäisi julkisen velkaantumisen supistamista ja työn verotuksen keventämistä. Koska Suomessa vuonna 1997 vallinnutta korkeaa kokonaisverotusta tuli alentaa, työn verotuksen merkittävä keventäminen edellyttäisi vastaavasti säästöjä julkisissa menoissa. Vaikeita valintatilanteita nähtiin syntyvän myös sovitettaessa yhteen työvoiman alueellisen liikkuvuuden edistämisen ja tasapainoisen alueellisen kehityksen tavoitteet.

Kasvu on työllisyyden kohentamisen edellytys

Vaikka laman jälkeen tuotanto oli kasvanut voimakkaasti vuodesta 1993 vuoden 1997 alkuun saakka, työllisyyden paraneminen oli tänä aikana verikkaista. Vauhti oli kuitenkin alkanut vuonna 1997 voimistua, kun talouden kasvu oli laajentunut kattamaan myös pääosin kotimarkkinoilla toimiville aloille. Työmarkkinaryhmä arvioi

vuonna 1997, että kohenevan työllisyyskehityksen jatkumiselle keskipitkällä aikavälillä on hyvät mahdollisuudet.

Lama 1990-luvun alussa koetteli melko tasaisesti koko maata, mutta elpyminen oli sen sijaan epätasaista. Kymmenen työpaikkamäärältään suurinta seutukuntaa vastasi 1990-luvun puolivälissä hiukan yli puolesta Suomen kaikista työpaikoista, mutta työpaikkojen kasvusta vuosina 1993–1996 ne saivat yli 90 prosenttia. Kehitys oli tasapainoisen aluerakenteen kannalta pulmallinen.

Vuonna 1997 ei ollut odotettavissa, että työllisyyden kohoamisen sekä tuotannon ripeän ja tasaisen kasvun välinen vahva riippuvuus heikkenisi. Kasvun jatkuminen puolestaan edellyttää työvoimapaikoista vapaita, toimivia työmarkkinoita. Suomen tuotantorakenne oli 1990-luvun jälkipuoliskolla edelleen pääomavaltainen ja yksityinen palvelusektori kansainvälisesti verrattuna suppea.

Koska eräänä syynä tähän on työn hintaa nostava verokiila, ryhmän mielestä työn verotusta tuli merkittävästi alentaa, mutta verotusta kevennettäessä valtionvelan supistamistavoitteesta ei kuitenkaan tullut tinkiä. Mikäli työn verotusta kevennettäisiin nopeammassa tahdissa kuin taloudellinen kasvu ja työttömyyden aleneminen antavat myöten, tulisi julkisia menoja vastaavasti leikata sekä siirtää verotuksen painopistettä työvoiman ulkopuolelle. Verokiilaa alennettiin merkittävästi 2000-luvun alkuvuosina.

Ryhmän mukaan työttömyyden kasvua voitaisiin taantuman aikana hillitä, mikäli työvoimakustannukset joustavat. Tällöin työllisyys ja kotimainen kysyntä säilyisivät parempana kuin tilanteessa, jossa kustannussäästöt toteutetaan työvoiman irtisanomisten muodossa. Riittävien joustojen aikaansaaminen voisi edellyttää suurempaa paikallista liikkumatilaa nimellispalkkojen määräytymisessä, henkilöstörahojen laajempaa käyttöä ja tulossidonnaisten erien osuuden kasvua kokonaisansioissa. Raportissa katsottiin, että myös työaikajärjestelyillä voidaan parantaa työmarkkinoiden toimintaa ja kohentaa työllisyyttä, koska niiden avulla pystytään tehostamaan kapasiteetin käyttöä ja siten vahvistamaan kilpailukykyä. Esimerkik-

si työajan joustavan käytön lisääminen teknologiateollisuudessa oli tukenut toimialan nopeaa kasvua 1990-luvulla.

Suomessa tilapäisten ja määräaikaisten työsuhteiden käyttö oli ryhmän mukaan 1990-luvun jälkipuoliskolla kansainvälisesti tarkastellen melko yleistä. Vaikka tilapäinen työ antoi työkokemusta, joka on tarpeen pysyvemmän työn saamiselle, pulmallista oli, että keskeisen joustoelementin työmarkkinoilla muodostivat lähinnä tilapäiset ja määräaikaiset työsuhteet.

Työmarkkinoilta syrjäytymisen vaikea ongelma

Työmarkkinaraportin tutkimusryhmä oli huolestunut työmarkkinoilta syrjäytymisestä, jonka ehkäisyssä työyhteisöillä on suurin vastuu. Esimerkiksi ikääntyneiden työntekijöiden irtisanomisen välttäminen ja tarvittaessa uusien tehtävien osoittaminen olisi ollut järkevää työllisyyspolitiikkaa, sillä työttömäksi joutuneiden ikääntyneiden palauttaminen työelämään on vaikeaa. Koulutus on keskeinen keino syrjäytymisen ennalta ehkäisyssä ja syrjäytyneiden palauttamisessa työelämään. Työvoimapolitiittinen koulutus on lisännyt aidon työllistymisen todennäköisyyttä kaikissa ryhmissä. Se on lisäksi toiminut pontimena omaehtoiseen koulutukseen.

Työvoimapolitiikan ja sosiaaliturvan rooli työttömyyden alentamisessa nähtiin entistä keskeisempänä vaikeasti työllistettävien osuuden kasvaessa. Kouluttamattomuus, ikä ja pitkäaikaistyöttömyys yhdistyivät entistä useimmin, ja ongelmia pystyttäisiin lieventämään parhaiten yksilöllisten työvoimapalvelujen ja muiden yksilöllisten toimenpiteiden avulla.

Työllistäminen tilapäisiin työpaikkoihin oli ryhmän raportin valmistelun aikana 1990-luvun lopulla keino, jolla katkottiin tilapäistyöttömyyksiä. Kokemukset tukityön vaikutuksista olivat ristiriitaisia. Esimerkiksi nuorilla se oli lisännyt avoimille työmarkkinoille sijoittumisen todennäköisyyttä, mutta se myös saattanut johdattaa katkonaiseen työuraan. Varttuneille se oli ollut usein tapa jatkaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan juoksuaikaa. Työllistyminen oli

tapahtunut lähinnä kuntasektorille, missä se on korvannut normaalia rekrytointia.

Koulusta valmistuneiden alkupalkat olivat monilla aloilla selvästi alemmat kuin työllistyneiden työttömien alkupalkat, vaikka nekin olivat keskipalkkoja matalammat. Kaikki pitkäaikaistyöttömät eivät olleet halukkaita niin perusteelliseen koulutukseen, että heidän työllistyvyytensä kohoaisi. Työryhmän mielestä pitkäaikaistyöttömien työllistyminen olisi voinut helpottua, jos heidän alkupalkkansa eivät koeaikana ylittäisi kouluista valmistuvien alkupalkkoja. Alhaisten alkupalkkojen kilpailukykyisyys sosiaaliturvan kanssa tulisi varmistaa ansiotuloihin kohdistetuilla verohelpotuksilla, etteivät tulo-loukuista johtuvat työttömyysongelmat ja työn tarjonnan rajoitukset kasvaisi.

Toimenpidelinjauksia työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi

Työmarkkinaraportin työryhmän mukaan työkustannusten ja muiden työehtojen joustavuuden lisäämiseksi tuli parantaa sopeutumista kilpailutilanteen muutoksiin ja taloudellisiin häiriöihin antamalla paikalliselle sopimisella enemmän tilaa työehdoista päätettäessä ja nostamalla tuloksesta riippuvien osien osuutta palkkauksessa.

Koska pitkäaikaistyöttömät kilpailivat samoista työpaikoista koulusta valmistuvien kanssa, olisi nuoria ja työuraansa aloittavia työntekijöitä koskevia alkupalkkoja voitava koeaikana soveltaa myös pitkäaikaistyöttömiin. Tilapäisten häiriöiden vaikutuksia työvoimakustannuksiin oli hillittävä keräämällä ns. EMU-puskurit työttömyysvakuutus- ja työeläkejärjestelmään.

Raportissa katsottiin, että työllisyyden parantamiseksi verotuksen ja sosiaaliturvan avulla tulisi työhön kohdistuvaa verokiilaa ohentaa sekä kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen että valtionverotuksen asteikkoalennusten avulla. Ansiotulovähennyksen vaikutusalueetta oli rajattava nykyistä selvemmin pieniin ansiotuloihin. Koska Suomen kokonaisveroastetta oli myös tarpeen alentaa, työn verotuksen merkittävä keventäminen edellytti työryhmän mu-

kaan säästöjä julkisissa menoissa. Verotusta olisi siirrettävä työvoiman ulkopuolelle. Työnantajan sosiaaliturvamaksut tulisi porrastaa työntekijän palkkatason mukaan heikosti koulutettujen työnsaannin helpottamiseksi. Työttömyysturvan keston tulisi määräytyä työuran pituuden mukaan.

Työmarkkinaliikkuvuuden edistämiseksi tukityöllistämisen määrärahat olisi suunnattava entistä enemmän kasvukeskuksiin, joissa pitkäaikaistyöttömyys oli määrällisesti pahinta. Elinkeinopoliitikassa tuli korostaa yrittäjyyden edistämistä. Vuokra-asuntomarkkinoiden toimivuutta oli parannettava ja työvoimapolitiikan tuettava työhön hakeutumista myös kotipaikan ulkopuolelle. Muuttoturvan tasoa oli syytä kohottaa ja etätöiden tukea lisätä.

Työmarkkinoilta syrjäytymisen ennalta ehkäisy katsottiin tärkeäksi, ja siinä koulutus oli avainasemassa. Yritysten tulisi myös harjoittaa vastuullista ja ikääntyvien työpanoksen hyväksikäytön huomioon ottavaa henkilöstöpolitiikkaa. Pitkään avoimilta työmarkkinoilta poissaolleille tulisi selvittää heidän työkuuntensa ja laatia heille yksilölliset toimintasuunnitelmat.

Työllisyysryhmän raportissa suositeltiin, että työvoiman ikääntymässä on välttämätöntä parantaa työssä jatkamisen ja työelämään palaamisen edellytyksiä ja vähentää varhaiseläkkeiden laajamittaista käyttöä. Suurille yrityksille määritellyt omavastuut työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeissä edistäisivät ikääntyneiden työssä pysymistä ja työnantajien kiinnostusta työkyvyn säilyttämiseen ja työolojen kehittämiseen, mutta ehkäisisivät ikääntyvien työttömien rekrytointia. Raportin mukaan työkyvyttömyyseläkkeiden omavastuut tulisi muuttaa niin, että muutkin kuin viimeinen työnantaja osallistuvat eläkekustannuksiin ja että työnantajan omavastuuta tulisi lieventää siten, että se nousisi täysmääräiseksi asteittain muutaman vuoden kuluessa työnantajan palkatessa ikääntyneen, esimerkiksi 50 vuotta täyttäneen henkilön. Vapaaehtoiseen eläkevakuutukseen ei saisi liittää verotukea, joka kannustaa varhaisempaan eläkkeelle siirtymiseen.

Jotkin vuonna 1998 julkaistun raportin suosituksista ovat vielä vuoden 2020 näkökulmastakin melko radikaaleja. Ryhmä suositteli muun muassa paikallisen sopimisen laajentamista, palkkahajonnan kasvattamista ja sen kompensoimista matalapalkkaisille suunnatuilla verohelpotuksilla, julkisten menojen säästöjä verotuksen keventämisen rahoituskeinona ja työttömyysturvan keston lyhentämistä. Raportissa esitettiin myös huoli ikääntymisen tuomista pulmista työvoiman tarjontaan ja työmarkkinoiden toimintaan.

Tutkimusryhmä suositteli verotuksen alentamista ja julkisen velkaantumisen vähentämistä ja tämän politiikkalinjan rahoittamista julkisen sektorin toimintaa tehostamisella tai julkisia menoja säästämällä. Julkista velkaa supistettiin, mutta verotusta alennettiin työryhmän suunnittelemassa mitassa vasta 2000-luvun alkuvuosina. Arvioitua nopeampi taloudellinen kasvu vuosina 1998–2007 mahdollisti yhtäaikaisesti verotuksen keventämisen sekä velkaantumisen alentamisen ja julkisten menojen kohtuullisen kasvattamisen.

Työllisyydestä hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusperustaan: *Julkinen talous 2000-luvulla*

Vuoden 1998 työllisyysraporteissa tarkasteltiin, miten hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusperustaa voidaan vahvistaa. Ilmeni myös tarve tehdä ennen vuoden 1999 eduskuntavaaleja kokonaisarviointi julkisen sektorin ja hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta, edessä olevista haasteista ja tarpeellisten uudistusten suunnasta. Talousneuvosto asettikin 22. huhtikuuta 1998 pidetyssä kokouksessa pääsihteerin johtaman tutkijaryhmän, jonka tehtävänä oli saman vuoden lokakuun loppuun mennessä

[...] arvioida viimeaikaisen tutkimuksen valossa Suomen julkisen sektorin toimintapuitteet ja näihin kohdistuvat muutospainet sekä kartoittaa erilaisia toimenpidevaihtoehtoja sen varmistamiseksi, että julkinen sektori voi tulevaisuudessa vastata hyvinvoinnin kestävän kehityksen kannalta tärkeistä tehtävistään.

Lähtökohdat

Tutkimusryhmän laatima *Julkinen talous 2000-luvulla: reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta* -raportti (Talousneuvosto 1998b) käsiteltiin Talousneuvoston kokouksessa marraskuussa 1998. Julkinen sektori oli ollut Suomessa koko 1990-luvun voimakkaiden muutosten kohteena. Työssäkävien osuuden supistuminen oli heikentänyt julkisen sektorin rahoituspohjaa ja pitänyt sekä vero- että menoasteen korkeana huolimatta mittavista julkisten menojen säästötoimista. Verotuksen painopisteen siirtyminen työtulojen verotukseen oli ollut työllisyyden näkökulmasta haitallinen kehityssuunta.

Tutkimusryhmä katsoi, että julkisen sektorin haasteet eivät vähene tulevaisuudessa, koska myös julkinen talous toimii entistä enemmän kansainvälistymisen luomien pelisääntöjen puitteissa. EU:n sisämarkkinakilpailun kasvu voisi heikentää veropohjaa ja väestön nopea ikääntyminen puolestaan johtaisi ennen pitkää mittaviin eläke-, terveys- ja sosiaalimenojen lisäspaineisiin. Samoin korostui julkisen sektorin vastuu talouden menestystekijöiden luomisessa. Hyvinvointiyhteiskunnan tarjoamien jo sovittujen etuuksien turvaaminen edellytti, että työllisyysaste palaisi 1980-luvun lopun tasolle.

Julkisen velan supistaminen, veroasteen alentaminen sekä julkisten menojen mitoitus muodostavat kokonaisuuden, jota on jatkuvasti arvioitava kansainvälisen ja kotimaisen taloudellisen kehityksen raameissa. Koska väestön ikärakenne vuonna 1998 oli julkisen talouden tasapainon kannalta vielä keskipitkällä aikavälillä edullinen, olisi ryhmän mukaan etsikkoaika käytettävä tehokkaasti hyväksi julkisen sektorin kestäväen rahoituksen turvaamiseksi. Mikäli taloudellinen kasvu jatkuisi kohtuullisena, tähän olisi ryhmän mukaan myös hyvät mahdollisuudet. Julkisten menojen kohdentamisessa sekä veroratkaisuissa tuli painottaa tulevaisuuteen tähtäävien taloudellisten menestystekijöiden kohentamista.

Ryhmän mukaan varautuminen ikääntymisen tuomiin menoihin vaatii verokiilan alentamista ja julkisen velkaantumisen supista-

mista. Velkaantumisen lasku merkitsisi säästöjä korkomenoissa ja verokiilan pieneneminen parantaisi työllisyyttä. Näin voitiin turvata Suomen talouden hyvän kehityksen kierteen jatkuminen.

Tutkimusryhmän työn tavoitteena oli yhtäältä kirkastaa ikään-tymisen synnyttämiä pitkän ajan haasteita julkisen sektorin toiminnalle ja toisaalta painottaa sitä, että kotimaisen kasvu- ja työllisyyskehityksen lisäksi myös kansainväliset seikat on otettava huomioon julkista sektoria koskevissa ratkaisuisissa. Julkiseen talouteen oli odotettavissa liikkumavaraa, mikäli velkaantumisaste saataisiin 2000-luvulla alemmaksi ja työllisyysaste olennaisesti korkeammaksi kuin 1990-luvun lopussa. Työn verotuksen katsottiin olevan kasvun ja työllisyyden kohentamisessa avainasemassa. Keskeisenä tavoitteena pidettiin sitä, että seuraavan hallituksen tekemät keskipitkän ajan ratkaisut tukisivat myös pitkän ajan tervettä kehitystä.

Julkisten menojen osuus kansantuotteesta oli Suomessa 1970-luvun puolivälissä kolmannes eli samaa suuruusluokkaa kuin Yhdysvalloissa ja huomattavasti alle pohjoismaisen tason. Sen jälkeen 1980-luvun loppuun saakka toteutetut hyvinvointijärjestelmän uudistukset kuten peruskoulu- ja keskiasteen koulutuksen uudistus, korkeakoululaitoksen kehittäminen, kansanterveys-, sekä lasten päivähoito-uudistukset ja tulonsiirtojen korottaminen lisäsivät merkittävästi julkisia menoja. Ennen lamaa, 1980-luvun lopussa, julkisten menojen kansantuoteosuus oli kohonnut jo yli 40 prosenttiin. Kokonaistuotannon romahdus, työttömyyden moninkertaistuminen ja pankkikriisi nostivat julkisten menojen osuuden 1990-luvun alkuvuosina yli 60 prosenttiin kansantuotteesta. Vuonna 1999 osuus oli vielä 52 prosenttia.

Laman kohtaamista helpotti se, että julkinen talous oli ennen lamaa ylijäämäinen ja velkaantuminen vähäistä. Julkista velkaantumista lisäämällä rahoitettu turvaverkko pehmensi laman vaikutuksia. Kuitenkin julkisten menojen, julkisen velkaantumisen ja veroasteen kasvu oli niin voimakasta, että hyvinvointimenojen leikkauksilta ei tasapainottamisessa voitu välttyä. Vaikka tehdyt leikkaukset vastasivat mitoitukseltaan noin kahdeksaa prosenttia kansantuot-

teesta, julkinen hyvinvointijärjestelmä ei sisällöltään ja kattavuudeltaan ratkaisevasti kärsinyt.

Lama osoitti kouriintuntuvasti, että Suomen hyvinvointiyhteiskunta oli rakennettu korkean työllisyyden ja sen edellyttämän talouskasvun varaan. Vaikka taloudellinen kasvu oli vuosina 1993–1998 nopeaa, työllisyysaste vuonna 1998 oli vain 64 prosenttia eli kymmenen prosenttiyksikköä alempi kuin ennen lamaa. Työtulojen verotus ja julkisten menojen taso olivat kasvun ja työllisyyden kannalta liian korkeita. Koska hyvinvointimenot ovat noin 70 prosenttia julkisista menoista, mahdolliset säästöt koskivat välttämättä myös hyvinvointimenoja.

Julkisen talouden haasteet

Suomessa kuten muissakin eurooppalaisissa maissa julkinen sektori oli 1900-luvun jälkipuoliskolla keskittynyt yhtäältä perinteisiin hallinto- ja yövartijatehtäviin sekä toisaalta hyvinvointia kohentavien etuuksien tarjoamiseen. Suomalaisessa hyvinvointimallissa korostuvat laajoille väestöryhmille tarjottavat etuudet. Niitä ovat maksuttomat tai alihintaan tarjotut koulutus-, sosiaali- ja terveystalvet, lapsilisän kaltaiset perhepolitiikan tukimuodot ja perusturva opiskelun, työttömyyden, sairauden tai vanhuuden varalta. Järjestelmään liittyvät vielä kollektiivinen sosiaalivakuutus ja tarveharkintainen viimesijainen toimeentulotuki.

Julkinen talous 2000-luvulla -raportin laatinut tutkimusryhmä tarkasteli kolmea vaihtoehtoista strategiaa julkisen sektorin kehittämisessä. Ensisijaiseksi vaihtoehdoksi esitettiin valtiovelan supistamista. Toisena mahdollisuutena oli verotuksen, erityisesti ansiotulojen verotuksen keventäminen. Kolmantena mahdollisuutena raportti esitti voimavarojen lisäämisen terveys- ja sosiaaliturvaan sekä koulutukseen.

Ryhmä piti 1990-luvun loppuvuosien tilanteessa parhaana toimintalinjana valtiovelan alentamista, koska se loisi parhaat edellytykset kohdata tulevaisuudessa väestön ikääntymisen tuomat haasteet. Suomessa väestö ikääntyi jo tuolloin nopeammin kuin muissa

EU-maissa. Jos talous vuosina 1998–2008 kasvaisi 2,5–3 prosentin vauhtia, työllisyysaste kohoaisi. Tämän lisäksi olisi mahdollista vielä sekä alentaa veroastetta että pienentää julkisen talouden velkaantumista. Tämä kuitenkin edellytti julkisten menojen kasvun jäädyttämistä.

Laman aikana valtionvelka lähes kymmenkertaistui muutamassa vuodessa. Koko 1990-luvun ajan kamppailtiin velkaantumisen saamiseksi kuriin. Tutkimusryhmän työn kuluessa vuonna 1998 valtiontalous oli erityisesti suurten korkomenojen takia vielä alijäämäinen (noin 2 prosenttia kansantuotteesta). Ryhmä lähti siitä, että valtiontalous tulee keskipitkällä aikavälillä saada selvästi ylijäämäiseksi, mikä oli perusedellytys sille, että finanssipolitiikka voisi reagoida aktiivisesti mahdollisesti tuleviin taantumisiin. Valtiontalouden tasapainon parantaminen vuosina 1996–2000 antoikin hyvät mahdollisuudet helpottaa Suomen talouden vuosina 2001 ja 2002 kohtaaman kansainvälisen taantumien haittavaikutuksia.

Laman aikana Suomen bruttoveroaste kohosi muutamalla prosenttiyksiköllä. Vaikka veroaste olikin alentunut jonkin verran vuoteen 1998 mennessä, se oli edelleen selvästi EU-maiden keskitasoa korkeampi. Suomessa erityisesti ansiotulojen verotus oli ankaraa. Tutkimusryhmän mukaan ansiotulojen verotuksen alentaminen edellyttäisi myös kokonaisveroasteen alentamista, koska Euroopan integraation syventyessä verokilpailu rajoittaisi mahdollisuuksia rahoittaa ansiotulojen verotuksen keventäminen esimerkiksi nostamalla merkittävästi arvonlisäverotusta, sosiaaliturvamaksuja, yritysverotusta tai ympäristöverotusta.

Työryhmän mukaan pienten ja keskimääräisten ansiotulojen verotuksen keventämistä tuli edelleen jatkaa kunnallisverotuksessa tehtävän ansiotulovähennyksen avulla. Tämän rinnalla oli tarpeen alentaa myös Suomen kansainvälisesti korkeita marginaaliveroasteita valtion verotuksen asteikkomuutoksin. Koska työeläkemaksut ovat osa verokiilaa, ryhmä esitti että maksujen ja eläkkeiden yhteyttä tulisi voimistaa ulottamalla eläkepalkan määräytyminen koko työuralle.

Julkinen talous 2000-luvulla -raportin työryhmä katsoi, että työnjako valtion ja kuntien vastuiden välillä tulisi edelleen säilyttää. Valtiolla olisi päävastuu tulonsiirroista ja kunnilla hyvinvointipalveluista. Ryhmä ehdotti selvitettäväksi mikä olisi tarkoituksenmukainen rahoituksen jako ja ohjauksen muoto jotta kunnille jäisi valinnan vapautta tehtävien hoidossa ja että ne samalla pystyvät turvaamaan keskeisten palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden maan eri osissa.

Vuonna 1998 oli nähtävissä, että sosiaali- ja terveystaloudessa oli suuria kasvupaineita, mikä edellytti palvelujen tuottamisessa parempaa kustannustehokkuutta. Tuottavuuden kasvattamista palveluissa automaation avulla ryhmä piti vaikeana, mutta tehokkuutta olisi voitu lisätä organisatorisin keinoin, rahoitusjärjestelyin ja tuotantomenetelmiä kehittämällä. Päällekkäisorganisaatioiden purkaminen erikoissairaanhoidossa, kuntaliitokset, kuntien välisen yhteistyön lisääminen, tilaaja-tuottajamallin soveltaminen sekä julkisten ja yksityisten tuottajien kilpailuttaminen toisivat palvelujen tuottamisessa säästöjä.

Johtopäätöksiä

Julkinen talous 2000-luvulla -ryhmän suosituksissa esitettiin julkisen talouden pidemmän ajan strategiavalintoja. Yksityiskohtaisia toimenpide-ehdotuksia painotettiin vähemmän. Lähtökohtana todettiin, että Suomessa oli 1990-luvulla tehty merkittäviä ratkaisuja julkisen sektorin rahoituksen kestävyuden parantamiseksi ja että tätä linjaa oli tarpeen jatkaa myös seuraavien hallitusten aikana.

Ryhmän mielestä varautuminen väestön ikääntymisen luomiin menopaineisiin sekä ulkoisiin häiriöihin edellytti julkiselta sektorilta vahvaa rahoituspohjaa. Siksi valtionvelan alentamista painottava toimintalinja olisi 2000-luvun alkuvuosina perusteltua. Työllisyysasteen nostaminen puolestaan edellytti veroasteen alentamista. Julkisten menojen hillintä ja kannustavuuden lisääminen olisivat saattaneet johtaa sopeutumisvaiheessa tuloerojen kasvuun.

Jos taloudellinen kasvu olisi suotuisaa, 2,5–3 prosentin luokkaa, työttömyys alenisi kasvun myötä. Tällöin ryhmän mukaan julkista velkaantumista ja veroastetta voitaisiin seuraavana vuosikymmenenä alentaa. Edellytyksenä on, etteivät julkiset menot kasva ja ettei uusia menoja lisääviä päätöksiä tehdä. Julkisen sektorin kestävä kehityksen näkökulmasta valtiontalouden nykyinen alijäämä tulee korjata ylijäämäiseksi mahdollisimman nopeasti.

Korkeaa verokiilaa oli työllisyyden turvaamisen takia alennettava. Työtulojen verotuksen merkittävä keventäminen edellytti kokonaisveroasteen alentamista, koska muiden verojen nostamisella ja verojen alennusten ns. dynaamisilla vaikutuksilla ei päästäisi riittäviin työllisyys- ja julkisen sektorin tasapainotavoitteisiin. Veroasteikkoja olisi alennettava kautta linjan marginaaliveroasteen alentamiseksi. Ansiotulon verotuksen keventäminen tulisi kohdistaa voimakkaammin pienituloisille palkansaajille kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen avulla. Yleinen verotuksen alentaminen voitaisiin toteuttaa vain tiukan menotalouden ja työllisyysasteen kohoamisesta seuraavan veropohjan laajenemisen kautta.

Tutkimusryhmän näkemys oli, että sosiaali- ja terveystalouden voimakas kasvu 2010-luvulta lähtien uhkasi heikentää julkisen talouden tasapainoa. Voimakkaimmin kasvaisivat eläkemenot. Ne kohoaisivat nopeasti jo keskipitkällä aikavälillä, mikäli varhaiseläkkeelle siirtymishalukkuus säilyisi myös suurten ikäluokkien piirissä entisen kaltaisena. Kustannusrasitusta tulisi vaimentaa eläkeiän nostolla, työeläkerahastojen tuottoa kasvattamalla sekä asettamalla eläkemenoilta katto.

Jälkiarviointia

Julkinen talous 2000-luvulla -tutkimusryhmän raportti tarkasteli julkisen talouden haasteita ja kehittämisstrategioita sellaisina kuin ne arvioitiin vuonna 1998. Vaikka Suomen taloudellinen kehitys oli tuolloin jo hyvällä uralla, tutkimusryhmä oli arvioissaan melko varovainen. Tähän vaikutti äskettäin koettu suuri lama. Julkisen velan ja verotuksen taso olivat edelleen korkeat ja valtion talous alijää-

mäinen. Varmuudella ei myöskään voitu ennakoida, miten kestävää taloudellinen kasvu olisi.

Työryhmän mukaan keskeisenä ongelmana oli varautuminen yhtäältä ikääntymisen synnyttämiin menopaineisiin 2000-luvun alkuvuosikymmeninä ja toisaalta kansainvälistymisen luomaan sopeutumistarpeeseen. Nämä edellyttivät työllisyysasteen kohoaamista ja julkisen velkaantumisen supistumista. Velkaantumiselle asetettava tavoite vaati varovaista menopolitiikkaa ja työllisyystavoite työtulojen korkean verotuksen keventämistä.

Toteutunut taloudellinen kasvu oli raportin tarkastelukautena 1998–2008 nopeampi kuin tutkimusryhmä arvioi. Ryhmän esittämä haarukka oli 2,5–3 prosenttia kun taas toteutunut kasvu oli 3,5 prosenttia. Nopeahko kasvu tarjosi mahdollisuuden samanaikaisesti alentaa velkaa ja keventää verotusta sekä pitää julkisten menojen taso kohtuullisena. Poliittisesti ei pidetty mahdollisena toteuttaa niin tiukkaa menojen hillintää kuin tutkimusryhmä suositteli ja mikä olisi jälkikäteen tarkastellen ollut järkevää.

Seuraava asetelma kuvaa vuosituhannen vaihteen taloudellista kehitystä:

	yksikkö: %	
	1998	2008
Julkiset menot kansantuotteesta	53	47
Verot kansantuotteesta (brutto)	46	42
Julkinen velka kansantuotteesta	49	32
Työllisyysaste työikäisestä väestöstä	64	70
Työttömyysaste työvoimasta	12,0	6,2

Taloudellinen kehitys oli vuosina 1998–2008 suhteellisen nopeaa. Työllisyysaste kohosi merkittävästi, työttömyysaste puolittui, julkinen velkaantuminen supistui reippaasti ja veroaste aleni neljä prosenttiyksikköä. Tämän perusteella maamme varautuminen ikääntymisen asettamiin haasteisiin ja kansainvälisen talouden taholta tulevaan ”normaaliin” suhdannetaantumaa olisi ollut kohtuullisen hyvä.

Tilanne muuttui kuitenkin radikaalisti vuoden 2008 aikana. Kansainvälisen rahoituskriisin synnyttämä taloudellisen kasvun sukellus oli nopea ja syvä ja siihen liittyi vuonna 2010 alkanut eurokriisi, jonka myötä kasvu oli olematonta aina vuoden 2017 alkuun saakka. Tämän lisäksi talouspolitiikassa, erityisesti työmarkkinapolitiikassa, tehtiin Sari Sairaanhoidajan lepyttämiseksi kohtalokkaita virhearviointoja.

Julkinen talous 2000-luvulla -tutkimusryhmän raportti sai päätoksentekijöiden ja julkisen sanan piirissä hyvän vastaanoton vuodenvaihteessa 1998–1999. Sen julkaisu osui sopivaan aikaan ennen maaliskuussa 1999 pidettyjä eduskuntavaaleja ja sitä käytettiin tausta-aineistona tulevan hallitusohjelman rakentamisessa.

Laman seurauksiin tartutaan: raportti työmarkkinoilta syrjäytymisestä

Ongelma, toimeksianto ja lähtötilanne

Lama ja työttömyyden voimakas kohoaminen 1990-luvun alussa nostivat köyhyyden ja syrjäytymisen yhteiskunnallisen keskustelun ja yhteiskuntapolitiikan polttopisteeseen. Nopea kasvu, työttömyyden aleneminen ja kotitalouksien ostovoiman koheneminen 1990-luvun lopulla eivät hyödyttäneet kaikkia kansalaisia. Toimeentulo-ongelmista kärsivien määrä tosin väheni, mutta se pysytteli edelleen verrattain korkeana.

Talousneuvoston työssä vuosina 1996–2003 painottui hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusperusta ja sen vahvistaminen. Osana tätä tarkastelua pääministeri Lipponen näki tarpeelliseksi, että riippumaton tutkijaryhmä laatisi neuvoston käyttöön työmarkkinoilta syrjäytymistä, tulonjakoa ja köyhyyttä käsittelevän raportin. Hallituksen vuosien 2000 ja 2001 vaihteessa valmisteleva köyhyyspaketti oli liian rajoittunut tämän vaikean ja laajan ongelmakentän selvittämiseksi.

Talousneuvosto asettikin huhtikuun alussa 2001 tutkijaryhmän, jonka tehtävänä oli johdollani selvittää seuraavia kysymyksiä:

- kuinka vaikea ongelma työmarkkinoilta syrjäytyminen on Suomessa
- millaista syrjäytymiskehitys on ollut 1990-luvulla
- miten taloudellisen kasvun vaihtelut, teknologinen kehitys ja väestön odotettavissa oleva ikärakenteen muutos vaikuttavat työllisyyteen, tulonjakoon ja syrjäytymiseen
- mitä vaikutuksia työmarkkinoilta syrjäytymisellä on tulonjakoon
- millä keinoilla työmarkkinoilta syrjäytymistä voitaisiin torjua

Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys -raportti esitettiin Talousneuvostolle 14. marraskuuta 2001 pidetyssä kokouksessa. Tutkimusryhmän mukaan työmarkkinoilta syrjäytyminen oli keskeinen sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden taustatekijä. 2000-luvun alun ongelmien juuret juontuivat monelta osin 1990-luvun lama-ajasta. Nopean taloudellisen kasvun ja elinkeinorakenteen muutoksen aikana oli vallinnut työvoiman kysynnän ja tarjonnan epätasapaino, mistä syystä rakenteellinen työttömyys oli laskeutunut hitaasti. Monet laman aikana työpaikkansa menettäneet tai työmarkkinoille pyrkineet eivät päässeet uuden työuran alkuun. Työttömyyden pitkittyminen vähensi merkittävästi yksilön mahdollisuuksia työllistyä.

Riski joutua pitkäaikaistyöttömäksi on suuri etenkin ikääntyvillä ilman riittävää koulutusta olevilla sekä nuorilla, jotka tulevat työmarkkinoille pelkän yleissivistävän, ehkä keskeytyneenkin, koulutuksen turvin. Tutkimusryhmän mukaan työmarkkinoilta syrjäytymistä vähentävät toimenpiteet tulikin kohdentaa erityisesti näihin ryhmiin eli pitkäaikaistyöttömiin ja nuoriin, joilla oli heikko peruskoulutus ja jotka uhkasivat pudota aikaisin työmarkkinoilta.

Työryhmä totesi, että suomalainen hyvinvointiyhteiskunta kykenee estämään työmarkkinoilta syrjäytymistä ja torjumaan köyhyyttä. Syrjäytymisen vastainen politiikka tehoaa parhaiten, jos sitä tukee yleinen talouskehitys. Siksi ryhmän mielestä oli välttämätöntä

jatkaa kasvuedellytyksiä parantavaa talouspolitiikkaa ja työllisyyden lisäämiseen tähtäviä ratkaisuja, joissa kouluttautuminen, osaamisen kohentaminen ja työnteon kannustavuuden lisääminen ovat avainasemassa.

Ongelmien monimuotoisuuden takia työryhmän mukaan työllistymistä korostavan yleislinjan rinnalla tarvittiin riittävää vähimmäisturvaa ja yksilöllisiä toimintakykyä parantavia ja työllistymistä tukevia ratkaisuja. Työmarkkinoilta putoamisen estämisessä koulutusmahdollisuudet, koulutuksen motivaatio ja koulutuksen tehokkuus olivat keskeisiä. Oli tärkeää saada aikaan tasapaino työnteon kannustavuutta ja vähimmäisturvan tasoa koskevien ratkaisujen kesken.

Syrjäytymisen ja köyhyyden taustat

Teknologinen kehitys ja kansainväliseen työnjakoon liittyneet rakennemuutokset ovat hävittäneet suuren joukon sellaisia työpaikkoja, joihin ei vaadita ammattitaitoa ja pitkää koulutusta. Suomessa oli valittu vuosituhannen lopussa globaalille kansainväliselle kilpailulle avoin linja, joka nojaa osaamiseen ja korkeaan tuottavuuteen perustuvaan kilpailukykyyn. Rakennemuutoksiin sopeutuminen edellyttää jatkuvaa kouluttautumista ja ammatillista liikkuvuutta, mihin kaikki työntekijät eivät kuitenkaan pysty. Vaikein tilanne on kouluttamattomilla ikääntyvillä työntekijöillä, joiden ammatillinen osaaminen perustuu työkokemukseen taantuvilla aloilla ja nuorilla, jotka ovat jääneet alun alkaen ammatillisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelle tai eivät ole saaneet riittävää työkokemusta.

Kun rakennemuutokseen oli liittynyt tuotannon alueellinen keskittyminen, oli sopeutuminen työmarkkinoilla entisestäänkin vaikeutunut. Eri puolille maata oli syntynyt sitkeän työttömyyden pesäkkeitä. Työpaikkansa menettäneet ikääntyvät työntekijät olivat kasvukeskuksissakin juuttuneet työttömyyteen, kun tarjolla oleviin työpaikkoihin oli voitu ottaa asianmukaisesti koulutettuja opintonsa päättäneitä tai muualta muuttavia ammattitaitoisia nuoria.

Muuttotappioalueilla köyhyyden ja syrjäytymisen riski kohdistui myös paikkakunnalle jääneisiin nuoriin.

Tutkimusryhmä katsoi, että lyhytaikainen työttömyys tai muu lyhytaikainen ansioiden katkeaminen ei yleensä ole taloudellinen katastrofi, koska Suomen sosiaaliturva on kattava ja turvan taso määräytyy työtulojen mukaan. Sen sijaan pitkäaikainen työttömyys ja työstä syrjäytyminen voisi johtaa vakaviin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin. Ansioiden puute tai ansiosidonnaisesta työttömyysturvajärjestelmästä putoaminen heijastuisi negatiivisesti mahdollisen sairauden tai työttömyyden aikaiseen toimeentuloon ja eläketurvaan. Pysyvän toimeentulon kannalta ensisijaisen turvan taso on usein riittämätön ja vaatii täydennykseksi viimesijaista toimeentulotukea.

Ryhmä korosti, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmä osoitti tehokkuutensa köyhyyden torjumisessa ja tuloerojen kasvun kurssipitämisessä laman aikana. Sosiaaliturva- ja verojärjestelmä eivät kuitenkaan enää 2000-luvun alussa tasanneet käytettävissä olevia tuloja samassa määrin kuin ennen. Pääomatulojen kasvu yhdessä pääomatulojen ansiotuloja kevyemmän verotuksen kanssa olivat heikentäneet verotuksen tuloja uudelleen jakavaa vaikutusta. Julkisten menojen kasvun hillitsemiseksi ja työllistämiskannustinten terävöittämiseksi tehdyt muutokset olivat vähentäneet tulo- ja työttömyysloukkuja, mutta heikentäneet sosiaaliturvan varaan jääneiden toimeentuloa. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin pääsyn ehtojen tiukentaminen oli lisännyt työmarkkinatuen varassa elävien osuutta työttömistä.

Vaikeimmat köyhyys- ja syrjäytymistilanteet ovat useiden epäedullisten tekijöiden yhteistulosta. Kun työttömyyteen liittyy terveydellisiä tai sosiaalisia ongelmia tai kun kyse on kielitaidottomista maahanmuuttajista, syrjäytymiskierteestä irtautuminen on hyvin vaikeaa.

Käytettävissä olevien tulojen pohjalta mitatut tuloerot olivat Suomessa 2000-luvun alussa edelleenkin kansainvälisesti verrattuna pienet. Tulonsiirtojen ja verotuksen tuloja uudelleen jakavan vaiku-

tuksen väheneminen lamavuosiin verrattuna johtui ensiksikin pääomatulojen nopeasta kasvusta 1990-luvun lopulla. Toinen tuloerojen kasvua lisännyt tekijä oli pitkäaikaistyöttömien tulojen aleneminen heidän menetettyään oikeuden ansiopäivärahaan. Tuloerot kasvoivat myös eri alueilla ja alueiden välillä 1990-luvun jälkipuoliskolla. Alueiden sisäiset tuloerot laajentuivat selvimmin pääkaupunkiseudulla.

Köyhyydellä on monet kasvot

Työmarkkinoilta syrjäytymisen tutkimusryhmä totesi, että köyhien (tulot alle puolet mediaanitulosta) osuus kaikista tulonsaajista oli vuonna 1990 noin 2,5 prosenttia mutta vuonna 1999 noin 3,5 prosenttia. Näin mitattu suhteellinen köyhyys kasvoi 1990-luvun jälkipuoliskolla keskimääräisten tulojen nopean kasvun aikana.

Toimeentulotuen käyttö, ruoka-apu tai ylivelkaantuminen täydentää kuvaa huono-osaisuudesta. Tällä tavoin arvioitu köyhyys kasvoi lamavuosina mutta lieveni 1990-luvun jälkipuoliskolla. Noin puolella toimeentulotuen saajista työttömyysturva oli tärkein tulolähde. Vielä 1990-luvun alussa näin oli vain joka viidennellä toimeentulotuen saajalla. Tulonsaajien liikkuvuus tulotasolta toiselle on Suomessa ollut kansainvälisesti tarkastellen melko suurta. Tosin pitkäaikaistyöttömät kasaantuivat laman aikana alimpiin tulosaajaryhmiin, eikä tilanne olennaisesti muuttunut talouden elpessä.

Toimeentuloasiakkuuksien piteneminen ja työmarkkinatuen varassa olevien pitkät työttömyysjaksot viittasivat siihen, että köyhyydestä oli tullut osalle väestöä pysyvä ongelma. Pitkäaikaistyöttömien joukossa köyhyys paheni 1990-luvun jälkipuoliskolla samaan aikaan kun se koko väestön keskuudessa lieventyi.

Työmarkkinoilta syrjäytyminen säilyy ihmisen elämässä pitkään. Huono-osaisuus, kuten toimeentulotuen saanti ja työkyvyttömyys, kasautuu niille, joilla on takanaan pitkittynyt työttömyys. Heikosta tuloasemasta nousee parempaan asemaan harvemmin kuin hyvästä asemasta pudotaan huonompaan asemaan.

Työtulojen puute on köyhyyden keskeinen taustatekijä. Kaksi kolmasosaa köyhistä kuului kotitalouksiin, joissa ei ole yhtään työsäkävää jäsentä. Köyhistä neljäsosa oli opiskelijoita. Jos heillä ei ole opintotuen lisäksi muita tuloja, heidät luokitellaan tilasoissa köyhiksi. Pääosalle heistä tämä on kuitenkin tilapäinen vaihe. Riskiryhmä on ennen kaikkea kouluttautumattomat nuoret, joilta tämän vuoksi evätään työmarkkinatuki.

Köyhyys oli 2000-alkuun tultaessa selvimmin hellittänyt eläkeläisväestön piirissä. Eläkeläisten osuus köyhistä putosi yli 20 prosentista vuonna 1990 alle 10 prosenttiin vuonna 1999. Eläkeläisväestössä köyhyys koetteli sellaisia, joilla ei ollut työeläkettä tai joiden työeläke oli hyvin matala. Köyhyyden ja syrjäytymisen keskiössä olivat pitkäaikaistyöttömät, joiden osuus köyhistä oli 2000-luvun alussa 30 prosenttia, kun osuus vuonna 1990 oli vain neljä prosenttia. Köyhyys on ollut erityinen riski niillä työttömällä, joiden ansiosidonnainen päiväraha-kaus on tullut täyteen. Pitkäaikaistyöttömien ohella köyhyys- ja syrjäytymisriski oli suurin maahanmuuttajilla, joista puolet oli työttömiä ja osalta aikaisempi kokemus työelämään puuttuu kokonaan.

Kolumni uran varrelta

Jatkoin eläkkeelle siirryttyäni (2003) myös hyvinvointikysymysten pohdintaa kolumneissani Uutispäivä Demarissa ja Taloussanomissa. Seuraavassa kolumnissa kuvaan hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjaa kansakunnan vähäväkisimpien näkökulmasta.

Hyvinvointivaltion arvot

Demari 10.5.2004

Hyvinvointivaltion kaksi peruspilaria, solidaarisuus ja työnteko, on tiivistetty oivallisesti Markku Pölösen uusimmassa elokuvassa ”Koirankynnen leikkaaja”, joka perustuu Veikko Huovisen pienoisromaaniiin. Vaikka elokuvan kuvaama sodanjälkeinen kämppämaailma poikkeaa suuresti nykyisestä hyvinvointivaltiostamme, perusarvot eivät ole muuttuneet vuosikymmenten

saatossa. Elokuvan aihepiiri on ollut itselleni merkittävä ”nuoruuteni yliopisto” vuosikymmeniä sitten.

Mertsi Vepsäläinen on sodassa haavoittunut ”reppana”, jonka yritykset omalla työllään hyödyttää kämppäyhteisöä aina epäonnistuivat. Häntä ei kuitenkaan hylätty. Erityisesti Eetvi Manninen ja työnjohtaja tunsivat vastuuta Mertsistä. Myös muu kämppäväki antoi tilaa hänelle, huolehti hänestä ja puolusti häntä ”nokittelijoita” vastaan.

Tarinassa kuvataan hyvin se, miten kovaa työtä niukka elanto vaati. Silti vähästäkin liikenä siivu myös ”hyödyttömälle” Mertsille. Hän puolestaan halusi edes koiran kynsien leikkaamisella saavuttaa itsekunnioitusta sekä osoittaa arvonsa ja hyötynsä yhteisön jäsenenä. Se yritys onnistui, vaikkakin koiran purenna ja sen seurauksena saadun verenmyrkytyksen hinnalla. Sairaanakaan Mertsia ei jätetty yksin.

Nykyihminen voi ymmärtää elokuvan satuna hyvien ihmisten maailmasta, jollaista ei enää ole eikä tule. Ei elämä sotien jälkeenkään ollut aina kuvattuna kaltaista auvoa. Silloinkin oli luikureita, ahnehtijoita ja väärintekijöitä. Lusmut ehkä pidettiin kuitenkin nykyistä paremmin aisoissa.

Onko tarinalla mitään sanomaa nykyajalle? Pidetäänhän nykymaailmassa kehitystä eteenpäin vievänä voimana ahneutta ja omaa etua yli kaiken. Vain vähemmälle jääneiden kateus toimii jarruna liialle ahneudelle. Toinen perusajatus on, että hyvinvointivaltion etuudet saadaan valtion pohjattomasta kontista. Siitä aina riittää tarvitseville jaettavaa. Ilonpilaajana ovat vain kitupiikit kamreerit.

Tärkeimpänä opetuksena ”Koirankynsi” – sadussa näkisin ensiksikin sen, että hyvinvointietuudet rakentuvat aina työlle. Mertsille työ, halpa-arvoinenkin, oli tärkeämpää kuin joutenolo. Toiseksi, sellainen yhteiskunta ei ole kestävä, joka ei huolehdi heikompiosaisista. Kolmanneksi sodat loivat yhteisen arvoperustan hyvinvointivaltiolle niin ihmeelliseltä kuin se voi kuulostaakin.

Hyvinvointiyhteiskuntaa ylläpitävät perusarvot eivät ole koulutuksen ja osaamisen paranemisen, teknologisen kehityksen, globalisoitumisen tai muiden hienouksien myötä muuksi muuttuneet.

Köyhyyden ja työttömyyden torjunta tarpeellista kaikilla tasoilla

Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys -raportin työryhmä katsoi, että Suomen universaali hyvinvointijärjestelmä on edelleen tehokas köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnan kannalta. Oli tärkeää, että sosiaaliturva ja muu hyvinvointipolitiikka säilyy kansallisessa päätösvallassa. Köyhyyden torjunnassa on korostettava työllisyyttä. Vuosituhannen vaihteen syrjäytymisongelman juuret olivat pitkälti lama-ajan synnyttämässä työttömyydessä. Syrjäytymisen kannalta positiivista oli, että pitkäaikaistyöttömyyden riski aleni 1990-luvun puolivälistä lähtien selvästi. Koulutuksen ja tutkimuksen voimavarojen lisäämisellä pyrittiin nostamaan osaamista, joka on keskeinen tae syrjäytymistä ja köyhyyttä vastaan. Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmään sekä työvoimapolitiikkaan tehdyillä muutoksilla lisättiin työllistymisen ja työnteon kannustimia sosiaaliturvan varassa elämiseen verrattuna.

Köyhien kotitalouksien tärkein toimeentulolähde on ollut työttömyysturva tai muu sellainen sosiaaliturva, jota ei ole tarkoitettu pysyvään toimeentuloon. Taloudellinen tuki ei ole aina paras ratkaisu syrjäytymisongelmaan. Sosiaaliturvan korottaminen voi vääristää työllistymisen kannustimia eikä siten pure syrjäytymisen ja köyhyyden syihin, jotka ovat työelämän sosiaalisten siteiden katkeaminen ja ansiotulojen puute.

Köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisten toimenpiteiden tuli työryhmän mielestä olla sellaisia, että samalla kun ne nostavat kansalaisen köyhyydestä, ne myös ehkäisevät syrjäytymistä ja virtaa köyhyyteen. Avainasemassa oli koulutus ja etenkin sellaiset koulutuskanavat, jotka sopivat heikon pohjakoulutuksen omaaville ja luokkamutoista opetusta vieroksuville. Erityisesti oli panostettava työmarkkinoilta syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien yksilölliseen palveluun.

Syrjäytymisen ehkäisyssä raportti korosti seuraavaa neljää tavoitetta:

- työssä olevien työmarkkinauran jatkuvuus turvataan
- estetään työttömyyden luisuminen pitkäkestoiseksi
- puututaan lasten ja nuorten ongelmiin riittävän varhain
- onnistutaan maahanmuuttajien ja Suomessa asuvien eri etnisten ryhmien kotouttamisessa

Raportti totesi, että useimmissa tapauksissa köyhien tilannetta voidaan parhaiten auttaa tukemalla heidän paluutaan työmarkkinoille. Perusratkaisun tarjoaa työhallinnon yksilöllisiä palveluja korostava linja, jossa oikeudet ja velvollisuudet kuntouttavaan työhön, yhdistelmätukeen, toimintakykytutkimuksiin, koulutukseen ja muihin työllistymistä edistäviin palveluihin selvitetään yhdessä asiakkaan kanssa.

Tutkimusryhmän raportin linja oli sama kuin aikaisemmissa Talousneuvostolle laadituissa hyvinvointiyhteiskunnan uudistamista koskevissa muistioissa, jotka korostivat työllisyyden lisäämistä ja työttömyyden alentamista. Ryhmä piti kasvun ja työllisyyden paranemista köyhyys- ja syrjäytymisongelman avaimena. Muistio keskittyi ongelmien kuvaukseen, työttömyyden, syrjäytymisen ja köyhyyden välisten syy- ja seuraussuhteiden erittelyyn sekä ongelmaa korjaavien toimenpiteiden suuntaviivojen tarkasteluun. Yksityiskohtaisista toimenpidesuosituksista vastasivat asianomaiset ministeriöt.

Työryhmän mukaan pelkkä toimeentulotuen tai muiden viimekäteisten tukien kasvattaminen ei ratkaise syrjäytymisongelmaa. Ryhmän perusanalyysi vuodelta 2001 on edelleen ajankohtainen vuonna 2020. Ryhmä toi keskusteluun sosiaaliturvan kasvattamista painottavan linjan rinnalle pitkäjännitteisemmän korkeaa työllisyysastetta ja sen myötä hyvinvointimenojen kestäväää rahoitusta korostavan näkökulman.

Syrjäytymisraportin ilmestymisen jälkeen työmarkkinoilta syrjäytyminen väheni vuoteen 2008 saakka. Keskeisin syy tähän oli työllisyysasteen nousu ja työttömyyden aleneminen. Vuonna 2000 työllisyysaste eli työllisten osuus työikäisestä väestöstä oli hieman alle 67 ja vuonna 2008 se oli noussut 70,5 prosenttiin. Työttömyys-

aste oli vuonna 2000 noin 10 prosenttia, mutta vuonna 2008 enää 6,2. Myös erityisesti ikääntyneemmän työvoiman pitkäaikaistyöttömyys aleni 2000-luvun alkuvuosina merkittävästi.

Kirjallisuutta

- Dahmén, E. (1963), *Suomen taloudellinen kehitys ja talouspolitiikka: vuodet 1949–1962 sekä tulevaisuuden näkymiä*, Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja.
- Helsingin Sanomat (1989), pääkirjoitus 23.1.1989
- Korpelainen, L. ja Leppänen, S. (1969), *Vakuutussektori rahoitusmarkkinatarkastelun valossa*, Taloudellisia selvityksiä 1969, Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja, sarja A:32.
- Kuusi, P. (1961), *60-luvun sosiaalipolitiikka*, WSOY.
- Leppänen, S. (toim.) (1992), *Talouden tie kohti tasapainoa*, VATT-keskustelualoitteita 41, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Leppänen, S. (2004), ”Hyvinvointivaltion arvot”, *Demari* 10.5.2004.
- Leppänen, S., Mäkelä, P., ja Valppu, P. (toim.) (1992), *Avoimen sektorin kilpailukyky*, VATT-keskustelualoitteita 18, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Leppänen, S. ja Romppanen, A. (1993), *Länsi-Euroopan taloudellinen kehitys ja Suomen talouspolitiikan suuntaviivat*, VATT-keskustelu-aloitteita 52, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Leppänen, S. ja Romppanen, A. (toim.) (1995), *Globaalitalous ja Suomi*, VATT-julkaisuja 18, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Romppanen, A. ja Leppänen, S. (toim.) (1993), *Avautuva Suomi: tulevaisuuden haasteet*, VATT-julkaisuja 11, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Talousneuvosto (1996a), *Julkinen velka, kasvu ja työllisyys*, työryhmäraportti, Talousneuvosto.
- Talousneuvosto (1996b), *Verot, sosiaaliturva, työvoimapolitiikka ja työllisyys*, työryhmäraportti, Talousneuvosto.

- Talousneuvosto (1998a), *Työmarkkinoiden muutospaineet ja työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1998/1.
- Talousneuvosto (1998b), *Julkinen talous 2000-luvulla: reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta*, työryhmäraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1998/4.
- TASKU (1985), *Suomen kansantalouden kasvumahdollisuudet 1985–2000*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- Valtioneuvoston kanslia (2001), *Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys*, työryhmäraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/13.
- Valtiovarainministeriö (1988), Takaisinlainaustyöryhmän työryhmämuistio 1988: 42.
- Valtiovarainministeriö (1992), Julkisen talouden tasapainon parantaminen, ehdotus talousneuvostolle.

Kuudes luku

Loppumietteitä

Olen tässä kirjassa hahmotellut Suomen tietä taloudellisesta ajo-
puusta hyvinvointiyhteiskunnan ylläpidon ja taloudellisen tasapai-
non mallioppilaaksi. Esittämässäni näkökulmissa Suomen polusta
vaurauteen keskeisessä asemassa on ollut se kokemus, joka minulla
on pitkäaikaisesta työstä Talousneuvoston sihteeristössä. Tämä
kokemus on myös osoittanut yhteistyön politiikan tärkeyden pyrit-
täessä kohti hyvinvointia, kartoitettaessa kriisien mahdollisuuksia ja
korjattaessa kriisien seurauksia.

Näissä prosesseissa kehitysarviot ja raportit, joiden laatimiseen
osallistuin työryhmien jäsenenä ja johtajana, pyrkivät löytämään
Suomen menestyksen eväitä vuosikymmeniä kestäneissä talouden
epävakaissa oloissa. Epävakaas kulminoitui 1990-luvun vaikeaan
lamaan, jonka voittamiseksi käyty taistelu oli viimeisiä vaiheita pit-
källä tiellä vuosituhannen vaihteessa saavutettuun tasapainoon.
Laman aiheuttamat vaikeudet ja vauriot ovat jääneet sen ajan elä-
neiden suomalaisten mieliin, mutta tärkeä osa lamakertomusta on
myös maamme selviäminen tästä kriisistä. Lamasta selviytymisessä
hyvinvointiyhteiskunta natisi liitoksissaan mutta säilyi. Tämä antoi
kuitenkin sen opetuksen, että hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus-
pohja on turvattava pyrkimällä ylläpitämään korkeaa työllisyyttä.

Talousneuvoston tärkeys

Talousneuvoston parissa monta vuosikymmentä työskennelleenä
kykenin näkemään tämän elimen tärkeyden etenkin kriisi- ja mur-
rosaikoina. Oli vaiheita jolloin sen toiminta oli hiljaista ja jopa kes-
keytyksissä, mutta kriisien tullen Talousneuvoston tukea on tarvittu
päätoksentekijöiden keskustelufoorumina ongelmien hahmottami-

seksi ja jäsentämiseksi ja mielipiteiden ja informaation vaihtamiseksi. Talousneuvoston asemaa on korostanut myös pääministerin toimiminen sen puheenjohtajana 1980-luvun vaihteesta alkaen, ja esimerkiksi laman jälkihoidossa Paavo Lipponen pääministeriaikanaan piti neuvostoa suuressa arvossa ja oli sen toiminnassa aktiivinen.

Talouden kansainvälistyneessä ympäristössä päätöksenteosta on tullut entistä vähemmän kansallista, mikä omana aikanani Talousneuvoston pääsihteerinä näkyi muun muassa EU-maiden talousneuvostojen aktiivisena yhteistyönä. Taloudellisten päätösten ollessa monella tapaa ylikansallisia voidaan kenties kysyä, mikä on kansallisen yhteistyön politiikan ja Talousneuvoston kaltaisen instituution tarve.

Suomessa on ollut havaittavissa luottamuksen heikkenemistä yhteisiin etuihin eri instituutioiden ja kansalaisryhmien välillä. Talousneuvosto on kyennyt vaikuttamaan tällaista kehitystä vastaan olemalla eri osapuolten dialogifoorumi, ja tämän vuoksi on tärkeää, että Talousneuvostoa pidetään vastaisuudessakin yllä toimivana instituutiona ja että neuvoston jäsenet myös oivaltavat nämä mahdollisuudet. Talousneuvosto ei 1970-luvun lopulla kokoontunut kahteen vuoteen, ja eri osapuolten säännöllinen dialogi oli miltei olematonta, mikä näkyi taloudellisen päätöksenteon epävakauteena ja riitaisuutena.

Suomen liittyttyä euroalueeseen näytti siltä, että 1990-luvun laman kaltaisen kansallisen talouskriisin todennäköisyys olisi vähentynyt. Näin ei ole kuitenkaan ole käynyt, vaan sekä vuoden 2008 jälkeinen finanssikriisi ja tätä kirjoittaessa käynnissä oleva korona-kriisi edellyttävät EU-tasoisten ja globaalien ratkaisujen lisäksi myös kansallisia toimia. Tällaisten toimien pohjustamisessa Talousneuvosto on osoittanut menneinä vuosikymmeninä potentiaalia, jolla on käyttöä myös nykyoloissa. Lamasta selviämisessä ja sen vahinkojen korjaamisessa työmarkkinajärjestöt kykenivät toimimaan yhteistyöhön, jonka yksi tärkeä foorumi oli juuri Talousneuvosto.

Kehitysarviomme: varovaisuutta ja osumia

Kehitysarviot, joiden laatimiseen osallistuin Taloudellisessa suunnittelukeskuksessa ja Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa 1970-luvulta 1990-luvulle, heijastavat aikakautensa näkemyksiä odotettavissa olevista talousongelmista, kasvun mahdollisuuksista ja talouspoliittisista tarpeista. Nykyperspektiivistä niistä on löydettyvissä puutteita kasvuongelmien, ja talouden muuttuvan dynamiikan ja toimintamekanismien hahmottamisessa. Olimme myös varovaisia analysoidessamme odotettavissa olevia ongelmia, ja talouden kansainvälisten murroskohtien analyysiin ei paneuduttu riittävästi.

Vaikka useimmissa suhdanneanalyyseissä ja pitkän ajan kehitysarvioissa ei pystytty ennakoimaan 1990-luvun alussa iskenyttä lamaa, eräissä raporteissamme kuitenkin kykenimme havaitsemaan merkkejä tulevasta. Talousneuvostolle maaliskuussa 1989 tehdyssä Vaihtotaseraportissa ja vuotta myöhemmin valmistuneessa kehitysarviossa *Suomi 1990–2005: haasteiden ja varautumisen aikaa* pystyttiin näkemään talouden viat ja tarpeelliset korjaustoimet melko hyvin. Näitä ennen, 1980-luvulla, politiikkojen ja kansalaisten mielen täytti hyvän olon tunne ja itsetyytyväisyys, jotka estivät havaitsemasta edessä olevan kriisin merkkejä.

Varovaisuudesta huolimatta kehitysarporteissa tehtiin monia oikeaan osuneita arviointeja, jotka tulivat talouspoliittisen keskustelun aiheiksi ja antoivat aineksia talouspoliittiselle päätöksenteolle. Jotkut aiheet ovat jääneet elämään Suomen talouspoliittiseen nykyyhistoriaan, varsinkin juuri lamaa edeltänyt vaihtotaseraportti. Siihen viitataan usein, mikäli Suomen taloudessa koetaan kriisitunnelmia. Tuoreena esimerkkinä tästä on toimittaja Lauri Nurmen pitkä kommenttijuuttu *Iltalehdessä* koronakriisin alussa 15. maaliskuuta 2020. Mainittuaan Mannerheimin ja maan hallituksen kuten Cajanderin ja Tannerin mielipide-erot puolustusmäärärahoista vuonna 1939, hän ottaa kriisiaikojen ennakkoinnista esimerkiksi vaihtotaseraporttimme: ”Keväällä 1989 talousneuvoston asettama työryhmä jätti Seppo Leppäsen johdolla niin sanotun vaihtotaser-

portin, jossa tosiasiat Suomen elämisestä yli varojensa vyörytettiin jokaisen poliitikon nähtäville.”

Talouden tasapaino ja talouspoliittinen vakaus

Suomen taloudellisen vakauden ja talouspolitiikan uskottavuuden saavuttaminen on ollut kova ja pitkä prosessi. Inflaatio-devalvaatiokierre, jossa heikentynyt kilpailukyky korjattiin devalvaatiolla, aiheutti rahaolojen epävakaisuutta, ja vakaiden olojen tärkeys tajuttiin vasta globalisaation ja 1990-luvun suuren laman seurauksena.

Pienten askelten valuuttakurssipolitiikka 1970- ja 1980-luvulla, esimerkiksi kolme devalvaatiota vuosina 1977–1978, ei aiheuttanut suurelta tuntuvia muutoksia rahaoloihin, mutta se voimisti ja nopeutti valuuttakurssien muutoksia ja hidasti vakaiden rahaolojen syntymistä. Devalvaatio-odotukset myös heikensivät teollisuuden innovaatiokykyä ja kannusteita omaehtoiseen kilpailukyvyyn ja tuotavuuden parantamiseen. Olin itse tullut vakuuttuneeksi devalvaation haitallisuudesta jo varhain, ja toin tämän näkemyksen esille sekä artikkeleissani että työtehtävissäni. Mielenpitoeseni olivat vaikuttaneet etenkin yhteydet kansainvälisten kollegoiden kanssa.

1990-luvun laman taustalla oli kilpailijamaita korkeammasta inflaatiosta johtuva ulkoinen tasapainottomuus, jota pyrittiin korjaamaan ensin kireän talouspolitiikan ja sen jälkeen devalvaation avulla.

Vasta 1990-luvulla oivallettiin, että Suomen tulee kyetä toimimaan myös matalan inflaation oloissa, ja Suomen talouspolitiikassa inflaation torjuminen ja rahaolojen vakaus tulivat keskeisiksi laman korjaustoimien ansiosta.

Sekä 1970-luvun että 1990-luvun laman korjaustoimille oli yhteistä, että ne aloitettiin nurkkaan ahdistettuna tilanteessa jossa vaarana oli joutuminen IMF:n valvontaan, mikä olisi romahduttanut maamme talouspolitiikan uskottavuuden. Viivyttely korjaustoimissa aiheutti myös korkeaa ja pitkäaikaista työttömyyttä, jonka hoitaminen vei resursseja kasvua ja työpaikkoja luovalta politiikalta.

Kriiseissä talouspolitiikan keskeisimpänä tehtävänä on ollut kasvun aikaansaaminen ja sen tuella työttömyyden alentaminen.

Kriisin jälkihoito on yhtä tärkeää kuin välittömät pelastustoimet, sillä jälkihoidolla kyetään turvaamaan kriisin ratkaisuksi tehtyjen vaikeiden ratkaisujen hyödyt myös tulevaisuudessa. Talouspolitiikan päättäjien tehtyä vaikeat välittömät ratkaisunsa heille tuli helposti hyvän olon tunne tehdystä työstä, jonka jälkeen voi ottaa rennommin. Talouspolitiikassa maali ei kuitenkaan ole paikallaan, ja aina pitää etsiä uusia selviämiskeinoja, sillä globaalin kilpailun oloissa menneiden ongelmien ratkaisusta tai aikaisemmasta menestyksestä ei pystytä pitkään nauttimaan, jos halutaan pärjätä globaalitalouden kilpailussa.

Taloudellisen tasapainon ja talouspoliittisen vakauden ja pitkäjänteisyyden saavuttamisessa keskeinen osuus on ollut sillä, että vaikeissa tilanteissa hallitus ja työmarkkinajärjestöt ovat yleensä etsineet kompromissiratkaisuja. Suomen vahvuus vaikeissa tilanteissa on ollut yhteistyön politiikka, jolla on kyetty yhdistämään taloudellisen tehokkuuden ja tulojaon tavoitteita.

Suomen taloudellisen tasapainon etsiminen on ollut työurani keskeinen tehtävä. Sen aikana tulin vakuuttuneeksi, että perustaltaan kestävän tasapainon edellytyksenä on vankka yhteistyöpolitiikka. Viime vuosina on ollut havaittavissa, että hallituksen ja etujärjestöjen välinen talouspoliittinen yhteistyö on heikentynyt, mikä osaltaan vaikeuttaa pyrkimystä taloudelliseen tasapainoon ja lisää epävakautta.

Työllisyys ja hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuus

Taloudellisen tasapainon etsimisen lisäksi yksi keskeinen kysymys työurallani on ollut hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus pohjan vahvistaminen, jota olen käsitellyt useissa työryhmissä ja niiden laati-
missa raporteissa. Tämä oli erityisen merkittävä seikka laman jälkeisenä vuosikymmenenä, jolloin moni näistä Talousneuvostolle tehdyistä työryhmäraporteista käsitteli laman vaurioiden korjaamista,

hyvinvointiyhteiskunnan vahvistamista, työmarkkinoiden muutoksia ja työmarkkinoilta syrjäytymisen seurauksia ja sen estämistä.

Laman jälkeisen talouspolitiikan ydinajatuksena oli ”työllisyys yli kaiken”. Myös raporttiemme selkänä tuloksena oli, että syrjäytymisen ja köyhyyden torjunnassa oli korostettava työllisyyttä. Totesimme 1990-luvun lopulla lamasta toivuttaessa myös sen, että vain työllisyyden merkittävä paraneminen turvaisi hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuuden ja sen ylläpidon. Hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuteen vaikuttava kokonaisuus muodostuu verotuksesta, sosiaaliturvasta ja aktiivisesta työvoimapolitiikasta.

Hyvinvointiyhteiskunta vaikuttaa monella tapaa myönteisesti tehokkuuteen ja kasvuun esimerkiksi suuntaamalla voimavaroja koulutukseen ja tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuksia riskinottoon, ja nostaa koulutuksella, tutkimuksella ja terveydenhoidolla inhimillisen pääoman laatua.

Taloudellinen tuki ei kuitenkaan ole aina paras ratkaisu syrjäytymisen ongelmaan, sillä työllistymisen kannustimet voivat heikentää sosiaaliturvan korotuksista, ja näin ei päästä käsiksi syrjäytymisen ja köyhyyden syihin, joita pääasiassa ovat työelämän sosiaalisten siteiden ja ansiotulojen puute. Siksi sekä yksittäisten kansalaisten hyvinvoinnin ja elintason että hyvinvointiyhteiskunnan kannalta työllistyminen on keskeistä. Tasokas hyvinvointiyhteiskunta edellyttää sekä korkeaa työn tuottavuutta että työikäisen väestön korkeaa työhön osallistumista. Tähän liittyvä ja yhä vaikeutuva ongelma on väestön ikärakenteen muutos: työikäisten osuuden väestöstä vähentyessä sekä tuottavuuden että osallistumisen tulee säilyä korkeana.

Nämä yllä esittämäni näkemykset ovat 1990-luvun lopun ja vuosituhannen vaihteen raporteista, jotka laadimme Talousneuvostolle talouspoliittisen keskustelun virittämiseksi ja päätöksenteon pohjaksi. Näkemykset ovat relevantteja ja ajankohtaisia myös 2020-luvulla: sosiaaliturvan ylläpitämisen rinnalla tarvitaan myös pitkäjännitteistä näkökulmaa, joka huomioi korkean työllisyysasteen merkityksen hyvinvointiyhteiskunnan perustana.

Kirjallisuutta

- AKAVA, LTK, SAK, STTK ja TT (1995), Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen kannanmäärittely, tiedote 9.4.1995.
- Akerlof G. A. ja Shiller R. J. (2009), *Vaiston varassa: miten ihmismieli ohjaa maailmanlaajuista kapitalismia*, Gaudeamus.
- Dahmén, E. (1963), *Suomen taloudellinen kehitys ja talouspolitiikka: vuodet 1949–1962 sekä tulevaisuuden näkymiä*, Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja.
- Giavazzi, F. ja Pagano, M. (1990), *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, London, Centre for Economic Policy Research.
- Helsingin Sanomat (1989), pääkirjoitus 23.1.1989
- Holmström, B., Korkman, S. ja Pohjola, M. (2014), ”Suomen talouskriisin luonne ja kasvun edellytykset”, muistio 21.2.2014.
- Hulkko, K. ja Pöysä, J. (1998), *Vakaa markka: teot ja tarinat*, Sitrapuheenvuoroja, Atena.
- Kiander, J. ja Vartia, P. (1998), *Suuri lama: Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*, ETLA, Sarja B 143, Taloustieto.
- Kiander, J. (2007), ”Suomalaista elvytyspolitiikkaa – kahden nousukauden vertailua”, ss. 79–91 teoksessa Heinonen, V. Jäntti, M. ja Vartiainen, J. (toim.) *Kansantaloustiede, talouspolitiikka ja hyvinvointivaltio*, Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 11.
- Kiander, J. ja Vartia, P. (2005), ”Pitkän ajan talouskasvu – Mitkä maat ja alueet ovat menestyneet?”, ss. 219–242 teoksessa Hyytiäinen A. ja Rouvinen P (toim.), *Mistä talouskasvu syntyy?* ETLA Sarja B 214, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.
- Korkman, S. (1980), ”Inflaatiosta ja sen torjunnasta”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 76 (2): 165–170.
- Korpelainen, L. ja Leppänen, S. (1969), *Vakuutussektori rahoitusmarkkinatarkastelun valossa*, Taloudellisia selvityksiä 1969, Suo-

- men Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja, sarja A:32.
- Kuusi, P. (1961), *60-luvun sosiaalipolitiikka*, WSOY.
- Kuusterä, A. ja Tarkka J. (2012), *Suomen Pankki 200 vuotta II: Parlamentin pankki*, Otava.
- Leppänen, S. (1975), ”Turmiollinen devalvaatio”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 71 (3): 309–317.
- Leppänen, S. (1978), ”Laulaen tullut ja viheltäen mennyt”, *Talouselämä* 27/1978.
- Leppänen, S. (1980a), *Inflaation syyt ja torjunta*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- Leppänen, S. (1980b), ”Inflaation torjunnan puolustus”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 76 (3): 315–319.
- Leppänen, S. (1981), ”Investointien innostaminen”, *Talouselämä* 31/1981.
- Leppänen, S. (1982a), ”Valuuttakurssipolitiikkaa”, *Talouselämä* 3/1982.
- Leppänen, S. (1982b), ”Sinivalkoinen linja”, *Talouselämä* 25/1982.
- Leppänen, S. (1983), ”Perusasiat taas kantapään kautta”, *Insinööri-uutiset* 19.8.1983.
- Leppänen, S. (1989), ”Väestöennuste vie pohjaa Euro-optimismilta”, *Helsingin Sanomat* 21.9.1989.
- Leppänen, S. (toim.) (1992), ”Talouden tie kohti tasapainoa”, VATT-keskustelualoitteita 41, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Leppänen, S. (1996), ”Talouspolitiikan liikkumavara”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 92 (2), 188–199.
- Leppänen, S. (2004), ”Hyvinvointivaltion arvot”, *Demari* 10.5.2004.
- Leppänen, S. (2005), ”Kilpailukyvyn siunauksellisuus”, *Taloussanomien* 5.2.2005.
- Leppänen, S. (2008), ”Pitkä tie tasapainoon”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 104 (1): 42–56.
- Leppänen, S. (2009), ”Talousneuvoston roolista talouspolitiikassa”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 105 (1): 75–88.

- Leppänen, S. (2014), ”Vaihtotaseraportti talousneuvostolle: muistikuvia 1980-luvun lopulta”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 110 (3): 411–417.
- Leppänen, S. ja Jokinen, H. (1975), *Inflaatio: syyt, vaikutukset, torjunta*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- Leppänen, S., Mäkelä, P., ja Valppu, P. (toim.) (1992), *Avoimen sektorin kilpailukyky*, VATT-keskustelualoitteita 18, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Leppänen, S. ja Romppanen, A. (1993), *Länsi-Euroopan taloudellinen kehitys ja Suomen talouspolitiikan suuntaviivat*, VATT-keskustelu-aloitteita 52, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Leppänen, S. ja Romppanen, A. (toim.) (1995), *Globaalitalous ja Suomi*, VATT-julkaisuja 18, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Lucas, R. (1988), “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics* 22: 3–42.
- McCracken, P. W. (1977), *Towards Full Employment and Price Stability: A Report to the OECD by a Group of Independent Experts*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Minsky, H. (1975), *John Maynard Keynes*, Columbia University Press.
- Minsky, H. (1982), *Can It Happen Again? Essays on Instability and Finance*, M.E. Sharpe.
- Nurmi, L. (2020), ”Analyysi: Tartuntatautivirasto peräänkuuluttaa nopeutta - Suomen hallituksen pitää lopettaa arpominen ja välttää vuosien 1939 ja 1989 virheet”, *Iltalehti* 15.3.2020, <https://www.iltalehti.fi/koronavirus/a/6ba4eecf-c494-4172-a2d3-8be68fa30da9>
- OECD (1983), *Positive Adjustment Policies: Managing Structural Change*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1987), *Structural Adjustment and Economic Performance*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

- OECD (1989), *Economies in Transition: Structural Adjustment in OECD Countries*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1991), *Economic Outlook 50*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Romer, P. M. (1986), "Increasing Returns and Long-run Growth", *Journal of Political Economy* 94: 1002–1037.
- Romppanen, A. ja Leppänen, S. (toim.) (1993), *Avautuva Suomi: tulevaisuuden haasteet*, VATT-julkaisuja 11, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- SITRA (1996), Haastatteluaineisto, Kansallisarkisto.
- Suvanto, A. (2002), "Miten Suomi muuttui?", ss. 25-46 teoksessa Kajanoja, J., Kiander, J. ja Voipio, I.B. *Tutkimus ja talouspolitiikka. Kirjoituksia taloudellisesta kasvusta*, VATT-julkaisuja 33, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Suvanto, A., Laine, V. ja Romppanen, A (2002), *Euroopan rakenteelliset jäykkyydet*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/4.
- Suvanto, A. ja Vesikansa, J. (2002), *Modernismi taloustieteessä ja talouspolitiikassa: O-ryhmän kirjoituksia ja kirjoituksia O-ryhmästä*, Kansantaloudellinen yhdistys, Gaudeamus.
- Talousneuvosto (1964), *Mietintö lähivuosien kasvupolitiikasta*, komiteamietintö 1964: A 16
- Talousneuvosto (1966), Talousneuvoston tulopoliittisen tutkimusryhmän mietintö, julkaisematon mietintö.
- Talousneuvosto (1967), *Talousneuvoston mietintö tulopolitiikan kehittämistä*, Komiteamietintö 1967:B1.
- Talousneuvosto (1971), Talousneuvoston integraatiojaoston mietintö I ja II, julkaisematon muistio.
- Talousneuvosto (1985), *Metsä 2000 -ohjelma*, Valtion painatuskeskus.
- Talousneuvosto (1996a), *Julkinen velka, kasvu ja työllisyys*, työryhmäraportti, Talousneuvosto.

- Talousneuvosto (1996b), *Verot, sosiaaliturva, työvoimapolitiikka ja työllisyys*, työryhmäraportti, Talousneuvosto.
- Talousneuvosto (1998a), *Työmarkkinoiden muuospaineet ja työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1998/1.
- Talousneuvosto (1998b), *Julkinen talous 2000-luvulla: Reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta*, työryhmäraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1998/4.
- Talousneuvoston sihteeristö (1989), ”Vaihtotaseongelma Suomessa”, julkaisematon raportti, 15.3.1989.
- Talousneuvoston sihteeristö (2001), ”Suomen talousneuvosto”, julkaisematon raportti.
- TASKU (1972), *Suomen kansantalouden kehitysmahdollisuudet vuoteen 1980*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- TASKU (1977), *Suomi 1990: kansantalouden kehitysmahdollisuudet*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- TASKU (1981), *Suomi 1995 – kansantalouden kehittämisperusta*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- TASKU (1985), *Suomen kansantalouden kasvumahdollisuudet 1985–2000*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- TASKU (1990), *Suomi 1990–2005: haasteiden ja varautumisen aika*, Taloudellinen suunnittelukeskus.
- Valtioneuvoston kanslia (1997), *Rahaliitto ja Suomi – Talouden haasteet: EMU-asiantuntijatyöryhmän raportti*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/24.
- Valtioneuvoston kanslia (2000a), *Ympäristö- ja energiaverotuksen käyttö Suomessa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/3.
- Valtioneuvoston kanslia (2000b) *Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6.
- Valtioneuvoston kanslia (2001), *Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys*, työryhmäraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/13.
- Valtioneuvoston kanslia (2002) *Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/5.

- Valtioneuvoston kanslia (2004), *Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2004/19.
- Valtioneuvoston kanslia (2006), *Suomen vastaus globalisaation haasteisiin*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2006/17.
- Valtioneuvoston kanslia (2010), *Talousneuvosto uudessa talouspoliittisessa ympäristössä*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2010/1.
- Valtiovarainministeriö (1988), Takaisinlainaustyöryhmän työryhämämuistio 1988: 42.
- Valtiovarainministeriö (1992), ”Julkisen talouden tasapainon parantaminen, ehdotus Talousneuvostolle”, julkaisematon raportti.
- VATT (1992), *Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset*, VATT-julkaisuja 5, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Viren, M. (1993), ”Hyvin menee eli toteutuvatko Vattin skenaarit?”, Helsingin Sanomat 11.10.1993.
- Voipio, I. B. (1991), *Talousneuvostot 1920 – sekä vastaavat eräissä Euroopan maissa*, VATT-keskustelualoitteita 6, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- World Bank (2008), *The Growth Report, Strategies for Sustainable Growth and Inclusive Development*, Washington D.C.