Kansantaloudellinen aikakauskirja - 89. vsk. - 2/1993

Suomen talouspolitiikan pitkää linjaa etsimässä*

JUKKA PEKKARINEN

1. Suomen talouspolitiikka tutkimuskohteena

Talouspolitiikan historian tutkimus sijoittuu vaikeakulkuiselle harmaalle vyöhykkeelle jonnekin kansantaloustieteen, tämän oppihistorian, historian, politologian sekä muidenkin yhteiskuntatieteiden välimaastoon. Erilaisen taustan omaavat tutkijat ovat soveltaneet siihen hyvinkin erilaista tutkimusotetta: kun kansantaloustieteilijät ovat usein tarkastelleet talouspolitiikkaa kilpailevien teorioiden ja politologit vallasta kilpailevien puolueiden temmellyskenttänä, historiantutkijat ovat lähestyneet sitä ajallisena päätöksenteko- ja tapahtumaketjuna arkistotutkimuksen menetelmin.

Suomen tapauksessa talouspolitiikan historian tutkimista vaikeuttaa vielä erityisesti se, että aihetta on tutkittu meillä äärimmäisen vähän. Siitä ei ole yleisesityksiä eikä aikaisempi tutkimus tarjoa kovin paljoa valmiita keskusteluasetelmia, joihin uudet tutkimukset voitaisiin suhteuttaa.

Tämä tutkimuksen vähäverisyys on säädellyt lähtökohtiamme siinä hankkeessa, jota olen yhdessä Juhana *Vartiaisen* kanssa toteuttanut pitkin 1980-lukua, omalta osaltani jo 1970-luvulta lähtien, ja jonka tulokset vihdoin ilmestyivät eräänlaisena yhtenäisenä välitilinpäätöksenä tämän vuoden alussa (*Pekkarinen* ja *Vartiainen*, 1993). Pyrimme tässä teoksessamme ensimmäiseen kohtuullisen kattavaan, analyyttiseen yleisesitykseen Suomen talouspolitiikan keskeisistä osa-alueista - finanssipolitiikasta, rahapolitiikasta, valuuttakurssipolitiikasta ja tulopolitiikasta - koko itsenäisyyden ja erityisesti toisen maailmansodan jälkeiseltä ajalta.

Mutta toisaalta juuri sen takia että aihepiiri on laaja ja meillä vähän tutkittu, olemme joutuneet rajaamaan näkökulmaamme. Kirjamme ei ensiksikään nojaa historiatutkimuksen menetelmiin eikä arkistomateriaaliin, joiden käyttäjinä emme olisikaan asiantuntijoita. Talouspoliittista päätöksentekoa ja ennen kaikkea sen valmistelua sivuavaa, informatiivista arkistomateriaalia ei sitä paitsi ole kovin paljoa edes saatavilla: monista tärkeistä talouspoliittisista ratkaisuista löytyy ainoastaan melko mitäänsanomaton päätösdokumentti, kun taas itse asian valmistelusta ja sen yhteydessä käydystä keskustelusta asiakirjamateriaalia löytyy olemattoman vähän.

Kirjamme ei lähestyy talouspolitiikkaa myöskään yhtenä politiikan osa-alueena. Se sivuuttaa lyhyesti talouspolitiikan toteutta-

* Esitelmä Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä 28.4. 1993.

miseen vaikuttaneet yleispoliittiset näkökohdat ja voimasuhdeasetelmat.

Oma näkökulmamme talouspolitiikkaan on kansantaloustieteilijän. Mutta se on vielä tällaisenakin hyvin rajattu. Emme näet pyri mittaamaan esimerkiksi talouspolitiikan vaikutuksia. Talouspolitiikan arviointi ei yleensäkään ole kirjassamme kovin keskeistä. Sen sijaan pyrimme kuvaamaan, jossakin määrin myös kvantitatiivisesti mittaamaan sekä ennen kaikkea selittämään talouspolitiikan *reaktioita.* Tämän ohella kiinnitämme huomiota talouspolitiikan *perusteluihin* ja pyrimme tulkitsemaan näiden teoreettisia lähtökohtia. Talouspoliittisen ja -teoreettisen keskustelun välinen suhde on ehkä suurimman mielenkiintomme kohteena[1].

Lähtökohtanamme Suomen talouspolitiikan tulkintaan on keynesiläinen ajattelu talouspolitiikan rajoituksista ja mahdollisuuksista. Niinpä suhdannepolitiikka ja ylipäänsä talouden vakauttamiselle annettu paino saavat kirjassamme korostetun aseman, koska keynesiläisyys merkitsi juuri näiden osalta pisimmälle menevää talouspolitiikan mahdollisuuksien uudelleen arviointia. Kirjaamme virittää se voimakas kontrasti, jonka kansantaloustiedettä meillä vielä 1970-luvulla opiskellut koki toisaalta keynesiläiseen makromalliin perustuvien suhdannepolitiikan oppikirja-reseptien, toisaalta Suomessa käytännössä harjoitetun talouspolitiikan ja sen perustelujen välillä. Suomen talouspolitiikan maksiimina, jopa julkilausuttuna, tuntui olevan se, että oppikirjojen suhdannepoliittiset teoretisoinnit oli käytännön talouspolitiikassa syytä tyystin unohtaa. Talouspoliittista kirjaviisautta pidettiin lähinnä vain haittana.

Tätä teorian ja käytännön välistä vastakkainasettelua ei tarvinnut penkoa paljoakaan huomatakseen, että suomalainen "käytännön viisaus" muodosti itse asiassa pitkän perinteen, talouspoliittisen periaateohjelman, jonka näkemys talouspolitiikan tavoitteista ja rajoitteista poikkesi jyrkästi keynesiläisestä suhdanneajattelusta. Kutsumme näitä suomalaisen talouspolitiikan pysyviä piirteitä *suomalaiseksi malliksi.*

Keynesiläisen mallin ja perinteisen suomalaisen mallin välinen ero ei näyttänyt koskevan niinkään talouspoliittisen aktivismin astetta yleensä kuin sen sisältöä. Kun edellinen korosti suhdannevaihtelujen tasaamista ja kokonaiskysyntää, jälkimmäinen kiinnitti huomion talouden tarjontapuoleen - kustannustasoon, kilpailukykyyn, kasvuun ja rakennemuutokseen. Kun oppikirja-keynesiläinen näytti olevan tarvittaessa valmis uhraamaan kasvunäkökohdat ainakin tilapäisesti vakauden hyväksi - tai ajatteli pikemminkin niin että suhdanteiden tasaaminen ei haittaa, vaan pikemminkin edistää, kasvua, suomalainen malli piti aktiivista suhdannepolitiikkaa lähinnä haitallisena kasvulle. Kasvua oltiin valmiita tavoittelemaan vaikkapa vakauden kustannuksella.

Kirjamme kokoaa yhteen oikeastaan koko 1980-luvun jatkuneen yrityksemme jäsennellä pidemmälle edellä kuvattua kontrastia sekä selittää sen juuria ja sen jatkuvuuden takana olevia tekijöitä. Selityksemme on vuosien myötä saanut uusia kerrostumia. Tämä yhdessä itse tutkimuskohteen vakiintumattomuuden takia on saattanut tehdä teoksesta paikoin vaikeaselkoisen ja raskaslukuisen. Kysymyksessä on ilman muuta vain eräänlainen välitilinpäätös poikkeuksellisen haastavasta ja vähän tutkitusta teemasta.

Tulkintamme on saanut uusia aineksia alkuperäisen kontrastin teeman ohella vuosien edetessä. Suomen talouspolitiikan korostukset alkoivat näet muuttua 1970-luvun loppuvuosista lähtien. Ne näyttivät lähenevän keynesiläistä näkökulmaa. Tämä näkyy kirjassamme erona

[1] Tätä taustaa vasten presidentti Mauno Koiviston luonnehdinta kirjamme kohteesta, ei talouspolitiikan, vaan akateemisen talouspolitiikasta käydyn keskustelun pitkä linja, on oikeastaan aivan oikeaan osunut (haastattelu Talouselämässä, no. 1993/7).

toisaalta kolmen toista maailmansotaa seuranneen vuosikymmenen, toisaalta viimeisen 15 vuoden ajanjakson käsittelyn välillä. Kun edellistä ajanjaksoa käsitellään jonkinlaisena suomalaisen mallin tyylipuhtaana, klassisena, jaksona, jälkimmäisellä korostuvat sen muutospaineet.

Kolmannen vaiheen muodostaa 1990-luvun lama. Muuttuva suomalainen malli törmäsi siihen kesken kirjamme viimeistelyvaihetta. Emme itse, kuten eivät useimmat muutkaan, pystyneet ennakoimaan laman syvyyttä. Tämä yllätys näkyy kirjan kolmannen pääosaosan, sen epilogi-luvun, ennenaikaisena ja vääjäämättä vaillinaisena yrityksenä projisoida 1990-luvun taloudellinen katastrofi varhaisempiin jatkuvuuden ja muutoksen teemoihin.

Nykyisen laman tilinpäätöstä ei voida vielä tehdä. Yhdessä 1980-luvun lopun ylikuumeneminen kanssa se on joka tapauksessa hyvä muistutus suhdanneongelman tärkeydestä. 1980-luvun kultaisten vuosien jälkeen meillä on nyt konkreettisempi tuntuma siihen historialliseen tosiseikkaan, että ei vain taloudellinen ajattelu sinänsä, vaan myös monet läntisten demokratioiden suurimmista poliittisista, sosiaalisista ja taloudellisista mullistuksista liittyvät juuri rajuihin suhdannevaihteluihin ja epäonnistumiseen niiden hillinnässä.

2. *Epävakauden mekanismit*

Talouspolitiikan reaktiot näyttävät olleen Suomessa melko systemaattisella tavalla suhdannevaihteluita kärjistäviä koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan ainakin 1970-luvun loppupuolelle saakka. *Finanssipolitiikan* osalta tähän viittaavat esimerkiksi rakenteellisen budjettijäämän myötäsykliset vaihtelut. Myös *rahoitusmarkkinoiden kireys* on vaihdellut myötäsyklisesti siten, että rahamarkkinat ovat olleet kireimmillään juuri nousukauden käännyttyä laskusuhdanteeksi ja keveimmillään taas nousukauden alkuvaiheissa. Varsin yleisesti on myös hyväksytty se käsitys, että suuret, syvien laskukausien loppuun ajoittuneet *devalvaatiot* ovat omalta osaltaan kärjistäneet suhdannevaihteluita ja kiihdyttäneet inflaatiota.

Toteutuneet suhdannevaihtelut olivat meillä samaan aikaan läntisten teollisuusmaiden voimakkaimpia. Tälle oli useita muita syitä itse suhdannepolitiikan ohella. Mutta viimeksi mainitun tekijän tärkeyden puolesta puhuu se, että sen pois puhdistavat selitykset eivät tunnu riittävän. Niinpä talouden rakenteellisella yksipuolisuudella ja ulkomaankaupan, sekä vaihtosuhteen että viennin volyymin, suurella suhdanneherkkyydellä on ollut kiistaton merkityksensä epävakaudelle. Mutta on toisaalta maita, kuten esimerkiksi Norja, jonka ulkomaankauppa on ollut huomattavasti suhdanneherkempää kuin Suomen ja jossa kokonaistuotanto on silti ollut selvästi vakaampaa.

Talouspolitiikka näyttää reagoineen Suomessa eräiltä osiltaan ulkomaankaupan aiheuttamia shokkeja voimistavasti, siis lisäten viennin korkeasuhdanteen ekspansiivista vaikutusta ja vastaavasti kiristäen viennin laskusuhdanteen aikaan. *Vaihtosuhteen* asettama rajoitus voisi olla tälle eräs selitys. Alijäämäinen vaihtotase onkin tuon tuostakin estänyt elvytyksen laskusuhdanteessa. Tämä selitys ei kuitenkaan ole yleispätevä. Vaihtotaseen alijäämät näet pysyttelivät pieninä suurimman osan 1950- ja 1960-lukua. Ulkomaankaupan *ali*jäämä pyrki lisäksi kasvamaan juuri *nousu*kauden aikana viennin korkeasuhdannetta myötäillen. Kotimainen kysyntä siis kärjisti suhdannenousua. Suhdannepolitiikan myötäsykliset reaktiot olivat vuorostaan omiaan vahvistamaan kotimaisen kysynnän vaihteluja.

Suhdannepolitiikan epävakautta ylläpitävät mekanismit näkyvätkin perinteisessä mallissa kirkkaimmin epäonnistumisena, joko myöhästymisenä tai kertakaikkisena laiminlyöntinä, juuri *suhdannenousun hillinnässä*. Suhdannepolitiikka on joko myötäillyt passiivisesti rajoitteita, jotka ovat väljentyneet itse suhdannenousun myötä, tai sitten siltä on puuttunut tehokkaat välineet nousun hillitsemiseen.

Noususuhdanteen ylikuumenemista on tämän myötä tullut usein suomalaisen syklin kriittinen vaihe, joka on syventänyt seuraavaa laskukautta ja samalla kärjistänyt sellaisia tasapainottomuuksia, kuten vaihtotasetta ja inflaatiota, jotka ovat rajoittaneet talouspolitiikan mahdollisuuksia laman torjuntaan.

Finanssipolitiikka tarjoaa 1970-luvun lopulle saakka hyvän esimerkin suhdannevaihteluiden sisäpuolella liikkuvan rajoituksen passiivisesta myötäilemisestä. Kysymys on ollut yksinkertaisesti siitä, että kassarajoite sääteli valtion menojen kasvua. Sekä juoksevat menot että valtion lainananto rahoitettiin lähinnä juoksevin tuloin. Seurauksena oli, että menotalouden pelinvara kasvoi noususuhdanteessa. Toisaalta "tyhjän kukkaron diktatuuri" johti menojen supistamiseen laskukauden aikana. Samasta kassarajoitteesta seurasi, että valtion oli pysyvä nettolainanantaja: sen tuloylijäämä pysyi yli suhdanteiden positiivisena, kun se rahoitti sekä finanssi- että reaalisijoituksensa lähinnä juoksevin tuloin.

Rahapolitiikassa oli taas kysymys lähinnä viranomaisten sääntelymahdollisuuksien puutteellisuudesta. Monen muun Euroopan maan tavoin Suomessa päädyttiin toisen maailmansodan jälkeen rahoitusmarkkinoiden säännöstelyyn ja pysyvästi alhaiseen korkokantaan investointien edistämiseksi ja taloudellisen kasvun vauhdittamiseksi (*Tarkka*, 1988). Jäykkäkorkoinen järjestelmä johti luoton määrälliseen säännöstelyyn, ellei muulloin niin ainakin korkeasuhdanteessa, jolloin luoton kysyntä oli voimakkaimmillaan.

Näissä oloissa tehokas rahapolitiikka olisi edellyttänyt varsin määrätietoista pankkien likviditeetin säätelyä, joko säätelemällä pankkien keskuspankkivelan ehtoja tai asettamalla pankeille tiukkoja kassavaranto- tai muita sijoitusvelvoitteita. Jälkimmäisten järjestelmien kehitys jäi kuitenkin Suomessa vajavaiseksi, kun Suomen Pankin pyrkimykset esimerkiksi kassavarantopolitiikan tehostamiseksi törmäsivät pankkien vastarintaan eikä keskuspankki toisaalta hakenut aktiivisesti poliittisen päätöksenteon tukea eikä asiasta näin tullut keskeistä poliittista kysymystä.

Rahoitusmarkkinoiden kireyden säätely jäi siten keskuspankkivelan ehtojen säätelyn varaan. Se jo sinänsä olisi kyllä tarjonnut periaatteessa tehokkaan keinon, mutta käytännössä järjestelmä toimi puutteellisesti. Niinpä luottoekspansion hillinnässä nousukauden aikana toistuvasti epäonnistuttiin, kun keskuspankkivelan ehtoja kiristettiin liian myöhään ja liian vähäisessä määrin. Markkinaosuuksista kilpailevat pankit kasvattivat luotonantoaan keskuspankkivelan varassa. Keskuspankki ei oikein pystynyt puuttumaan siihen riittävän määrätietoisesti, kun luotoille näytti olevan keskeisen kasvutavoitteen kannalta hyvä käyttötarkoitus - tuotantokapasiteettia lisäävä investointi - ja kun voimakas puuttuminen olisi usein näyttänyt vääristävän pankkien välisiä kilpailuasetelmia. Luottomarkkinoiden kiristyminen jäi siten odottamaan maksutaseen kautta toimivaa automatiikkaa: vientitulojen taittuessa nousukauden loppupuolella pankkien likviditeetti kiristyi ja johti hitaampaan luotonannon kasvuun laskukauden aikana.

Valuuttakurssipolitiikka ja *tulopolitiikka* muodostavat yhden kokonaisuuden, jossa niinikään näkyy suhdannepoliittisen kontrollin heikkous ja pyrkimys kasvuun vakauden kustannuksella. Valtiovalta on koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan pyrkinyt tehostamaan tulopoliittista neuvottelujärjestelmää ja sälyttämään inflaation kontrollin sille. Tämän ajattelutavan mukainen kustannusinflaationäkemys vakiintui ja korvasi vanhan kvantiteettiteoreettisen näkemyksen - ilman kovin systemaattista keskustelua - sotavuosien jälkeen samalla kuin ammattiyhdistysliikkeen asema ja työmarkkinoiden kollektiivinen sopimusjärjestelmä vahvistuivat.

Voimakkaiden nousukausien aikaan tämä inflaation kontrollijärjestelmä kuitenkin petti. Vientihintojen kohoaminen ja kapasiteetin käyttöasteen kasvu lisäsivät yritysten palkanmaksuvaraa. Näissä oloissa palkansaaja-

järjestöt, joiden välillä oli kaiken lisäksi keskinäistä palkkakilpailua, olivat haluttomia tinkimään parantuneesta neuvotteluvoimastaan palkkojen korottamiseksi. Ja jos ne tähän ajoittain pyrkivätkin, palkkaliukumat joka tapauksessa mitätöivät niiden aikeet samalla nakertaen järjestöjen arvovaltaa.

Kotimainen inflaatio siis kiihtyi nousukauden loppua kohti. Kun vientihintojen kehitys kääntyi samalla huonommaksi, seurauksena oli avoimen sektorin kannattavuuden voimakas heikkeneminen laskukauden alettua. Vientiteollisuus alkoi vaatia devalvaatiota. Voimakkaiden laskukausien yhteydessä se sitten usein toteutettiinkin, kunhan palkkarintama oli ensiksi työttömyyden myötä rauhoittunut - eli Rainer von Fieandtin mahtipontisin sanoin ilmaistuna "Suomen kansa oli paljastanut päänsä kunnioituksesta markkaa kohtaan". Kun kerran vakaan markan periaatteesta jouduttiin luopumaan, devalvaatio mitoitettiin samalla myös niin suureksi vientiteollisuus sai ylimääräistä kasvun varaa.

Toistuvat devalvaatiot siirtyivät toisaalta odotuksiin ja heikensivät työmarkkinajärjestöjen halukkuutta palkkahillintään nousukauden aikana. Miksi antaa oman suhteellisen asemansa heiketä - tai jättää käyttämättä tilaisuus sen parantamiseen - jos kerran suurella todennäköisyydellä on edessä devalvaatio, joka joka tapauksessa lyö näpeille niitä, jotka ovat tinkineet nimellisistä tuloistaan? Näin syntyi itseään vahvistava kierre: kukin devalvaatio piti sisällään uuden devalvaation siemenen. Ei auttanut, vaikka niistä jokaista olisikin vannottu vihonviimeiseksi. Tällainen kierteen loppumisella vannottaminenkin kuvaa epäsuorasti juuri sen voimaa.

3. Politiikan selityksiä

Edellä olen lähinnä kuvannut epävakautta ylläpitäviä politiikkakäytäntöjä ja näiden joitakin yhteyksiä yksityisen sektorin käyttäytymiseen. Mutta mikä selittää niiden pysyvyyden yli ajan ja hallitsevuuden yli poliittisen kentän? Tämän kysymyksen suhteen vastausyrityksemme on saanut vuosien myötä voimakkaitakin uusia sävyjä. Se ei ole vielä lähestulkoonkaan valmis. Tietyt piirteet ovat kuitenkin piirtyneet siitä ajan myötä yhä korostetumpina esiin.

Suomen talouspolitiikan keskeinen piirre on ollut nimenomaan *suhdanne*poliittisen kontrollin heikkous tai passivisuus. Sille on osoitettavissa useita, osittain yhteenkietoutuvia syitä joita sen kummemmin kuin niiden keskinäisiä suhteitakaan ei toistaiseksi ole paljoa selvitetty. Passiivisuus on ensiksikin voinut heijastaa suhdannepolitiikan poikkeuksellista vaikeutta Suomen kaltaisessa, ulkoisilta kytkennöiltään epävakaassa taloudessa. Lähtökohtamme on kuitenkin ollut, että kysymyksessä ei ainakaan kaikin ajoin, eikä varsinkaan noususuhdanteessa, ole ollut politiikan mahdollisuuksien, vaan pikemminkin sen tahdon puute.

Tälle suhdannepoliittiselle tahdon puutteelle löytyy puolestaan ensiksikin *aate- ja oppihistoriallisia* syitä. John Maynard *Keynes* tai hänen hengenheimolaisensa, kuten vaikkapa Tukholman koulukunnan talouspoliittinen ajattelu, ei ole koskaan muodostanut Suomessa talouspoliittisen keskustelun valtateemaa. Ero esimerkiksi Ruotsiin on tässä suhteessa hämmästyttävän jyrkkä - ja on tietysti sitä merkille pantavampi, kun yhteiskuntapoliittisen keskustelumme teemat muutoin ovat välittyneet meille niin suuressa määrin juuri sieltä.

Tätä olankohautusta Keynesille on syytä korostaa erityisesti, koska juuri keynesiläiset ajatukset useissa muissa länsimaissa merkitsivät syvälle käyvää muutosta näkemyksissä julkisen vallan talouspoliittisesta vastuusta ja mahdollisuuksista. Talouden vakautusta alettiin pitää talouspolitiikan vallassa olevana ja sen velvollisuuksiin kuuluvana tehtävänä. Näin julkisen vallan agenda muuttui merkittävällä tavalla: voidaan todella puhua keynesiläisestä vallankumouksesta.

Suomessa tätä ajattelutavan vallankumousta ei tapahtunut. Tällä en tarkoita sanoa sitä,

etteikö Keynesin ajatuksia olisi Suomen talouspolitiikan valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden keskuudessa tunnettu. Talouspolitiikan valmistelussa keskeiset virkamiehet, kuten Bruno *Suviranta,* Klaus *Waris* ja Reino *Rossi*, tutustuivat niihin perusteellisesti jo suhteellisen varhain. Mutta ne omaksuttiin usein ikään kuin vaivihkaa, takaoven kautta. Niiden yhteiskuntapoliittista kantavuutta - niiden merkitsemää julkisen vallan talouspoliittisen vastuun laajennusta ja painopisteen muutosta - ei tuotu selkeästi esiin vaan pikemminkin vähäteltiin. Uudet ajatukset otettiin vastaan ikään kuin vanhastaan tunnettuina itsestään selvyyksinä, banaliteetteina, joista periaatteessa oltiin "hurskaan yksimielisiä" mutta joita seuraavassa lauseenkäänteessä pidettiin kovin heiveröisinä ja kalvakkaina "käytännön realiteettien" murskaavan painon edessä.

Tätä keynesiläisten ajatusten banalisoimista kuvaa myös toisaalta *akateemisen* opetuksen ja tutkimuksen, toisaalta käytännön talouspolitiikan painotusten välillä meillä pitkään vallinnut kuilu. Akateeminen maailma omaksui meillä keynesiläiset ajatukset - alkuvaiheissa myös Tukholman koulukunnan tarjoaman vaihtoehdon - suhteellisen varhain ja kivuitta ilman että ajatusten vallankumouksellisuutta sen kummemmin kuin niiden ja käytännön talouspolitiikan välillä vallinnutta kuilua olisi sen kummemmin korostettu. Kun tähän teorian ja käytännön väliseen ristiriitaan ei puututtu, akateeminen opetus ja tutkimus saivat uurastaa rauhassa omassa munkinkammiossaan. Mutta jos joku akateemisen puolen edustaja havahtui ihmettelemään ristiriitaa ja - vielä pahempaa - alkoi arvostella harjoitettua talouspolitiikkaa, hän astui miinakenttään ja sai oitis osakseen käytännön miesten jyrkän tuomion[2].

[2] Esimerkkejä tällaisesta kiivaan keskustelun kausista löytyy 1950-luvun lopulta, jolloin teorian ja käytännön väliseen miinakenttään astui Matti *Leppo*. Myös 1970-luvun puolivälin jälkeisessä keskustelussa on samoja piirteitä.

Suomalaisen talouspoliittisen ajattelun epämääräisyyttä ja pragmaattisuuden korostusta voi luonnehtia myös toisella, *poliittisiin ideologioihin* liittyvällä näkökulmalla. Keynesiläisyys näet jakaa taloudellisen liberalismin kanssa sen käsityksen, että markkinatalous on itseään säätelevä mitä tulee taloudelliseen tehokkuuteen ja voimavarojen kohdentamiseen pitkällä ajalla. Suhdannevaihtelut ovat kyllä sille ominainen häiriötila. Mutta kysymyksessä on järjestelmän sisäinen koordinointiongelma, joka voidaan hoitaa taitavalla julkisen vallan interventiolla, aktiivisella suhdannepolitiikalla, pitkän ajan kasvukysymyksistä koko lailla riippumatta.

Korostamalla näin talouden sisäsyntyistä epävakautta ja tämän edellyttämää politiikkaaktivismia keynesiläisyys haastoi liberalistisen ajattelun. Markkinatalouden itsesäätelykyvystä ja sen rajoista tuli näin monessa maassa talouspoliittisen periaatekeskustelun valtateema. Suomessa näin ei kuitenkaan käynyt, vaan koko kysymys markkinatalouden itseohjautuvuudesta ja vakaudesta jäi oikeastaan problematisoimatta sekä porvarillisessa että vasemmistolaisessa ajattelussa. Edellisessä itseohjautuvuutta ei lainkaan kyseenalaistettu vaan se hyväksyttiin yleisenä ideologisena premissinä - kysymys on lähinnä taloudellisen liberalismin tradition ohuudesta maassamme. Vasemmistolaisessa ajattelussa se taas torjuttiin pitämällä kautskylaiseen ajatteluun nojautuen kapitalismia joka tapauksessa omaa loppuaan kohti kulkevana. Tämä ei ollut otollinen talouspoliittiselle aktivismille, vaan vasemmistolainen reformismi virittyi meillä sosiaali-, kulttuuri- ja, toisen maailmansodan jälkeen, myös ulkopolitiikan, pikemminkin kuin talouspolitiikan, tunnuksin.

Tällaiset lähtökohdat eivät ole olleet otollisia jäsentyneiden talouspoliittisten keskusteluasetelmien syntymiselle. Talouden ja politiikan irrallisuus toisistaan korostui. Poliittiset päätöksentekijät ovatkin olleet meillä taipuvaisia pitämään taloutta lähinnä jonkinlaisena politiikan ulkopuolisena sampona, joka kyllä

sanelee politiikalle ehtoja ja jonka hedelmien jakamisesta politiikasta päätetään mutta jonka hoitaminen ei ole poliitikkojen vastuulla. Sammon hoidon myönnetään edellyttävän julkisen vallan huolenpitoa, tarkkaakin. Suomessa ei siis ole vieroksuttu julkisen vallan interventiota sinänsä. Mutta tämä on samastettu kansantalouden hoitoon vähän samassa mielessä kuin yhden yrityksen johtaminen käsitetään taloudenpidon sovittamiseksi ulkoisen ympäristön muutoksiin ja näiden tarjoamien tilaisuuksien parhaaksi mahdolliseksi hyväksi käyttämiseksi. Talouden sisäiset mekanismit ja niiden puuttellisuudet eivät ole olleet niinkään mielenkiinnon kohteena.

Tällaisen talouden sopeutushoidon on lisäksi katsottu kuuluvan lähinnä *virkamieskunnalle*. Keskuspankille ja valtiovarainministeriölle on muodostunut Suomen talouspolitiikassa vahva asema. Talouden politiikalle asettamat rajoitukset ovat puolestaan signaloituneet sellaisina hyvän taloudenpidon edellytyksinä kuin kansantalouden kasvusta ja kilpailukyvystä huolehtimisena sekä julkisten menojen kasvun rajoittamisena tulojen puitteisiin eli kassarajoituksen noudattamisena.

Politiikan heikkous suhteessa talouteen on jättänyt tilaa myös taloudellisten *eturyhmien* merkityksen kasvulle talouspolitiikkaa säätelevänä tekijänä. Voimakkaiden eturyhmien muodostumista ovat Suomen kaltaisessa maassa lisäksi edesauttaneet monet muutkin tekijät, sellaiset kuten kansantalouden pieni koko ja tuotantorakenteen yksipuolisuus sekä yhteiskunnan yleinen sosiaalinen ja kulttuurillinen homogeenisuus. Eturyhmien taloudellinen järjestäytyminen alkoikin Suomessa varhain. Yrittäjien, nimenomaan vientiteollisuuden ja pankkien, ja työnantajien sekä maataloustuottajien järjestäytyminen eteni lisäksi samaa tahtia työntekijöiden kanssa ja oli itse asiassa toiseen maailmansotaan saakka viimeksi mainittujen taloudellista järjestäytymistä yhtenäisempää. Ammattiyhdistysliike puolestaan pysyi lyhyttä, välittömästi toisen maailmansodan jälkeistä aikaa lukuunottamatta suhteellisen heikkona ja epäyhtenäisenä aina 1960-luvun lopulle saakka. Eturyhmien keskinäiset voimasuhteet olivat siten Suomessa pitkään varsin erilaisia kuin esimerkiksi muissa pohjoismaissa.

Talouspolitiikan ehtoja voi jäsennellä edellä hahmotelluissa asetelmissa jonkinlaisena kolminapaisena, poliittisten päätöksentekijöiden, virkamiesten sekä eturyhmien välisenä jännitekenttänä. Tämän häiriöt, jännitteet ja tasapainottomuudet ovat purkautuneet talouden epävakauden kärjistymisenä. Otettakoon taas esimerkiksi taloudellinen nousukausi. Suomessa suhdannepolitiikan suunnittelu ja aloitteenteko on suuressa määrin kuulunut itsenäiselle virkamieskunnalle. Se on kyllä ollut huolissaan noususuhdanteen kuumenemisesta ja on tehnyt uutterasti aloitteita sen hillitsemiseksi. Nämä eivät ole kuitenkaan saaneet vastakaikua. Poliittiset päätöksentekijät ovat olleet taipuvaisia panemaan merkille lähinnä valtiontalouden kassarajoitteen väljenemisen ja sen tarjoaman mahdollisuuden kipeästi tarpeellisiin sosiaalipoliittisiin uudistuksiin. Julkisen talouden kasvun rajoittamiseksi muodostettu kassarajoitus on tässä tilanteessa toiminut itseään vastaan.

Myös eturyhmät ovat pyrkineet pitämään silmällä oman jäsenistönsä etua. Tämä ei ole suinkaan käynyt läheskään kaikilta osin yksiin yleisen edun kanssa, mutta missä tällaista päällekkäisyyttä on nähty, sitä on tietysti kernaasti tähdennetty oman asian oikeutuksen osoittamiseksi. Niinpä yrittäjät, joiden välitön etu on ollut oman yrityksen kasvattaminen, ovat korostaneet investointien merkitystä kansantalouden kasvattajana. Tämä kansakunnan aineellisen voimistamisen pyrkimys on herättänyt myös poliittista vastakaikua. Suhdannenousun hillinnän on siten voitu osoittaa olevan ristiriidassa yleisesti hyväksytyn kasvutavoitteen kanssa: investoija-yritttäjät ovat voineet väittää yleisen hyvän edellyttävän, että kasvusta otetaan irti kaikki mahdollinen. Palkansaajat puolestaan ovat perustelleet kasvavia palkkavaatimuksiaan yritysten hyväl-

lä kannattavuudella ja muiden ryhmien jo saamilla korotuksilla.

Nämä politiikan ja eturyhmien paineet ovat polkeneet jalkoihinsa suhdannenousun hillintäyritykset. Vasta kun talous on ajautunut kriisiin, työttömyys kasvanut, yritysten kannattavuus romahtanut ja ehkä koko kansantalouden selkäranka uhkaa murtua, poliittinen päätöksentekojärjestelmä ryhdistäytyy. Kansakunnan pelastusohjelman tunnusten alla saadaan aikaan, ehkä devalvaatioineen, vakautussopimus, joka sitten kestää aikansa murtuakseen taas talouden uusien hyökyjen alla.

4. Vastuunkannon selkeyttäminen ratkaisuna?

Edellä kuvatussa jännitekentässä ongelmana on ollut ennen kaikkea *kokonaisvastuun* kantajan puuttuminen tai pikemminkin epäselvyys vastuun jakautumisesta talouden vakauttamisen suhteen. Talouspolitiikan valmistelusta vastaavien virkamiesten asema, Suomessa sinänsä vahva, on kerta toisensa jälkeen osoittautunut liian heikoksi ylikuumenemisen hillitsemiseksi politiikan ja eturyhmien puristuksessa. Talous on ajautunut ylikuumenemisen kautta kriisiin. Tällaisessa kriisialttiudessa on ollut kysymys päätöksenteon koordinoinnin epäonnistumisesta, johon vikapääksi ei voi erikseen osoittaa - tätä on syytä korostaa väärinkäsitysten välttämiseksi [3] - mitään ryhmää, ei virkamiehiä sen kummemmin kuin poliitikkoja tai eturyhmiäkään. Vika on ollut puutteellisten pelisääntöjen, ei väärämielisten päätöksentekijöiden.

Kun suljetaan pois demokratian kanssa yhteensovittamaton asiantuntijavalta, diagnoosista nousee esiin kahdensuuntaisia parannuksia koordinointiongelmien lieventämiseksi:

- Ideologiset ja teoreettiset uudelleenarvioinnit, jotka johtavat muutoksiin tavassa miten politiikassa mielletään talouden poliittisen ohjailun tarve, mahdollisuudet ja rajoitukset.
- Eturyhmien järjestäytymisasteessa ja edustavuudessa sekä niiden keskinäisissä voimasuhteissa tapahtuvat muutokset, joiden seurauksena kokonaistaloudelliset näkökohdat välittyvät aiempaa painokkaammin niiden omaan päätöksentekoon: yhtenevyys eturyhmien oman edun ja kokonaisuuden edun välillä kasvaa.

Kun työskentelimme kirjamme ydinosien parissa 1980-luvun mittaan, suomalaisessa yhteiskunnassa näytti todella tapahtuneen edellä kuvatun suuntaisia muutoksia. Hallitus ensiksikin omaksui 1970-luvun loppuvuosina aikaisempaa selkeämmin suhdannepoliittisen kokonaisvastuun. Tähän liittyen valtiontalouden kassarajoitus väistyi finanssipolitiikan määrääjänä ja tämän passiivisen myötäilemisen korvasi aktiivisempi finanssipoliittinen ote, jossa budjetin tasapainoastetta pidettiin kokonaistaloudellisen sääntelyn välineenä. Finanssipolitiikan reaktioiden perusteella arvioituna tällainen muutos on selvä, vaikkei sitä ei juurikaan ole asiakirjoissa dokumentoitu ja vaikka itse harjoitetun politiikan onnistumisesta suhdanteiden tasoittamisessa voidaan keskustella[4].

Samaan aikaan myös eturyhmien vaikutus talouspolitiikkaan näytti tasapainottuvan.

[3] Jotkut ovat valitettavasti tulkinneet kirjamme virkamiesten syyllistämiseksi, mikä ei ole ollut lainkaan tarkoituksemme.

[4] Yksityiskohtaisemmassa finanssipolitiikan reaktioiden arvioinnissa tulisi ottaa huomioon esimerkiksi politiikan suunnittelun perustana olleiden suhdanne-ennusteiden virheet. Niinpä suhdannenousun aliarviolla oli merkitystä finanssipolitiikan mitoituksessa esimerkiksi vuonna 1987. Emme ylipäätään ole arvioineet kirjassamme suhdanne-ennusteiden roolia. Käsityksemme mukaan tämä ei ole ainakaan ensisijaisesti tarpeen, koska finanssipolitiikan reaktioiden myötäsyklisyys oli varhaisemmalla ajalla hyvin systemaattinen ja useimmiten myös painokkaasti perusteltu politiikan nimenomaisena tavoitteena.

Tulopolitiikka tuntui vakiintuneen ja institutionalisoituneen aiempaa lujemmin, kun ammatillinen järjestäytyminen oli kohonnut riittävän korkealle tasolle ja työmarkkinajärjestöjen keskinäinen yhteisymmärrys oli kasvanut. Kokonaistaloudelliset näkökohdat välittyivät näin aiempaa suuremmalla painolla aiempaa edustavampien etujärjestöjen tavoitteenasetteluun. Tämä paransi edellytyksiä voittojen ja palkkojen välisen tulonjaon sekä reaalipalkan sovittamiselle yhteen alhaisen työttömyyden ja matalan inflaation kanssa. Tätä näytti edesauttavan lisäksi se, että kiinteä valuuttakurssi tunnustettiin aikaisempaa yleisemmin koko talouspolitiikan perustaksi ja samalla etujärjestöjen vastuullisen päätöksenteon edellytykseksi. Tämä puolestaan oli omiaan selkeyttämään myös keskuspankin talouspoliittista roolia, kun taas aikaisemmin keskuspankin ja hallituksen välisen vastuunjaon epämääräisyys oli omalta osaltaan sekoittanut talouspolitiikan asetelmia.

Samanaikaisesti näiden talouspoliittista päätöksentekoa selkeyttävien muutosten kanssa Suomen kansantalous vakaantui 1980-luvulle tultaessa - yllättävässä määrin, kun ottaa huomioon, että muissa läntisissä teollisuusmaissa kamppailtiin samanaikaisesti aikaisempaa paljon suurempien vakautus- ja työttömyysongelmien kanssa.

Pantuamme merkille nämä kaksi rinnakkaista kehityskulkua, meistä oli luonnollista ottaa kirjassamme esille hypoteesi niiden välillä vallitsevasta syy-seuraus-suhteesta: oliko talouspolitiikan asetelmien selkiytyminen ollut siis omiaan vähentämään suhdannehäiriöitä? Esitimme tämän hypoteesin hyvin varovaisesti. Korostimme, että samanaikaisesti oli tapahtunut vakautta lisääviä muutoksia, joko pysyviä tai satunnaisia, myös kansantalouden rakenteessa ja sen ulkoisessa ympäristössä. Tuotantorakenne oli monipuolistunut; vuosikymmenen alkupuolen lamasta meidät pelasti hyvällä onnella idänkauppa; ja vuosikymmenen puolivälissä alkoi ulkomaankaupan vaihtosuhteen paraneminen. Kaikki nämä muutokset väljensivät talouspolitiikan pelinvaraa.

5. Voidaanko historiasta oppia tämän päivän varalle?

Vaikka pahat aavistukset olisivatkin käyneet monen mielessä, kukaan tuskin osasi ennakoida kultaisen 1980-luvun loppuvuosina 1990-luvun kriisiä, josta nimenomaan Suomen tapauksessa tuli vuosisadan taloudellinen katastrofi. Elämme vielä keskellä tätä romahdusta, johon olivat omalta osaltaan johtamassa sekä kehno onni, kehno politiikka, samoin kuin yksityisen sektorin, sekä pankkien että yleisön, kehno riskikäyttäytyminen nimenomaan ylikuumenemisen aikaan. Mutta menneet ovat menneitä: nyt mieliä kalvaa pelko, miten tämä lopulta päättyy.

Yleensäkin pitäisi olla varovainen muodostamaan nykypäivää koskevia paralleeleja historian pitkään linjaan keskittyvästä yleisesityksestä. Tällä kertaa tällaisen opetusten esille nostamisen tekee erityisen sopimattomaksi se, että kriisi on mittasuhteiltaan ainutlaatuisen paha eikä siihen pitäisi mennä soveltamaan kovin kärkkäästi mitään normaaliaikojen maksimeja sen kummemmin kuin tekemään yleisiä johtopäätöksiäkään.

Mutta jotain historian perusteella voidaan ehkä sanoa sen varalta, että normaaliajat joskus taas palaavat. Tällä normatiivisella alueella liikkuessani se näkemys, joka sävyttää kirjaamme ja joka kiistämättä on osittain arvoperustainen, nousee etualalle: uskon yhä, että ne 1970-luvun lopun ja 1980-luvun kehityssuunnat, joista edellä puhuin, tarjoavat vastakin oloissamme parhaat mahdolliset puitteet sovittaa yhteen demokratia, järjestäytymisen vapaus sekä kokonaistaloudellinen vakaus, taloudellinen tehokkuus ja oikeudenmukainen tulonjako. Edustavat kokonaistaloudelliseen vastuunkantoon halukkaat ja kyvykkäät eturyhmät voivat tämän näkemyksen mukaan olla talouden vakautta ja tehokkuutta lisäävä

voimavara. Niiden rapautuminen voisi toisaalta johtaa monentasoisiin ristiriitoihin, edunvalvonnan pirstaloitumiseen sekä kokonais- taloudellisen näkökulman jäämiseen siinä takaalalle. Toiseen ääripäähän, täysin atomistiseen täydellisen kilpailun maailmaan olisi toivottoman pitkä matka: kansantalous voisi juuttua kaikista huonoimpaan vaihtoehtoon, markkinavoimaa yhä omaavien, mutta keskenään kilpailevien ja kokonaistaloudellisista näkökohdista piittaamattomien eturyhmien välitilaan.

Toisaalta on selvää, että edellä aiemmin hahmoteltu talouspoliittisen vastuun jakautuminen hyvin toimivassa korporatistisessa taloudessa on vain ihannetila, josta olemme todellisuudessa etäällä - kysymys on parhaimmillaan ollut lähinnä joistakin kehitystendensseistä. Tällaisen järjestelmän toimintaperiaatteita ja sen asettamia vaatimuksia on tarpeen yhä selventää ja pyrkiä vastuun kannon suhteen entistä suurempaan selkeyteen ja yhteisymmärrykseen.

Nykyisen hallituksen esittämä kolmijako-oppi pyrkii parhain päin tulkittuna juuri tällaiseen pelisääntöjen selventämiseen. Kun näet valuuttakurssi on kiinteä, tuloneuvotteluissa on edellytykset sopia funktionaalisestä tulonjaosta ja reaalipalkoista. Omalta osaltaan, pitkällä ajalla, nämä säätelevät työllisyyttä ja investointeja. Kun vapaat kansainväliset pääomanliikkeet puolestaan estävät näissä oloissa itsenäisen rahapolitiikan, suhdannevaihteluiden tasoittaminen jää lähinnä hallituksen harjoittaman finanssipolitiikan vastuulle. Finanssipolitiikka ei siis ole pelkästään velkaantumiseen välttämiseen keskittyvää budjettipolitiikkaa: sen on pyrittävä torjumaan sekä talouden ylikuumeneminen että kokonaiskysynnän vajoaminen niin suuressa määrin potentiaalisen tuotannon alapuolelle että seurauksena olisi laajamittainen työttömyys. Onnistunut, ylikuumenemisen välttävä ja tasaisen korkean kapasiteetin käyttöasteen turvaava suhdannepolitiikka parantaa vuorostaan inflaatiota ja kilpailukykyä vakauttavan tulopolitiikan onnistumisen edellytyksiä. Selvää on, että tällainen kolmijako-oppi edellyttää toimiakseen myös ainakin suurpiirteittäistä yhteisymmärrystä talouspolitiikan tavoitteista eri osapuolten välillä.

Mutta tällaiset työnjako-opit - sitä on tarpeen lopuksi korostaa erityisten nykyisten riitojemme takia - ovat tietysti vain normaaliolojen karkea ohjenuora. Niitä täytyy soveltaa käytäntöön joustavasti muuttuvien olosuhteiden mukaan. Tällainen sovittajakapellimestarin rooli kuuluu luonnollisesti maan poliittiselle johdolle, siis hallitukselle. Sen täytyy myös koota asianosaiset yhteen, silloin kun tapahtuu odottamattomia ja pelisääntöjä on sovitettava uudelleen. Tällainen kokonaisvastuu talouspolitiikasta on ilman muuta hallituksen.

Poikkeuksellisissa oloissa, kun on syvä lama tai vaikka kun valuutta kelluu ja kanavoi kaikki asetelman riitasoinnut lähinnä valuuttakurssiin, normaaliaikojen työnjako-oppi ei myöskään toimi vaan asetelman kaikkia osasia on käsiteltävä samalla kertaa[5]. Tällainen kokonaisarvio on hallituksen vastuulla. Se voi kuitenkin ratkaisupyrkimyksissään saada tukea siitä yhteisymmärryksestä, jonka varassa myös normaaliaikojen työnjako toimii. Ja jos tämä yhteisymmärrys on rakoillut, niin kuin tämän laman myllerryksissä näyttää käyneen, hallituksen on pyrittävä löytämään sen perusteet uudelleen. Työnjako-oppi ja konsensus eivät siis lopultakaan sulje toisiaan pois: konsensus

[5] Meillä nykyisin vallitsevaa tilannetta ajatellen täytyy tässä tehdä sellainen varaus, että jos Suomen Pankin asettamaa inflaatiotavoitetta pidetään sitovana, se sulkee asetelman - asettaa epäsuorasti valuuttakurssitavoitteen - ja palauttaa näiltä osin voimaan kolmijako-opin perusteet. Inflaatiotavoitteesta vallitsee kuitenkin vielä suuri epätietoisuus ja lisäksi erilaisia käsityksiä sen suhteesta korkopolitiikkaan. Myös finanssipolitiikan tavoitteista on erimielisyyttä. Tällaiset epäselvyydet horjuttavat talouspolitiikan perusteita. Tämä yhdessä laman poikkeuksellisen syvyyden ja keskipitkällä aikavälillä odottavien rakenteellisten muutosten kanssa puoltaa pyrkimystä saada kaikki osapuolet arvioimaan tilannetta yhdessä, sopimaan politiikan päälinjat ja sen aiheuttamien rasitusten jakautuminen.

on toimivan työnjaon edellytys ja sen varassa hallitus voi antaa taloudelle myös parasta mahdollista kriisihoitoa.

Kirjallisuus

Pekkarinen, Jukka ja Juhana Vartiainen (1993): *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*, WSOY, Porvoo - Juva.

Tarkka, Juha (1988): Kahlitun rahan aika, teoksessa Honkapohja, Seppo ja Antti Suvanto (toim.): *Raha, inflaatio ja talouspolitiikka*, Valtion painatuskeskus, Helsinki.