

Vaihtotaseraportti talousneuvostolle: muistikuvia 1980-luvun lopulta

Seppo Leppänen

Koko 1980-luvun ajan Suomessa vallitsi hyvän olon tunne. Vähät siitä, vaikka inflaatio oli muiden maiden inflaatiota voimakkaampi ja vaihtotaseen alijäämä syveni. Mihinkään huoleen ei talouspolitiikassa nähty olevan aihetta. Kasvoihan tuotanto vuosina 1987–1989 kilpailijamaita nopeammin, keskimäärin 5 prosenttia vuodessa, ja työttömyysaste oli erittäin matala. Ei pilata kansan hyvää mieltä, koska se pääsi ensimmäisen kerran kunnolla nauttimaan kulutuksen iloista. Kun meillä menee kerrankin hyvin niin, menköön, oli mielipiteenä niin kansan kuin poliitikkojen keskuudessa. Suomea kutsuttiin ”Pohjolan Japaniksi” eli verrattiin kansantalouteen, joka oli myös ajautumassa pitkäaikaiseen kriisiin, mutta joka vielä 1980-luvun lopulla oli eurooppalaisille esimerkkinä.

Suomessa 1980-lukua voidaan pitää menetettyjen mahdollisuuksien vuosikymmenenä. Meillä ei ymmärretty sitä markkinamekanismin läpimurtoa, joka oli tapahtumassa kansainvälisessä taloudessa ja talouspolitiikassa. Rahapolitiikan uutta regimiä rakennettiin viivytellen ja ilman, että poliitikoilla tai edes keskuspankilla oli selkeä kuva siitä, mihin oltiin menossa ja mitä se edellyttää talouspolitiikalta.

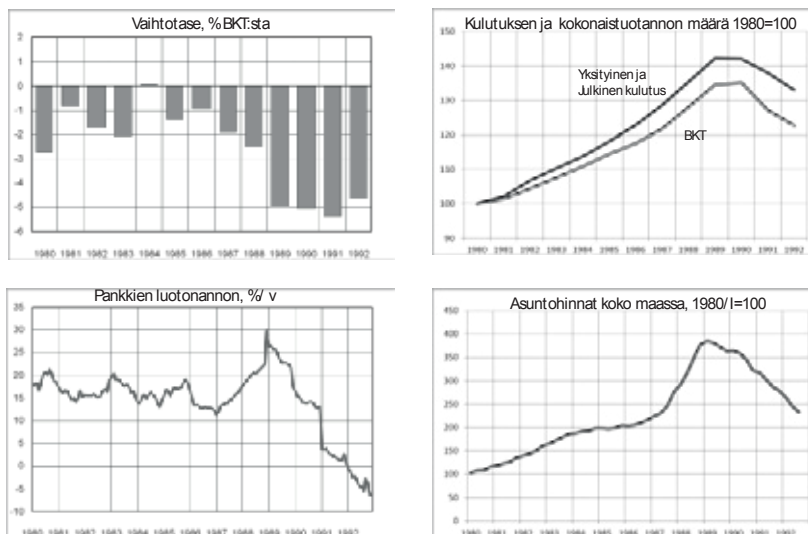
Hyvinvointivaltion rakennustyössä annettiin lupauksia tulevasta etuuksista vailla näkemystä lupauksen vaatimasta rahoitustasapainosta. Usko tulopolitiikan voimaan kilpailukyyn turvaamisessa oli vahvasti ylimitoitettu ja devalvaatiota pidettiin kasvupolitiikan keskeisenä keinona, mikä puolestaan esti näkemästä met-

säteollisuuden edessä olevaa syvää rakennekriisiä.

Joitakin varoituksia esitettiin 1980-luvun lopulla siitä, että vaihtotaseen alijäämän kasvu ja hintakilpailukyyn heikkeneminen johtavat Suomen talouden vaikeuksiin. Pääministeri Harri Holkerin johtama talousneuvosto päättikin kokouksessaan 20.12.1988, että pääsihteerin johdolla laaditaan selvitys, jossa kartoitetaan vaihtotaseen kasvavan alijäämän syyt sekä esitetään tämän pohjalta toimenpiteitä, joiden avulla maan ulkomaisen velkaantumisen saadaan pidetyksi hallinnassa. Toimin tällöin talousneuvoston pääsihteerinä ja saamaani tehtävää varten kokosin tutkimuslaitosten asiantuntijoista työryhmän, joka sai 15.3.1989 valmiiksi

VTL Seppo Leppänen (seppoleppanen@luukku.com) on työskennellyt Tilastollisessa päätoimistossa, Suomen Pankin taloustieteellisessä tutkimuslaitoksessa, Taloudellisessa suunnittelukeskuksessa, Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa sekä talousneuvoston pääsihteerinä valtioneuvoston kansliassa. Toimiessaan 1980-luvun lopulla Taloudellisen suunnittelukeskuksen johtajana ja talousneuvoston pääsihteerinä hän johti ekonomistiryhmää, joka valmisteli vuoden 1989 alkupuolella talousneuvostolle raportin Suomen vaihtotaseongelmasta.

Kuvio 1. Taloudellisia indikaattoreita 1980-luvulta



Lähde: Tilastokeskus ja Suomen Pankki

asiaa koskeneen raportin ”Vaihtotaseongelma Suomessa”¹.

1. Vaihtotaseraportin linjaukset

Vaihtotaseraportissa korostettiin, että 1980-luvun jälkipuoliskolla teollisuuden tuotantokapasiteetti oli riittämätön sekä kotimaisen kysynnän että vientikysynnän samanaikaiseen tyydyttämiseen. Luottoekspansion vauhdittama kotimaisen kysynnän nopea lisäys syrjäytti

vientiä. Suotuisasta kansainvälisestä kasvusta huolimatta vienti kohosi heikosti. Viennin kasvua jarrutti myös tehdasteollisuuden heikentyneet hintakilpailukyky.

Vaikka tehdasteollisuudessa työn tuottavuus nousi kilpailijamaita nopeammin, sen avulla ei pystytty kompensoimaan palkkakustannusten kilpailijamaita voimakkaampaa kohoamista. Palkkajohtajana toimi ajoittain myös kansainväliseltä kilpailulta suojattu suljettu sektori, jossa palkkojen nousua ei pystytty korvaamaan työn tuottavuutta kohottamalla. Työvoimakustannusten kasvu siirrettiin hintoihin.

Yksityinen ja julkinen kulutus kasvoivat voimakkaasti. Kasvua ruokkivat suotuisat tuloja varallisuusodotukset, voimakas kulutusluottojen lisäys, velkaantumista suosiva verojärjestelmä sekä keskituloisten suurten ikäluokkien siirtyminen massakuluttajiksi. Kuvio 1 esittää keskeiset talousindikaattorit 1980-luvulta.

¹ Raportin laatimiseen osallistuivat puheenjohtajana pääsihteeri Seppo Leppänen Taloudellisesta suunnittelukeskuksesta sekä jäsenenä tutkija Juba Ahtola Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksesta, osastopäällikkö Erkki Hellsten Teollisuuden keskusliitosta, toimistopäällikkö Martti Lehtonen Suomen Pankista, finanssineuvos Kauko Mannerman valtiovarainministeriöstä, tutkija Pekka Sauramo Työväen taloudellisesta tutkimuslaitoksesta, budjettineuvos Erkki Virtanen valtiovarainministeriöstä ja erikoistutkija Raija Volk Pellervon taloudellisesta tutkimuslaitoksesta.

Pääomaliikkeiden säätely oli 1980-luvulla alkanut vuotaa ja Suomeen virtasi pääomaa, jolla rahoitettiin kulutusta ja suljetun sektorin investointeja. Usko vakaaseen valuuttaan oli vuosikymmenen jälkipuoliskolla vielä vahva, mikä myös lisäsi pääomantuontia pitämällä yllä käsitystä valuuttaluottojen edullisuudesta.

Raportissa varoitettiin, että vaihtotaseen alijäämän kasvuvauhti johtaisi viimeistään vuonna 1991 alijäämään, joka olisi 5 prosenttia kansantuotteesta. Tämän suuruinen alijäämä oli ollut 1970- ja 1980-luvulla useissa pienissä markkinatalousmaissa se raja, joka oli aiheuttanut kiinteän valuuttakurssipolitiikan vallitessa korkojen voimakkaan kasvun. Tällaiseen kehitykseen liittyvästä devalvaatiopaineesta ei raportissa voitu varoittaa, koska se olisi saattanut laukaista devalvaatiospekulaatiot.

Raportissa korostettiin ulkomaisen velkaantumisen riskejä. Jos ulkoiset olosuhteet heikentyvät, kansantaloudelta vaadittaisiin tasapainoon pääsemiseksi sitä suurempaa sopeutumista ja sitä suurempia työttömyyskustannuksia, mitä korkeammaksi ulkomaisen velan annettaisiin nousta. Ellei talouspolitiikalla pystytä hoitamaan tasapainotusta, markkinat tekevät sen.

Raportin mukaan 1980-luvun loppuvuosien tilanteessa vaihtotaseen siedettävän alijäämän (2 prosenttia kansantuotteesta) saavuttamiseksi kauppataseen ylijäämän tulisi olla runsaat 2 prosenttia kansantuotteesta eli yli kymmenesosa vientituloista. Kauppataseen ylijäämän saavuttaminen edellyttäisi kotimaisen kysynnän kasvun olennaista hidastumista, kysynnän rakenteen siirtymää kulutuksesta vientiin ja investointeihin sekä säästämistään kohoamista. Raportissa hahmotellussa kriisivaihtoehdossa tasapainottomuuden kärjistyminen ilmenisi korkeana korkotasona, konkurssina ja kohoavana työttömyytenä (työttömyysaste 8-10).

Raportissa esitetyn kriisivaihtoehdon torjumiseksi kulutuskysynnän kasvua tulisi hillitä mm. kiristämällä kotitalouksien tulo- ja hyödykeverotusta, supistamalla kotitalouksille suunnattuja tulonsiirtoja, kiristämällä korkotuottojen verotusta ja säätämällä vakuutetun työeläkemaksu. Nimellispalkkatarkaisujen olisi tuettava kilpailukyvyyn kohenemista. Yritysten verotusta olisi kevennettävä tuotannollisten investointien elvyttämiseksi. Raportissa suositeltiin myös rakennepoliittisia toimenpiteitä, kuten kilpailupolitiikan tehostamista sekä koulutuksen, tutkimuksen ja tuotekehitysmenojen lisäämistä.

2. Raportin vastaanotto

Joku työryhmän jäsenistä vuodatti alustavan raporttiluonnoksen Helsingin Sanomille, joka uutisoi asiasta jo 19.3.1989. Näin raportista syntyi julkisuudessa keskustelua ennen talousneuvoston kokousta.

Keskustelu talousneuvoston kokouksessa oli raporttia kohtaan pääosin kielteinen ja vähättelevä. Sitä pidettiin epärealistisena kauhumaalailuna ja tutkijoiden sormiharjoitteluna (Kehikko 1). Talousneuvoston jäsenet vakuuttivat, ettei Suomen anneta missään tilanteessa ajautua raportissa kuvattuun kriisivaihtoehtoon. Erityisen kielteisenä pidettiin ”kuluttajien syyllistämistä”; sitä, että raportin mukaan kulutuskysynnän kasvua tulee tarvittaessa hidastaa verotusta kiristämällä ja tulonsiirtoja leikkaamalla. Ehdotettuja toimenpiteitä pidettiin liian rajuina, eikä niitä katsottu tarpeelliseksi toteuttaa. Samat ajatukset esitettiin tiivistettynä myös Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa 30.3.1989 (Kehikko 2). Lehden mukaan tilanne on hallinnassa eivätkä kuluttajat ole millään tavoin syyppäitä ylikysyntään.

Kehikko 1. Raportista esitettyjä mielipiteitä

Pääministeri Holkeri korosti, että muistion ehdotukset eivät edusta hallituksen tai työmarkkinajärjestöjen mielipidettä. Muistio on pelkkä ”ajatusvirike”. (*Helsingin sanomat* 29.3.1989.)

Muun muassa SAK:n toinen puheenjohtaja Aarno Aitamurto (kom) kuvaili tiistaina muistion ehdotelmia ”entistä verisemmiksi toimiksi” (*Helsingin Sanomat* 22.3.1989).

Pääministeri Holkerin poliittinen sihteeri Jarmo Heiniö (kok) sanoi muistioloannon julkistamisesta tuotuneena, ”että sen siitä saa kun käyttää opposition kontrolloimia tutkijoita apunaan” (*Helsingin Sanomat* 22.3.1989).

STTK:n pääsihteerin Seppo Junntilan mukaan talousneuvoston asiantuntijaryhmä on listannut vaihtotaseongelman ratkaisijaksi yksipuolisesti palkansaajan. Esityksessä vaaditaan mm. kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen kasvun hillitsemistä. Sehän tarkoittaa verotuksen kiristämistä ”yleisen edun nimissä, mutta maksumiehiä on löydetty vain yksi, vanha tuttu veronmaksaja.” (*Uusi Suomi* 29.3.1989.)

SAK-laisen Virkamiesten- ja työntekijäin yhteisjärjestön VTY:n puheenjohtaja Raimo Rannisto tyrmää talousneuvoston sihteeristön esitykset siitä, että erityisesti julkisella sektorilla ryhdyttäisiin hillitsemään palkkakehitystä (*Uusi Suomi* 29.3.1989).

Julkisen ja yksityisen kulutuksen rajoittaminen ovat Teollisuuden keskusliiton toimitusjohtajan Timo Relanderin mielestä oikeaan osuneita toimia vaihtotaseongelman ratkaisemiseksi. Talousneuvoston sihteeristön ehdotuksia Relander pitää hyvinä. (*Uusi Suomi* 29.3.1989.)

Kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtaja Tapani Mörttinen nimittää talousneuvoston sihteeristön suosituksia teoriaherrojen ajatteluksi. ... Mörttinen uskoo, ”ettei kaikkia sihteeristön ajatuksia ei ole tarkoitettukaan vakavasti otettaviksi” (*Demari* 30.3.1989).

RKP:n puheenjohtaja, ministeri, talousneuvoston jäsen Christoffer Taxell: ”Raportti esitti lähinnä analyyseja siitä, mikä tilanne on ja miksi. Se oli varsin hyvä analyysi. Mutta raporttihan ei sisältänyt kovin paljon konkreettisia ehdotuksia. ... Niistä nyt keskustellaan ja viime kädessä se on poliittisten päätöksentekijöiden vastuulla”. (*Demari* 30.3.1989.)

SDP:n eduskuntaryhmän varapuheenjohtaja Liisa Jaakonsaarta ärsyttävät ”talouspoliittiset mulahit, joiden mielialat vaihtelevat äärimmäisyydestä toiseen. Nyt he ovat äärimmäisen pessimistisiä. Sihteeristön suosituksissa on se perusvika, että ne eivät ota huomioon vivahteita, arvoja, tavoitteita”. (*Demari* 30.3.1989.)

Kehikko 2. Helsingin Sanomien tuomio vaihtotaseraportille

(HS:n pääkirjoitus 30.3.1989)

Hallitus tempoo väärää narua

Hallitus aikoo puuttua pääministeri Harri Holkerin mukaan vaihtotaseen vajeen kasvuun jo ennen elokuun budjettiriihtä. Holkerin sananvalintojen 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 maata sellaiseen syöksykierteeseen, jonka sihteeristö maalaa toiseksi vaihtoehdoksi, jos tilanteen vaatimia korjaustoimia ei tehdä.

Kauhukuva joukkotyöttömydestä menee muutenkin propagandan puolelle. Vaihtotaseen vajeen kasvu on talouspolitiikan keskeinen ongelma, mutta tilanne ei ole kriittinen. Vajeen pääsyy 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 virhearvioista, jotka ovat kiihdyttäneet omalta osaltaan kotimaista kysyntää ja inflaatiota sekä syventäneet vajetta.

Tavallisen kansalaisen rankaiseminen kulutuksesta on helpoin ja näkyvin tapa tehdä nopeasti jotakin vaihtotaseongelmalle. Se olisi kuitenkin poliittisesti lyhytnäköistä ja todellisuudessa epäoikeudenmukaista. Se merkitsisi myös poikkeamista talousneuvoston sihteeristön järkevästä 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 palauttaa 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.

Suomen taloudellinen tilanne ajautui kotimaisten virheratkaisujen ja ulkoisten pulmien takia vaikeammaksi kuin mitä raportin kriisivaihtoehdossakin arvioitiin. Korkea korkotaso devalvaation estämiseksi, markan arvon syöksy devalvaation ja kellutuksen jälkeen, valuuttamääräisten lainojen synnyttämän velkadeflaation syvyys, neuvostokaupan romahdus, markkinatalousmaiden hidas kasvu 1990-luvun alkuvuosina sekä Suomen pankkijärjestelmän ottamien riskien suuruus pahensivat talouden ongelmia huomattavasti kriisivaihtoehdossa ennakoitua suuremmiksi. Todellisuus oli raportin esittämää ”tarua” karmeampi.

Siemenet 1990-luvun kriisille oli kylvetty koko 1980-luvun ajan. Mikäli tasapainottomuutta olisi haluttu lieventää, se olisi edellyttänyt kotitalouksien tulonkäytön välitöntä leikkaamista. Tämä olisi vaatinut jo vuosina 1989 ja 1990 kotitalouksien kulutus- ja tuloverojen nostamista, julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen supistamista, palkankorotuksista luopumista, yritysverotuksen keventämistä ja yritysten välillisten työvoimakustannusten supistamista. Näillä toimenpiteillä olisi ehkä 1990-luvun alussa lievennetty markan arvon syöksyä, velkadeflaation voimakkuutta, konkurssiaaltoa sekä tuotannon supistumista ja työttömyyden kohoamista. Minkäänlaista poliittista halua ja voimaa näin ”verisiin” toimiin ei kyseisinä vuosina ollut löydettävissä.

Markkinoiden sanelema sopeutus 1990-luvun alussa oli myös raaka. Kotimaisen kysynnän leikkaaminen ei ollut vältettävissä. Suomi selvisi kriisistä, mutta työllisyyskustannukset olivat mittavat.

3. Jälkiarviointia

Vaihtotaseraportin synnyttämä keskustelu Suomen talouden tasapainottomuudesta ja sen myötä uhkaavasta lamasta vaimeni nopeasti. Hallitus ja työmarkkinajärjestöt eivät vuosina 1989–1990 tehneet mitään merkittäviä toimenpiteitä tasapainottomuuden korjaamiseksi. Sekin vähä mitä tehtiin, lisäsi talouden epätasapainoa. Valtion talousarvio vuodelle 1991 oli erittäin löysä, mikä taas johtui ainakin yhtä paljon eduskunnan aktiivisuudesta kuin hallituksen heikkoudesta.

Vuoden 1990 alussa solmitussa Kallion tulopoliittisessa sopimuksessa reaaliansioiden kasvutavoite vuosille 1990–1991 oli 4,5 %. Mainittakoon, että kansantuote laski vastaavana aikana 7 %. Talouden annettiin ajautua kriisiin.

Vähitellen alkoi näyttää ilmeiseltä, että Suomen talous oli kulkemassa raportin hahmottelemaa kriisivaihtoehtoakin vaikeampaan tilanteeseen. Palasin vaihtotaseteemaan 1990-luvun alussa, kun poliitikot alkoivat moittia ekonomisteja siitä, etteivät nämä olleet varoittaneet poliitikkoja lamasta. Reaktiona tähän kirjoitin 8.4.1992 päivätyn muistion, jossa esitin, millaiseksi talousneuvoston työryhmä arvioi talouden keskipitkän ajan kehityksen maaliskuussa 1989 ja mihin Suomi näyttää olevan menossa.

Kaikesta päätellen vaihtotaseraportti oli ilmestyessään liian radikaali. Poliitikoille ja työmarkkinajohtajille oli helpompaa torjua raportin johtopäätökset kuin pyrkiä analysoimaan, mitkä kysymykset voisivat olla talouden kehityksen näkökulmasta kriittisiä. Siitä huolimatta raportista jäi ilmeisesti joitakin kysymyksiä päättäjien ja toimittajien takaraivoon, koska keskusteluissa siihen aika ajoin viitattiin 1990-luvun aikana.

Minulle jäi myös tuntuma, että vaihtotase-raportti lisäsi päätöksentekijöiden silmissä luottamusta asiantuntijatyötä kohtaan. Esimerkiksi elokuussa 1992 sihteeristön talousneuvostolle laatima muistio lamasta selviytymiseksi otettiin talousneuvostossa vastaan huomattavasti suopeammin kuin vaihtotaseraportti (Ajankohtainen talousanalyysi, Talousneuvoston sihteeristö 14.8.1992). Myös tiedotusvälineet suhtautuivat 1990-luvulla talousneuvoston

sihteeristön laatimiin asiantuntija-arvioihin positiivisemmin kuin vaihtotaseraporttiin.

Nämä kokemukset ovat vahvistaneet näkemystäni, jonka mukaan talouspolitiikassa ei saa koskaan jäädä lepäämään laakereillaan ja viivyttelemään vaikeiden ratkaisujen teossa. Tulevan kriisin siemenet kylvetään silloin, kun taloudessa menee lujaa. Sopii myös kysyä, unohdettiinko 2000-luvun alkuvuosina 1990-luvun laman opetukset. □