

## Ehdotus talouspoliittiseksi ohjelmaksi

PERTTI HAAPARANTA, BENGT HOLMSTRÖM, SEPPO HONKAPOHJA,  
ERKKI KOSKELA, JOUKO PAUNIO

Huolestuneina Suomen kansantalouden tilasta olemme toukokuusta lähtien kokoontuneet säännöllisesti keskustelemaan talouden ongelmista. Keskustelujen taustaksi olemme haastelleet eräitä koti- ja ulkomaisia asiantuntijoita sekä suorittaneet eräitä tausta-analyyssejä.

Oheisena on hahmoteltu näkemyksemme Suomen lähivuosien talouspolitiikan linjauksista.<sup>1</sup>

### 1. Suomen talouden kriisi

1980-luvun loppupuolelta lähtien ovat useat häiriöt kohdanneet Suomen kansantaloutta. Näitä olivat ulkomaankaupan vaihtosuhteen voimakkaat heilahtelut, idänkaupan romahdus sekä kansainvälinen suhdannetaantuma etenkin Suomen viennin kannalta tärkeissä maissa.

Historiallisista syistä ja 1980-luvun ratkaisujen takia Suomen valuuttakurssijärjestelmää koskeva epävarmuus on säilynyt suurena. Tämä epävarmuus on vaikuttanut heikentävästi Suomen taloudelliseen kehitykseen.

Harjoitetun talouspolitiikan ja kansantaloutta kohdanneiden häiriöiden yhteisvaikutuksesta mm. hintakilpailukyky laski ja tuloksena oli suhdannetaantuma, joka on muuttunut lamaksi.

<sup>1</sup> Ryhmän avustajana on toiminut VTK Veli-Matti Mattila. Taloudellista tukea olemme saaneet Yrjö Jahnssonin säätiöltä. Muistio on luovutettu maan poliittiselle johdolle elokuussa 1992.

Rahoitusmarkkinoilla Suomen talouden kriisitila näkyy ennätyskorkeana reaalikorkotasona ja varallisuusarvojen romahtamisena. Yritysten vakuuksien arvot ovat alentuneet, mikä murentaa sekä yritysten lainanotto- että pankkien lainanantomahdollisuuksia.

Tällä hetkellä Suomen kansantalous kärsii sekä sisäisestä että ulkoisesta tasapainottomuudesta:

- korkea ja lisääntyvä työttömyys, joka on jo nykyisellään eurooppalaista huipputasoa (heinäkuussa työttömien määrä oli noin 400 000). Se on johtamassa työvoiman tieto- ja taitotason nopeaan heikentymiseen.
- korkea reaalin korkotaso ja yritysten heikko kannattavuus
- kotitalouksien ja yritysten suuri velkaantuneisuus
- pankkijärjestelmän kriisi
- mm. korkeasta reaalikorosta johtuva yritysten investointitoiminnan vähäisyys, joka ei nykyisellään enää pysty korvaamaan fyysisen pääoman kulumista
- valtiontalouden velkaantumisen poikkeuksellisen nopea kasvu
- vaihtotaseen alijäämä ja suuren ulkomaisen velan jatkuva lisääntyminen.

Lähivuosien talouspolitiikan kannalta on todettava:

- Käytettävissä oleva reaalin kansantulo on painumassa takaisin kohti 1980-luvun puolivälin tasoa. Kun kansantalouden velkaan-

tuneisuus on lisäksi kasvanut suureksi, ovat väestön kulutusmahdollisuudet jyrkästi kaventuneet. Samoin on käynyt väestön veronmaksukyvn.

- Avoin sektori on nykyisellään liian pieni ulkoisen tasapainon saavuttamiseksi. Devalvaatio ja hidas kotimainen inflaatio ovat parantaneet selvästi kansantalouden hintakilpailukykyä ja kauppatasetta. Kauppataseen ylijäämä ei kuitenkaan riitä pysäyttämään ulkomaisen velan kasvua edes nykyisellä poikkeuksellisen heikolla taloudellisen aktiviteetin tasolla puhumattakaan siitä, että velan vakauttaminen olisi saavutettavissa nykyistä korkeammalla aktiviteetin tasolla. Hintakilpailukyky ei ole vielääkään riittävä vaihtotaseen tasapainon saavuttamiseksi.
- Nykytilanteen jatkuessa fyysinen pääoma supistuu ja sen ikärakenne muodostuu epäedulliseksi. Työvoiman työllistämismahdollisuudet heikkenevät tämän johdosta. Suomen tilanne alkaa muistuttaa Länsi-Euroopassa 1970-luvun jälkipuoliskolta lähtien kehittyntä tuotantokapasiteetin puutetta suhteessa työvoimaan. Länsi-Euroopassa tämä ilmenee pohjoismaisittain arvioituna korkeana työttömyytenä.
- Valtiontalouden velkaantumisen kasvu johtuu huomattavalta osin yksityisen sektorin taloudellisen aktiviteetin ja tulonmuodotuksen rajusta supistumisesta. Valtion velan kasvua on vaikea hillitä pelkästään julkisia menoja supistamalla, valtiontaloutta saneeraamalla ja sen toimintaa tehostamalla.
- Pankkijärjestelmän nykyinen syvenevä kriisitila liittyy läheisesti myös poikkeuksellisen heikkoon reaalityöelölliseen kehitykseen. Tämän kriisitilanteen — korkeat korot ja rahoituksen heikentynyt saatavuus yhdessä yritysten huonon kannattavuuden kanssa — jatkuessa lama entisestään kärjistyy.
- Kansainvälisesti katsoen korkeaan kotimaiseen korkotasoon vaikuttavat monet tekijät, jotka liittyvät paitsi harjoitettuun talouspolitiikkaan myös kansantalouden nykyiseen heikkoon tilaan. Näistä tekijöistä aiheutuu epäluottamus markan ulkoisen arvon säilymiseen.

Edellä esitettyjen tekijöiden lisäksi Suomen kansantalouden kehitystä varjostavat useat kansainvälisen talouden kehitystendenssit:

- Lähiaikoina kansainvälinen suhdannekehitys säilyy laimeana ja kansainvälinen inflaatio hidastuu entisestään.
- Viime aikoina vilkastunut keskustelu tarpeesta sopeuttaa valuuttakursseja EMS-järjestelmän piirissä ja lisääntynyt kritiikki kaavailtua Euroopan rahaunionia kohtaan lisäävät epävarmuutta Suomen valuuttakursipolitiikasta.
- Euroopan sisämarkkinoiden syntyminen voi vahvistaa tuotantotoiminnan keskittymistendenssejä Keski-Euroopan suuntaan, jossa ovat laajat markkinat. Suomen kannalta, joka sijaitsee Euroopan periferiassa, tällainen kehityssuunta on varsin epäedullinen.

## 2. Tarvittavan talouspolitiikan luonteesta

Harjoitettavan talouspolitiikan sisältö riippuu ratkaisevasti siitä, minkälaiseksi lähiaikojen taloudellinen kehitys on muodostumassa. Joka tapauksessa viime vuosien aikana kumuloituneet kansantalouden tasapainottomuudet edellyttävät

- avoimen sektorin suhteellista vahvistumista
- hintakilpailukyvn parantamiseen ja kulutusmahdollisuuksien heikentymiseen liittyvää reaalityöelöllisen alentamista
- julkisten menojen reaalityöelöllisen kasvun mitoitamista selvästi pienemmäksi kuin reaalityöelöllisen kansantuotteen kasvu
- pankkijärjestelmän tervehtyttämistä
- maatalouden ja elintarviketuotannon avaamista kilpailulle sekä maatalouden tukijärjestelmän uudistamista.

Investointitoiminnan merkittävä voimistaminen on saatava aikaan, jotta kansantalouden aktiviteettitaso kohentuu ja tuotantokapasiteetti alkaa uudistua ja kasvaa. Heikko investointitoiminta on erityisen vakava ongelma, koska Suomi on menossa mukaan Euroopan taloudelliseen yhdentymiseen, mikä tuo mukanaan suuria rakennemuutospaineita. Investointien elpy-

minen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman reaalisien korkotason alenemista. Tämän vuoksi mahdollisten vakautusohjelmien keskeiseksi päämääräksi on asetettava korkojen alasajo.

Koska pääomaliikkeet on vapautettu säätelystä, Suomen korkotaso määräytyy usean eri tekijän yhteisvaikutuksesta. Tärkeimpiä ovat ulkomainen korkotaso, valuuttakurssiodotukset ja sijoittajien riskit (koskien valuuttakurssia, maksukykyä ja politiikkaa). Koska valuuttakurssipolitiikalla on keskeinen asema korkotason määräytymisessä, joudutaan vakautusohjelmassa ottamaan kantaa siihen.

Valuuttakurssipoliittisia vaihtoehtoja on kolme:

- 1) Valuuttakurssi pidetään täysin kiinnitettynä. Periaatteessa kotimainen korkotaso laskee tällöin lähelle ulkomaista tasoa. Keskeinen ongelma on, että sijoittajat eivät välttämättä luota kurssin vakauteen. Tämä aiheuttaa erityisiä paineita muulle politiikalle ja saattaa johtaa pakkodevalvaatioihin.
- 2) Valuuttakurssimuutosten käyttö talouden vakavien häiriöiden torjunnassa. Parhaimmillaan tällä politiikalla kotimaiset korot voidaan saada jopa alemmaksi kuin kansainvälinen korkotaso. Näin sen vuoksi, että onnistunut sopeutus luo odotuksia valuuttakurssin mahdollisesta revalvoitumisesta tulevaisuudessa. Aktiivinen valuuttakurssipolitiikka edellyttää kuitenkin koordinaatioita muiden politiikkatoimenpiteiden kanssa. Tällainen politiikka edellyttää, että tarvittaessa kurssia ollaan valmiita muuttamaan kumpaankin suuntaan. Tällaisen talouspolitiikan epäonnistuuessa joudutaan antamaan myöten devalvaatio-odotuksille, jolloin korot eivät laske. Tähän vaihtoehtoon sisältyy valuuttakurssiriski.
- 3) Joustavien valuuttakurssien vaihtoehdossa devalvoitumis- ja revalvoitumisodotuksilla on välitön purkautumistie. Keskuspankilla on mahdollisuus vaikuttaa kotimaiseen korkotasoon säätelämällä rahamarkkinoiden kireyttä. Pyrittäessä säätelämään korkotasoa inflaatiotavoitteen saavuttaminen vaikeutuu. Joustavien kurssien järjestelmässä valuuttakurssiriski kasvaa ja riskiltä suojautumisen

kustannukset muodostuvat merkittäviksi. Kansainväliset kokemukset keskuspankkien mahdollisuuksista säädellä korkotasoa eivät myöskään ole kaikilta osin rohkaisevat.

Oikean valuuttakurssipoliittisen vaihtoehdon valinta on vaikea ratkaisu. Linja on kuitenkin kiinnitettävä useiksi vuosiksi eteenpäin. Selkeän ratkaisun puute lisää epävarmuutta ja hidastaa Suomen kansantalouden elpymistä.

Talouspolitiikan sisältöön vaikuttavat ennen kaikkea seuraavat keskeiset tekijät:

- kansainvälinen taloudellinen kehitys, mihin liittyy Suomen viennin kasvu
- kriisitilojen kehittyminen ja syntyminen (pankkijärjestelmä, ulkomainen velka, valtiontalous, työttömyys)
- yhteiskunnallinen ratkaisu tarvittavan sopeuttamisen nopeudesta.

Seuraavassa esitetään *kolme talouspoliittista ohjelmavaihtoehtoa*, jotka eroavat toisistaan taloudellisen tilanearvioinnin ja sopeuttamisnopeutta koskevan näkemyksen osalta. Ne sisältävät monia yhteisiä elementtejä, mutta valuuttakurssipolitiikkaa koskeva valinta on erilainen. Ensimmäisenä esitetään ohjelma, joka perustuu tarpeeseen sopeutua *nopeasti voimakkaiden toimenpiteiden avulla*. Sen jälkeen esitetään erilaiseen arviointiin perustuvat toimenpidesuositukselta siltä osin kuin ne poikkeavat ensimmäisestä vaihtoehdosta.

Kunkin ohjelmavaihtoehdon toteuttaminen edellyttää, että sen tukena on laajapohjainen yhteiskunnallinen konsensus. On korostettava, että jokainen vaihtoehto on kokonaisuus. Onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että kaikki osat toteutetaan kokonaisratkaisuna.

### 3. Talouspoliittiset ohjelmavaihtoehdot

#### *Hätäohjelma*

Varsinaisen hätäohjelman tarve ajankohtaistuu, jos kansainvälinen suhdannenousu pysyy edelleen vaimeana tai suorastaan pysähtyy. Tällöin myös kansainvälinen inflaatio edelleen hidastuu. Sellainen kehitys asettaa entistä tiukemmat

ja vaikeasti saavutettavat tavoitteet parantaa kohtuujassa hintakilpailukykyä kotimaisen kustannuskehityksen kautta. Nopean sopeuttamisen tarve on tällöin ilmeinen. Tällä ohjelmalla varaudutaan myös pankkikriisin syvenemiseen.

Talouspoliittiset toimenpiteet:

- Suomen marka *devalvoidaan* 20 prosentilla, mikä sisältää markan lievän aliarvostamisen toteuttamisen. Se takaa vaihtotaseen tasapainon korkeahkollakin työllisyyden tasolla. Epävirallinen EMS-kytkentä ei voi sulkea pois tätä valuuttakurssien korjausta etenkin, kun ottaa huomioon vilkastuneen kansainvälisen keskustelun EMS-järjestelmään kuuluvien valuuttojen keskinäisten kurssien mahdollisesta korjaamisesta.
- Viennille asetetaan yleinen 15 prosentin *vientivero*. Vientivero (yhdessä devalvaation kanssa) suosii kotimaisia tuotantopainoksia käyttäviä tuotannonaloja. Veroa vähennetään vuodesta 1994 lähtien vuosittain korkeintaan viisi prosenttiyksikköä kerrallaan. Tällä verolla (yhdessä devalvaation kanssa) annetaan suomalaiselle tuotannolle lyhytaikainen kauppapoliittinen tuki eurooppalaisten markkinoiden yhdyntyessä.
- *Valuuttakurssitappioiden kirjauskäytäntöä* yritysten kirjanpidossa lievennetään siten, että sallitaan tappioiden tasaaminen usean vuoden ajalle.
- Vientiveron tuotto käytetään *pankkijärjestelmän tukemiseen*. Valtio sijoittaa nämä varat pankkien osakkeisiin ja ryhtyy ohjaamaan pankkijärjestelmän perusteellista saneerausta. Valtio sitoutuu kuitenkin myymään hankkimansa pankkiosakkeet yleisölle taloudellisen tilanteen parantuessa — ja sen salliessa — noin 5—10 vuoden kuluessa.
- Vientiveroa ei pitäisi kokonaan poistaa ennen kuin *pankkijärjestelmä on tervehtynyt* ja/tai valtion rahoitus tilanne on parantunut.
- Esteet Suomeen tehtäville *suorille sijoituksille* poistetaan välittömästi.
- Yleisessä *palkkoja* koskevassa sopimuksessa sidotaan nimellispalkat kuluvan vuoden tasolle vuosiksi 1993—1995. Tähän palkkasopimukseen liitetään indeksiehto, joka lau-

keaa vain, jos (tai kun) avoin työttömyys alenee pienemmäksi kuin 150 000 henkilöä. Tällöin palkansaajille korvataan 30 prosenttia mahdollisesta lievästä inflaatiosta. Tämä korvattava osa hintojen noususta riippuu ulkomaisten hyödykkeiden arvioidusta osuudesta yksityisessä kulutuksessa. Jos indeksiehto edellyttäisi yli viiden prosentin nimellispalkkojen korotusta, sitä ei pitäisi toteuttaa yhdellä kertaa vaan useammassa erässä yhden vuoden aikana.

- *Maatalouden* määrärajoituksiin perustuva tuontisuoja muutetaan mahdollisimman pian tuontimaksuiksi, joiden suuruus on kotimaisen ja eurooppalaisen tuottajahinnan erotus. Maatalouden tukijärjestelmää ryhdytään uudistamaan alentamalla viljelijöiden saamat tuottajahinnat eurooppalaiselle tasolle ja maksamalla hintatuen sijasta suoraa tulotukea tällä hetkellä viljelyksessä olevalle pinta-alalle.
- *Maataloudelle* ei korvata devalvaatiosta mahdollisesti aiheutuvia kustannusten nousuja. Maataloustuloa voidaan nostaa silloin, kun mahdollinen palkkojen indeksikorotus tapahtuu.
- *Eläkkeitä* ei koroteta vuosina 1993—1995. Eläkkeitä ei nosteta, vaikka palkkojen indeksikorotus toteutuisikin.
- Valtio lainaa virkamiehiltä vuosien 1993—1995 *lomatapaluurahat* 3—5 vuodeksi ilman korkoa. Tämän pakkolainan korottomuus on hinta, jonka virkamiehet maksavat paremmasta työllisyysturvasta.
- *Raippavero* poistetaan vuoden 1993 alusta lukien.

#### *Muuttumattomaan valuuttakurssiin perustuva vaihtoehto*

Jos maailmantalouden elpyminen ei pysähdy, on talouspolitiikan keskeinen tehtävä varmistaa, että Suomen avoin sektori pääsee voimakkaaseen kasvuun vaihtotaseongelman ratkaisemiseksi. Tällöin *tiukka monivuotinen tulopoliittinen kokonaisratkaisu* voi riittää takaamaan kilpailukyyn tasaisen paranemisen ilman kotimarkkinasektoriin kohdistuvia äkillisiä sopeu-

tumispaineita. Ohjelman valinnan ennakkoehtona on myös, etteivät pankkikriisi ja velkaantumisongelmat enää kärjisty nykyisestään.

Koska tässä vaihtoehdossa ei puututa valuuttakurssiin, niin se edellyttää tiukempaa palkkapoliittista linjausta. Sen tulisi olla kestoaltaan pitempi eli *nelivuotinen keskitetty sopimus*, jossa kolmen ensimmäisen vuoden aikana sopimuspalkat on jäädytetty. Neljäntenä vuonna aiemman kolmen vuoden aikana tapahtunut hintojen nousu voidaan osittain kompensoida edellä hätäohjelmassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti.

*Maataloutta, eläkkeitä, virkamiesten lomaltapaluu-  
rahoja sekä ulkomaisia suoria sijoituksia* koskevat hätäohjelman ehdotukset sisältyvät myös tähän vaihtoehtoon.

Erittäisenä työllistämistoimenpiteenä yrityksiin kohdistuvan ns. *marginaalisen työllistämistuen* väliaikaisen käyttöönoton mahdollisuus selvitetään pikaisesti.

#### *Joustavien valuuttakurssien vaihtoehto*

Jos markka joutuu voimakkaan hyökkäyksen kohteeksi ja pankkikriisi sekä kansantalouden velkaongelmat vielä pahenevat nopeasti, niin *siirtyminen markan kelluttamiseen* muodostuu välttämättömäksi. Tällöin julkisen vallan on myös selvästi ilmoitettava siirtymisestä uuteen valuuttakurssijärjestelmään. Samassa yhteydessä on tuotava selkeästi julki ne tavoitteet, joihin rahapolitiikka kiinnitetään. Siirryttäessä kelluviin kurseihin markka mitä todennäköisimmin devalvoituu huomattavasti.

Joustavan kurssin järjestelmässä korkotasoa voidaan paremmin kontrolloida. Kotimaista inflaatiota koskevat odotukset heijastuvat välittömästi valuuttakurssiin. Tämän vuoksi ohjelmaan on sisällytettävä hätäohjelmassa esitetty *palkkapoliittinen kokonaisratkaisu ilman indeksiehtoja*.

*Ulkomaisia suoria sijoituksia, maataloutta, eläkkeitä ja virkamiesten lomaltapaluu-  
rahoja* koskevat hätäohjelman ehdotukset sisältyvät myös tähän vaihtoehtoon. Pankkijärjestelmän tervehdyttämisen rahoittamiseksi *vientiveroa* olisi kerättävä kuten hätäohjelmassa.

Vaikea poliittinen ongelma kelluvien valuuttakurssien järjestelmään siirtymisessä on, että Suomi tällä ratkaisulla poikkeaisi radikaalisti länsieurooppalaisesta valuuttakurssipoliittisesta tavoitteenasettelusta. Suomen pyrkimykset liittyä lähiaikoina Euroopan Yhteisöön vaikeutuisivat. On kuitenkin muistettava, että Suomen talouden heikentyvä kunto sinänsä huonontaa Suomen asemia integraationeuvotteluissa. On myös mahdollista, ettei Euroopan rahaunioni toteudu kaavaullussa muodossa. Tällöin kelluvien kurssien vaihtoehdon kielteiset poliittiset seuraamukset voivat jäädä vähäisiksi pitämällä aikavälillä.

#### 4. Ohjelmien seuraamuksista

Luottamus Suomen kansantalouteen voi vahvistua mm. seuraavista syistä:

- \* kansantalouden reaaliset kehitysmahdollisuudet paranevat
- \* kansantalouden sisäisessä ja ulkoisessa kehityksessä suunta on kohti nykyistä parempaa tasapainoa
- \* talouspoliittisella ohjelmalla, jolla on laaja yhteiskunnallinen tuki, pystytään pysäyttämään kansantalouden syöksykierre.

Kasvanut luottamus luo edellytyksiä korkotason laskulle. Valuuttakurssin muutoksiin perustuvissa vaihtoehdoissa korot voivat laskea nopeastikin, mikäli syntyy odotuksia markan mahdollisesta revalvoitumisesta. Korkotason lasku helpottaa valtiontalouden ja vaihtotaseen tasapainottamispyrkimyksiä ja vahvistaa pankkijärjestelmää.

- Kaikissa ohjelmavaihtoehtoissa käynnistetään kansantalouden rakenteellinen uusiutuminen.
- Yritysten tulevaisuudenodotukset paranevat ja investointihalukkuus alkaa elpyä.
- Yksikään ohjelmavaihtoehto ei nojaa valtion menojen kasvattamiseen, mikä helpottaa valtiontalouden tasapainottamispyrkimyksiä.
- Kaikissa vaihtoehdoissa ulkomaisen velan kasvu pysähtyy.