

Onko suhdannepolitiikka vain tahdon asia*

JUHA TARKKA

Jukka Pekkarinen ja Juhana Vartiainen ovat ottaneet itselleen laajan tehtävän - talouspolitiikan "suomalaisen mallin" kattavan luonnehdinnan ja selittämisen. Urakan suuruutta kuvaa, että yli kymmenen vuoden työn jälkeen ollaan vasta väkiraportissa, minä hiljattain ilmestynyttä kirjaa "Suoman talouspolitiikan pitkä linja" (*Pekkarinen ja Vartiainen, 1993*) mielestäni on pidettävä. Kuten olen aiemmin julkaisemassani arviossa (*Tarkka 1993*) todennut, *Pekkarisen* ja *Vartiaisen* kirja ei ole sisäisesti johdonmukainen kokonaisuus sillä tavalla kuin valmiilta tutkimukselta odotetaan, vaan enemmänkin kooste, jonka eri katkelmissa selvästi näkyy kirjoittajien ajattelun kehittymisen 1980-luvun alun jyrkän kriittisestä keynesiläisyydestä kirjan loppujaksojen eklektismiin.

En tässä yhteydessä halua enempää arvioida *Pekkarisen* ja *Vartiaisen* tutkimusta sen sisäisen johdonmukaisuuden näkökulmasta. Koetan sen sijaan kommentoida *Pekkarisen* ja *Vartiaisen* "tuloksia" ja pohtia, voitaisiinko heidän esittämiinsä kysymyksiin löytää muitakin, kenties uskottavampia vastauksia kuin ne, mitä he kirjassaan esittävät.

* Kommenttipuheenvuoro Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä 28.4. 1993.

Aluksi kuitenkin tutkimuksen rajauksia koskeva huomautus. *Pekkarisen* ja *Vartiaisen* kirja on kirjoitettu ikäänkuin talouspolitiikka olisi melkein pelkkää suhdannepolitiikkaa. Keskittyminen suhdannekysymyksiin johtune siitä, että tutkimuksen alkusysäyksenä on ilmeisesti ollut 1970-luvun laman lopulla käyty yliopistomiesten ja Suomen Pankin johdon välinen suhdannepoliittinen väittely. Kirjan tausta lienee siis tässä mielessä henkilöhistoriallinen. Suomen suurimmat talouspoliittiset haasteet sodan jälkeisinä vuosikymmeninä olivat mielestäni kuitenkin rakennemuutoksen ja kasvun sekä kansainväliseen kauppaan integroitumisen ongelmat. Tästä syystä *Pekkarisen* ja *Vartiaisen* keskittyminen melkein pelkkään suhdannepolitiikkaan jättää talouspolitiikkamme todellisen pitkän linjan monet keskeisimmät elementit valitettavasti sivuun.

Kirjoittajat korostavat erityisesti finanssipolitiikkaa, varsinkin kirjan vanhemmissa kerroksissa. Niitä hallitsee perinteinen "fiskalismi", jonka mukaan hyvää talouspolitiikkaa on finanssipoliittinen elvytys taantumassa ja finanssipolitiikan kiristäminen noususuhdanteessa. Sen sijaan että valtiontaloutta hoidettaisiin tasapainotetun budjetin periaatteen mukaan (mitä kirjassa poleemisesti kutsutaan kassarajoitteeksi), budjetti pitäisi tämän opin mukaan mieluummin tasapainottaa keskimäärin

yli suhdannesyklin, sallimalla yli- ja alijäämien vuorottelu.

Finanssipolitiikan ohella *Pekkarinen* ja *Vartiainen* toki käsittelevät myös raha- ja valuuttakurssipolitiikkaa, mutta niiden kuvaus palvelee mielestäni kirjassa lähinnä pyrkimystä etsiä indikaatioita siitä, mistä tekijöistä talouspolitiikan "suomalaisen mallin" ominaispiirteet johtuvat. Rahapolitiikan ja valuuttakurssipolitiikan käytännöt valaisevat kirjoittajien mielestä talouspolitiikassa vallinneita valtasuhteita, joilla toivotaan sitten voitavan selittää "suomalaista mallia" yleisemminkin.

Pekkarisen ja *Vartiaisen* keskeisimmät talouspolitiikan "suomalaista mallia" koskevat väitteet voidaan tiivistää seuraavaan neljään kohtaan:

Teesi 1: Suomen talouspolitiikka ei ole ollut keynesiläistä. Talouspoliittinen eliitti tietoisesti torjui keynesiläisen makroteorian 1950-luvulta 1980-luvulle asti, mikä aiheutti syvän kuilun "akateemisen viisauden" ja käytännön politiikan välille. Erityisesti tämä näkyy finanssipolitiikan alistamisessa tasapainoitettun budjetin doktriinille eli "kassarajoitteelle".

Teesi 2: Suomalainen suhdannepolitiikka on ollut paljon huonompaa kuin se olisi voinut olla. Tämä on seurausta keynesiläisten periaatteiden hylkäämisestä, joiden vuoksi noususuhdanteita ei ole hillitty eikä kokonaiskysyntää ole lama-aikoina elvytetty. Talouden epävakaus on siksi ollut tarpeettoman suurta.

Teesi 3: Syynä heikkoon suhdannepolitiikkaan on ollut talouspolitiikan demokraattisen kontrollin heikkous ja yksipuolisen, pääoman etuja ajavan korporatismiin vahvuus. Kokonaisvaltaista vastuunkantajaa ei ole siksi löytynyt, vaan talouspolitiikkaa on hallinnut erilaisten erityisetujen valvonta.

Teesi 4: 1980-luvulla talouspolitiikka muuttui keynesiläiseen suuntaan. Varsinkin finanssipolitiikan suhdannepoliittinen rooli vihdoinkin tunnustettiin, samalla kun valtiontalouden kassarajoite opittiin sivuuttamaan. Tämän kirjoittajat yhdistävät ns. konsensusperiaatteen vakiintumiseen 1980-luvun talouspolitiikassa.

Kaikkia neljää teesiä vastaan voidaan nähdäkseni esittää perusteltuja huomautuksia. Mitä esim. tulee suomalaisen talouspolitiikan väitettyyn "epäkeynesiläisyyteen", niin mielestäni on täysin selvää, että keynesiläisen ajattelun läpimurto (ja voitto vanhasta liberaalistisesta doktriinista) tapahtui talouspolitiikan teorian tasolla Suomessa jo 1940-luvun lopussa ja 1950-luvun alussa niinkuin muissakin länsimaissa. Tämä on helposti havaittavissa ajan "talouspoliittisen eliitin", mm. *Teuvo Auran*, *Ahti Karjalaisen*, *Reino Rossin* ja *Klaus Wariksen* kirjoitusten perusteella.

Keynesiläisyyden vaikutus näkyi jo varhain myös käytännön talouspolitiikassa. Suomessahan omaksuttiin 1950-luvulta alkaen julkiseen säästämiseen ja "halpaan rahaan" perustuva teollistamis- ja kasvupolitiikka, joka tarjoaa suorastaan malliesimerkin *Keynesin* "Yleisessä teoriassa" esittämän akkumulaatio-ohjelman soveltamisesta pieneen maahan (ks. *Tarkka 1988*). Voidaan edelleen huomauttaa, että devalvaatioihin turvautuminen kilpailukyvyyn korjaamiseksi (vaikka tätä on käytetty kiinteän valuuttakurssin järjestelmän vuoksi vasta viimeisenä hätäkeinona) on ollut nimenomaan keynesiläistä työllisyyspolitiikkaa, koska se perustuu oletukseen nimellispalkkojen jäykkyydestä (*Keynes 1951*, 312-315, 318-391). Uusklassisen taloustieteen ennustehan on pelkistäen se, että valuuttakurssimuutokset vain kiihdyttävät inflaatiota eivätkä auta kilpailukykyongelmaan.

Se, että finanssi- ja rahapolitiikkaa ei Suomessa ole kovin hyvin onnistuttu käyttämään suhdannevaihtelujen tasaamiseen, ei siis johtune siitä, että keynesiläistä oppia sinänsä ei olisi tunnettu tai hyväksytty. Selityksen täytyy löytyä joko stabilisaation tahdon tai mahdollisuuksien puutteesta.

Pekkarinen ja *Vartiainen* katsovat, että mahdollisuuksia aktiiviseen suhdannetasaukseen olisi kyllä ollut, mutta tarvittava tahto on puuttunut. He kirjoittavat, että "keynesiläisyyttä olisi hyvin vakuuttavin perusteluin voitu tarjota sellaiseksi kansakunnan pelastusoh-

jelmaksi, jollaisina kriisiaikojen hevoskuurit Suomessa usein esitettiin".

Pekkarisen ja Vartiaisen selitys "keynesiläisyyden" ts. fiskalistisen suhdannepolitiikan hylkäämiselle Suomessa on suomalaisen yhteiskunnan korporatistinen luonne. He arvelevat, että korporatistinen eliitti, jossa varsinkin teollisuuden ja pankkien sana on kuulunut voimakkaana, on pitänyt keynesiläistä ohjelmaa liian radikaalina. Parlamentaarisen vallan ote talouspolitiikkaan on toisaalta ollut heikko. *Pekkarinen* ja *Vartiainen* katsovat, että stabilisaation tahdon puute tällä puolella on johtunut siitä, että parlamentille ja ammattiyhdistysliikkeelle ei ole "annettu" vastuuta, joka olisi lisännyt niiden huolta kokonaistaloudellisista kysymyksistä.

Minun on vaikea hyväksyä *Pekkarisen* ja *Vartiaisen* käsitystä siitä, että parlamenttiin nojaavalla poliittisella vallalla ei olisi ollut ratkaisevaa asemaa suomalaisen talouspolitiikan muotoilussa. Esimerkiksi Suomen Pankin korkopolitiikka oli joustamatonta vuosikymmenien ajan juuri sen parlamentaarisen vastustuksen johdosta, jota yrityksen aktiivisempaan rahapolitiikkaan herättivät; valtion menojen vaalisykli puolestaan osoittaa, että demokraattinen prosessi ratkaiseen viime kädessä finanssipolitiikankin mitoituksen. Myös ammattiyhdistysliikkeellä on ollut runsaasti sananvaltaa yleisessä talouspolitiikassa, varsinkin *Liinamaa*-sopimuksista lähtien, jolloin palkkaratkaisuihin alettiin yhdistää sosiaali- ja veropoliittisia, jopa rahapoliittisiakin linjauksia.

Pekkarisen ja *Vartiaisen* havaitsema ristiriita suhdannepolitiikan käytännön ja teorian välillä johtuukin oman käsitykseni mukaan 1950-70 lukujen makroteorian kehittymättömyydestä, joka vähensi sen käyttöarvoa erityisesti pienissä, viennistä riippuvaisissa maissa.

Se "tieteellisen suhdannepolitiikan" keynesiläinen malli, johon *Pekkarinen* ja *Vartiainen* vertaavat suomalaista käytäntöä, perustuu ajatukseen, että suhdannevaihtelut ovat ohimeneviä ja verrattain säännöllisiä - ts. ajatukseen, että ongelmana on nimenomaan selkeän

syklin tasoittaminen. Tällöin oletetaan, että talouden pitkän ajan kasvu-ura on verrattain hyvin tiedossa, joten suhdannetaantumien tullen voidaan kokonaiskysyntää elvyttämällä suhteellisen luottavaisin mielin rakentaa silta rotkon yli: vastaranta on tiedossa. Noususuhdanteen hallinta on tämän teorian mukaan yhtä selvää: kun taloudellinen aktiviteetti ylittää tasapainoisen kasvu-uransa, kasvua pitää hillitä inflaation ja maksutasekriisien torjumiseksi. Samalla voidaan koota rahoitusreservit tai luoda velkaantumisvaraa tulevan laskusuhdanteen varalta.

Jos suhdannevaihtelu olisi tällaista, ei suhdannepolitiikkaa voitaisi torjua vetoamalla "kassarajoitukseen" tai maksutaserajoitukseen". Budjetin tasapainottaminen pitkällä aikavälillä olisi mahdollista, koska pitkän aikavälin verotulot voitaisiin luotettavasti arvioida. Noususuhdanteessa voitaisiin rajoittavalla talouspolitiikalla kerätä ulkomaisia reservit tai vapauttaa velkaantumisvaraa, jonka turvin taantumassa voitaisiin vastaavasti elvyttää ajautumatta maksutasekriisiin.

Mutta entä jos suuri osa ns. suhdanneilmiöstä onkin pysyviä muutoksia? Tällöin kuva suhdannepolitiikan mahdollisuuksista muuttuu olennaisesti toiseksi kuin "säännöllisten syklisen mallissa". Sellaisen shokin jälkeen, joka aiheuttaa kansantaloudelle pysyvän reaalitylon menetyksen, ei ole muuta mahdollisuutta kuin sopeuttaa kokonaiskysyntää vastaavasti, ennemmin tai myöhemmin. Mitä nopeammin sopeudutaan, sitä vähemmän velkaantumista sopeutumisen kestäessä syntyy ja siksi nopea sopeutuminen on pysyvän tulonmenetyksen tapauksessa aivan ilmeisesti rationaalista. Pysyväksi arvioitun reaalitylon lisäyksen tapauksessa tilanne on analoginen: paras ennuste talouden tulevasta suorituskyvystä paranee suhdannenousun myötä. Tällöin on täysin rationaalista myös lisätä yksityistä kulutusta, julkisia palveluja jne. vastaavasti.

Koska kysymys on suhdannepolitiikan harjoittamisen kannalta aivan keskeinen, on ymmärrettävää, että suhdannehäiriöiden per-

sistenssi (pysyvyys) tai transitorisuus (ohimenevyys) nousi 1980-luvulla yhdeksi makrotaloustieteen keskeisimmistä tutkimusaiheista. Tämä tapahtui varsinkin sen jälkeen kun Nelson ja Plosser (1982) olivat todenneet, että Yhdysvaltojen suhdannevaihteluja voidaan hämmästyttävän hyvin kuvata pysyvien muutosten "random walk" -mallilla.

Kuten taloustieteessä on tavallista, ei tässäkään kysymyksessä ole päästy yksimielisyyteen. Eräänä syynä tähän on tilastollisten testien heikkous. Aikasarja-analyysin menetelmät eivät näy pystyvän asettamaan yhtäältä vakaan trendin ja tilapäisten muutosten mallia ja toisaalta pysyvien muutosten mallia keskinäiseen paremmuusjärjestykseen. Oma käsitykseni on, että suhdannevaihtelut todennäköisesti koostuvat sekä pysyvistä että tilapäisistä häiriöistä, joiden erottaminen toisistaan on vaikeaa. Huomattava osa käytännön suhdannepoliittista keskustelua voidaan itse asiassa ymmärtää väittelyksi siitä, mitkä taloudellisessa aktiiviteetissa tapahtuneet muutokset ovat oireita pysyvistä reaalityulojen muutoksista ja mitkä ovat ohimeneviä poikkeamia vakaan kasvun ympärillä. Tästä on kysymys mm. silloin, kun pohditaan valtion budjettivajeen suhdanne- luonteisuutta tai rakenteellisuutta.

Suhdannevaihtelujen pysyvä komponentti lienee erityisen suuri sellaisilla mailla, jotka ovat pitkälle riippuvaisia erilaisten perushyödykkeiden (ns. bulkkitarvike) viennistä. Tällaisten hyödykkeiden hinnoissahan tapahtuu suuria heilahteluja, joiden persistenssi on hyvin suurta: vaikka yllättäviä hintojen muutoksia tapahtuu sekä ylös- että alaspäin, jokaisella yksittäisellä muutoksella on taipumus jäädä pysyväksi. Ei siis ole mikään ihme, että perushyödykkeiden viennistä riippuvaisten kansantalouksien talouspolitiikkaa kuvataan talouspoliittisissa bibliografioissa melkein aina otsikon "adjustment policies" alla, harvemmin kohdassa "stabilization policies".

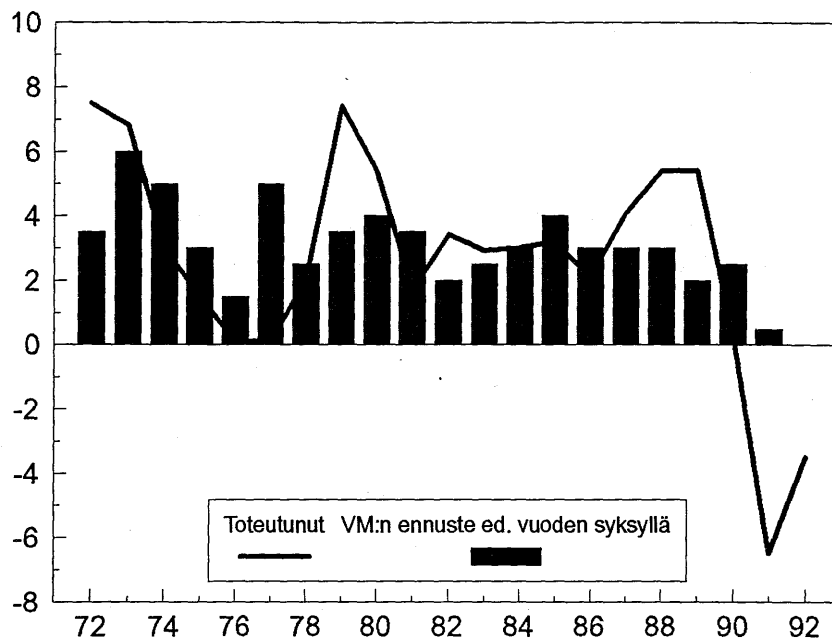
Suomen riippuvuus metsätaloudesta ei liene suhdannepoliittikan mahdollisuuksien kannalta aivan yhtä fataalia kuin jonkin Bolivian

riippuvuus tinasta tai Ghanan riippuvuus kaakaosta, mutta vaihtosuhteen persistenteillä muutoksilla lienee meikäläisessäkin suhdannevaihtelussa merkittävä osuus. Menneisyydessä sitäpaitsi myös öljyn (joka on perushyödyke jos mikä) hinnalla oli merkittäviä kysyntävaihteluja idänkaupan bilateraalimekanismin kautta.

Yksi tapa arvioida suhdannevaihtelujen persistenssin astetta on tehdä se julkaistujen suhdanne-ennusteiden avulla. Tämän hyvä puoli on, että todelliset suhdanne-ennusteet perustuvat laajempaan informaatioon kuin kuin pelkät aikasarja-analyttiset tarkastelut. Jos suhdannevaihteluja pidettäisiin luonteeltaan persistentteinä, ts. pysyvien muutosten aiheuttamina, niin ennustettu talouskasvu olisi aina likimain yhtä nopeaa riippumatta siitä, onko edellisen vuoden kasvu ollut poikkeuksellisen suurta vai poikkeuksellisen pientä. Ainakin Valtiovarainministeriön julkaisemien ennusteiden tarkastelu osoittaa, että juuri näin on tehty (kuviot 1.). VM:n ennustajat pitävät siis suurta osaa Suomen reaalisesta BKT:n muutoksista luonteeltaan persistentteinä. Koska suomalaiset suhdanne-ennustajat VM, ETLA, TTT, PTT ja muut ovat useimmiten joko yhdessä väärässä tai yhdessä oikeassa, luulen, että myös Pekkarisen edustama TTT on ennustanut samaan tapaan.

Mitä tämä merkitsee? Se tarkoittaa sitä, että käytännön talouspolitiikassa vallitsee suuri epävarmuus siitä, milloin ja miten vahvana seuraava suhdannekäännös tulee - jopa siitä, mihin suuntaan seuraava impulssi vaikuttaa. Finanssipolitiikan kannalta tämä merkitsee edelleen, että sellaista luotettavaa sykliä, jonka varassa voitaisiin huoletta tasapainottaa valtion budjetti "yli syklin" ei ole, vaan päinvastoin on vaara, että lama-ajan suhdanneluoteiseksi toivotut alijäämät osoittutuvatkin aikanaan rakenteellisiksi. Kolikon käänköpuoli on, että silloin kun verotulot kasvavat nopeasti, on perusteltua syytä olettaa, että osa kasvusta jää pysyväksi. Noususuhdanne antaa näin asiallisen perusteen menojen kasvattamiseen. Jos

Kuvio. BKT:n reaaliikasvu ja ennusteet



suhdannevaihtelu on ollut luonteeltaan sellaista, kuin julkaistut ennusteet osoittavat, myötäsyklinen budjettipolitiikka näyttää täysin rationaaliselta!

Suomalaisen suhdannevaihtelun luonne, joka johtunee paljolti elinkeinoelämämme metsätalousvetoisuudesta, tarjoaa näin ollen rationalisoinnin suhdannepolitiikan heikkoudelle. Tämä selitys on sitäpaitsi sellainen, joka ei ole vain Suomelle ominainen, vaan asettaa Suomen osaksi laajempaa kansainvälistä kuviota - luonnonvaroihinsa sidotuksi maaksi, jolla on tällaisen maan suhdanneongelmat ja tällaisen maan suhdannepolitiikka. Ei siis tarvitse vedota keynesiläisyyden torjuntaan tai siihen, että stabilisaatiovastuun kantajia ei olisi tarpeen tullen löytynyt. Persistenttien suhdannehäiriöiden malli selittää sitäpaitsi myös, miksi tasapainotetun budjetin doktriini on ollut perusteltu ja miksi talouspolitiikka on perinteisesti tähdännyt vientitulojen vaihdella mieluummin vaihtotaseen tasapainoon kuin ulkomaisen velan suhdannepoliittiseen käyttöön. Näin se myös oikeuttaa ne talouspoliittiset argumentit,

joilla keynesiläinen suhdannepolitiikka on Suomessa monesti torjuttu, ja joita *Pekkarinen* ja *Vartiainen* pitävät vain sekavina ja epä-tieteellisinä.

Entä *Pekkarisen* ja *Vartiaisen* väite Suomen talouspolitiikan muuttumisesta 1980-luvulla keynesiläiseen suuntaan? Monesta "Suomen talouspolitiikan pitkän linjan" lukijasta tämä väite tuntuu aika yllättävältä, koska 1980-lukua on totuttu pitämään vuosikymmenenä, jolloin keynesiläiset pyrkimykset joutuivat tekemään tilaa enemmän markkinamekanismin nojaavalle talouspolitiikalle, sekä meillä että muualla maailmassa. Vaikka meillä ei tapahtunutkaan mitään *Thatcherin* tai *Reaganin* kokeiluihin verrattavaa, niin mm. rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn purku, vakaan valuuttakurssin tavoitteen entistä voimakkaampi korostaminen ja valtion rakenteelliseen rahoitusyliäämään perustuvasta kasvustrategiasta luopuminen ovat minusta luettavissa selviksi merkeiksi siitä, että uusklassinen ajattelutapa valtasi alaa 1980-luvulla myös Suomen talouspolitiikassa.

Jos keynesiläisyys tulkitaan Pekkarisen ja Vartiaisen tapaan ahtaasti vain finanssipoliittiseksi suhdanteiden säätelyksi, niin väitettä 1980-luvun keynesiläisyydestä Suomessa on tietysti arvioitava lähinnä sen perusteella, miten valtion budjetti on reagoinut suhdanneennusteisiin tai suhdannepoliittikkaan. Lähempi tarkastelu osoittaa kuitenkin, että edes tässä mielessä ei ole mitään selvää näyttöä onnistuneesta, aktiivisesta pyrkimyksestä suhdanteiden tasaukseen. Ensinnäkin, mitään suhdannevaihteluita ei 1980-luvulla ennustettu, kuten *kuviossa 1* esitetyt VM:n ennusteet osoittavat. Toiseksi, *Pekkarisen* ja *Vartiaisen* itsensä esittämä kuvio valtion budjettialijäämän päätöspäätöksistä muutoksista (heidän kirjansa sivulla s. 394) ei osoita mitään vastasyklisyyden merkkejä. Päinvastoin, merkittävimmät päätöspäätökset valtion budjetissa tapahtuivat vuonna 1987, jolloin valtiontalous oli vahvasti ekspansiivinen juuri kohtalokkaaksi muuttuneen noususuhdanteen alla!

Minun on tässä esittämiäni kriittisten huomautusten perusteella todettava, että *Pekkarisen* ja *Vartiaisen* väitteet talouspolitiikan "suomalaisen mallin" syistä ja kehityksestä vaativat tarkistamista tai ainakin uusia perusteita. Jatkotutkimuksissa soisikin Pekkarisen ja Vartiaisen kiinnittävään huomiota kolmeen asiaan, joita he ovat tutkimushankkeensa pitkäaikaisuudesta ja laajuudesta huolimatta toistaiseksi laiminlyöneet: ensinäkin, talouspoliittista ajattelutapaa tutkittaessa on pyrittävä tekstimateriaalin edustavaan arviointiin, ja

vältettävä sitaattien selektiivistä poimintaa omien hypoteesien tueksi; toiseksi, suhdannepoliittikkaa koskevassa tutkimuksessa olisi oltava mukana myös suhdanneteoriaa tai suhdanneilmion luonteen empiiristä tarkastelua; ja, kolmanneksi, Suomen talouspolitiikan ominaisluonne varmaan tulee paremmin selvitettyä vertailemalla sitä muiden maiden talouspolitiikkaan kuin vertaamalla sitä pelkistettyihin oppikirjaesityksiin.

Kirjallisuus

- Keynes, John Maynard (1951): *Työllisyys, korko ja raha. Yleinen teoria*. WSOY, Porvoo.
- Nelson, Charles ja Plosser, C.J. (1982): Trends and Random Walks in Macroeconomic Time Series: Some Evidence and Implications. *Journal of Monetary Economics* vol. 10 s. 139-62.
- Pekkarinen, Jukka ja Vartiainen, Juhana (1993): *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*. WSOY, Juva.
- Tarkka, Juha (1988): Kahlitun rahan aika - Suomen rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn vuosikymmenet. Teoksessa Seppo Honkapohja ja Antti Suvanto (toim.): *Raha, inflaatio ja talouspolitiikka*. Valtion Painatuskeskus, Helsinki.
- Tarkka, Juha (1993): Talouspolitiikan pitkää linjaa etsimässä. *Kauppalehti OPTIO* No. 5/93 (11.3.1993).