

Suomen talouspolitiikan linjausten lähteillä

Martti Hetemäki

Seppo Leppänen,
*Ajopuusta mallioppilaaksi:
Näkökulmia Suomen polusta vaurauteen,*
VATT Julkaisu 73, 2020, 216 sivua

Mistä Suomen talouspolitiikan ideat ovat tulleet ja miten ne ovat kypsyneet linjanvalinnoiksi? Tämä on minusta Seppo Leppäsen kirjan punainen lanka. Kirja ei ole tiukkaa historiankirjoitusta tai taloustiedettä, mutta se ei ole myöskään jälkiviisastelua. Pitkän virkamiesuran mm. Talousneuvoston pääsihteerinä tehnyt Leppänen kertoo aluksi taustastaan ja arvoistaan, mikä auttaa lukijaa pääsemään kirjaan sisään.

1. Talousneuvosto

Leppänen käsittelee asioita paljon Talousneuvoston kautta, mikä on onnistunut valinta, sillä se näyttää olleen usein paikka, jossa ideat ovat jalostuneet linjoiksi. Hän ei kuitenkaan yliko-

rosta Talousneuvoston merkitystä, vaan toteaa sen olleen välillä pitkiä aikoja sivuraiteilla.

Talousneuvosto aloitti taloudellisena neuvottelukuntana. Sen ensimmäinen puheenjohtaja oli J.K. Paasikivi. Talousneuvosto siitettiin 1954, jolloin sen tavoitteeksi asetettiin työllisyyden ylläpitäminen, tuotannon kasvu, tuotantokustannusten alentaminen ja elintason nousun oikeudenmukainen jakaminen. Puhetta johtivat etujärjestöistä riippumattomat henkilöt kuten Sakari Tuomioja, Teuvo Aura ja Klaus Waris.

Talousneuvoston kolme keskeistä kysymystä 1960-luvulta alkaen ovat olleet:

1. Työmarkkinat
2. Talouden integraatio
3. Taluskriisit

2. Työmarkkinat

Leppänen nostaa ilmeisen perustellusti esille ruotsalaisen professori Erik Dahménin Suomen Pankin pyynnöstä 1963 laatiman raportin *Suomen taloudellinen kehitys ja talouspolitiikka*. Raportin mukaan Suomi ei ollut niin teollistunut maa kuin sillä oli väestönsä ja luonton-sa puolesta edellytyksiä. Se painotti rakenne-muutoksen tarvetta:

”Kansainvälisen talouden muutokset merkitse-vät mm. sitä, että nopean taloudellisen kehityk-sen edellytykset heikkenevät tuntuvasti sellaisi-sa pikkumaissa, jotka eivät kykene mukautu-maan uusiin olosuhteisiin. Jos ne sen sitä vas-toin joustavasti tekevät, ne saavat vastalahjaksi hyvät mahdollisuudet nopeuttaa taloudellista kehitystään.” (Dahmén 1963)

Talousneuvosto piti peräti 53 kokousta vuonna 1964, jolloin se keskittyi kasvupolitiikkaan. In-flaatio ja työmarkkinaselkkaukset häittäsivät 1960-luvulle tultaessa yhä enemmän talouskas-vua ja työllisyyttä. Muutto työn perässä Ruoti-siin oli alkanut.

Talousneuvosto alkoi käydä tulopolitiikkaa koskevaa keskustelua juuri vuoden 1964 aika-na joidenkin esimerkkimaiden (Alankomaat, Iso-Britannia, Tanska ja Norja) kokemusten pohjalta. Vuoden lopussa se esitti valtioneuvos-tolle, että tuotantokustannusten ja hintatason nousun hillitsemiseksi olisi tuloja koskevissa ratkaisuisa pyrittävä ottamaan huomioon vai-kutukset tuotantoon, työllisyyteen, hintata-soon ja maksutaseeseen. Valtioneuvosto käsit-teli tuota esitystä ja määräsi helmikuussa 1965 pidetyssä istunnossa tulopoliittisten kysymys-ten selvittämisen Talousneuvoston tehtäväksi. Talousneuvosto pyysi tohtori Timo Helelältä ja

tohtori Jouko Pauniolta aiheesta asiantuntija-lausunnon.

Helelä ja Paunio ehdottivat elokuussa 1965, että Talousneuvosto ryhtyisi kiireellisesti laati-maan tulopolitiikan kehittämismietintöä, jossa suoritetaan tutkimus tulonjakotapahtumasta sekä hintojen ja palkkojen määräytymisestä ja jossa hahmotellaan tulopolitiikan suuntaviivat. Talousneuvosto asettikin lokakuussa 1965 tu-lopoliittisen selvitysryhmän, joka sai työnsä valmiiksi lokakuussa 1966. Talousneuvosto käsitteli puheenjohtajansa valtiovarainminis-teri Mauno Koiviston johdolla ryhmän työtä kuudessa kokouksessa ja jätti lopullisen mie-tinnön valtioneuvostolle tammikuussa 1967.

Yllä kuvatut vaiheet osoittivat hyvin, miten perusteellisella tavalla tulopolitiikan taustoja valmisteltiin. Ennen muuta se kuvaa sitä, miten paljon politiikan ja talouden toimijat panosti-vat uuden lähestymistavan eli tulopolitiikkaa koskeviin keskusteluihin.

3. Talouden integraatio

Talousneuvosto asetti tammikuussa 1971 integ-raatiojaoston, jonka tuloksena syntyi saman vuoden marraskuussa valmistunut raportti hyötyjä ja haittoja mahdollisista tullijärjestelyis-tä EEC:n (jonka pohjalta EU syntyi 1992) kans-sa. Sen johtopäätös oli, että kiinteä yhteistyö EEC:n kanssa oli Suomen teollisuuden kannal-ta paljon parempi vaihtoehto kuin jättäytymi-nen maailmankaupan vapautusohjelmien va-raan. Raportti oli keskeisenä tausta-aineistona EEC-sopimusta selvittäneelle parlamentaarisel-le komitealle, joka päätyi samaan tulokseen eli suosittelemaan vapaakauppasopimuksen sol-mimista Suomen ja EEC:n kesken.

Toki integraatoratkaisuihin vaikuttivat ilmeisen paljon myös muut kuin puhtaasti taloudelliset seikat. Toisaalta taas integraatio ja talouden avautuminen korostivat kansallisen talouspolitiikan onnistumisen merkitystä.

Suomen EMU-jäsenyys oli seuraava integraatioaskel, jota Talousneuvosto käsitteli paljon. Se oli esillä kuudessa kokouksessa 1996–1997. Huhtikuussa 1997 Talousneuvostolle esiteltiin Jukka Pekkarisen johtaman tutkimusryhmän raportti. Sen mukaan yhteinen raha tuo selviä tehokkuusetuja, jotka ovat suuremmat kuin jäsenyydestä aiheutuvat kustannukset, mutta sopeutuminen mahdollisiin epäsymmetrisiin häiriöihin asettaa haasteita finanssipolitiikalle, työmarkkinoille ja tuotannon tekijöiden liikkuvuudelle.

Pääministerinä Paavo Lipponen veti 80 Talousneuvoston kokousta. Se ei ole vähäinen panostus ottaen huomioon hallituksen kotimaisen agendan vaikeuden ja Suomen EU-jäsenyyden alun kiireet EU-puheenjohtajuksineen.

Talousneuvoston puheenjohtaja on jo pitkään ollut pääministeri. Hänen lisäksi siinä on nykyisin 11 muuta ministeriä, Suomen Pankin pääjohtaja, palkansaajakeskusjärjestöjen ja MTK:n puheenjohtajat sekä EK:n, Suomen yrittäjien, Keskuskauppakamarin ja Suomen kuntaliiton toimitusjohtajat eli yhteensä 21 jäsentä.

Vaikka Lipponen ja Mauno Koivisto ennen häntä korostivat Talousneuvoston roolia vuoropuhelua ja koordinaatiota edistävänä foorumina, he Leppäsen mukaan painottivat, että työnjako hallituksen suuntaan tulee olla selkeä. Talousneuvosto ei ole päätöksentekoaikana eikä sille kuulu talouspoliittisten ohjelmien teko.

Talousneuvoston kolmas keskeinen rooli on ollut keskustelut ja yhteisymmärryksen luomi-

nen talouskriisien hoitamisesta. Tältä osin kirja keskittyy pitkälti 1990-luvun alun lamaan, josta on jo aiemmin esitetty hyviä analyyskejä, minkä takia en käsittele kirjan sitä teemaa lähemmin.

4. Kansallisen talouspolitiikan merkitys nykyoloissa

Kirjan nimen alkuosa ”Ajopuusta mallioppi-laaksi” antaa siitä ehkä liian optimistisen kuvan. Se korostaa perustellusti ikääntymisen aiheuttamaa hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusriskiä. Tätä taustaa vasten kirja painottaa tuotannollisen pohjan kapeuden tuomia synkkiä näkymiä toteamalla esimerkiksi seuraavaa:

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

Leppäsen mukaan voidaan kysyä, onko poliittisen ja taloudellisen päätöksenteon eriytyessä enää tarvetta Talousneuvoston tapaiselle kansallisen yhteistyön elimelle. ”Parhailtaan

käynnissä oleva koronavirüs ja 2000-luvun alussa koettu finanssikriisi vaativat EU-tasoisia ja globaaleja ratkaisuja.” Tämä pitää paikkansa. Se ei ole kuitenkaan mielestäni vähentänyt kansallisen talouspolitiikan merkitystä.

Itse asiassa kansallisen politiikan merkitys on sekä hyvässä että pahassa ehkä vain korostunut nopeiden taloudellisten muutosten ympäristössä samalla, kun politiikan polarisaatio on tehnyt päätöksistä vaikeampia. Voi hyvin olla, että kasvavien ja melko kitkattomien sähköisten markkinoiden sekä ikääntyvän väestön oloissa globaalitalous jakaa maita entistä enemmän menetystarinoihin ja kriisimaihin riippuen maiden omista päätöksistä tai niiden tekemättä jättämisestä. Kriisien syyt ovat entistä enemmän kansainvälisiä, mutta niiden seuraukset ja niistä selviäminen vaihtelevat paljon kansallisista järjestelmistä ja päätöksistä riippuen.

5. Lopuksi

Leppäsen kirja on hyvä ja hyvin kirjoitettu katsaus Suomen talouspolitiikan suurista linjanvalinnoista 1960-luvulta 2000-luvulle. Kirjoittaja näkee metsän puilta. Kirja ei juutu yksityiskohtiin. Se ei ole yllätys, sillä Leppäsen tai hänen yhdessä muiden kanssa laatimansa raportit ovat pohjustaneet monia noita valintoja koskevia keskusteluja ja päätöksiä.

Leppäsen kirja ei ole kuitenkaan vain katsaus menneeseen talouspolitiikkaan. Se on arvokas lisä pohdittaessa tietä ulos ongelmista, joiden kanssa useimmat maat nyt kamppailevat. Kirja ansaitsee tämän arvion, vaikkei se esitä ratkaisuja ikääntymiseen, matalaan työllisyyteen, velkaantumiseen tai muihin talouden ongelmiin.

Kirja tuo esille tiedon, tutkimuksen ja uusien ideoiden merkityksen onnistuneen talouspolitiikan kannalta. Se auttaa ymmärtämään, miksi niiden runsaus ei kuitenkaan takaa mitään. Vaikeinta on saavuttaa yhteinen näkemys ja tahtotila tarvittaville – mutta usein aluksi hankalille – muutoksille. Poliittisten puolueiden ja etujärjestöjen johtajien ei ole usein helppo perustella niitä omille joukoilleen.

Leppäsen kirja kuvaa hyvin, etteivät talouspolitiikan vaikeudet ratkea itsestään. Se edellyttää politiikan ja talouden toimijoilta halua käydä keskusteluja mutkan takana olevista ongelmista, vaikka median ja samalla politiikan huomio on korostetusti päivän uudessa tai kuumassa asiassa. Sama vika on usein myös talouspolitiikan valmistelijoilla. Kuten Leppänen toteaa: *”Kebitysarviot olivat yleensä varovaisia eteen nousevien ongelmien analyysissä. Raporttien valmistelun aikana pinnalla olleet ilmiöt heijastuivat arvioinneissa yleensä liikaa.”*

Seppo Leppäsen kirjan teemoissa toistuu onnistuneen talouspolitiikan tekemisen kaava: 1) mahdollisimman hyvään tietoon perustuva valmistelu, 2) riittävät keskustelut ja 3) ajoissa muodostettu yhteinen tahtotila. Kirjan eräs opetus minusta on, että vaiheeseen 3) ei ole oikotietä. Kolmesta syystä vaihe 3) saavutetaan nykyisin aiempaa harvemmin.

Ensinnäkin valmistelijoiden ja päättäjien aika ei tunnu riittävän vaiheisiin 1) ja 2). Toiseksi politiikan polarisoituminen ja puoluekentän sirpaloituminen vaikeuttavat päätöksentekoa. Kolmanneksi taluskriisit etenevät yleensä nopeasti, oli niiden syynä sitten esimerkiksi rahoitusmarkkinat tai pandemia. Päätökset syntyvätkin usein vasta, kun kriisi on jo sylissä tai se on karannut käsistä.

Seppo Leppäsen kirja¹ on tavallaan resepti sille, miten ajoissa puuttua talouden ongelmiin sekä estää ja hoitaa sen kriisit. Resepti on selkeä: ota selvää, mitä muut maat ovat asiassa tehneet, teetä siitä omat tutkimuksiin perustuvat selvitykset, käy niiden pohjalta riittävät keskustelut ministerien sekä niiden tahojen kanssa, joita asiaa koskee kanssa ja vie hanke maaliin. Tämän päivän ongelmat ovat erilaiset, mutta Leppäsen kirja tarjoaa minusta myös niiden hoitamiseen hyvän reseptin. □

Kirjallisuus

Dahmén, E. (1963), *Suomen taloudellinen kehitys ja talouspolitiikka: Vuodet 1949–1962 sekä tulevaisuuden näkymiä*, Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja C4, Helsinki.

¹ <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/178298/vatt-julkaisut73-ajopuusta-mallioppilaaksi-nakokulmia-suomen-polusta-vaurauteen.pdf>