

Seteleiden leikkaus vuosien 1945 ja 1946 vaihteessa

Antti Kuusterä

Antti Heinonen,
Hallitus kansan kukkarolla: Seteleiden leikkaaminen vuosien 1945 ja 1946 vaihteessa,
Suomen Pankki ja Kustannusosakeyhtiö Otava 2020,
255 sivua

Suomen taloushistorian legendaarisiin vaiheisiin kuuluu vuosien 1945/46 vaihteessa toteutettu seteleiden vaihto. Tällöin kansalaisten hallussa olleet suuret setelit leikattiin kahtia; toinen puolisko jäi setelin haltijalle puolesta arvostaan ja toinen puolisko siirtyi pakkolainana valtiolle. Kyseessä oli raju ratkaisu, joka jätti pitkäaikaiset arvet kansalaisten mieliin. Arvet olivat niin syvät, että aika-ajoin rahoitusmarkkinoiden ajautuessa vaikeuksiin on aiheeseen myöhemminkin palattu.

Kirjallisuudessa setelinvaihtoa on useasti sivuttu, mutta pelkästään siihen keskittyviä tutkimuksia on niukasti. Merkittävin on Tuure Junnilan selvitys *Vuodenvaihteessa 1945/1946 toimeenpantu setelinvaihto* (1946). Kyseessä on

aikalaisraportti, sillä Suomen Pankin tutkimuslaitoksessa tutkijana työskennellyt Junnila oli sihteerinä valtiovarainministeriön finanssi-toiminnassa, joka valmisteli setelinvaihtoa.

Käsillä olevan uuden kirjan kirjoittajalla Antti Heinosella on taustanaan pitkä ura maksuvälinekysymysten asiantuntijana. Vuoteen 1998 asti hän johti Suomen Pankin maksuvälineosastoa, minkä jälkeen hän siirtyi Euroopan keskuspankkiin vastaten muun muassa euroseteleihin siirtymisen koordinoinnista. Eläkkeelle siirryttyään hän on kirjoittanut useita upeita teoksia Suomen rahahistoriasta. Tekijän valmiudet tämän uuden kirjan tekemiseen ovat siis erinomaiset.

Kirjan johdantona on katsaus setelinvaihtojen historiaan ensimmäisen maailmansodan jälkeisistä vuosista lähtien ja yksityiskohtainen kuvaus välittömästi toisen maailmansodan päättymisen jälkeen toteutetuista setelinvaihtoista Euroopassa. Lukijalle käy selväksi, ettei kyseessä ollut pelkästään Suomea koskettanut tapahtuma. Setelivaihtoja toteutettiin kaikissa Saksan sodan aikana miehittämissä maissa kuten Ranskassa, Belgiassa, Hollannissa, Puolassa, Tanskassa, Norjassa jne. Suomi oli poikkeus sikäli, ettei sitä ollut miehitetty. Syynä setelinvaihtoihin oli sotavuosina jyrkästi kasvanut setelistön määrä ja sitä seurannut inflaatio, miehittäjän liikkeeseen laskemien seteleiden samanaikainen esiintyminen kansallisten seteleiden rinnalla, sotavuosille tunnusomainen mustan pörssin kauppa ja siihen liittynyt seteleiden kierto virallisten markkinoiden ulkopuolella sekä keinottelu.

Johdannon jälkeen Heinonen kuvaa setelinvaihdon valmistelun sekä siitä käydyn poliittisen keskustelun, setelinvaihdon teknisen toteutuksen, vaihtoon liittyneet käytännön ongelmat ja kansalaisten suhtautumisen toimenpiteeseen. Kirja päättyy pohdintaan siitä, missä määrin setelinvaihto onnistui sille asetetuissa tavoitteissa.

Suomessa huoli liikkeessä olevien setelien määrän jyrkästä kasvusta ja siihen liittyvästä inflaatiosta oli pinnalla jo viimeistään jatkosodan alettua, ja setelistön vähentämisen suunnittelu käynnistyi vuonna 1942. Seuraavan vuoden kesällä hallitus antoi eduskunnalle lakiesityksen rahaolojen säännöstelemisestä. Käytännössä tämä olisi merkinnyt hallitukselle oikeutta julistaa liikkeessä olevat setelit joko kokonaan tai osittain maksuvälineinä kelpaamattomiksi. Lakiesitykseen liittyi myös setelinhaltijoiden pakkolaina valtiolle, jolloin valtio

antaisi kelpaamattomaksi julistetun setelin sijaan obligaation tai velkasitoumuksen. Vastustus esitystä kohtaan oli kuitenkin niin suurta, että se peruttiin. Hankkeen valmistelussa mukana ollut Tuure Junnila piti koko ajatusta silloisen valtiovarainministeri Tyko Reinikan bluffina, jolla haluttiin pelotella seteleiden hamstraajia.

Kysymykseen palattiin finanssitoimikunnassa kesäkuussa 1945, jolloin pohdittiin, miten setelistön vaihdolla ja siihen liittyvällä setelistön supistamisella voitaisiin vähentää yleisön ostokykyä ja siten hillitä hintojen nousua, estää veronkiertoa ja tehdä arvottomiksi ulkomaille hämäräperäisellä tavalla joutuneet setelit. Ratkaisevien päätösten teko siirtyi kuitenkin syksyyn, jolloin Tanskassa ja Norjassa toteutetut setelinvaihdot rohkaisivat hallitusta ryhtymään sanoista tekoihin. Tiedot suunnitteilla olevasta setelinvaihdosta levisivät nopeasti myös julkisuuteen, ja lehdissä oli uutisia valtiovarainministeriön käynnistämästä rahatalouden vakauttamisohjelmasta, minkä yhtenä osana olisi setelienvaihto. Välittömänä seurauksena oli jonojen muodostuminen pankkien oville, kun seteleiden haltijat halusivat tallettaa käteiset varat pankkitileille. Myös pankit käyttivät tilannetta hyväkseen ja ryhtyivät mainonnassaan viittaamaan tietoihin tulevasta setelinvaihdosta. Tallettajien ryntäys pankkeihin jatkui sitten vuoden loppuun asti.

Valtioneuvoston esitys laiksi rahaolojen säännöstelemiseksi annettiin eduskunnalle 28.11.1945 ja sitä oli edeltänyt kädenväntö finanssitoimikunnan ja valtiovarainministeriön kesken suunnitelman keskeisestä sisällöstä. Finanssitoimikunnassa lähdettiin siitä, että arvojen leikkaus koskisi myös talletuksia. Aluksi pohdittiin mallia, jossa suurimmista talletuksista otettaisiin puolet pakkolainana valtiolle,

mutta lopullisessa ehdotuksessa osuus oli pudotettu 30 prosenttiin. Valtiovarainministeriön jatkokehittelyssä pakkolainan ulottaminen talletuksiin pudotettiin kuitenkin pois.

Setelinvaihdon yksityiskohdat julkistettiin uudenvuoden aattona klo 21.30, jolloin sekä valtiovarainministeri Ralf Törngren että valtiovarainministeriön hallitusneuvos Toivo Takki pitivät vaihtoa koskevat radiopuheet. Edellinen keskittyi puheessaan vaihdon periaatteisiin ja jälkimmäinen vaihdon tekniseen toteuttamiseen. Törngrenin mukaan vaihdolla ja siihen liittyvillä toimenpiteillä tavoiteltiin kolmea tarkoitusta: 1) liiallisen ostovoiman sidonta inflaatiokehityksen hillitsemiseksi, 2) verotuksessa salattujen omaisuuserien saaminen verotuksen piiriin ja 3) ulkomaille siirtyneiden tai kotimaassa tuhoutuneiden seteleiden määrän selvittäminen. Tavoitteissa painottui siten sekä inflaation hillintä että valtion fiskaalisten tarpeiden tyydyttäminen.

Takki ilmoitti, että rahaolojen säännöstelyä koskeva laki astuisi voimaan klo 24. Siitä hetkestä lähtien 500, 1000 ja 5000 markan setelit eivät olisi enää laillisia maksuvälineitä täydestä arvostaan. Nämä setelit oli leikattava keskeltä kahtia. Vasenta puoliskoa voitiin käyttää laillisena maksuvälineenä puolesta arvostaan helmikuun 16. päivään asti, mihin mennessä puoliskot oli vaihdettava uusiin seteleihin. Seteleiden oikeat puoliskot niiden haltija luovuttaisi tammikuun 10. päivästä lähtien valtiolle ja saisi todistuksen näin syntyneestä velkasuhteesta. Valtio maksaisi velan takaisin vuoden 1949 loppuun mennessä.

Vaikka huhut tiedossa olevasta setelinvaihdosta olivatkin levinneet kautta koko yhteiskunnan, niin lopullinen päätös vaihdon aloittamisesta ja uudistuksen todellisesta sisällöstä synnytti voimakkaita vastalauseita kansalaisten

keskuudessa. Monet kokivat tulleen petetyiksi ja epäilivät, että tietoja setelinvaihdon yksityiskohdista oli etukäteen valunut ulkopuolisille. Heinonen kuvaa eloisesti, miten uudenvuoden aaton viimeisen tunnin aikana pystyttiin pääkaupungin ravintoloissa hoitamaan illan lasku suurilla seteleillä ja miten erilaisten vippaskonstien avulla pyrittiin pääsemään eroon niistä seteleistä, joita ei ollut ehditty siirtää talletustileille. Maaseudulla tiedonkulku oli paljon hitaampaa ja asiointi vain satunnaisesti auki olevissa pankkien ja kassojen konttoreissa hankalampaa. Niinpä näissä oloissa vielä julistuksen antamisen jälkeen yritettiin epätoivoisesti tallettaa käteisvaroja säästötileille ja tähän myös pikkupankeissa ja kassoissa suostuttiin. Käytäntö oli niin yleinen, että asia johti rikosoikeudellisiin selvityksiin sadoissa pankeissa.

Setelinvaihdon onnistumista Heinonen arvioi pitkälti kvantiteettiteorian valossa. Paljonko setelistä onnistuttiin supistamaan, ja miten pitkään toimi vaikutti? Tässä mielessä setelinvaihdon merkitys jäi vähäiseksi. Liikkeessä olevan setelistön määrä oli supistunut jo ennen setelinvaihdon toteuttamista, ja jo keväällä 1946 määrä oli noussut alkusyksyn 1945 tasolle. Talletustilien rajaaminen vaihdon ulkopuolelle osoittautui täältä kannalta katsottuna kohtalokkaaksi virheeksi. Toisena virheenä oli hankkeen pitkä valmistelu-aika ja julkisuuteen levinneet tiedot tulevasta uudistuksesta. Jo finanssitoimikunnan valmisteluissa oli todettu rahaolojen vakauttamisen edellyttävän laajaa kokonaisuohjelmaa, jossa setelistön supistaminen olisi vain yhtenä osana. Epävakaissa poliittisissa oloissa tällaisen ohjelman läpivienti ei kuitenkaan onnistunut, joten seteleiden leikkaus jäi tehottomaksi huitaisuksi ilmaan.

Heinonen arvioi, etteivät setelinvaihdolle asetetut fiskaaliset tavoitteet toteutuneet suunnitellulla tavalla. Setelinvaihdon ja pakkolainan toteuttamiskustannukset olivat merkittävästi ennakoitua suuremmat, ja käteisvarojen massiivinen siirtyminen talletustileille vähensi merkittävästi pakkolainan suuruutta. Tässä kohdin tekijän olisi kuitenkin kannattanut nostaa esiin se, että muille omaisuuserille kuin seteleille säädetyt ilmoitusvelvollisuudet helpottivat verotuksen tehostamista ja rajoittivat spekulatiivisen toiminnan jatkamista. Täysin hyödyttömänä hanketta ei tältä osin voi pitää.

Kokonaisuudessaan Antti Heinonen on onnistunut työssään erinomaisesti. Tekijä on perin pohjin läpivalaissut Suomen rahahistorian yhden suurimmista myyteistä, ja kiistaton auk-

ko tutkimuksessa on täyttynyt. Setelinvaihdon valmistelun ja toteutuksen vaiheet on kirjassa yksityiskohtia myöten analysoitu ja prosessin keskeiset taustavaikuttajat on voitu luotettavasti selvittää. Ansiokkaasti on tarkasteltu myös uudistuksen valmistelun aikana käytyä julkista keskustelua sekä kansalaisten katkeruutta uudistusta kohtaan. Toimenpide on liitetty laajaan, koko yhteiskuntaa valaisevaan viitekehykseen. Tosin tämän taustan kuvaamisessa olisi hieman leveämpikin pensseli riittänyt. Huolellisuus näkyy myös kirjan ulkoasussa. Graafiset esitykset ja kuvat ovat huolella valittu ja täydentävät osuvasti tekstiä. 1940-luvun puolivälin suomalaisen yhteiskunnan todellisuus nousee havainnollisesti esille. □