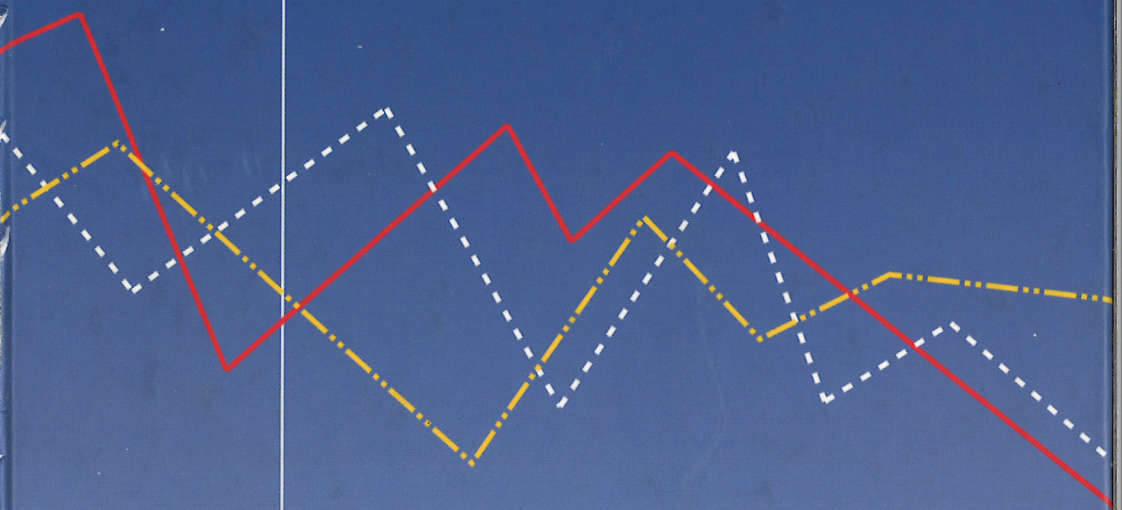


Jukka Pekkarinen  
Juhana Vartiainen



**SUOMEN  
TALOUS-  
POLITTIKAN  
PITKÄ  
LINJA**

WSOY

**Suomen  
talouspolitiikan  
pitkä linja**



Jukka Pekkarinen  
Juhana Vartiainen

**Suomen  
talouspolitiikan  
pitkä linja**

WERNER SÖDERSTRÖM OSAKEYHTIÖ  
PORVOO - HELSINKI - JUVA

© Jukka Pekkarinen ja Juhana Vartiainen 1993

ISBN 978-951-39-6605-8

URN:ISBN:978-951-39-6605-8

WSOY:n graafiset laitokset  
Juva 1993

# Sisällys

|  |     |
|--|-----|
| Lukijalle .....  | 9   |
| <b>I Talouspolitiikan tutkimus ja Suomen kansantalous</b> .....            | 13  |
| 1. Viimeaikainen tutkimus virikkeenä .....                                 | 15  |
| 2. Markkinoiden riittämättömyys .....                                      | 28  |
| 3. Suomi ja kasaantumisen haaste.....                                      | 42  |
| 4. Keynesiläinen näkökulma .....   | 48  |
| 5. Organisatorinen näkökulma ja sosiaalinen korporatismi.....              | 58  |
| 6. Talouspolitiikan malli .....  | 68  |
| <b>II Sotien välinen aika ja sen perintö</b> .....                         | 73  |
| 1. Makrotalouspolitiikan synty ja finanssipolitiikan korostuminen .....    | 75  |
| 2. Keynesiläisyyden vastaanotto Suomessa ja taloudellinen keskustelu ..... | 83  |
| 3. Sotien välisen ajan talouspolitiikka .....                              | 96  |
| 4. Sotavuodet ja talouspolitiikan uudet valta-asetelmat .....              | 105 |
| <b>III Kysynnän säätely</b> .....  | 113 |
| 1. Suomalainen suhdannekuva .....  | 115 |
| 1.1 Suomalaisen suhdannekuvan peruspiirteitä                               | 115 |
| 1.2 Suhdannehistoriikki .....  | 121 |
| 2. Finanssipolitiikka .....  | 129 |
| 2.1 Katsaus valtionalouteen ja finanssipolitiikan indikaattoreihin .....   | 129 |



|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 2.2       | Finanssipolitiikan suomalainen malli.....                     | 133        |
| 2.3       | Finanssipolitiikan toimenpiteet ja keskustelu .....           | 135        |
| 3.        | Rahapolitiikka .....  | 171        |
| 3.1       | Rahapolitiikan aallot .....                                   | 171        |
| 3.2       | Suomen rahoitusmarkkinoiden säätelyjärjestelmä .....          | 182        |
| 3.3       | Säänneltyjen rahoitusmarkkinoiden toiminta .....              | 187        |
| 3.4       | Rahapolitiikan vaikutuskanavat.....                           | 188        |
| 3.5       | Arvioita rahapolitiikan reaktioista .....                     | 191        |
| 3.6       | Rahoitusmarkkinoiden suhdannekuva.....                        | 195        |
| 3.7       | Suomalainen rahataloudellinen tutkimus....                    | 198        |
| 3.8       | Rahapolitiikan valinnat ja talouspoliittinen keskustelu ..... | 201        |
| 3.9       | Lopputoteamuksia.....   | 216        |
|           | Liite: Yksinkertaisten rahoitusmarkkinoiden malli.....        | 220        |
| <b>IV</b> | <b>Valuuttakurssipolitiikka ja tulopolitiikka.....</b>        | <b>231</b> |
| 1.        | Valuuttakurssipolitiikka.....                                 | 233        |
| 1.1       | Kansainvälisen valuuttajärjestelmän taustaehdot.....          | 233        |
| 1.2       | Valuuttakurssipolitiikka pienessä avotaloudessa .....         | 240        |
| 1.3       | Valuuttakurssipäätökset ja niiden taloudellinen tausta .....  | 244        |
| 1.4       | Valuuttakurssipolitiikan ja keskustelun arviointia .....      | 251        |
| 2.        | Tulopolitiikka.....   | 260        |
| 2.1       | Palkat ja tulopolitiikka keynesiläisessä makroteoriassa ..... | 260        |
| 2.2       | Palkat pienessä avotaloudessa.....                            | 268        |
| 2.3       | Suomalaisen tulopolitiikan taustaa.....                       | 275        |
| 2.4       | Sopimusjärjestelmän kehitys.....                              | 280        |
| 2.5       | Tulopolitiikka ja siitä käyty keskustelu .....                | 286        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>V Johtopäätöksiä perinteisestä suomalaisesta mallista: suhdanteet, kasvu ja yhteiskuntasopimus .....</b> | <b>323</b> |
| 1. Yhteenvedo suhdannepolitiikasta ja suhdanteista .....  | 325        |
| 2. Tulonjakosykli.....  | 327        |
| 3. Suomalainen malli talouskasvun näkökulmasta.   | 332        |
| 4. Yksipuolinen korporatismi ja keynesiläisyyden torjuminen .....   | 338        |
| 5. Kooda: kolme ekonomistia keskustelee.....  | 351        |
| <br>  |            |
| <b>VI Talouden integraatio ja korporatistinen Suomi — 1980-luvun muutokset.....</b>                         | <b>357</b> |
| 1. Talouspolitiikan kansainvälinen ympäristö muuttuu .....  | 359        |
| 2. Suomen erityislaatu lientyy — vai kärjistyy? .....   | 370        |
| 3. 1980-luvun suhdanteet ja talouspolitiikan taustaedellytykset .....                                       | 374        |
| 4. Rahapolitiikan ehtojen muutos .....  | 380        |
| 5. 1980-luvun finanssipolitiikka: kohti keynesiläisyyttä?.....  | 392        |
| 6. 1980-luvun tulopolitiikka: konsensus huipulla — napina kentällä?.....                                    | 398        |
| 7. Sosiaalisen korporatistisen saavutukset ja uhkakuvat.....  | 403        |
| 8. 1990-luvun lama: paluu vanhaan vai uuden alkua?.....   | 422        |
| 9. Epilogi: taluskriisi haasteena ja 1990-luvun eväät.....  | 431        |
| <br>  |            |
| <b>LÄHTEET.....</b>   | <b>440</b> |
| <br>  |            |
| <b>HAKEMISTO.....</b>   | <b>460</b> |

# Lukijalle

Historiankirjoitus on Suomen kaltaisessa nuoressa kansakunnassa olennainen ja aktiivinen osa ajankohtaista yhteiskunnallista keskustelua ja oman identiteetin hakemista. Itsenäisen Suomen valtiollisen historian tutkijat ovat itsestään selvästi ymmärtäneet työnsä merkityksen laajemmin kuin »akateemisena» kiinnostuksen kohteena ja lähihistorian tulokset ovat herättäneet intohimoja ja keskusteluja myös tutkijayhteisön ulkopuolella.

Talouden ja erityisesti talouspolitiikan tutkimus on mielestämme kuitenkin ollut suhteellisesti laiminlyöty alue. Vaikka talouspolitiikka on ollut ja on edelleen keskeinen yhteiskunnallinen kysymys, Suomessa harjoitetusta talouspolitiikasta ei ole ollut saatavilla kattavia kokonaistulkintoja. Osasy tähän on kansantaloustieteen sisäisessä kehityksessä. Taloustieteilijät eivät ole kokeneet harjoitetun politiikan erittelyä omaksi, itsestään selväksi tutkimuskohteekseen.

Tässä kirjassa kootaan yhteen yli kymmenen vuoden tutkimusten ja pohdintojen tulokset. Keynesiläiseen talusteoriaan perehtyneen Jukka Pekkarisen kiinnostus talouspolitiikkaan virisi edellisen taantumakauden aikana vuosina 1975–77. Silloin Suomen talouspolitiikassa valittu linja poikkesi selvästi muiden pohjoismaiden ratkaisuista. Suomen lamapolitiikan erittely johti vääjäämättä Suomelle omaperäisten suurten linjojen ja talouspolitiikan julkilausumattomien perinteiden tutkimiseen. Juhana Vartiainen hakeutui samojen kysymysten äärelle 1980-luvun alussa. Jo varhaisessa vaiheessa meille kiteytyi tavoite Suomen talouspolitiikan historian kokonaisuutensa laatimisesta. Taloustiede uudis-



tui 1980-luvulla voimakkaasti, ja uusien teorioiden jatkuva peilaaminen Suomen talouspoliittisia kokemuksia vasten on ollut meille kiehtova oppimisen prosessi.

Vuosina 1984–89 hankettamme rahoitti Suomen Akatemia. Olemme tehneet työtämme eri vaiheissa Helsingin yliopistossa ja Työväen taloudellisessa tutkimuslaitoksessa, Jukka Pekkarinen myös Suomen Pankissa ja Harvardin yliopiston Centre for European Studies’issa, Juhana Vartiainen myös Tukholmassa FIEF:issä (Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning). Talouspolitiikan tutkimisen ympärille kerääntyi Helsingin Yliopiston kansantaloustieteen laitoksella 1980-luvulla laajempi kiinnostuneiden tutkijoiden ja opiskelijoiden piiri. Eri vaiheissa ja erilaisin panoksin ovat hankkeessa olleet mukana Jorma Antila, Jorma Bergholm, Visa Heinonen, Pekka Kosonen, Anna Mattila, Seija Parviainen ja Markus Sovala. Heidän työnsä jälki näkyy lopputuloksessa. Finanssipolitiikan tutkimisessa olemme olleet yhteistyössä Johnny Åkerholmin ja Jarmo Väisäsen kanssa, valuuttakurssipolitiikan alueella puolestaan Sixten Korkmanin kanssa ja rahapolitiikassa Anders Vredinin kanssa. Yhdistyneiden Kansakuntien yliopiston WIDER-instituutin puitteissa toimi vuosina 1988–90 korporatiivisten talouksien tutkimushanke, jossa käydyistä keskusteluista hyödyimme välillisesti ja välittömästi. Sen puitteissa keskustelimme talouspolitiikasta mm. Matti Pohjolan, Bob Rowthornin ja Michael Landesmannin kanssa. Tutkimushankkeen eri vaiheissa olemme hyötyneet myös monien muiden tutkijoiden huomautuksista ja näkemyksistä. Heistä haluamme erityisesti mainita seuraavat: Pertti Haaparanta, Risto Kolanen, Pekka Korpinen, Erkki Koskela, Jouko Paunio, Pekka Sauramo, Antti Suvanto, Juha Tarkka, Marjaana Valkonen ja Pentti Vartia. Käsikirjoituksen lukivat aivan viime vaiheessa myös Sixten Korkman, Hannu Soikkanen ja Markus Sovala, jotka esittivät mielenkiintoisia ja tärkeitä parannusehdotuksia. Tulkinnoistamme ja johtopäätöksistämme vastaamme tietenkin itse. Työväen taloudellisesta tutkimuslaitoksesta ja FIEF:istä olemme saaneet tukea ja käytännön apua kirjoitustyön eri vaiheissa. Teoksen puhtaaksikirjoittamisessa ja

muokkaamisessa meitä avustivat erinomaisesti Marja-Liisa Halko ja Irmeli Honka, kuviot piirsi Anu Raijas.

Näkökulmamme on kansantaloustieteellinen. Olemme kuitenkin laatineet teoksemme silmälläpitäen laajempaa lukijakuntaa kuin ammattiekonomistit. Toivoaksemme esitys puhuttelee ketä tahansa taloudelliset perustiedot omaavaa yhteiskunnallisesti valpasta lukijaa. Joitakin taloustieteellisiä argumentteja ja tutkimustuloksia kommentoimme alaviitteissä ja liitteissä, jotka eivät ole juonen seuraamisen kannalta välttämättömiä.

Teoksen valmistuessa Suomen kansantalous on syöksynyt historiansa ankarimpaan lamaan. Ajankohtainen keskustelu on omiaan korostamaan kunkin talouspoliittisen tilanteen ainutkertaisia piirteitä. Silti lamaan johtaneet tapahtumat ilmentävät mitä selvemmin Suomen talouspolitiikan pysyviä perinteitä. Pysyvyyden ja muutoksen välinen jännite sävyttääkin voimakkaasti 1980-luvun ja viime vuosien talouspolitiikasta käymäämme keskustelua.

Olemme itse kokeneet talouspolitiikan tutkimisen yhdeksi olennaiseksi avaimeksi suomalaiseen yhteiskuntaan. Ehkä laman talouspoliittisten tapahtumien dramaattisuus lisää yhteiskunnan ja yhteiskuntatieteilijöiden kiinnostusta oman taloutensa ja politiikkansa hoidon periaatteita kohtaan. Toivomme teoksellamme alustavamme tätä keskustelua.

Helsingissä, elokuussa 1992

Jukka Pekkarinen

Juhana Vartiainen



---

## **Talouspolitiikan tutkimus ja Suomen kansantalous**

1. Viimeaikainen tutkimus virikkeenä
2. Markkinoiden riittämättömyys
3. Suomi ja kasaantumisen haaste
4. Keynesiläinen näkökulma
5. Organisatorinen näkökulma  
ja sosiaalinen korporatismi
6. Talouspolitiikan malli



# 1 | Viimeaikainen tutkimus virikkeenä

Kansantaloustieteilijät ovat tutkineet talouspolitiikkaa viime vuosina suhteellisen vähän. Näin on ollut asian laita useimmissa maissa — ja aivan erityisesti meillä. Väite voi tuntua hämmästyttävältä ja vaatiikin perusteluja. Keskittyyhän kansantaloustieteen vahva tutkimuslohko, toisen maailmansodan jälkeen kukoistukseen noussut makrotaloustiede, nimenomaan talouspolitiikan kannalta kiinnostaviin kysymyksiin. Talouspolitiikkaa sivuavat kysymyksenasettelut ovat lisäksi olleet aina näkyvästi esillä myös mikrotaloustieteessä.

Mutta näissä talouspolitiikan analyyseissa on tavallisesti ollut kysymys jonkin talouspoliittisen suosituksen tai ohjelman arvioinnista. Tutkijat ovat asettuneet niissä lähinnä neuvonantajien rooliin ja siten tietyllä tavalla asianosaisiksi. Kansantaloustieteestä onkin tullut kilpailevien talouspoliittisten näkemysten ja ohjelmien temmellyskenttä. Talouspolitiikan määräytyminen, suositusten välittyminen talouspoliittisiksi ohjelmiksi ja toimenpiteiksi, on jäänyt taka-alalle.

Näyttääkin käyneen niin, että harvoja, joissakin tapauksissa jo moderneiksi klassikoiksi muodostuneita poikkeuksia lukuunottamatta<sup>1</sup>, talouspolitiikan määräytyminen on jäänyt muiden yhteiskuntatieteilijöiden reviirille. Siitä ovat olleet viime aikoina kiinnostuneita etenkin politologit, joiden keskuudessa on alkanut esiintyä erityinen »political economist»-tutkijanimike. Myös monet poliittisen historian tutkijat ovat olleet siitä vanhastaan kiinnostuneita. On ymmärrettävää, et-

---

<sup>1</sup> Esimerkkeinä vaikka Dow (1965) Englannista ja Lindbeck (1975) Ruotsista.

tä näissä muiden yhteiskuntatieteilijöiden tutkimuksissa ovat korostuneet lähinnä muut kuin taloudelliset riippuvuudet: poliittisten puolueiden ohjelmalliset tavoitteet sekä niiden keskinäinen kilpailu ja voimasuhteet, lainsäädännölliset ja organisatoriset kysymykset sekä talouspolitiikan niveltyminen politiikan muihin lohkoihin ja historialliseen tilanteeseen.

Kansantaloustieteessä on kuitenkin eräitä vahvoja tutkimusperinteitä, jotka sivuavat talouspolitiikan määräytymistä. Eräs tällainen on kansantaloustieteen, etenkin raha- ja makroteorian oppihistoria. Siitä kirjoittaessaan kansantaloustieteilijät ovat usein onnistuneet esittämään talouspolitiikan kauniisti kansantaloustieteen, aatehistorian, taloushistorian, politiikan ja hallinnon välisenä monimutkaisena vuorovaikutuksena<sup>1</sup>. Mutta useimmat näistä oppihistoriallisista esityksistä, paitsi että ne keskittyvät tavallisesti joihinkin erityisen mielenkiintoisiin historiallisiin episodeihin, projisoivat vuorovaikutuksen talusteorioiden valikoitumiseen, eivät niinkään talouspolitiikan määräytymiseen.

Toinen varaus koskee parin viime vuosikymmenen aikana laajaksi paisunutta ns. rationaalisen valinnan kirjallisuutta<sup>2</sup> samoin kuin tähän osittain liittyvää, viime aikoina vilkkaasti kehittyntä »uutta poliittista taloustiedettä»<sup>3</sup>. Näissä tutkimuksissa selityskohde on juuri talouspolitiikan määräytyminen ja talouspolitiikan päättäjiä käsitellään niissä toimivina päätöksentekijöinä. Rationaalisen valinnan kirjallisuus ulottaa omaa etuaan tavoittelevan *homo oeconomicus* -näkökulman talouspoliittisia päätöksiä tekeviin byrokraatteihin ja poliitikkoihin. Se tulkitsee talouspoliittiset toimet päätöksentekijöiden oman hyödyn, esimerkiksi uudelleen valituksi

---

1 Monet Keynes-tutkimukset käyvät tästä hyväksi esimerkiksi, samoin vaikkapa John Hicksin klassinen essee »Monetary Theory and History: An Attempt at Perspective» teoksessa *Critical Essays in Monetary Theory*, Clarendon Press, Oxford 1967.

2 Elster (1989) on johdatus rationaalisen valinnan teorian käyttöön yhteiskuntatieteissä.

3 Suuntausta edustavat esimerkiksi Bruno Frey, Douglas Hibbs, Alberto Alessandri, Guido Tabellini sekä Torsten Persson. Ks. esim. Persson ja Tabellini: *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers, Lontoo 1990.

tulemisen mahdollisuuden, maksimoinniksi. Uusi poliittinen taloustiede pitää taas lähtökohtana eri puolueiden talouspoliittisia tavoitteita ja pyrkimystä vaalimenestykseen taloudellista kehitystä manipuloimalla.

Talouspolitiikan tutkimuksina nämä suuntaukset ovat sikäli rajattuja, että niissä puolueiden ja byrokraattien tavoitteet otetaan annettuina. Kysymystä siitä, miten nämä tavoitteet muodostuvat ja miten ne reagoivat taloudellisen ympäristön ja taloudellisen tietämyksen muutoksiin, ei niissä niinkään aseteta. Meidän mielenkiintomme taas kohdistuu juuri tähän taloudellisen ympäristön, kansantaloustieteen ja yhteiskunnallisten voimasuhteiden väliseen vuorovaikutukseen.

## **Talouspolitiikan tutkimuksen implisiittisiä taustaoletuksia**

Joudumme liikkumaan suhteellisen vakiintumattomalla ja laiminlyödyllä tutkimusalueella. Tämän takia emme voi välttää eräiden metodologisten lähtökohtiemme kartoitusta kirjamme aluksi. Teemme tämän haarukoimalla eräitä yhteiskuntatieteissä esiintyviä, toisistaan selvästi poikkeavia lähestymistapoja talouspolitiikan tutkimukseen — tai pikemminkin niistä ongelmien korostamiseksi laatimiamme karikatyyreja — ja suhteuttamalla omamme näihin. Tällaisessa haarukoinnissa edellä jo osittain sivutun kirjallisuuden voi hajottaa erityyppisiin, usein julkilausumattomiin taustaoletuksiin nojaaviksi lähestymistavoiksi. Nämä taustaoletukset koskevat toisaalta talouspolitiikan määräytymistä, toisaalta sen vaikutuksia. Käsittelemme aluksi lyhyesti talouspolitiikan vaikutuksia koskevia taustaoletuksia. Tämän jälkeen pohdimme pitempään näkökulmia talouspolitiikan reaktioihin, joihin omat analyysimme keskittyvät.

Talouspolitiikan *vaikutusten* osalta asennoitumistapojen kirjon rajaa kaksi äärinäkemyttä. Näistä toinen on tyyppillinen lähinnä ns. uuden klassisen koulukunnan kansantalous-



tieteilijöille, toinen taas politologeille. Nämä poikkeavat toisistaan siinä, mitä oletetaan talouden (talouspoliittisesta) muovattavuudesta. Päinvastaisista varauksista ja myönnytyksistä huolimatta politologien talouspolitiikan analyysit perustuvat yleensä vahvasti siihen ennako-oletukseen, että taloudellinen kehitys määräytyy viime kädessä talouspoliittisten valintojen seurauksena. Näissä tutkimuksissa ei suinkaan kategorisesti kielletä sitä, että kansantalouksien tuotantorakenne, ulkomaankauppa, alttius kansainvälisen talouden häiriöille sekä taloudelliset ja sosiaaliset instituutiot poikkeavat huomattavasti toisistaan ja että näillä eroilla on merkitystä kansantalouden menestystekijöinä. Erot näiden tekijöiden suhteen saattavat esiintyä luokittelukriteereinä jaettaessa komparatiivisen talouspoliittisen tutkimuksen kohdemaita eri ryhmiin. Mutta ainakin kunkin ryhmän sisällä näyttää politologien tutkimuksissa usein käyvän niin, että erojen selitys rakentuu tutkimuksen päähuomion kohteena olevan muuttujan, talouspolitiikan, varaan ja mahdolliset muut kuin luokittelukriteereinä käytetyt talouksien rakenteelliset erot jäävät taka-alalle.

Yhtenä esimerkkinä tällaisesta yksityiskohdissaan vivah-teikkaasta mutta perusasetelmiltaan hyvin yksioikoisesta politologisesta tutkimuksesta käy Göran Therbornin kirja *Why Some Peoples are More Unemployed than Others?*<sup>1</sup> Siinä talouspolitiikan tavoitteissa ja toimenpiteissä ilmenevä »institutionalisoitunut» tahto ylläpitää täystyöllisyys viime kädessä selittää kapitalististen maiden työttömyystilanteen erilais-tumisen viimeisen kymmenen, viidentoista vuoden aikana. Therborn perustelee tätä väitettään toteamalla, että korrelaatio työttömyysasteen ja muiden mahdollisten selittävien muuttujien, kuten vaikkapa taloudellisen kasvun, inflaation, työvoiman tarjonnan kasvun, ulkomaankauppariippuvuuden ja julkisen sektorin koon, välillä on vähäinen. Hän siis hylkää muut selittäjät ja päätyy jäännöstekijään, »institutionalisoituneeseen tahtoon», keskeisenä selittäjänä.

Tällainen yksinkertaisiin pareittaisiin korrelaatioihin pe-

---

1 Göran Therborn (1986).

rustuva päättely, jossa väliintulevia muuttujia ei kontrolloida, ei kuitenkaan oikeuta syy- ja seuraussuhteita koskeviin päätelmiin. Sama ongelma oli esillä ruotsalaisessa *Ekonomisk debatt* -lehdessä jokin aika sitten käydyssä keskustelussa. Siinä Walter Korpi pyrki yksinkertaisin korrelaatiotarkasteluin osoittamaan kestäättömiksi Assar Lindbeckin väitteet julkisen sektorin kasvun seurauksista. Vastineessaan Lindbeck kritisoi Korpea yksinkertaisiin korrelaatioihin perustuvista päätelmistä<sup>1</sup>.

Kansantaloustieteilijän normaali menettely tällaisten heikkouksien korjaamiseksi on muodostaa malli, joka ottaa huomioon talouspolitiikan vaikutuksia säätelevät taloudelliset tekijät. Tähän voidaan tietysti vastata, että rakenne- ja politiikkamuuttujien keskinäiset riippuvuudet ovat niin monimutkaisia, että niitä ei voida yhden mallin avulla jäljittää. Tämä ei kuitenkaan poista väliintulevien muuttujien kontrollin tarvetta.

Makrotaloustieteen kysymyksenasetteluja erityisesti Yhdysvalloissa viime aikoina keskeisesti hallinnut uusi klassinen koulukunta tarjoaa puolestaan esimerkin toisesta ääripäästä. Sen mukaan näet ainakin suhdannepolitiikka on täydellisten markkinoiden tapauksessa täysin tehotonta. Markkinatasapaino määrää talouden tilan, ja rationaaliset taloudenpitäjät ottavat odotuksissaan huomioon talouspolitiikan systemaattiset reaktiot niin ettei näillä ole tähän tasapainoon vaikutusta. Talouden (käyttäytymis)rakenne siis mukautuu kysynnän säätelyn politiikkaan ja eliminoi tämän vaikutukset. Ainoastaan yllätyksellisellä talouspolitiikalla on vaikutuksia tuotantoon ja työllisyyteen. Mutta yllätyksellinen talouspolitiikka lisää epävarmuutta, millä puolestaan on omat kustannuksensa.

Kovin moni eurooppalainen kansantaloustieteilijä tuskin on valmis hyväksymään tätä uuden klassisen koulukunnan johtopäätöstä. Sen esittäjätkin kaiketi tulkitsevat sen lähinnä

---

<sup>1</sup> Ks. Walter Korpi: Välfärdspolitik och ekonomisk tillväxt: En jämförande studie av 18 OECD-länder, *Ekonomisk Debatt* 1985:3, ja Assar Lindbeck: Välfärd, skatter och tillväxt, *Ekonomisk Debatt* 1985:3.

osoitukseksi siitä, mihin täydellisten markkinoiden ja rationaalisen käyttäytymisen oletukset johdonmukaisesti kehiteltyinä johtavat. Empiiriset tulokset eivät ole olleet hypoteesin kannalta kovin rohkaisevia.

Meidän käytettävissämme ei ole ollut kokonaistaloudellista mallia, emmekä ole pitäneet tarkoituksenmukaisena sellaisen kehittämistä kirjamme tarpeisiin. Tällä alueellahan Suomessa on tehty aika paljon tutkimustyötä eri tutkimuslaitoksissa. Keskitymmekin omassa analyysissämme talouspolitiikan vaikutusten sijasta enemmän sen reaktioihin ja siten talouspolitiikan määräytymisen ongelmaan. On selvää, että kiinnostus talouspolitiikan reaktioihin ilmentää epäsuorasti näkemystämme, jonka mukaan talouspolitiikka vaikuttaa merkittävästi talouden tilaan ja on siten tärkeä tutkimuskohde. Mutta näiden vaikutusten luonteesta ja voimakkuudesta voi olla erilaisia käsityksiä. Oma näkemysksemme käy analyysimme myötä ainakin keskeisiltä osiltaan kyllä ilmi. Mutta toivomuksemme on, ettei meitä arvioitaisi ainakaan yksinomaan niiden perusteella vaan talouspolitiikan reaktioiden systemaattinen kuvaaminen ja alustava selittäminen sinänsä myönnettäisiin riittävän tärkeäksi tutkimuskohteeksi, joka voi tarjota lähtökohdan, paitsi kansantaloustieteelliselle, myös muulle yhteiskuntatieteelliselle ja historialliselle jatkotutkimukselle.

Myös talouspolitiikan *reaktioiden* tutkimuksen osalta erottuu toisistaan jyrkästi poikkeavia näkemyksiä. Nämä ovat vieläkin vaikeammin pelkistettävissä kuin talouspolitiikan vaikutusten tapauksessa. Meidän lähtökohtiemme kannalta seuraava kahtiajako on kuitenkin hyödyllinen.

Sosiaalisen ja taloudellisen käyttäytymisen selittämisessä esiintyy näet kaksi näkökulmaa. Näitä voi nimittää vaikka *funktionalistiseksi* ja *voluntaristiseksi* näkökulmaksi. Kysymyksessä on kaksi perusasennoitumista, jotka ilmenevät selityksissä ja tulkinnoissa mitä moninaisimmin tavoin.

Funktionaaliset selitykset palauttavat käyttäytymisen taloudellisen, sosiaalisen ja aineellisen ympäristön asettamien ehtojen muutoksiin. Talous- ja yhteiskuntasubjektien valinnoille jää niissä hyvin vähän tilaa. Funktionalistinen lähes-

tymistapa selittää yhteiskunnan ilmiöitä sen nojalla, miten ne palvelevat jotakin yhteiskunnallisen toiminnan kokonaisuutta. Ortodoksinen marxismi on hyvä esimerkki tällaisesta funktionaalaisesta selittämisestä. Mutta tämä ei suinkaan rajoitu vain siihen, vaan on paljon yleisempää.

Voluntaristinen näkökulma puolestaan palauttaa yhteiskunnan ilmiöt ihmisten tietoisten ja tavoitteellisten tekojen ja valintojen tuloksiksi. Yhteiskuntatieteissä juuri rationaalisen valinnan teoriaan perustuva kansantaloustiede on asettunut ohjelmalliseen vastarintaan funktionaalisia selityksiä kohtaan ja korostanut taloussubjektien valintojen vaikutusta. Vaikka kansantaloustiede käsittelee valinnan materiaalisia ehtoja kovina faktoina, se tähdentää, että näiden puitteisissa on valittavana vaihtoehtojen jatkumo. Ääriesimerkin tällaisesta voluntaristisesta korostuksesta tarjoaa kansantaloustieteen itävaltalainen koulukunta<sup>1</sup>.

Funktionalismin ja voluntarismin välinen jyrkkä vastakainasettelu ei ankan metodologisessa mielessä enää ole hedelmällinen, sillä funktionalismi on selittämistapana perustellusti hylätty. Funktionalismin kritiikin on ehkä selkeimmin perustellut Jon Elster lukuisissa kirjoissaan ja artikkeleissaan<sup>2</sup>. Funktionalismi ei selitä mitään, koska toiminnan lopputulosten tai yhteiskuntaa uudistavan roolin nojalla ei voida kuitenkaan antaa vastausta siihen olennaiseen kysymykseen, *miksi* ihmiset käyttäytyvät niin kuin käyttäytyvät. Se, että jokin ilmiö, esimerkiksi naisten syrjintä työelämässä, uusintaa yhteiskunnan valtasuhteita, ei vielä selitä, *miksi* taloudenpitäjät toimivat naisia syrjivällä tavalla. Taloustieteestä muihin yhteiskuntatieteisiin hiipivä volunta-

---

1 Voluntaristit ovat usein ottaneet maalitaulukseen nimenomaan marxilaiset. Funktionaalisen ja voluntaristisen selitystavan välistä eroa on tästä näkökulmasta luonnehdittu myös sanaparilla »suljettu — avoin». Kun talouden ja yhteiskunnan kehitys on edellisessä ulkoisten ehtojen determiinoimaa, se jää jälkimmäisessä avoimeksi, subjektiivisista valinnoista riippuvaiseksi. Funktionalistisen marxismin klassinen kritiikki on Karl Popperin teos »The Poverty of Historicism» (1957), jossa tämä arvostelee marxismia siitä, että se pitää tulevaisuutta ennalta determiinoituna ja vaatii sen perusteella ihmisiä tekemään marxismin kannalta oikeansuuntaiset poliittiset valinnat — jolloin ihmisten vapaa tahto tuhoataan.

2 Ks. esim. Jon Elster: *Ulysses and the Sirens*, Cambridge University Press 1984 ja *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press 1989.

ristinen rationaalisen valinnan näkökulma on siinä mielessä perusteltu, että se ottaa vakavasti ihmisten toiminnan intentionaalisuuden ja järkevyyden.

Meidän mielestämme funktionalismi on kuitenkin hyödyllinen lähestymistapa, kun siihen suhtaudutaan matalammalla profiililla, yhtenä *kuvailun* tapana ja osana *keksimisen* menetelmää. Yhteiskunnalliset ilmiöt ovat tavattoman monimutkaisia ja tyyppillisesti piilossa tutkijalta. Tällöin esimerkiksi sen miettiminen, miten talouspolitiikka on hyödyttänyt talouden kasautumisehtoja, on mielekäs lähtökohta. Viranomaisten ja investoijien tavoitefunktiot ja päättelyketjut eivät ole suoraan havaittavissa, mutta on aivan järkevää lähteä siitä, että eri etupiirit — esimerkiksi pääoman omistajat ja työntekijät — ovat pyrkineet omien aineellisten tulojensa ja varantojensa kasvattamiseen. Jo tältä pohjalta voi jäsentää talouspolitiikan toimia ilman että tarvitsisikaan todentaa jokaista toimenpidettä jonkun toimijan rationaalisena valintana.

Keskeinen käsitteemme *talouspolitiikan malli* kokoaa yhteen talouspolitiikan poliittiset, taloudellis-rakenteelliset ja institutionaaliset reunaehdot ja selittää talouspolitiikan reaktiot paljolti näiden nojalla. Käsitteemme on, että tällainen funktionalistinen vivahde on, paitsi luonteva sellaisessa ensimmäisen vaiheen kokonaisvaltaisessa selitysyrityksessä jota tutkimuksemme edustaa, perusteltu yksittäisen maan talouspolitiikan kansallisten erityispiirteiden ja muutosten osoittamiseksi. Juuri talouspolitiikkamme erityislaatu ja ajallinen muutos ovatkin analyysimme polttopisteessä. Ei tuntuisi kovin houkuttelevalta selittää niitä yksinomaan sarjana yleisön ja talouspolitiikan päätöksentekijöiden valintoja jokseenkin homogeenisessä ja muuttumattomassa ympäristössä.

Mutta funktionalistinen näkökulma on siis riittämätön. Vaikka lähtökohtana olisikin yhteiskunnan ja talouden rakenteellinen muutos, ei ole syytä olla asettamatta kysymystä, miten tämä muutos vaikuttaa eri toimijoiden suhteellisen asemaan, neuvotteluvoimaan ja tavoitteenasetteluun. Koko muutosprosessin selittäminen edellyttää sitä, että otetaan huomioon myös se, miten kussakin tilanteessa strategiseen asemaan päässeet yksilöt tai ryhmät hyödyntävät asemaansa



ja millaisia päätöksiä he tai ne tekevät. Strategisten ryhmien päätyemisellä vaikkapa konfliktin sijasta yhteistoimintaan on vaikutuksensa. Talouspolitiikassa on aina liikkumavaraa, jonka puitteissa erilaiset prioriteetit lyövät vaikutuksensa läpi.

Kaikkein ilmeisimmäksi toimivien subjektien merkitys tulee tilanteessa, jossa niiden valinnoilla on takaisinkytkentä talouden rakenteellisiin ja institutionaalisiin ehtoihin. Investoinnit vaikuttavat pääomakannan kokoon ja rakentamiseen sekä tätä kautta tuleviin tuotantoodellytyksiin. Instituutiot ovat muutettavissa ja organisoituminen vaikuttaa eri taloussubjektien asemaan. Tällaisia esimerkkejä voisi luetella pitkään. Ne osoittavat pelkistetyn funktionalismin yksipuolisuuden.

Funktionalismi osoittautuu torsoksi myös erään toisen, omassa analyysissämme keskeisen näkökulman kannalta. Taloudellinen sanasto ja kansantaloustiede, eli käytössä oleva kieli, antaa, kuten esimerkiksi Michel Foucault'n inspiroima diskurssien analyysi on korostanut, »ällyn työkalut». Nämä hahmottavat talouden käsitteellisesti ja määräävät tältä pohjalta talouspolitiikan esityslistaa: mitkä ovat ongelmia ja missä määrin niihin on mahdollista ja toivottavaa puuttua julkisen vallan toimenpitein.

Rakenteelliset tekijät säätelevät eri subjektien päätöksenteon ehtoja ja suhteellista asemaa, mutta niiden puitteissa on tilaa valinnoille: talouspolitiikka ei määräydy pelkästään talouden rakenteen perusteella, vaan se on myös politiikkaa — eri vaihtoehtojen välistä kilvoittelua ja valikoitumista. Toisin kuin esimerkiksi maineikkaan hollantilaisen Tinbergenin formalisoimassa neuvonantaja-päätätjä -asetelmassa otaksutaan, talouspolitiikka ei ole yhden päätätäjän suorittamaa valintaa, vaan lähinnä ristiriitojen ajamaa toimenpiteiden sarjaa. Talouspolitiikka on yhteiskunnan keskeisiä ristiriitojen sovittelun areenoja — usean toimijan peli, jos niin halutaan sanoa. Näin sen määrätymiseen vaikuttavat talouden rakenteellisten reunaehtojen ohella eri ryhmien tavoitteen asetelut sekä niiden neuvotteluvoima, strateginen asema ja organisatorinen voima. Tämä lähtökohta merkitsee

päätösten valikoitumisprosessin korostumisen lisäksi myös sitä, että talouspolitiikan ja muun politiikan välinen raja-aita madaltuu. Myös talouspolitiikan ja talouden välinen raja-  
vyöhyke laajenee: talouspolitiikkaan kiinteästi liittyviä päätöksiä tehdään, paitsi poliittisen vastuun omaavassa julkishallinnollisessa päätöksentekoprosessissa, myös taloudellisissa etujärjestöissä ja yrityksissä. Viime kädessä politiikan ja talouden välisessä erossa onkin kysymys vain siitä, että edellisessä päätökset noudattavat lähinnä hallinnollista prosessia ja kiteytyvät puolestaan jälkimmäisessä suureksi osaksi markkinavaihdoksi.

Funktionalismi ja voluntarismi ovat kaiken kaikkiaan liian yleisiä termejä luonnehtimaan sitä, miten talouspolitiikan rooli ja määräytyminen on mielletty eri lähestymistavoissa. Voi pikemminkin sanoa, että eri lähestymistavoissa, monilta osin samankaltaisissakin, on vaihtelevassa määrin molempia aineksia. Siksi onkin perusteltua analysoida hieman konkreettisemmalla tasolla eräitä tutkimuksen piirissä esiintyviä, omien lähtökohtiemme kannalta keskeisiä lähestymistapoja talouspolitiikkaan. Tällaisia lähestymistapoja ovat:

1. Kansantaloustieteessä tavanomainen tapa mieltää talouspolitiikan rooli *markkinoiden epäonnistumisen* (market failure) perustalta. Taloustieteilijät esittävätkin usein normatiivisen politiikkasuosituksen, joka rajoittaa talouspoliittisen intervention markkinoiden epäonnistumisen hoitamiseen: julkisen vallan on sallittua puuttua talouden toimintaan vain silloin, kun markkinat eivät itse kykene tuottamaan Pareto-optimaalista lopputilannetta<sup>1</sup>.

---

1 Pareto-optimaalisuus on kansantaloustieteessä keskeinen tehokkuuden kriteeri. Sen mukaan talous toimii tehokkaasti, kun kenenkään taloudenpitäjän asemaa ei voida parantaa huonontamatta jonkin toisen asemaa. Tällainen kriteeri ottaa alkuperäisen tulojen ja varallisuuden jakautumisen annettuna. Alkuperäisestä tulonjakoista riippuen Pareto-optimaalisia tasapainotiloja on epälukeinen määrä. On huomattava, että Pareto-tehokkuuden vaatimus on normatiivinen ja ideologinen kannanotto, jolla ei sinänsä ole aukotonta tieteellistä perustelua. Myös uusklassinen hyvinvointiteoria hyväksyy ajatuksen, että yhteiskunnan tilaa voidaan arvioida jonkin yhteiskunnallisen hyvinvointifunktion avulla. Järkevät hyvinvointifunktiot ovat sellaisia, että myös tulonjakotavoite saa niissä painoa. Tällöin monet tehotonmat lopputulokset ovat parempia kuin monet tehokkaat lopputulokset.

2. Toinen näkökulma on *keynesiläinen*. Keynesiläistä talouspoliittista ajattelua voi halutessaan pitää yhtenä esimerkkinä markkinoiden epäonnistumiseen perustuvasta näkökulmasta. Se korostaa kuitenkin siinä määrin erityislaatuista markkinoiden epäonnistumista, että sitä on syytä käsitellä omana tapauksenaan. Meidän kannaltamme tämän tekee erityisen perustelluksi se, että Suomen talouspolitiikan erityislaatu osoittautuu keynesiläisestä näkökulmasta mielenkiintoiseksi poikkeustapaukseksi. Tämän omalta kannaltamme keskeisen näkökulman tarkastelu edellyttää joitakin täsmentäviä kommentteja siitä, millaiseksi keynesiläinen talouspoliittinen ajattelu tässä kirjassa tulkitaan.

3. Kuten eräät viime vuosien esimerkit osoittavat, kansantaloustieteellinen talouspolitiikan tutkimus voi saada hyödyllisiä virikkeitä *politologiselta* talouspolitiikan analyysiltä. Oma lähestymistapamme on saanut tästä suunnasta lähinnä kahdenlaisia virikkeitä.

Politologit ovat ensiksikin vanhastaan harrastaneet erityyppisiä organisatorisia lähestymistapoja talouspolitiikkaan. Nämä tarkastelevat talouspolitiikkaa organisatoristen rakenteiden rajoittamana hallintokäytäntönä ja vallankäyttönä. Poliittikka määräytyy paljolti sen perusteella, millaiset ovat eri ryhmien mahdollisuudet vaikuttaa talouspolitiikkaan ja miten hallinto-organisaatio pystyy omaksumaankin ja toimeenpanemaan erityyppisiä talouspoliittisia toimenpiteitä (ks. vaikka Weir-Skocpol (1985) ja Hall (1989)).

Toinen politologien lähestymistapa liittyy osaltaan organisatoriseen näkökulmaan, mutta se korostaa järjestäytyneiden eturyhmien vaikutusta ja lähestyy talouspolitiikkaa *konfliktin* näkökulmasta. Viimeisin esimerkki tästä on tutkimussuuntaus, joka korostaa *korporatiivisen* sovittelujärjestelmän merkitystä talouspolitiikan esityslistan ja keinojen muotoutumisessa (ks. vaikka Pekkarinen — Pohjola — Rowthorn (1992) sekä siinä mainittu kirjallisuus). *Sosiaalisessa korporatismissa* on kysymys talousjärjestelmästä — mitä sanontaa voi tässä yhteydessä ehkä käyttää — jossa kattavat ja suhteel-

lisen keskitetysti toimivat työmarkkinoiden etujärjestöt säätelevät palkkojen muutosta ja ovat samalla neuvotteluyhteydessä niin ikään suhteellisen keskitettyyn valtiovaltaan, joka sovittaa oman talous- ja sosiaalipolitiikkansa keskitettyihin tuloneuvotteluihin.

Kansantaloustieteilijät löysivät 1980-luvulla sosiaalisen korporatismiin näkökulman, jota politologit olivat alkaneet kehittää jo 1970-luvun alkupuolella. Kansantaloustieteilijöiden löytöjä oli, että tällaisen keskitetyn neuvottelumekanismin maat näyttivät selviytyneen suhteellisen hyvin 1970-luvun alkupuolelta 1980-luvun puoliväliin jatkuneella stagflaation kaudella. Ainakin tuolle ajalle tyypillisten, koko talouden laajuisten tarjontahäiriöiden<sup>1</sup> tapauksessa korporatiiviset järjestelmät osoittautuivat joustavammiksi kuin liittokohtaiset sopimusjärjestelmät. Reaalipalkkojen joustavuus<sup>2</sup> oli tosin suuri myös hajautetun sopimusjärjestelmän maissa, mutta näissä taas palkkaerot olivat suurempia kuin uuskorporatismiin maissa. Näytti siis siltä, että jälkimmäisen ryhmän maat olivat onnistuneet yhdistämään muita paremmin joustavuuden, korkean työllisyyden ja solidaarisuuden.

Viime vuosien kokemukset ovat ehkä asettaneet kyseenalaiseksi sosiaalisen korporatismiin maiden saavutusten kestävyuden. Meitä kuitenkin kiinnostaa yleisemmin konfliktilähestymistavan tarjoama näkökulma Suomen talouspolitiikan *muutoksiin*. Eturyhmillä on ollut koko itsenäisyyden ajan suuri vaikutus Suomen talouspolitiikkaan. Tässä mielessä voi jo varhain puhua talouspolitiikkamme korporatiivisista piirteistä. Eturyhmien vaikutus on kuitenkin ollut erityislaatuinen. Vaikka siinä on tapahtunut ajan myötä muutoksia, tämä pitemmän ajan perinne on näkyvissä myös talouspolitiikan uusimmissa asetelmissä. Niinpä myös suoma-

---

1 Tarjontahäiriöllä tarkoitetaan sellaista talouden häiriötä, joka johtuu tuotantodellytysten muutoksista eikä kansantalouden kokonaiskysynnän vaihteluista.

2 Palkkojen joustavuus -käsitettä käytetään keskustelussa varsin epämääräisesti. Tässä yhteydessä sillä tarkoitetaan sitä, onnistutaanko reaalipalkkoja laskemaan kun yritysten kannattavuus ja kilpailukyky heikkenevät, vai purkaukuiko kannattavuuden menetys työttömytenä.

lainen korporatismi on saanut siitä oman sävynsä.

Seuraavaksi käsittelemme kutakin kolmea lähestymistapaa tarkemmin oman näkökulmamme aineksina.

## 2 | Markkinoiden riittämättömyys

Kansantaloustieteen peruskysymyksiä on, millaisin edellytyksin markkinat koordinoivat tehokkaasti täysin hajautettuun päätöksentekoon perustuvat yhteiskunnan taloudelliset toiminnot. Jossakin muodossa esiintyvä markkinoiden epäonnistuminen (market failure), jossa taloudellinen tehokkuus ei toteudu markkinoiden vapaan toiminnan tuloksena, on edellytys julkisen vallan talouden tehokkuutta parantavalle talouspolitiikalle. Epätäydellinen kilpailu ja ulkoisvaikutukset, ääritapauksena julkishyödykkeiden tuotanto, ovat tyypillisiä markkinoiden epäonnistumistapauksia. Talouspoliittisen intervention motiiveina on tarkasteltu lisäksi tulonjaon korjaamisen tavoitetta ja stabilisaatiota, mutta niiden yhteydessä sovellettavat kriteerit ovat olleet huomattavasti kiistanalaisempia kuin varsinaiset markkinoiden epäonnistumistapaukset<sup>1</sup>.

Tällaiset kansantaloustieteen tarjoamat talouspolitiikan lähtökohdat ovat siinä määrin yleisiä, että ne ovat kehiteltävissä mitä erilaisimpien talouspoliittisten kysymysten erittelyyn. Näkemyksemme suomalaisesta talouspolitiikasta on, että tavanomainen markkinoiden epäonnistumisen näkökulma on sen tulkitsemiseksi liian kapea. Jotta julkisen vallan taloudellista roolia ja ylipäänsä talouden ja politiikan välistä

---

1 Ns. »incentive compatibility» -kirjallisuus itse asiassa väittää, että mikrotaloustieteen perinteisen ajattelutavan vastaisesti tehokkuutta ja tulonjakoa ei voida erottaa toisistaan, koska kaikilla käytännössä mahdollisilla tulojen uudelleenjakotoimilla on yleensä myös insenttiivivaikutuksia. Vrt. Peter J. Hammond: »Theoretical progress in public economics: A provocative statement», *Oxford Economic Papers* 42, No. 1 (1990), s.6–33.

suhdetta voitaisiin jäsenellä mielekkäästi Suomen tapauksessa, on otettava huomioon:

- a) markkinoiden luominen ja kapitalismin läpimurto,
- b) markkinoiden riittämättömyys taloudellisen kasvun ylläpitämisessä.

## Valtio ja kapitalismin läpimurto

Transaktiokustannukset muodostavat neoklassisessa kansantaloustieteessä perustelun julkisen sektorin toiminnalle markkinainstituution kehittäjänä ja ylläpitäjänä. Markkinavaihto perustuu sopimuksiin, joiden valvonta vaatii kustannuksia. Tehokkaan sopimusten valvonnan puuttuessa, tai sen ollessa kallista, etenkin pitkäaikaisia sitoumuksia vaativien taloudellisten toimintojen, kuten investointien, kustannukset kasvavat. Esimerkiksi yritysrakennetta on selitetty tästä näkökulmasta. Byrokraattisesti johdetut yritykset kasvavat ja syrjäyttävät markkinaehtoista toimintaa. Mutta myös julkisen vallan säätämät ja valvomat lait voivat alentaa näitä transaktiokustannuksia ja edesauttaa siten markkinoiden kehittymistä. Transaktiokustannusten merkitystä ja julkisen sektorin roolia tästä näkökulmasta on käsitelty laajasti mm. viimeaikaisessa Oliver Williamsonin nimeen liitettyssä organisaatioteoreettisessa tutkimussuuntauksessa<sup>1</sup>.

Vielä vanhempi ja laajempi tausta valtion näkyvällä roolilla markkinoiden kehittämisessä on niissä lukuisissa taloushistoriallisissa tutkimuksissa, joissa on käsitelty kapitalismin läpimurtoa historiallisena prosessina. Marxilainen analyysi korosti jo vanhastaan kapitalistisen valtion ja pääoman yhteenkietoutumista. Valtion näkyvä rooli markkinatalouden kehittäjänä on tullut voimakkaasti esille myös niissä mo-

---

<sup>1</sup> Tuore ja kattava yleisesitys tästä uudesta yritysorganisaation teoriasta löytyy kat-  
sauksesta Bengt Holmström — Jean Tirole, *Theories of the firm*, teoksessa Schma-  
lensee ja Willig (toim.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. I, Amsterdam,  
North Holland, 1990.



nissa kehitysteoreettisissa tulkinnoissa, joissa on haettu selitystä esimerkiksi Japanin ja Etelä-Korean taloudelliselle nousulle<sup>1</sup>. Taloushistoriallisessa tutkimuksessa on yleisemmin tultu siihen tulokseen, että — kansantaloustieteilijöille ehkä tyypillinen — mielikuva kapitalismin spontaanista läpimurrosta, itseorganisoitumisesta, ei yleensä pidä paikkaansa. Klassinen lähde näiltä osin on Karl Polanyin teos *The Great Transformation* (Polanyi, 1957), joka ilmestyi toisen maailmansodan aikana. Siinä hän piti työvoimaa, maata ja rahaa kohteina, joiden käytön koordinointiin markkinat eivät kykene. Valtio on usein näytellyt näkyvää osaa vanhojen feodaalisten instituutioiden ja yhteiskuntarakenteiden murtamisessa ja kapitalismin kehittymisen edellytysten luomisessa, kuten Barry Supple kirjoittaa:

»Valtio edesauttoi kapitalististen talouksien teollista kasvua etupäässä muokkaamalla yhteiskunnan instituutioita — olennaista oli se, että valtio kykeni luomaan markkina-kapitalismin asetelmat.»<sup>2</sup>

Usein on esitetty käsitys, että ensimmäiseksi kapitalismiin siirtyneessä Isossa-Britanniassa valtion kättilön rooli oli vähäinen<sup>3</sup>. Mitä myöhemmin teollistuneesta maasta oli kysymys, sitä näkyvämpi valtion rooli kapitalismiin siirtymisessä oli. Tämän tulkinnan kanonisoivat mm. taloushistorioitsija Alexander Gerschenkron<sup>4</sup>. Hänen analyysinsä itse asiassa ennakoivat kansantaloustieteessä sittemmin yleistynyttä ns. »catching up» -hypoteesia kasvuerojen selittäjänä. Tämän hypoteesin mukaan tuotannon kasvu on teollisuumaista puheen

---

1 Tuoreita esimerkkejä näistä tulkinnoista ovat Journal of Economic Perspectives -lehden symposium (1990) sekä Robert Waden (1991) tutkimus Kaakkois-Aasian talousihmeistä.

2 Barry Supple: »The State and the Industrial Revolution 1700–1914. Teoksessa Fontana Economic History of Europe, osa 3, toimittanut Carlo M. Cipolla, Harvester Press / Barnes & Noble 1976.

3 Tämänkin väitteen ovat monet kiistäneet — ks. vaikka Eric Hobsbawm, *The Age of Capital*, Abacus 1977; David Coombes: *Representative Government and Economic Power*, Heineman, Lontoo, 1982, s. 13.

4 Ks. esim. *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Ma. 1966.

ollen sitä nopeampaa, mitä alhaisempi on tuotannon taso. Perässä tulijat siis kurovat kiinni edellä kulkevien etumatkaa. Gerschenkron on käyttänyt Venäjää esimerkkinä takapajuisimmasta teollistujasta, jossa

»takapajuisuuden kaikki osatekijät ilmenivät niin selvästi, että omaksuttiin muista maista poikkeavia teollistamisen keinoja.» (mt. s. 16)

Näiden teholläkkeiden tarkoituksena oli korvata pidemmälle ehtineiden maiden luontaiset edut. Niiden tarjoajana puolestaan valtion rooli oli kaikkein näkyvin. Kehittyneen pankkilaitoksen puuttuessa se ulottui mm. rahoitukseen:

»Teollistamiseen vaadittavat pääomat oli pumpattava esiin valtion säätelykoneiston avulla, ja valtio kykenikin veropolitiikkansa avulla suuntaamaan tuloja kulutuksesta investointeihin.» (mt. s. 20)

Takapajuisuus heijastui Gerschenkronin mukaan myös ideologiaan — siihen miten kansalaiset näkivät maansa takapajuisuuden ja mahdollisuuden irrottautua siitä:

»Takapajuisuuden muurien murtaminen, ihmisten aloitteellisuuden ja mielikuvituksen käynnistäminen ja heidän tarmonsensa suuntaaminen taloudellisen kehityksen palvelemiseen edellyttävät tepsivämpiä lääkkeitä kuin vain puhetta paremmasta voimavarojen kohdentumisesta tai lupauksia halvemmasta leivästä. Ennen kaikkea tarvitaan uskoa tulevaisuuteen, luottamusta siihen, että kultaiset ajat eivät ole takana- vaan edessäpäin.» (mt. s. 24)

Näissä Gerschenkronin käsityksissä haiskahtaa voimakas funktionalismi. Tällä varauksella ja eräin myöhemmin esitettävin täsmennyksin varustettuina ne tarjoavat yhtä kaikki houkuttelevan lähtökohdan tulkita valtion roolia Suomen teollistumisessa.

Viime vuosien suomalainen talous-, sosiaali-, aate- ja oi-

keushistoriallinen tutkimus on osoittanut, että valtion rooli Suomen teollistumisessa oli erittäin näkyvä. Kuten Hannu Soikkanen<sup>1</sup> on korostanut, Suomessa on toiminut Ruotsista ja Kustaa Vaasan ajalta peräisin oleva vahva virkamiesvaltio, joka sai vielä lisävahvistusta tsaarinvallan perinteestä. Valtio loi 1800-luvulla infrastruktuuria ja yhtenäisiä markkinoita uskonnollisesti ja kansallisesti — joskaan ei kielellisesti — homogeenisessa ympäristössä. Byrokratia ei toiminut kehitystä jarruttavasti, vaan usein juuri valistunut virkamieskunta joutui kasvattamaan ja modernisoimaan vastahakoista kansaa. Jukka Kekkonen (1987) analysoi, miten lainsäädäntöä muutettiin nousevaa teollisuutta suosivaan suuntaan taloudellisen liberalismiin läpimurron aikaan 1800-luvun puolivälin jälkeen. Antti Kuusterä (1989) on puolestaan tutkinut valtion lainanantoa ja muuta sijoitustoimintaa teollistumisen ja talouskehityksen edistäjänä. Myös aikalaiset tiedostivat tämän Suomen erityispiirteen ja perustelivat sitä juuri Suomen jälkeenjääneisyydellä ja tarpeella murtaa tästä aiheutuvat kehityksen esteet. Tätä näkökohtaa korostivat esimerkiksi monet kansantaloustieteen historiallisen koulukunnan suomalaiset edustajat. Toisaalta suhteellisen kehittynyt keskusbyrokratia ja sen autonomian aikana korostunut rooli ja auktoriteetti edesauttoivat valtion näkyvää interventiota. Jorma Kalela on tiivistänyt tämän liberalismiin läpimurtovaiheen Suomessa — »maassa joka oli pelkkää politiikkaa ja valtiota»:

»Taloudellisen ja valtiollisen kehityksen eriaikaisuus tuotti niiden välille jännitteen, joka luonnehti suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa aina 1960-luvulle saakka... Talouden merkantilistinen säätely purettiin ja maassa toteutettiin keskeiset taloudellisen liberalismiin mukaiset uudistukset — jo ennen kuin taloudelliset tekijät olivat tehneet muutoksen välttämättömäksi. Markkinavoimien vapaalle kehitykselle luotiin toisin sanoen edellytykset tilanteessa, jolloin markkinavoimista ei Suomessa oikeastaan vielä voitu puhua.» (Kalela, 1989, s. 23–24).

---

1 Keskustelussa.

Valtion näkyvä taloudellinen rooli Suomen teollistumisen alkuvaiheissa on siis ilmeinen. Tämän kirjan aikaperspektiivi muistaen on kuitenkin kysyttävä, onko erityispiirre säilynyt myöhemminkin vai onko se siirtynyt kansantalouden kehittymisen myötä historiaan. Meidän käsityksemme mukaan se on suurelta osin säilynyt, ja valtion rooli akkumulaatio-prosessissa muodostuu myöhemmin hahmoteltavassa suomalaisen talouspolitiikan mallissa keskeiseksi. Tämän piirteen pysyvyyttä voi perustella useallakin eri tavalla:

Ensiksikin ajatusmuodoissa ja yhteiskunnallisissa käytännöissä on oma kitkansa, jonka takia niiden vaikutus voi tuntua vielä pitkään alkuperäisten edellytysten poistuttuakin. Jo Gerschenkron viittaa tähän mahdollisuuteen:

»Mutta teollistumisen prosessi on myös takapajuisuuden vähenemisen kehä. Sen kuluessa sellaiset tekijät, joita ehkä virheellisestikin pidettiin teollisen kehityksen syinä, alkavatkin näyttäytyä teollistamisen seurauksina. Teollistamisen historian tutkimuksessa on erityisen kiehtovaa selvittää sitä, missä määrin alun perin teollistamisen tarpeisiin kehitetyt ei-markkinaehtoiset toimenpiteet alkavat elää omaa elämäänsä sen jälkeen kun ne ovat täyttäneet tehtävänsä — häviävätkö ne vanhentuneina vai säilyvätkö ne kehitykseen vaikuttavina tekijöinä senkin jälkeen, kun niille ei enää ole välitöntä tarvetta.» (mt., s. 124)

Tähän kitkan mahdollisuuteen on toisena perusteluna syytä lisätä se, että siltä osin kuin funktionalistisesti tulkittu »catching up» -tarve on johtanut valtion näkyvään taloudelliseen rooliin, tämä »tarve» on säilynyt näihin aikoihin saakka. Suomen taloudellinen kehitys on kaiken aikaa kulkenut läheisimpien läntisten kilpailijoiden jäljessä. Valtiovalta on katsonut tämän jälkeensä jääneisyyden edellyttävän jatkuvasti suuria investointeja, joiden edistämisessä se sitten on itse näkyvästi toiminut.

Takapajuisuuden nationalismiin yhdistyneessä ideologiassa ja sitä sivuavassa valtion roolissa ei ole kysymys vain tulevaa kulta-aikaa koskevan optimistisen vision ylläpitämi-

sestä. Valtio ojentaa porkkanan sijasta myös keppiä: se turvaa tulevaisuutta koskevan taloudellisen laskelmoinnin ja riskinottohalukkuuden edellyttämän uskottavan sitoumuksen yhteiskunta- ja omistussuhteista. Tämä on ollut erittäin keskeistä juuri Suomen kaltaisessa kapitalismin rajavyöhykemaassa, jossa itse järjestelmä on ollut nuori ja legitimitteitään kiistanalainen ja jossa se on lisäksi ollut alttiina ulkopuolisille uhille. Suomessa on ollut voimakas pyrkimys yhteiskunnan integraatioon, ja sen taustalla on ollut pelko, että Venäjältä ja sitten Neuvostoliitosta käsin isketään kiilaa yhteiskuntaan. Tämä uskottavuuden näkökulma johtaa meidät korostamaan kasvu- eli akkumulaatioedellytyksiä juuri Suomen talouspolitiikan mallin kannalta keskeisenä näkökulmana markkinoiden riittämättömyyteen.

### **Markkinoiden riittämättömyys ja talouskasvu: akkumulaatio edellyttää politiikan interventiota**

Investointeihin pitkävaikutteisena taloudellisena toimintana liittyy erityispiirteitä, joiden takia markkinat ovat niiden koordinoinnissa puutteellisia. Mitä keskeisemmässä asemassa investoinnit ovat, sitä suurempaa painetta esiintyy julkisen vallan ja politiikan interventioon markkinoiden korvaajana. Tämän taustalla on puolestaan markkinoiden riittämättömyys pysyvänä, ei vain kapitalismin läpimurtoon rajoittuvana syynä julkisen vallan interventiolle. Viimeaikainen kansantaloustieteellinen tutkimus tarjoaakin juuri tästä näkökulmasta vahvoja perusteluja muiden yhteiskuntatieteilijöiden pitkään esittämille havainnoille.

Perustellessaan markkinoiden tehokkuuden neoklassinen kansantaloustiede olettaa täydellisten, myös kaikkia mahdollisia tulevaisuuden tiloja koskevien markkinoiden olemassaolon ja niiden tarjoaman mahdollisuuden kustannuksettomaan vaihtoon. Mutta usein esimerkiksi transaktiokustannukset ja epävarmuus ovat niin suuria että markkinoita ei yksinkertaisesti synny. Pitkälle tulevaisuuteen vaikutuksen

sa ulottavat taloudelliset ratkaisut ovat tyypillisesti tällaisia. Yritys, joka sitoo itsensä pitkävaikutteiseen, käyttötarkoituksestaan suhteellisen kapeaan ja peruuttamattomaan investointihankkeeseen, ottaa sen riskin, että investoinnin epäonnistuesssa sen koko olemassaolo joutuu vaakalaudalle tai siten muut osapuolet käyttävät tulevaisuudessa yrityksen sidottua asemaa muutoin hyväkseen ja kanavoivat investointien tuoton itselleen. Tällaisten ulkoisvaikutusten takia investoinnit uhkaavat jäädä taloudellisen tehokkuuden kriteerein liian alhaisiksi.

Kun sitovia markkinasopimuksia ei voida tehdä, yrityksillä on lisäksi täysi syy pyrkiä turvaamaan asemansa muulla tavoin. Tällaisten ongelmien esiintyminen tuo julkisen vallan ja politiikan mukaan uudesta näkökulmasta. Peruuttamattomien investointien merkitys välittyy osittain yritysra-kenteeseen — esimerkiksi vertikaalisen integraation korostumisena: yritys pyrkii osallistumaan myös raaka-aineittensa tuottamiseen ja se voi osallistua tuotteensa markkinointiin ja jatkojalostukseen. Mutta tällainen suojautuminen jättää yrityksen vielä alttiiksi riskille, joka liittyy siihen, että yritys tarvitsee hankkeensa hyödyntämiseen tulevaisuudessa palkattua työvoimaa. Oma kysymyksensä lisäksi on, miten pitkävaikutteisten investointien yhteydessä esiintyvät ulkoisvaikutukset vaikuttavat säästämisen ja investointien koordinoinnin tehokkuuteen. Julkinen valta voi tarjota yrityksille jonkinlaista *vakuutusta* riskipitoisille ja suurille investoinneille.

Mutta kaikkien tulevaisuuden vaihtoa koskevien markkinoiden puute ei ole ainoa syy sille, että markkinatalous ei tuota riittävää kasvua. Toinen, empiirisesti kouriintuntuvampi syy voi olla siinä, että Suomen kaltaisissa pienissä voimakkaan korporatistisissa talouksissa kaikki osapuolet ovat *organisointuneet*, mikä johtaa siihen, että talouden »kasvukysymys» — eli säästämis- ja investointipäätökset — on strategisesti sidoksissa talouden »jakokysymykseen», voittojen ja palkkojen väliseen tulonjakoon. Muodollisesti kasvu ja tulonjako ovat tietysti aina sidoksissa toisiinsa. Mutta korporatiivisessa, organisointuneessa taloudessa etupiirit näkevät



**suoraan** säästö-, investointi- ja edunvalvontapäätöstensä makrotaloudelliset seuraukset kuten koron ja kannattavuuden muutokset. Täydellisen kilpailun maailmassa yksittäinen yritys ja kuluttaja sitävastoin on atomin kokoinen ja ottaa talouden yleiset parametrit, palkkatason, kannattavuuden ja korkotason annettuna.

Näitä ongelmia voi lähestyä parin viimeaikaisessa kansantaloudellisessa kirjallisuudessa käsitellyn tapauksen näkökulmasta. Toinen näistä liittyy desentralisoitujen säästämisen ja investointipäätösten yhteydessä esiintyvään isolaatioparadoksiin, jonka 1960-luvulla esitti Amartya Sen<sup>1</sup>. Hänen »eristäytymisparadoksissaan» yksilön säästämisen aikaansaama tuleva hyvinvoinnin lisäys ei jakaudu vain hänen itsensä ja perillistensä kesken vaan koituu koko yhteiskunnan hyväksi. Tämä ajatus on monella tapaa realistinen, koska esimerkiksi teknisen osaamisen eli henkisen investoinnin tuotto on riippuvaista muiden agenttien — niin yritysten kuin yksityisten taloudenpitäjienkin — teknisestä osaamisesta ja koulutustasosta. Tästä syntyy »vapaamatkustajan ongelma». Kun yksi kotitalous päättää eristetysti omasta säästämisestään, se voi olettaa pääsevänsä hyötymään muiden säästämisestä ja kuluttaa itse enemmän sekä lisätä näin omaa välitöntä hyvinvointiaan. Kun kaikki käyttäytyvät samalla tavalla, muodostuu haitallinen ulkoisvaikutus, jonka vuoksi säästäminen jää koko yhteiskunnan kannalta tehokkuutta vähentävän pieneksi: kaikki hyötyisivät, jos vain saataisiin aikaan sopimus jokaista koskevasta säästämisen lisäämisestä. Tämä herättää kysymyksen siitä, voiko julkinen valta pyrkiä tämän haitallisen ulkoisvaikutuksen korjaamiseen verottamalla kansalaisia ja säästämällä näin kertyneet varat.

Amartya Senin osoittama tehottomuus on seurausta päätöksenteon hajauttamisesta. Kelvin Lancaster osoitti puolestaan klassisessa artikkelissaan »The dynamic inefficiency of capitalism»<sup>2</sup>, kapitalismin tehottomuuden, joka palautuu

---

1 Ks. artikkeleita: Sen: »On optimising the rate of saving», *Economic Journal*, 71 (1961), s. 479–496, sekä »Isolation, assurance and the social rate of return», *Quarterly Journal of Economics*, 81 (1967), s. 112–124.

2 *Journal of Political Economy* 81 (1973), s. 1092–1109.



kollektiiveina toimivien työläisten ja kapitalistien väliseen tulonjako- ja tulonkäyttökonfliktiin. Tässä asetelmassa järjestäytyneet työntekijät voivat määrätä palkkojen kansantulo-osuuden, kapitalistit puolestaan kansantalouden investointiasteen. Osapuolten välisen yhteistyön poissulkevan tasapainon ongelmana on, että kummallakaan ei ole takeita siitä, että toinen osapuoli noudattaa tehtyä sopimusta vastaisuudessa. Työläiset pelkäävät kapitalistien investoivan sovitun vähemmän ja kuluttavan enemmän sen jälkeen kun palkoista on sovittu. Vastaavasti kapitalistit ovat varuillaan sen suhteen, että työläiset korottavatkin palkkansa ja kuluksensa yli sovitun sen jälkeen kun he itse ovat investoineet sovitun summan. Seurauksena tästä sitovien sopimusten puuttumisesta on, että kansantalous investoi vähemmän ja kuluttaa enemmän kuin tehokkuus edellyttäisi<sup>1</sup>.

On myös otettava huomioon se nk. Cambridgen kasvuteorian korostama näkökulma, että pääoma on pitkällä ajalla tuotettu tuotannontekijä, jonka tarjonta joustaa pääoman tuoton ja kannattavuuden suhteen<sup>2</sup>. Työvoiman kasvu taas määräytyy paljolti ei-taloudellisista tekijöistä. Työtä hakevien määrä suhteessa tarjolla oleviin työtilaisuuksiin vaikuttaa puolestaan työn ja pääoman neuvotteluvoimaan ja säätelee siten kapitalistien etulyöntiaseman voimakkuutta. Suuri työttömien vara-armeija vahvistaa kapitalistien asemaa kansantulon jakautumisessa.

Näillä teoreettisten tarkastelujen osoittamilla vaikeuksilla on vastineensa niissä järjestelyissä, joiden varassa pääoman akkumulaatio todellisuudessa tapahtuu. Kaikkein »markkinahenkisimmäkään» kansantaloudet eivät ole nojanneet pelkästään markkinoihin, kun on ollut kyse säästämisestä, investoinneista ja kansantalouden vastaisesta pääomavaran-

---

1 Mallia on sittemmin sovellettu työmarkkinoille, palkkojen ja investointien analyysiin, joiden osalta on helppoa osoittaa samanlainen tehon lopputulema: yritykset eivät investoi niin paljon kuin mikä olisi kaikkien kannalta järkevää, koska työntekijät voivat, sitten kun koneet on paikalleen asennettu, ulosmitata itselleen niistä koituvan koron. Ks. Grout (1984), van der Ploeg (1987), Vartiainen (1992b).

2 Tämähän on Piero Sraffan ja ns. Cambridgen kasvuteorian keskeisiä lähtökohtia, jolla Sraffa ja Joan Robinson halusivat erottautua »porvarillisesta» ajatuksesta, jonka mukaan pääomatavaroilla on luonnollinen hintansa.

nosta. Tämä näyttää erityisesti pätevän moniin nopean kasvun vaiheisiin monissa maissa — ajatellaanpa vain sellaisia talouksia kuin Japani, Etelä-Korea, Itävalta ja Suomi, joissa kaikissa on toisen maailmansodan jälkeen ylläpidetty varsin nopeaa kasvua sellaisilla menetelmillä, joita ei voi luonnehtia kovinkaan markkinahenkisiksi<sup>1</sup>.

## **Länsimainen poliittinen järjestelmä ja kasautumistarpeet**

Markkinoiden korvaaminen ja täydentäminen ilmenee monella eri tavalla. Akkumulaatiojärjestelmät ovat olleet juuri se alue, jolla politiikan ja talouden limittyminen on vanhastaan tapahtunut. Kapitalismin alkuaajoista saakka politiikan interventiota — suostuttelua, uhkailua, lainsäädäntöä, väkivaltaa, siis keppiä ja porkkanaa eri muodoissa — on käytetty esimerkiksi akkumulaation turvaavan tulonjaon ylläpitämiseksi.

Kapitalismin taloudenpidossa politiikka on ollut ristiriitaisten paineitten kohteena. Palkansaajat, joista pian tuli äänestäjien valtaosa, vaativat jokapäiväisen toimeentulon parantamista, helpottuvia työoloja ja sosiaaliturvaa. Tämä taas uhkasi akkumulaatioedellytyksiä, joita koskevaan huoleen yritysmaailma puolestaan vetosi pyrkiessään ajamaan etujaan politiikan välityksellä.

Kapitalistissa demokratioissa nämä ristiriidat ovat vanhastaan purkautuneet talouspolitiikan ja politiikan muiden lohkojen vastakkaisuutena. Talouspolitiikka pysytteli paljolti muun politiikan ulottumattomissa. Tämä näkyi pyrkimyksenä rajoittaa talouspolitiikasta päättävien piiriä ja tehdä siitä salattu, erityistä asiantuntemusta vaativa alue. Kun muu politiikka välittyi sille lähinnä välittömänä oman edun vaatimuksina, tälle alalle vihkiytyneet katsoivat ajavansa

---

<sup>1</sup> Tuore ja kiinnostava tutkielma Kaakkois-Aasian talousihmeiden interventionistisesta kasvupolitiikasta on Wade (1991).

pitkäjännitteisesti kokonaisuuden etua — miten hämärästi määritelty se sitten olikaan. Selvimmän ilmauksen tämä talouspolitiikan epäpolitisoituminen sai yleensä keskuspankin autonomisessa asemassa. Mutta myös valtiovarainministeriön asema vakiintui useimmissa maissa jo varhain keskeiseksi — klassisena esimerkkinä Ison-Britannian Treasury.

Akkumulaatioedellysten turvaamistarve politiikan keinoin näkyy myös sinä kapitalististen demokratioiden politiikan piirteenä, jonka muut yhteiskuntatieteilijät ovat vanhaan panneet merkille. Talouspolitiikasta päätettäessä yritysmaailma on näet ollut rakenteellisesti vahvassa asemassa. Esimerkiksi amerikkalainen politologi Charles E. Lindblom korostaa tätä kapitalistisen demokratian rakenteellista piirrettä teoksessaan *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*<sup>1</sup>:

»Koska markkinatalouden yleinen toimivuus on liike-  
miesten käsissä, riippuvat myös työpaikat, hinnat, tuotanto, kasvu, elintaso ja ylipäänsä taloudellinen turvallisuus ratkaisevasti elinkeinoelämän toimista. Niinpä julkisen vallan virkamiehet eivät voi suhtautua välinpitämättömästi siihen, miten hyvin elinkeinoelämä täyttää tehtävänsä ... Jokainen markkinatalousmaassa toimiva hallitus joutuu ottamaan vastuun siitä, että yritystoiminnan kannattavuus on riittävän hyvä kasvun ja työllisyyden takaamiseksi ... Virkamiesten silmissä yritysjohtajat eivät näyttyä erityisintressien ajajina muiden etujärjestöjohtajien tapaan. He näyttäytyvät yhteiskunnan yleisten ja välttämättömien toimintojen hoitajina, toimihenkilöinä.» (mt., s. 172–5)

Keith Middlemas sivuaa samoja rakenteellisia ehtoja luonnehtiessaan maailmansotien välistä Isoa-Britanniaa teoksessaan *Politics In Industrial Society*:

---

1 New York, Basic Books, 1977.

»Tällaisessa järjestelmässä vallitsee elinkeinoelämän suuntainen puolto. Valtion viranomaiset sitoutuvat viime kädessä edistämään kansallisesta edusta vallitsevaa konsensusta, ja tämän sisäpiirin ulkopuolelle jäävien eturyhmien valta on vähäinen ... Valtio kietoutuu mukaan markkinatalouden toimintoihin ja omaksuu eräänlaisen liikkeenjohtajan roolin<sup>1</sup>.»

Tähän intressiedustuksen rakenteelliseen epätasapainoon liittyy myös toinen piirre. Ajaessaan etujaan yrityksillä on tyypillisesti käytettävissään lukuisia diskreetteja yhteyksiä talouspolitiikan päättäjiin, poliitikkoihin ja byrokraatteihin. Nämä kanavat koostuvat jatkuvasta luottamuksellisesta ja kummankin osapuolen luonnollisena pitämästä informaation vaihdosta. Edunvalvonta ei itse asiassa näytäkään olevan niissä keskeistä. Tämä vain ilmentää sitä, että yritysmaailma ja valtiovalta ovat saman taloudellis-poliittisen vallankäyttöinstituution sisäpuolisia jäseniä. Palkansaajat ovat puolestaan siihen nähden ulkopuolisia. Heillä ei useinkaan ole muuta keinoa kuin yrittää painostaa sitä ulkopuolelta, avoimen poliittisesti, näkyvänä kollektiivisena painostusjärjestönä. Jotta sen esittämät vaatimukset saisivat huomiota osakseen, ne on nostettava näkyvästi esiin ja niitä on mieluusti myös kärjistettävä. Näin palkansaajia edustavat järjestöt joutuvat helposti veneenheiluttajan rooliin. Yritysten ja valtiovallan välisissä suhteissa taas näkyvä konflikti on poikkeuksellista, mutta esiin purkautuessaan se on syvä:

»Elinkeinoelämän ja valtiovallan ristiriidat ovat voimakkaita nimenomaan siksi — ei siitä huolimatta —, että ne jakavat keskenään talouspoliittisen vallankäytön.»  
(Lindblom, mt., s. 176)

Tämä kuvaus liittyy kiinteimmin kapitalismin alkuvaiheisiin. Vaikka akkumulaatioedellytysten turvaaminen markki-

---

1 Lainaus teokseen David Held ym. (toim), *States and Societies*, New York: New York University Press, 1983, sisältyvästä otteesta »Corporate Bias», s. 333-4.

noita korvaamalla ja täydentämällä onkin pysynyt yhtenä talouspolitiikan perusehtona, sen toteuttamistapa on muuttunut kapitalismin kehityksen myötä. Lisäksi se vaihtelee maasta toiseen. Onkin paikallaan luonnehtia seuraavaksi hieman tarkemmin, miten akkumulaatiota korostava näkökulmamme markkinoiden epäonnistumiseen täsmentyy Suomen tapauksessa.

### 3 | Suomi ja kasaantumisen haaste

Pienen, ulkomaankaupasta riippuvaisen maan avoimen sektorin rakenne, sen reaaliset kilpailuedellytykset ja sen alttius erityyppisille kansainvälisen talouden häiriöille, on ratkaisevassa asemassa talouspolitiikan asialistan ja pelivaran määrääjänä. Tällaisissa maissa, joista Suomi on hyvä esimerkki, taloudellinen kasvu ja rakennemuutos samoin kuin suhdannekierto ovat lisäksi olleet suuressa määrin vientijohteisia. Suhdanne- ja kasvuimpulssit ovat olleet tyyppillisesti peräisin viennistä kansantalouden sisäisten reaktioiden ja riippuvuuksien välittäessä ja kerratessa niiden vaikutuksia.

Viennin merkitystä korostaa vielä pari sen rakenteeseen Suomen tapauksessa liittyvää erityisseikkaa. Suomen vienti on näet pysytellyt viime aikoihin saakka rakenteeltaan hyvin yksipuolisena. Tämän takia koko talouden kasvu ja suhdanne ovat olleet pitkälti sidoksissa harvoin viennin avainaloihin, lähinnä metsäteollisuuteen ja eräisiin siihen läheisesti kytkeytyneisiin metalliteollisuuden aloihin. Nämä toimialat ovat puolestaan olleet tyyppillisesti vientiorientoituneita. Valtaosa niiden tuotannosta on suuntautunut vientiin. Metalliteollisuuden tapauksessa myös kotimainen kysyntä on ollut kiinteästi sidoksissa metsäteollisuuden vientinäykmiin. Kotimaisen kysynnän merkitys on ollut näillä viennin avainaloilla suhteellisen pieni. Viennin avainalat ovat olleet myös hyvin keskittyneitä yritysraakenteeltaan ja harvalukuisen yritysjoukko on vastannut valtaosasta niiden vientiä. Suomessa ja Ruotsissa kymmenen suurinta vientiyritystä tuottavat perinteisesti yli 40 prosenttia viennin arvosta.

Viennin avainalat järjestäytyivät lisäksi jo varhain etujärjestöiksi, jotka kykenivät, paitsi kollektiiviseen edunvalvontaan suhteessa valtiovaltaan ja työntekijöihin, myös vientimarkkinoilla tapahtuvaan yhteistoimintaan.

Vientijohteinen talous on rakenteellisilta lähtökohdiltaan otollinen kustannusten ja kilpailukyvyn korostamiseen talouspolitiikan instrumenttina kotimaisen kysynnän sijasta. Yksipuolinen ja suhteellisen epävakaa vienti on myös ollut omiaan korostamaan ulkoista tasapainoa talouspolitiikan rajoituksena. Ulkoisen tasapainon häiriöalttiutta on vielä lisännyt se, että tuonti on painottunut raaka-aineisiin, tuotantotarvikkeisiin ja investointitavaroihin ja tämän takia sen lyhyen ajan tulojousto, tuonnin vaihteluherkkyys suhteessa kansantulon heilahteluihin, on ollut suhteellisen korkea.

Ulkomaankaupasta riippuvainen, suhteellisen keskittynyt ja edunvalvonnaltaan hyvin järjestäytynyt vientisektori on toisaalta tarjonnut Suomelle jo varhain — paljon aiemmin kuin esimerkiksi työntekijäpuolen järjestäytymisen osalta — yhden korporatistisen sovittelu- ja neuvottelumenettelyn peruskiven. Kuten jatkossa tullaan tarkemmin huomaamaan, tämä teollisuuden avainalojen suuri vientiriippuvuus, sen kiinnostuksen kohdistuminen kotimaisiin kustannuksiin kotimaisen kysynnän sijasta ja vientisektorin intressien tehokas organisoituminen ovat olleet omiaan tekemään Suomen talouspolitiikasta tavoitteiltaan ja keinoiltaan toisaalta hyvin paljon erilaisen kuin keynesiläisen talouspolitiikan peruskonseptio edellyttää. Toisaalta se on antanut oman erityissävynsä myös korporatistimin suomalaiselle versiolle.

Mutta kiinnostus kotimaiseen kustannustasoon ei vielä sotien välisenä aikana ollut suurta. Toisena talouden rakennetekijänä vientiriippuvuuden ohella korostammekin siihen osittain liittyvää talouden kehitystasetta. Tulkitsemme suomalaisen talouspolitiikan perinteisen mallin »uuden», voimakkaan rakennemuutoksen alaisen kansantalouden kasvuhakuiseksi, investointeja korostavan talouspolitiikan malliksi. Tärkeä »nuoren» kapitalismin piirre tulkinnassamme on myös työvoiman liikatarjonta normaalitilana, joka perustuu



alkutuotannon muodostamaan työvoimareserviin ja pääoman niukkuuteen. Työvoiman tarjonta modernille, kasvavalle sektorille, siis teollisuudelle ja palveluille, on ollut joustavaa. Työtilaisuuksien lisääntyminen on houkutellut uutta työvoimaa, vaikka reaali-palkka olisi pysynyt muuttumattomanakin. Pääomasta on sen sijaan ollut pulaa: avoimella sektorilla on ollut kannattavia investointihankkeita ja säästämisen niukkuus on ollut vallitseva piirre.

Suomen kansantaloudesta löytyy erityisiä »pakkosäästämisen» mekanismeja. Julkista taloutta on Suomessa leimannut pyrkimys lainanoton välttämiseen ja ylijäämäisyyteen. Tätä on osaltaan ollut takaamassa Suomen Pankin keskeinen asema ja valtion lainanottomahdollisuuksien kehittymättömyys. Valtiontalous on ollut itse asiassa luotonsäännöstelyn alainen: valtion ei ole ollut aina mahdollista saada luottoa, vaikka se olisi ollut valmis maksamaan käypää tasoa korkeampaakin korkoa. Tämän takia juoksevia menoja on jouduttu supistamaan erityisesti laskusuhdanteissa. Tällainen institutionalisoitu valtiontalouden pakkosäästämismekanismi, joka tuon tuostakin johti poliittisesti kipeisiin menojen leikkauksiin, on säilynyt Suomessa viime aikoihin saakka. Yhdeksi selitykseksi tähän on tarjolla talouspolitiikan keskeisten vaikuttajatahojen, ennen kaikkea virkamiehistö, keskuspankin ja elinkeinoelämän, vähäinen luottamus siihen, että avoimeen poliittiseen harkintavaltaan perustuva päätöksentekoprosessi johtaisi yhtä kurinalaiseen julkisen sektorin kasvun hillitsemiseen.

Tämän suomalaisen talouspoliittisen kulttuurin piirteen voikin tulkita institutionaaliseksi sitoumuksiksi, jolla politiikan intervention mahdollisuuksia on rajoitettu, koska politiikan »tahdonlujuuteen» ei ole luotettu. Rationaalisen valinnan kirjallisuudessa on esitetty lukuisia esimerkkejä siitä, kuinka oman valintajoukon rajoittaminen etukäteen voi olla rationaalista jos tulevaisuuden tahdonheikkous on ongelma. Suomen talouspolitiikassa tämä sama piirre tulee esille myös Suomen Pankin autonomian yhteydessä ja etenkin sen torjuvassa suhtautumisessa avoimen poliittisen tuen hankintaan niissä tilanteissa, joissa keskuspankki on joutu-

nut konfliktiin liikepankkien kanssa. Hyvä esimerkki tällaisesta konfliktista on 1950-luvulla käyty, Suomen Pankin tappioon päättynyt kiista pankkien kassavarantotalletuksista<sup>1</sup>.

Myös Suomen talouspolitiikalle ominainen, korostetun moralistinen retoriikka palvelee samaa taloudellisesti järkeviksi katsottujen ratkaisujen ja poliittiselle demokratialle tyypillisenä pidetyn repivän edunvalvonnan välistä jyrkkää rajanvetoa. Historioitsija Juha Siltala<sup>2</sup> on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomen, Japanin ja Etelä-Korean kaltaisissa maissa, joissa talouden sekä yhteiskunnan rakennemuutos ja modernisoituminen — siirtyminen arkaaisesta moderniin kulttuuriin — ovat olleet nopeita, yhteiskunnan »ulkoisen» ja yksilön »sisäisen» järjestyksenpidon välillä vallitsee jonkinlainen yhteys: poikkeamat kansakunnan linjalta leimataan yksilöpsykologisin käsittein tahdonlujisuuden puutteeksi. Tätä voi verrata perisuomalaiseen puheeseen »maltin» puuttumisesta talous- ja tulopolitiikassa.

Tällainen talouspolitiikan retoriikan erittely on mielenkiintoista ja valaisevaa. On kuitenkin huomattava, että retoriikka ei määrää talouspolitiikan sisältöä: samoin retorisin keinoin voidaan itse asiassa perustella hyvin erilaisia toimenpiteitä. Esimerkiksi keynesiläisyyttä olisi voitu hyvin vakuuttavain perusteluin tarjota sellaiseksi kansakunnan pelastusohjelmaksi, jollaisina kriisiaikojen hevoskuurit Suomessa usein esitettiin.

Toinen varaus koskee sitä, että talouspolitiikan suomalainen malli on muuttunut retoriikasta riippumatta. Erityisesti on syytä panna merkille myöhemmin tarkemmin puheeksi tuleva kattavampaan ja entistä tasapuolisempaan korporatistiseen etujen yhteensovittamisen järjestelmään siirtyminen 1980-luvulle tultaessa. Sen myötä intressiristiriitojen sovittelun tapa on muuttunut ja ammattiyhdistysliikkeen edustama palkansaajien näkökulma on saanut enemmän painoa. Mutta suomalaisella korporatismilla on silti säilynyt oma,

---

1 Käsittelemme sitä jaksossa III.3.

2 Keskustelussa; ks. myös Siltala (1989).

mielenkiintoinen erityislaatunsa.

Niukan säästämisen ja runsaan työvoiman tilanne on Suomen tapauksessa korostanut erityisellä tavalla sitä pääoman vahvaa asemaa, jota edellä kuvattiin talouspolitiikan yleiseksi asetelmaksi kapitalismissa. Suomi oli vielä sodan jälkeen sellaisessa tilanteessa, jota olisi houkuttelevaa kuvata esimerkiksi Arthur Lewisin esittämän klassisen kasvumallin muunnoksella. Taloudessa on perinteisessä alkutuotannossa käyttämättömiä tai puutteellisesti hyödynnettyjä voimavaroja, mikä tekee mahdolliseksi alkutuotantosektorin työvoiman määrän vähentämisen työpanosta pienentämättä. Suljetun, ulkomaiselta kilpailulta suojatun sektorin hintatasossa on nimellistä jäykkyyttä: kun ulkomaiselle kilpailulle avoimen sektorin hintataso nousee esimerkiksi devalvaation vuoksi, suljetun sektorin hintataso pysyy jonkin aikaa ennallaan ja samalla voimavaroja siirtyy avoimelle sektorille. Toinen tapa tulkita klassista kasvua on olettaa, että työvoiman virtaaminen avoimelle sektorille on heikentänyt avoimen sektorin työntekijöiden neuvotteluasetelmia. Tämä on merkinnyt sitä, että jos reaali-palkkoja on devalvaation avulla laskettu, on kestänyt jonkin aikaa, ennen kuin reaali-palkat ovat nousseet devalvaatiota edeltävälle tasolle.

Monet kansantaloustieteilijät, mm. Nicholas Kaldor ja Charles Kindleberger, ovat pitäneet juuri työvoimareservien olemassaoloa kapitalististen maiden nopean kasvun perustana. Mutta tämä asetelma muuttuu teollisuuden ja palvelujen nopean kasvun myötä talouden siirtyessä kohti kypsää vaihetta. Kun alkutuotannon työvoimaresurssit ehtyvät, työn neuvotteluasema vahvistuu ja edellytykset taloudellisen kasvun ylläpitämiseksi reaali-palkkoja rajoittamalla ja valuuttaa devalvoimalla heikkenevät. On houkuttelevaa tulkita sosiaalisen »korporatismiin» ja tulopoliittisen järjestelmän vakiintuminen Suomessa juuri tästä näkökulmasta: kun modernisoituminen on tapahtunut ja työvoima hyvin organisoitunut, valuuttakurssin nimelliset muutokset eivät enää tuo kuin hyvin lyhytaikaista lohtua elinkeinotoiminnan kannattavuusongelmiin. Talouspolitiikka joutuu sopeutumaan rakenteellisten ehtojen muutoksiin. Joudutaan tekemään aitoja poliit-

tisia valintoja: turvaututaanko avoimeen konfliktiin reaali-palkkojen rajoittamiseksi vai asetetaanko tavoitteeksi sen sijaan työn ja pääoman välinen sopimus siitä, miten ylijäämä käytetään kulutukseen ja investointeihin.

## 4 | Keynesiläinen näkökulma

Keynesiläinen käsitteistö on hallinnut viime vuosikymmeninä kansantaloustieteilijöiden tapaa lähestyä talouspolitiikkaa. Useimmat ovat joko suoraan nojanneet siihen tai sitten ainakin kritisoineet sitä ja tulleet sillä tavalla osittain sen näkökulman sitomiksi. Tässä näkökulmassa kiinnittää huomiotamme kaksi seikkaa: toisaalta keynesiläinen näkemys kansantaloustieteen ja talouspolitiikan suhteesta, toisaalta keynesiläinen, usein implisiittiseksi jäävä, käsitys talouspoliittisen intervention luoneesta.

### **Keynesiläinen kansantaloustiede ja talouspolitiikka**

Kansantaloustiede toisaalta myötäilee yhteiskunnan yleisiä aatevirtauksia ja toimii niiden rationalisoijana. Toisaalta se voi uudistaa ajattelutapoja, osoittaa uusia mahdollisuuksia ja muuttaa talouspoliittista käytäntöä. Tämä kaksinainen rooli annetun käytännön rationalisoijana ja sen uudistajana perustuu siihen, että kansantaloustieteilijät toimivat aivan erityisellä tavalla tieteen ja käytännön saumakohdassa. Talouspolitiikka perustuu yhteiskuntaa ja taloutta koskeviin abstraktioihin ja indikaattorijärjestelmiin, joita juuri kansantaloustiede käsittelee. Talouspolitiikan valmistelu ja päätöksenteko siis tarvitsevat kansantaloustiedettä ja ovat suuressa määrin juuri sen rajaaman näkökulman sitomia. Toisaalta talouspolitiikkaan liittyvät niin suuret intressit ja se on niin keskeinen osa yhteiskunnallista vallankäyttöä, että kansan-

taloustiedettä uhkaa myötäilijän asema: sitä käytetään hyväksi ja palkitaan vain siltä osin, kuin se myötäilee yhteiskunnan mahtitahojen etuja.

Kun kansantaloustieteen ja käytännön välinen suhde on tällä tavalla herkkä, voi myös otaksua, että se vaihtelee tilanteen mukaan. Tiettyinä aikoina ja tietyissä maissa kansantaloustieteen käytäntöä uusiva rooli voi korostua, kun taas toisissa olosuhteissa ekonomistit toimivat pikemminkin annetun käytännön siunaavina ylipappeina. Siihen, minkä luonteen tämä suhde saa, vaikuttavat monet tekijät. Joskus yhteiskunnallinen tilanne huutaa uudistusta, joskus se taas hylkii sitä. Toiset talouspolitiikan tavoitteenmuodostus- ja valmisteluinstituutiot ovat ylipäänsä kärkkäämpiä seuraamaan kansantaloustieteen kehitystä ja käyttämään sitä hyväkseen kuin toiset. Kansantaloustieteen sisäisellä tilalla on myös oma vaikutuksensa. Joskus kansantaloustieteen eturintama pakenee talouspoliittisesti arkoja kysymyksiä, joskus taas hyökkää suoraan niitä päin. Lisäksi kansantaloustieteen taso vaihtelee maasta ja ajankohdasta toiseen ja sen myötä myös ekonomistien kommunikaatiokyvyssä on eroja.

Suomen osalta meitä on pitkään askarruttanut kansantaloustieteen ja käytännön talouspolitiikan välillä keynesiläisyyden kansainvälisellä kukoistuskaudella, 1950- ja 1960-luvuilla ammottanut kuilu. Tämä oli syvin suhdannepoliittisten peruskäsitysten osalta. Kun tiedeyhteisö omaksui ilman suurempia rettelöitä — joskin samalla melko passiivisesti — suhteellisen varhain toisen maailmansodan jälkeen lähinnä pohjoismaista ja Englannista, sittemmin myös Yhdysvalloista, meille levinneet keynesiläiset käsitykset, harjoitettu suhdannepoliittikka ja sen perustelut pysyivät vanhalla kannalla. Keynesiläisiä fraaseja saatettiin kyllä käyttää ilman varsinaista sitoutumista, ja sen tarjoamat tekniset apuvälineet, kuten kansantalouden tilinpitojärjestelmä ja vähitellen myös kokonaistaloudelliset mallit, otettiin käyttöön talouspoliittisessa valmistelussa, mutta näilläkään ei ollut vaikutusta käsityksiin talouspolitiikan rajoista ja mahdollisuuksista.

Olemme aiemmissa kirjoituksissamme puhuneet tiedeyhteisön talouspoliittisesta *teoriamallista* ja poliitikkojen, leh-

distön ja yleisön *politiikkamallista*<sup>1</sup>. Suomessa nämä kaksi kommunikaatiokeinoa olivat toisen maailmansodan jälkeen oudolla tavalla erikielisiä. Tämä lisäsi ilman muuta suhdanepoliittisten näkemysten muuttumisen kitkaa. Mutta oliko se syy vai seuraus? Vaikuttiko tutkijayhteisön haluttomuus tai kyvyttömyys kommunikoida näkemyksiään päättäjätahojen tietoon talouspolitiikan muuttumattomuuteen vai olivatko politiikan oman perinteen takana olevat voimat niin vahvoja, ettei tiedeyhteisö olisi pystynyt niitä suurin surminkaan murtamaan?

Teorian ja käytännön välisessä kuilussa oli osaltaan kysymys kansantaloustieteen vaatimattomasta tasosta ja alan edustajien heikosta kyvystä kommunikoida ja osoittaa uusien teorioiden talouspolitiikalle asettamat haasteet. Tiedeyhteisö näyttää mukailleen suhteellisen passiivisesti kansainvälisiä virtauksia ja käsitelleen niitä melko ulkokohtaisesti. Mutta niin kuin jatkossa osoitamme, Suomessakin käytiin melkoisen oivaltavaa, ydinkysymyksiin puretuvaa debattia kansantaloustieteen tarjoamista uusista talouspoliittisista näkemyksistä. Se, että nämä käsitykset jyrkästi torjuttiin ja jotkut niitä esittäneet ekonomistit joutuivat pysyvästi paitsioon, puhuu sen puolesta, että muutoksetkin syy sittenkin oli tiedeyhteisön ulkopuolella. Uudet käsitykset olivat joko ristiriidassa talouspolitiikassa painavien intressien kanssa tai sitten keynesiläisyyden ei katsottu antavan vastausta Suomen kansantalouden ongelmiin.

Paradoksaalista tässä kuitenkin on se, että keynesiläinen talouspoliittinen ohjelma tulkittiin meillä liian radikaaliksi, vaikka sitä muualla tervehdittiin yleisesti maltillisena kompromissina kapitalismin pelastamiseksi. Esimerkiksi Itävalta oli toisen maailmansodan jälkeen hyvin paljon Suomea muistuttavassa asemassa: takana olivat hävitty sota ja tätä edeltänyt kärjistettyjen yhteiskunnallisten konfliktien vaihe. Niinikään Itävallan asema ja puolueettomuuspyrkimys kah-

---

1 Ks. erit. Jukka Pekkarinen — Juhana Vartiainen, »Keynesianism and national models of economic policy», Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita no. 203, 1983.



den mahtavan naapurin, Saksan ja Neuvostoliiton, voima-  
kentässä koettiin ongelmalliseksi. Juuri traaginen mennei-  
syyss ja ulkopoliitiikan paineet *ajoivat* Itävaltaa kohti sosiaali-  
sen korporatismiin järjestelmää ja keynesiläisyyttä — yhteis-  
kuntasopimusta, jossa tulonjaosta päätettiin laajoilla sopi-  
muksilla ja sekä palkansaajan että sijoittajien riskejä vähen-  
nettiin. Niinpä Itävallan tapausta tutkineet ovat selittäneet  
keynesiläisen kompromissin läpimurtoa paljolti samoilla  
syillä joihin Suomessa oli vedottu sen torjumiseksi<sup>1</sup>!

Keynesiläiset periaatteet alettiin hyväksyä Suomen talous-  
politiikassa yleisemmin 1970-luvun lopulta lähtien. Mutta  
tiedeyhteisön ulkopuolisten syiden puolesta puhuu tässäkin  
kohden se, että täällä oltiin jälleen eri tahdissa kansantalous-  
tieteen eturintaman talouspoliittisten käsitysten kanssa. Oli-  
han keynesiläisyys kansantaloustieteessä tuolloin selvästi al-  
tavastaaajan asemassa.

## Keynesiläisyyden ulottuvuudet

Suomen tapausta ajatellen on tarpeen yrittää täsmentää lä-  
hemmin, mitä keynesiläisyydellä oikeastaan tarkoitetaan.  
Keskustelussa näet usein keynesiläisyys samastetaan talous-  
politiikan aktiivisuutta korostavaan *interventionismiin* yli-  
päänsä. Tämä samastus on nähdäksemme asiallisesti tehty  
myös Juha Tarkan ansiokkaassa ja mielenkiintoisessa essees-  
sä »Kahlitun rahan aika»<sup>2</sup>, jossa Suomen rahapolitiikkaa ja ra-  
hoitusmarkkinoiden säätelyjärjestelmää pidetään keynesiläi-  
syyden sovellutuksena lähinnä juuri sen takia, että se on ollut  
hyvin interventionistista. Kuitenkin juuri Suomen tapaukses-  
sa interventionismin ja keynesiläisyyden erottaminen toisis-  
taan on tärkeää: Suomen talouspolitiikka on kyllä ollut inter-  
ventionismista, mutta keynesiläisyyteen liittyy sellaisia inter-

1 Ks. Biffi — Guger — Pollan (1987) ja Tichy (1984).

2 Teoksessa Seppo Honkapohja — Antti Suvanto, *Raha, inflaatio ja talouspolitiikka*, Valtion Painatuskeskus, Helsinki 1988, 187–250.

vention muotoja, joita ensiksi mainittu on hylkinyt.

Keynesiläisyydestä yhteiskunnallisena ilmiönä voidaan erottaa ainakin seuraavat ulottuvuudet:

1. Ideologinen taso: edellä käsitelty näkemys talouden ja politiikan välisestä suhteesta, jonka keskeinen sisältö oli talouden alistaminen ulkopuolelta asetetuille poliittisille tavoitteille.

2. Tiedollinen, talousteoreettinen taso eli taloudellisen tutkimuksen murros: kokonaistaloudellisten ilmiöiden käsitteellinen jäsentely ja mittaaminen kansantalouden tilinpidon menetelmin sekä niitä koskevien hypoteesien tilastollinen testaaminen ja kokonaistaloudellisten mallien muodostaminen. Keynesiläinen visio markkinataloudesta korosti kokonaiskysynnän osuutta työllisyyden määräytymisessä.

3. Talouspoliittisten tavoitteenasetteluiden ja toimenpiteiden taso, jonka ytimen muodostaa

- stabilisaatio mutta jonka luontevina laajentumina keynesiläiset ovat pitäneet
- nopeaan taloudelliseen kasvuun tähtääviä toimenpiteitä, sekä
- hyvinvointivaltiota, joka vastaa tulonsiirto-ohjelmista ja julkisista palveluista.

Talouspoliittisten toimenpiteiden tasolla keynesiläisyys korostaa julkisen talouden roolia. Näin

- julkisen sektorin kasvua on pidetty erityisesti tähän talouspoliittiseen suuntaukseen kuuluvana piirteenä.

Nämä keynesiläisyyden eri tasot on hyvin usein liitetty kiinteästi yhteen erottamattomaksi kokonaisuudeksi. Niinpä esimerkiksi kansantaloustieteilijöiden, erityisesti keynesiläisiksi tunnustautuvien, keskuudessa on tavanomainen näkemys, jonka mukaan juuri Keynesin talousteoreettiset oival-

lukset avasivat pään edellä luetelluille ideologisille ja talouspoliittisille muutoksille. Keynesin väitteet kokonaistaloudellisen tasapainon monikäsitteisyydestä ja manipuloitavuudesta paljastivat uusia ideologisia näkymiä talouden ja politiikan välisestä suhteesta. Ne pohjustivat interventionismia säilyttämällä talouspolitiikalle keskeisen vastuun talouden tilasta. Talouspoliittisten toimenpiteiden tasolla puolestaan stabilisaatio muodosti ytimen. Nopean taloudellisen kasvun ja hyvinvointivaltion rakentamisen katsottiin toisaalta tukevan sitä. Mutta toisaalta taloudellisen epävakauden ajateltiin vievän pohjan myös taloudelliselta kasvulta ja hyvinvointivaltiolta.

Jos pelkästään julkisen vallan interventiota pidetään keynesiläisyytenä, tulee niinkin erilaisista maista kuin Suomesta, Ruotsista, Etelä-Koreasta ja Itävallasta vain »keynesiläisiä». Meidän mielestämme näitä kaikkia ei kuitenkaan voi niputtaa saman »keynesiläisyyden» nimikkeen alle, vaikka kaikissa niissä valtio on puuttunut talouden toimintaan varsin ratkaisevalla tavalla.

*Talouspolitiikan sisällön* suhteen keynesiläisyydessä on olennaista ajatus hintamekanismin puutteellisesta toimivuudesta ja pyrkimys täystyöllisyyden säilyttämiseen kokonaisyksyntää stabiloimalla, tarvittaessa alijäämäisin valtionbudjetein. Tässä mielessä Suomen talouspolitiikka omaksui osan keynesiläisyydestä ja torjui toisen osan. Täystyöllisyyden ylläpitäminen kokonaisyksynnän kautta ja finanssipolitiikan avulla ei milloinkaan tullut osaksi suomalaista talouspolitiikkaa. Mutta implisiittinen oletus hintojen ja palkkojen jäykkyydestä on ollut taustalla Suomen aktiivisessa valuuttakurssipolitiikassa. Tämän mekanismin voi nähdä analogisena Keynesin omalle analyysille jäykistä nimellispalkoista, jotka tekevät mahdolliseksi kokonaistarjonnan lisäämisen inflaatiota kiihdyttämällä.

Mutta keynesiläisyyttä on tarkasteltava myös laajempänä yhteiskunnallisena ilmiönä. »Valtion» puuttuminen talouden kulkuun voi tapahtua monin tavoin, ja valtion interventiolla on ainakin kaksi mielenkiintoista yhteiskunnallista ulottuvuutta:

1) *Valtion ja talouden strateginen suhde* on määrittynyt eri maissa selvästi eri tavoin. Keynesin oma visio lienee sisältänyt poliittisesti puolueettoman valistuneen virkamiehen, jolla on yleisissä vaaleissa poliittisen mandaatin saaneen hallituksen tuki ja joka edustaa lainsäädännöllisesti vahvaa valtiota suhteessa yksityiseen elinkeinoelämään. Tällöin voidaan todella puhua valtion interventioista talouteen. Talouspolitiikan toteuttajana on »talouden ulkopuolinen» valtio, jonka toimiin kohdistuu poliittinen vastuu. Tämä ideaali on toteutunut puhtaassa muodossaan tuskin missään, mutta Britannian keynesiläisyydessä ja myös Ruotsin talouspoliittisessa perinteessä sekä Yhdysvaltain New Deal -ohjelmassa voi nähdä sen suuntaista pyrkimystä.

Toinen vaihtoehto on pikemminkin talouden interventio valtioon: valtio on heikko suhteessa voimakkaasti organisoituneiden eturyhmien paineisiin ja näiden edut muotoilevat keskeisesti politiikan sisältöä. Tätä tapausta voisi luonnehtia — korporatismiin yhtenä muotona — eturyhmiä myötäileväksi interventioiksi. Meidän mielestämme Suomen tapauksessa on myös tällaisia elementtejä: talouspolitiikan sisältöä tulivat aluksi keskeisesti määräämään maatalouden, vientiteollisuuden ja pankkien etupyrykimykset, ja myöhemmin, sosiaalisen korporatismiin työntyessä esiin, ammattiyhdistysliike otti paikkansa tässä etujen valvonnan rakennelmassa.

Itse politiikka — erityisesti uusklassisen taloustieteen näkökulmasta katsottuna — voi kummassakin tapauksessa olla varsin interventionistista, kaukana luottamuksesta markkinoiden näkymättömään käteen. *Keynesiläisyys* on myötäkarvassa edellisen tapauksen kanssa. Siihen sisältyy teknokraattisävytteinen ajatus talouden ulkopuolella olevasta valtiosta, joka valitsee oikean kokonaiskysynnän tason. Tällainen tavoitefunktio voi yleensä toteutua vain laajan yleispoliittisen ohjelman kautta. Mikään elinkeinoelämän eturyhmä, pankit tai vientiteollisuus, ei sen sijaan ole kiinnostunut *kokonaiskysynnästä*. Eturyhmäintresseihin perustuva interventio ei siten saa samanlaista sisältöä vaan se ohjautuu eri markkinoiden erityiskysymyksiin — korkoihin ja pankkien asemaan, palkanmuodostukseen ja teollisuuden

kustannuksiin, eri alojen investointitarpeisiin ja valtionyhtiöiden perustamiseen. Palkansaajien valtaosaa edustavan ammattiyhdistysliikkeen näkökulma voi olla toinen, koska työllisyys (ja usein myös reaali-palkat) riippuu kokonaiskysynnästä. Keynesiläisyyden ja sosiaalisen korporatismiin välillä on siten vallinnut käytännössä usein hyvin läheinen suhde.

Tämä talouspoliittisen intervention mobilisointumispohjasta kumpuava ulottuvuus määrää myös talouspolitiikan konkreettista *sisältöä*. Suomen tapaus näyttäisi vahvistavaa ylläolevaa kaavaa. Valtio on vaikuttanut talouden toimintaan voimakkaasti, mutta keynesiläinen pyrkimys täystyöllisyyden säilyttämiseen kokonaiskysynnän kautta on ollut perinteisesti taka-alalla. Työllisyyspolitiikka on ollut sarja erityistoimia, vientiteollisuuden kustannukset ovat olleet yksi keskeinen välitavoite, ja rahamarkkinoiden säätelyjärjestelmä räätälöitiin hyvin organisoituneen pankkisektorin tarpeita silmälläpitäen.

2) Toinen ulottuvuus on edellä jo epäsuorasti esiintynyt *talouden eri osapuolten välinen voimasuhde*. Talouden organisoituneet intressipiirit muovaavat talouspolitiikkaa omien tavoitteidensa kompromissina, tapahtui se sitten parlamentaarista ja lainsäädännöllistä tietä, eturyhmien painostuksena tai sosiaalisen korporatismiin mukaisena jatkeena työmarkkinoiden sopimuskäytännöille. Ruotsin perinteistä talouspoliittista mallia leimasi työväenliikkeen voimakas hegemonia, joka mahdollisti sen, että itse tulopolitiikka jäi muodollisesti irti valtiosta ja siten vapaaehtoiseksi. Suomessa elinkeinoelämän, niin vienti- kuin kotimarkkinateollisuuden kuin pankkienkin, ote on perinteisesti ollut vahvempi sekä suhteessa valtioon että työmarkkinoilla. Myös maatalousyrittäjät olivat aina 1950-luvulle asti lukumääräisesti ja yhteiskunnallisesti tärkeä korporaatio.

Suomen tapaus osoittaa, että teoreettisen, ideologisen ja talouspoliittisen murroksen yhteenniputtaminen yksinkertaistaa liiaksi talouspolitiikan muutosten taustalla olevia monitahoisia tekijöitä. Meillähän kansantaloustieteen ja talouden seurantamenetelmien keynesiläinen murros tapah-

tui melkoisessa hiljaisuudessa vaikuttamatta väittämämme mukaan paljoakaan käytännön talouspolitiikan periaatteisiin: teorialla ei näyttänyt olevan vaikutusta politiikkaan. Myös ideologinen murros jäi tapahtumatta: Suomessa politiikka pysyi alistettuna taloudelle, taloudellisten välttämättömyyksien sanelemien toimenpiteiden toteuttamiskeinona.

3) Talouspoliittisten *toimenpiteiden* tasolla puolestaan keynesiläisyyden korostama suhdannevaihtelujen tasoittaminen, stabilisaatio, jäi Suomessa taka-alalle. Mutta tämä ei merkinnyt sitä, että myös taloudellisen kasvun ja hyvinvointivaltion rakentamisen tavoitteet olisivat väistyneet. Ne saivat päinvastoin melko keskeisen aseman talous- ja etenkin sosiaalipolitiikassa. Ja vaikka suomalainen talouspolitiikka torjuikin keynesiläisyyden keskeiset periaatteet, ei voi sanoa, että se olisi jäänyt vähemmän interventionistiseksi kuin tyyppillinen keynesiläinen talouspolitiikka. Julkinen valta toimi näkyvästi taloudellisen kasvun esteiden raivaajana, etujen yhteensovittajana ja — tähän usein liittyen — sosiaalipolitiikan kehittäjänä. Vaikka politiikka Suomessa pysyikin alistettuna taloudelle, taloudellisen kehityksen välttämättömyydet ja sen avaamat mahdollisuudet kasasivat valtiovalle kosolti tehtäviä.

Kaiken kaikkiaan lähtökohtamme siis on, että Suomen tapaus poikkeaa tavanomaisesta keynesiläisestä talouspolitiikan käsityksestä kahdessa keskeisessä suhteessa. Valtio ei ole toisaalta ollut sellainen talouteen nähden ulkopuolinen, poliittiseen legitimizeettiinsä nojaava interventioija kuin keynesiläisyydessä on ajateltu. Talouspolitiikka on pikemminkin muodostanut politiikan ulkopuolisen alueen, jolla valtio on kohdannut ja pyrkinyt sovittamaan yhteen organisoitujen eturyhmien paineita. Toisaalta eturyhmien painostus on osaltaan vaikuttanut siihen, että keynesiläisyyden korostamat stabilisaatio ja kotimainen kysyntä ovat jääneet Suomen talouspolitiikan tavoitteenasettelussa taka-alalle.

Suomen talouspolitiikka on siis ollut lähtökohdiltaan hyvin korporatistista. Näyttääkin siltä, että *talouspolitiikka poliittikkana*, yhteiskunnallisten intressien törmäysalueena, on



jäänyt taka-alalle niin Keynesillä kuin useimmilla kansantaloustieteilijöillä hänen jälkeensäkin. Talouspolitiikkaa on pidetty pikemminkin »insinööritieteenä», talouden teknisenä ohjailuna annettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Mutta todellisuudessa keynesiläisyyden talouspoliittinen läpimurto perustui siihen, että tietyt riittävän voimakkaat yhteiskunnalliset intressit alkoivat ajaa sitä. Jatkossa tulkitsemme myös Suomen talouspolitiikkaa, sekä sen erityislaatua suhteessa keynesiläisiin painotuksiin, juuri lähinnä talouspolitiikkaan vaikuttavien intressien voimatasapainosta käsin, jonkinlaisena strategisena voimapelinä. Tällainen lähestymistapa asettuu lähelle Joan Robinsonin, Nicholas Kaldorin ja muiden edustamaa keynesiläisyyden suuntausta, jota on usein kutsuttu »jälkikeynesiläisyydeksi» tai Cambridgen koulukunnaksi. Seuraavaksi käsittelemme sitä, millaisia lähtökohtia *sosiaalista korporatismia* korostava tutkimusperinne tarjoaa tällaisen näkökulman kehittämiseksi.



## 5 | Organisatorinen näkökulma ja sosiaalinen korporatismi

Edellä jo lyhyesti puheena ollut *organisatorinen lähestymistapa* on erityisesti korostanut talouspolitiikkaan liittyvien instituutioiden merkitystä talouspolitiikan määräytymisessä. Tämän lähestymistavan mukaan ne viime kädessä määräävät kussakin tilanteessa talouspolitiikan liikkumavaran sekä sen, miten se pystyy sopeutumaan taloudellisen rakenteen muutoksiin, miten eri intressit tulevat sen muotoilussa edustetuiksi ja miten se pystyy käyttämään hyväksi taloustieteen innovaatiot. Vaikka emme sitoudukaan tähän nimenomaiseen lähestymistapaan, ne muodostavat meidänkin tulkinnassamme talouspolitiikan muutosten tärkeän tekijän.

Tällainen organisatorinen lähestymistapa on saanut viime vuosina uutta puhtia. Ilmauksena tästä on kokoomateos *Bringing the State Back In*<sup>1</sup>. Se pyrkii osoittamaan, miten työn, pääoman ja valtion organisoitumistapa vaikuttaa sekä etupyrkimysten ilmenemistapaan ja talouspolitiikan tavoitteisiin että itse talouspolitiikan toteuttamismahdollisuuksiin. Organisaatorakenne siis määrää sekä haluttua politiikkaa että tämän toteuttamisedellytyksiä. Tämän lisäksi sillä väitetään olevan vaikutusta myös siihen intellektuaaliseen prosessiin, jonka tuloksena syntyvät uudet politiikkainnovaatiot. Esimerkiksi Margaret Weir ja Theda Skocpol pyrkivät osoittamaan artikkelissaan »State structures and the possibilities for 'Keynesian' responses to the Great Depression in

---

1 Toim. Peter E. Evans, Dietrich Rueschemeyer ja Theda Skocpol, Cambridge University Press, 1985.

Sweden, Britain, and the United States»<sup>1</sup>, miten Ruotsin perinteisesti julkisten töiden järjestämiseen orientoitunut ja samalla, laajan komiteakäytännön seurauksena, uusille, ulkopuolisten asiantuntijoiden esittämille ideoille avoin byrokraatia johti keynesiläisen talouspolitiikan varhaiseen institutionalisoitumiseen Ruotsissa. Englannissa näiden ideoiden omaksumista viivytti pitkään vaikutusvaltaisen valtionvarainministeriön vastahanka ulkopuolisia paineita kohtaan. Yhdysvalloissa taas New Deal ja toinen maailmansota synnyttivät erillisiä hallintoyksiköjä, jotka omaksuivat keynesiläiset periaatteet. Mutta muuttuneissa olosuhteissa nämä hallinnon ulokkeet jäivät myöhemmin taka-alalle ja keynesiläisyyden institutionalisoituminen myöhästyi.

Tämän lähestymistavan toinen sovellutus on teos *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*<sup>2</sup>. Useissa tämän kirjan artikkeleissa pyritään analysoimaan nimenomaan organisaatorakenteiden vaikutusta siihen, millaiseksi muodostuu talouspolitiikan ja kansantaloustieteen välinen vuorovaikutus: kuinka avoimia talouspolitiikan suunnittelu ja toteutus ovat uusille teoreettisille oivalluksille ja miten talouspolitiikan tarpeet pääsevät vuorostaan motivoimaan taloustieteellistä tutkimusta. Tähän teokseen sisältyy myös Jukka Pekkarisen artikkeli »Keynesianism and the Scandinavian models of economic policy» (mt, s. 311–346), jossa verrataan keynesiläisyyden läpimurtoa eri pohjoismaissa. Tämän artikkelin perusajatukset näyttelevät myös tässä kirjassa keskeistä osaa.

Viime vuosina laajaksi paisunutta ja — tosin jonkin verran myöhässä — ekonomistienkin huomion herättänyttä keskustelua *sosiaalisesta korporatismista* voi pitää toisena alun perin politologien tarjoamana tutkimusvirikkeenä. Sillä on osittain yhtymäkohtia myös organisatoriseen lähestymistapaan. Näin on laita ainakin siltä osin kuin korporatistmin analyysi painottaa työn ja pääoman laajaa järjestäytymistä ja keskittyneisyyttä sekä keskusjärjestöjen ja valtiiovallan insti-

---

1 Evans — Rueschemeyer — Skocpol (1985), s. 107–163.

2 Toim. Peter A. Hall, Princeton University Press, Princeton, N. J. 1989.

tutionalisoitunutta yhteydenpitoa taloudellisen menestyksen keskeisenä osatekijänä. Etujärjestöjen keskittynyt organisaatorakenne vähentää, niin on väitetty, epävakautta lisäävien konfliktien riskiä ja edesauttaa pitkäjännitteistä investointitoimintaa. Se voi myös lisätä talouspolitiikan tehokkuutta, kun tietyt talouspoliittiset toimenpiteet voidaan sitoa esimerkiksi palkkaratkaisuihin.

Sosiaalista korporatismia käsittelevän kirjallisuuden käynnistivät politologit 1970-luvun lopulla. Kansantaloustieteilijät tarttuivat siihen 1980-luvun puolivälissä ja sen jälkeen<sup>1</sup>. He omaksuivat tämän näkökulman eritellessään inflaatorajoitteen merkitystä palkkasopimusjärjestelmältään erilaisten maiden sopeutumisessa öljykriisien kaltaisiin tarjontashokkeihin.

Sosiaalisen korporatistmin näkökulma sävyttää keskustelujamme 1980-luvun osalta, jolloin Suomen sopimus- ja neuvottelujärjestelmässä tapahtui sen suuntaisia muutoksia. Sosiaalisen korporatistmin vahvistuminen liittyy siten Suomen talouspolitiikan viimeaikaiseen muutokseen. Mutta korporatistinen vaikutus Suomen talouspolitiikassa on ollut hyvin vahva tätä aiemminkin. Viime aikojen muutoksessa on pikemminkin ollut kysymys siitä, että intressiedustuksen painopiste on muuttunut, kun ammattiyhdistysliike on voimistunut.

Myös keynesiläisyyden läpimurron voi useimmissa maissa liittää sosiaaliseen korporatismiin. Kysymys ei siis ole ollut siitä, että jokin ylivertainen teoria olisi vakuuttanut asiantuntijat säätelytehokkuudellaan. Keynesiläisestä teoriasta tukea saavat talouspolitiikan reseptit on otettu käyttöön niissä maissa, joissa täystyöllisyyttä ja taloudellista vakautta ajavat intressit, ennen kaikkea järjestäytymisasteeltaan korkea ja keskitetty, lähinnä kaikkia palkansaajia edustava ammat-

---

1 Esimerkkejä tämän tutkimusvirikkeen siirtymisestä voi mainita teokset Goldthorpe, John H. (toim.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (Clarendon Press, Oxford 1984), Bruno, Michael — Sachs, Jeffrey, *The Economics of Worldwide Stagflation* (Basil Blackwell, Oxford 1985), Calmfors, Lars — Driffill, John, »Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance», *Economic Policy* 6 (1988) sekä Pekkarinen, Jukka — Pohjola, Matti — Rowthorn, Bob (toim), *Social Corporatism: A Superior Economic System?* (Oxford University Press 1992).

tyhdistysliike, saivat talouspolitiikassa suuren painon. Ensimmäisinä sodan jälkeisinä vuosikymmeninä tämä merkitsi lähinnä alhaista korkoa ja kokonaisyksynnän säätelyä finanssipolitiikan ja laajenevan julkisen sektorin avulla. Mutta kun läntiset teollisuusmaat törmäsivät 1970-luvulla entistä kärjistyneempään inflaation ongelmaan ja uudenlaisiin tarjontashokkeihin, haasteeksi nousi se, pystyvätkö nämä maat sovittamaan korkean työllisyyden, tehokkaan talouden ja alhaisen inflaation näissä uusissa, vaikeammassa olosuhteissa. Kotimaisen kysynnän säätely ei enää riittänyt vaan reaali-palkkaa oli pystyttävä rajoittamaan työllisyyden parantamiseksi. Joissakin maissa, kuten esimerkiksi Englannissa, keynesiläisen mallin uudistaminen epäonnistui ja ajaututtiin pitkään tulonjakokonfliktin kauteen jonka jälkeen tapahtui talouspolitiikan liberalistinen vastavallankumous. Joissakin maissa, kuten esimerkiksi Itävallassa ja Ruotsissa, taas onnistuttiin vastaamaan haasteeseen. Nämä maat alkoivat erottua sosiaalisen korporatismiin maiksi.

Suomalaisessa korporatismissa ovat vanhastaan painottuneet talouden kasvu ja rakennemuutos sekä avoimen sektorin kannattavuus näiden edellytyksenä. Alhaisen työttömyyden tavoite on ollut näihin nähden toissijainen — sitä on pidetty niiden johdannaisena — eikä talouden vakaudelle ole annettu kovin suurta painoa. Elinkeinoelämän intresseillä on ollut suuri vaikutus talouspolitiikkaan, jonka taas vasemmisto on kokenut itselleen vieraaksi. Talouspolitiikka on ollut erillään muusta politiikasta. Tällaiset Suomen talouspolitiikan historialliset piirteet johtivat toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä voimakkaaseen kontrastiin sellaisten maiden kanssa, joissa talouspolitiikka politisoitui, tai demokratisoitui, keynesiläisyyden tunnusten alla ja joissa samalla täystyöllisyyden ja vakauden tavoitteet korostuivat talouspoliittisen intervention pontimina.

Suomalaisen korporatismiin ja sosiaalisen korporatismiin lähentymistä puolestaan tapahtui kahdesta suunnasta 1980-luvulla. Suomessa tavoitteenasettelu muuttui 1980-luvulla taloudellista vakautta enemmän korostavaan suuntaan, sosiaalisen korporatismiin maissa taas kustannus- ja tarjontateki-

jölle on annettu enemmän painoa.

Ennen talouspolitiikan yksityiskohtaisempaan analyysiin siirtymistä on paikallaan jäsenellä talouspolitiikkaa määräävät institutionaaliset ehdot hieman tarkemmin. Ne voi jakaa kahteen ryhmään. Näistä toinen liittyy valtion rakentamiseen, lähinnä talouspolitiikan valmistelusta ja päätöksenteosta vastaavien elinten keskinäisiin suhteisiin. Toinen taas liittyy työtä ja pääomaa edustavien etujärjestöjen organisointumiseen ja vaikutusmahdollisuuksiin.

Kun arvioi valtion rakennetta talouspolitiikan muutosten säätelijänä, on syytä kiinnittää huomiota ensiksi valtionhallinnon keskittämistäasteeseen, toimeenpano- ja lainsäädäntöelinten väliseen suhteeseen ja taloudellisen lainsäädännön ehtoihin, kuten määrävähemmistösäädöksiin. Voimakas keskusvalta pystyy toteuttamaan tehokkaasti talouspolitiikan linjan muutokset, kun toimeenpanoelinten asema on vahva ja taloudellisen lainsäädännön rajoitukset ovat vähäisiä.

Suomen talouspolitiikalle on ollut tyypillistä poliittisen tahon heikkous virkamiesvastuulla toimiviin talouspolitiikan instituutioihin verrattuna. Tämän myötä talouspolitiikan epäpoliittisuus on Suomessa korostunut. Oma osuutensa poliittisen tason ohjailun heikkouteen on puolestaan ollut esimerkiksi lainsäädännön tiukoilla määrävähemmistösäädöksillä, jotka ovat tehokkaasti estäneet talouden poliittista kontrollia. Puoluekentän rikkonaisuus sekä hallituskoalitioiden kapea poliittinen pohja ja lyhytikäisyys olivat myös omiaan heikentämään hallituksen talouspoliittista otetta pitkään toisen maailmansodan jälkeen.

Lainsäädännöllisten edellytysten ohella myös poliittisten puolueiden talouspoliittinen suuntautuminen on keskeisessä asemassa välittämässä taloudellisen ympäristön ja talouspoliittisen tietämyksen muutoksia poliittisen tavoitteenasettelun ja käyttäytymisen muutoksiksi. Suomessa ovat pääasiallisessa hallitusvastuussa 1930-luvulta lähtien olleet keskustan ja vasemmiston puolueet, joiden näkökohdat, sikäli kuin esittämämme näkemys pääoman lähtökohtaisesta hegemoniasta talouspolitiikassa pitää paikkansa, olivat perinteisessä talouspolitiikassa taka-alalla. Ne olivat siis haastajan

asemassa, jota niiden olisi voinut otaksua pyrkivän käyttämään hyväkseen, varsinkin kun yleinen ideologinen ja talouspoliittisen ajattelun kehitys toisen maailmansodan jälkeen suosi interventionistista talouspolitiikkaa. Suomessa näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan näiden eri puolueiden suhdannepoliittiset kannanotot pysyivät pitkään vanhakanlaisina ja varovaisina. Tämä lisäsi talouspolitiikan muutoksen kitkaa. On kiinnostavaa, miten keskustan ja vasemmiston puolueiden varovaisuus on selitettävissä.

Keskustan puolueiden, lähinnä maalaisliiton, nykyisen keskustapuolueen, osalta selitys voi liittyä päävientisektorin, metsäteollisuuden, ja maanviljelijäväestön yhteisiin intresseihin viennin kannattavuuden osalta. Metsäteollisuuden kannattavuus oli suorassa yhteydessä metsänomistajan saamaan kantohintaan. Siksi maalaisliiton talouspolitiikassakin kannattavuuskysymykset saivat suuremman painon kuin kokonaisuuskysyntä, semminkin kun palkansaaajat ovat olleet varsin heikosti edustettuina puolueen politiikassa. Talouspolitiikka ei ollut myöskään puoleen ideologisessa aateperinnössä keskeisessä asemassa.

Haastavampi on kysymys, miten vasemmisto on määritellyt talouspoliittiset tavoitteensa ja toimintamahdollisuutensa ja mikä vaikutus tällä on ollut talouspolitiikkaan. Aikaisemmin puheena ollut pääoman hegemonia talouspolitiikassa on heijastunut selvästi marxilaiseen yhteiskunta-analyysiin ja tämän kautta vasemmiston strategiaan. Sillä perusteltiin talousjärjestelmän kumoamisen tarvetta. Toisaalta keynesiläisyyden läpimurto liittyy monissa maissa kiinteästi sosialidemokraattien strategiseen uudelleenarvioon talouspolitiikan vaikutusmahdollisuuksista kapitalismin puitteissa. Ruotsin tapaus on tästä esimerkki.

Suomessa tällaista uudelleenarviointia ei tapahtunut. 1930-luvun lamavuosien aikana sosialidemokraatit tukivat Suomen Pankin politiikkaa (Kalela, 1987, Bergholm, 1987). Suomalaisen vasemmiston varsinainen etsikkoaika koitti kuitenkin sodan jälkeen 1940-luvun lopulla. Mutta tällöinkin sen uudistusvaatimukset suuntautuivat lähinnä muualle kuin talouspolitiikkaan, jossa kohta palattiin paljolti sotien



välisen ajan periaatteisiin.

Vasemmiston hajanaisuus ja sosiaalidemokraattien ja kommunistien keskinäinen kilpailu on varmasti ollut yksi avaintekijä. Sosiaalidemokraateillakin oli sotien jälkeen intoa pitemmälle menevään sosialisointiin, mutta he vetivät aloitteitaan takaisin, kun Itä-Euroopan kokemukset alkoivat osoittaa, että juuri talouden sosialisointi oli se keino, jolla kommunistit kasvattivat valtaansa. Sosialismin hylkääminen ei silti johtanut keynesiläisen interventionismin omaksumiseen.

Vasemmiston hajanaisuus, ammattiyhdistysliikkeen heikkous ja 1940-luvun taloudellisen tilanteen poikkeuksellisuus yhdessä sen kanssa, että esimerkiksi ulkopoliittikan, sosiaalipoliittikan ja kulttuuripoliittikan uudistaminen sitoi aktivistien huomiota, selittävät osaltaan sen talouspoliittista passiivisuutta. Meidän huomiomme kiinnittyy lähinnä siihen, miten eräät vasemmiston talouspolitiikan kannalta keskeiset auktoriteetit mielsivät talouspolitiikan roolin ja sen uudistamistarpeen.

Poliittisen tahon heikkous on korostanut valmistelukooneiston sekä välittömän poliittisen ohjauksen ulkopuolella toimivien talouspoliittisten instituutioiden asemaa. Niinpä keskuspankin korkea autonomian aste on ollut Suomessa talouspolitiikan kannalta olennainen institutionaalinen piirre. Kansantaloustieteilijätähän ovat perinteisesti uskoneet, että maiden väliset erot keskuspankin itsenäisyydessä ovat yhteydessä talouspolitiikan eroihin, niin että keskuspankin itsenäisyyteen liittyvät alhainen inflaatio ja korkeampi työttömyys. Tämän mukaisesti keskuspankin aseman heikkeneminen olisi olennainen vaihe siirtymisessä keynesiläiseen talouspolitiikkaan. Mutta vaikka tällainen korrelaatio olisikin voimakas, on eri asia, onko keskuspankin aseman muuttuminen talouspolitiikan uudelleen linjauksen varsinainen syy vaiko vain joidenkin perustavampaa laatua olevien muutosten heijastuma. Suomen tapauksen erittely osoittautuu tältä kannalta mielenkiintoiseksi.

Valtiovarainministeriön keskeistä asemaa talouspolitiikan valmistelussa toisen maailmansodan jälkeen on pidetty

usein keskuspankin autonomian korvaajana nimenomaan osana keynesiläiseen talouspolitiikkaan siirtymisen prosessia. Näin ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla — Suomen tapaus käy tässäkin vastaesimerkistä. Usein lienee pikemminkin niin, että sekä keskuspankin että valtionvarainministeriön vahva asema heijastaa pyrkimystä talouspolitiikan irrottamiseen muusta poliittisesta päätöksenteosta. Se toimii puskurina poliittisia paineita vastaan. Tämä tapahtuu kuitenkin valikoidusti. Perinteinen pääoman hegemonia talouspolitiikassa, josta alussa oli puhe, on perustunut osaltaan juuri siihen, että sen edustajilla on ollut kiinteät mutta diskreetit yhteydet vaikutusvaltaiseen talouspolitiikan valmistelukoneistoon. Talouspolitiikan »politisoitumisessa», jota keynesiläisyyden läpimurto osaltaan välitti, on kysymys siitä, että valmistelua poliittisilta paineilta suojaava aita madaltuu laajemmin. Tähän nähden oli pikemminkin keynesiläisen talouspolitiikan luonteeseen liittyvä sivuseikka, että finanssipolitiikasta vastaavan valtiovarainministeriön rooli samalla korostui keskuspankin kustannuksella.

Tällaisen talouspolitiikan valmistelun politisoitumisen vaikutukset talouspolitiikan muutosalttiuteen ovat ristiriitaiset. Perinteinen, yritysten intresseihin nähden kuulolla ollut valmistelukoneisto oli herkkä tietynsuuntaisille muutospaineille, tunnoton toisille. Byrokratian autonominen asema taas lisäsi valmisteluun hyväksytyjen muutosten läpimenon mahdollisuutta. Avoimempi valmistelu merkitsee suurempaa muutosvaatimusten kirjoa, mutta niiden läpimeno saattaa vaikeutua erisuuntaisten vaatimusten törmäessä vastakkain. Toisaalta laajapohjaisesti valmistellut uudistushankkeet ovat omiaan menestymään paremmin poliittisen päätöksenteon vaiheessa. On ilmeistä, että erilaiset talouspolitiikan valmisteluinstituutiot pystyvät reagoimaan eri tyyppiisiin muutospaineisiin eri tavalla. Perinteinen valmistelukoneisto hylkii suuria, periaatteellisia muutoksia, mutta on tehokas sopeutettaessa vakiintunutta linjaa muuttuneisiin olosuhteisiin. Avoimempi valmistelu taas on omiaan lisäämään suurten, periaatteellisten muutosten läpimenon mahdollisuutta, jos niiden tarpeellisuudesta saavutetaan laaja yhteis-

ymmärrys — esimerkkinä vaikkapa Yhdysvaltain »New Deal» 1930-luvulla. Mutta se voi toisaalta vähentää talouspolitiikan liikkumavaraa pienissä asioissa.

Suomalaisen mallin kehitys näyttää vahvistavan tämän suuntaisia käsityksiä. Mallin pysyessä perusteiltaan muuttomattomana pitkään toisen maailmansodan jälkeen, talouspolitiikan valmistelu oli suppean byrokratian käsissä. Kun valmistelun piiri 1960-luvun lopulla tapahtuneiden institutionaalisten muutosten seurauksena laajeni, myös talouspolitiikan perusteet alkoivat joutua vähitellen tarkistuspaineen alle. Tämä on osa sitä suomalaisen korporatistisen uudistamista, jota kirjan lopussa käsitellään laajemmin, kun puhutaan Suomen mallin muutoksista.

Siltä osin kuin talouspoliittiset kysymykset tulivatkin poliittisen valmistelun piiriin, perusmallin muutoksia hidasti meillä osaltaan se, että lainsäädännön määrävähemmistösäädökset estivät vähänkään laajamittaisemman talouspoliittisen intervention. Mutta aikaa myöten näyttää esiintyneen yhä enemmän menettelyjä, joilla tätä poliittisen päätöksenteon kankeutta on kierretty. Eräs tapa tässä on ollut konsensuksen hakeminen komiteatyöskentelyn avulla. Talouspolitiikan periaatteiden käsittely laajapohjaisissa komiteoissa edistää omalta osaltaan yhteisymmärryksen saavuttamista »suurissa kysymyksissä». Ne mahdollistavat myös byrokratian ulkopuolisen asiantuntemuksen tehokkaan hyväksi käytön muutosten valmistelussa. Margaret Weir ja Theda Skocpol (1985) ovat esittäneet, että komiteakäytäntö oli keskeinen esimerkiksi keynesiläisyyden varhaisessa institutionalisoinnissa Ruotsissa. Meilläkin on Ruotsin kaltainen komitealaitoksen perinne. On kuitenkin merkille pantavaa, että Suomessa komiteat ovat harvoin käsitelleet talouspolitiikan tärkeitä periaatekysymyksiä. Myös taloustieteellisen asiantuntemuksen käyttö on saattanut olla niissä vähäisempää, mikä voi olla yhteydessä kohta erikseen esille tulevaan talouspolitiikan ja taloustieteen vähäiseen vuorovaikutukseen Suomessa. Nämä seikat ovat olleet omiaan vahvistamaan suomalaisen mallin muutoskitkaa.

Etujärjestöt ovat valtion rakenteen ohella toinen talous-

politiikan määräytymisen kannata keskeinen institutionaalinen tekijä. Niiden organisatorinen voima ja yhteydet talouspolitiikan valmisteluun vaikuttavat talouspolitiikan tavoitteenasetteluun ja liikkumavaraan. Tämä käy ilmi, kun puhumme sosiaalisen korporatismiin vahvistumisesta Suomessa. Sen voi osaltaan nähdä reaktiona juuri talouspolitiikan poliittisen ohjailun rakenteellisiin esteisiin, kuten määrävähemmistöjäädöksiin. Poliitiikan tehottomuus korvautui menettelytavoiltaan väljemmin rajatuilla korporatiivisilla sopimuksilla, jotka olivat omiaan korostamaan ammattiyhdistysliikkeen asemaa. Tämä taas alkoi myöhemmin vahvistaa sosiaalisen korporatismiin piirteitä.

Toisaalta etujärjestöjen tehokas organisoituminen voi siis olla — kuten Suomen esimerkki näyttää toiselta osaltaan niinkään osoittavan — reaktio keskitetyn talouspolitiikan valmistelukoneiston aloitteisiin. Valtiosta tuli näin alusta lähtien »korporatistisen kolmion» vahva osatekijä työn ja pääoman ohella. Etujärjestöjen organisoitumista, kuten talouspolitiikkaan liittyviä instituutioita ylipäätään, voi siten tuskin pitää talouspolitiikan mallin viime käden riippumattomana muuttujana.

## 6 | Talouspolitiikan malli

Olemme tässä johdantoluvussa haarukoineet eri lähestymistapoja talouspolitiikan tutkimukseen ja suhteuttaneet oman näkökulmamme Suomen talouspolitiikkaan näihin. Tarkastelumme etenevät tämän jälkeen varsin suoraviivaisesti. Tässä luvussa alustavasti esitettyjen lähtökohtien nojalla muodostamme yleistävän jäsennyksen Suomessa harjoitetun talouspolitiikan keskeisistä periaatteista.

Tässä yhteydessä tuomme esiin käsitteen *talouspolitiikan malli*. Tarkoitamme sillä *niiden periaatteiden, strategisten valintojen ja ajattelutapojen kokonaisuutta, jotka määräävät talouspoliittisia valintoja*<sup>1</sup>. Talouspolitiikan malli väljänä ajatuskehikkona on osoittautunut hedelmälliseksi erityisesti kansainvälisissä vertailuissa. Jokaisella markkinatalousmaalla on perinteisesti ollut omat talouspoliittinen ajatus- ja toimintakehikkonsa, kansallinen mallinsa. Talouspolitiikan malli on erotettava kansantaloustieteen *teoriamallista*. Kansantaloustieteen teoriat ovat toisen maailmansodan jälkeen yleensä tarjonneet varsin yhdenmukaisia suosituksia talouspolitiikan harjoittamisesta. Kansalliset talouspolitiikkamallit ovat lainanneet joitakin näistä suosituksista ja suhtautuneet toisiin kielteisesti. Niiden suhde teoriamalleihin on siis ollut enemmän tai vähemmän jännitteinen.

Talouspolitiikan tutkijan huomio kiinnittyy myös siihen, että kansalliset talouspolitiikkamallit ovat huomattavan jatkuvia ja kattavia sekä yli ajan että yli yhteiskunnallisten

---

1 Talouspolitiikkamallin käsitettä on perusteltu julkaisuissa Pekkarinen (1989) sekä Pekkarinen — Vartiainen (1983).

murrosten. Ne reagoivat jähmeästi taloustieteellisiin vallankumouksiin. Myös poliittisten valtakoalitioiden muutokset heilauttelevat niitä vain rajallisesti. Vaikka eri poliittisten ryhmien vaatimusten nimellisiarvoinen sisältö ja retoriikka vaihtelevat huomattavastikin, taustalta löytyy usein melko yhdenmukainen tapa *puhua taloudesta ja muodostaa talouspolitiikan esityslistaa ja ongelmia*.

Käytämme tästä Suomea koskevasta jäsennyksestä yksinkertaisesti nimitystä *suomalainen malli*. Suomalainen malli on siis niiden periaatteiden, strategisten valintojen ja ajattelutapojen kokonaisuus, jotka ovat määränneet Suomessa harjoitettua talouspolitiikkaa. Käsillä olevaa teosta on luettava *ensisijaisesti tämän suomalaisen mallin jäsennyksenä*, ensimmäisenä analyttisenä kokonaisesityksenä suomalaisesta talouspolitiikasta. Tutkimusstrategiamme on seuraavanlainen: jaottelemme talouspolitiikan tärkeimpiin osalohkoihin, joita ovat *finanssipolitiikka, rahapolitiikka, valuuttakurssipolitiikka ja tulopolitiikka*. Kunkin politiikkalohkon yhteydessä

1) analysoimme taloustieteellisen aineiston nojalla *harjoitetun politiikan* sekä sen pysyvät piirteet; etsimme talouspolitiikan instrumenttien reaktioiden *systemaattisia* periaatteita;

2) analysoimme talouspolitiikan *perusteluja*, talouspoliittisia ajattelutapoja ja talouspolitiikasta käytyä *keskustelua*, jota ovat käyneet niin päättäjät, tutkijat kuin etupiirien edustajat.

Mutta emme kuitenkaan rajoitu vain kuvailuun, vaan koetamme joka luvussa nostaa esiin juuri tässä johdantoluvussa esilletulleita näkökulmia, *mallin alustavina selitysyriksinä*. Tässä esitystapamme on kuitenkin esseistisempi: emme kykene noudattamaan samaa systematiikkaa kuin mallin jäsentelyssä, koska »tiukan» tutkimusohjelman läpivieminen ja koko mallin aukoton sijoittaminen johonkin suureen skeemaan ei olisi mahtunut yhden — taloustieteellisen, ei ammattihistoriallisen — tutkimushankkeen puitteisiin. Mutta



edellä esillä olleet näkökulmat tarjoavat yhtä kaikki kiinnostavia tulkintamahdollisuuksia. Niinpä, jokaisen talouspolitiikkalohkon yhteydessä,

3) tulkitsemme jäsentyvää talouspolitiikkamallia taloustieteen, taloudellisen kasvun, tulonjaon ja intressiedustuksen näkökulmasta.

Lisäksi, esityksemme lopussa,

4) kokoamme yhteen talouspolitiikkamallia koskevat johtopäätöksemme.

Esityksemme pääjuoni koskee toisen maailmansodan jälkeistä aikaa. Aloitamme kuitenkin sotienvälisestä jaksosta kuvailevalla luvulla, joka toivottavasti luo pohjaa ja taustaa myöhemmän aineksen ymmärtämiselle. Keskittyminen sotien jälkeiseen aikaan on paljolti aineiston sanelema vaatimus. Olemme sitä mieltä, että talouspolitiikan monet keskeiset piirteet itse asiassa juontuvat hyvinkin kaukaa itsenäisyyden alkuvaiheista tai vieläkin varhemmasta historiasta, mutta näitä vaiheita koskeva tieto on vielä puutteellista emmekä ole tutkimuksessa edenneet varhaisempaan historiaan samalla systemaattisuudella kuin viimeksi kuluneisiin viiteen vuosikymmeneen.

Haluamme myös heti tehdä selväksi politiikkalohkojen asiallisen rajauksen. Perinteisesti on ollut tapana jakaa talouspolitiikka kolmeen osaan: stabilisaatiopolitiikkaan eli vakautukseen, allokatiiviseen politiikkaan eli voimavarojen kohdentamiseen ja redistribuutiopolitiikkaan eli tulojen uudelleenjakoon. Meidän näkökulmamme kumpuaa etupäässä ensimmäisestä osa-alueesta, talouden vakautuksesta eli sen lyhyen tähtäyksen »hoitamisesta<sup>1</sup>». Näkökulma vastaa siis tyypillisen makrotalousteorian oppikirjan jäsentelyä: miten on hoidettu finanssipolitiikkaa, raha- ja valuuttakurssipoli-

---

1 Englanninkielisessä kirjallisuudessa käytetään usein termejä »management of the economy» tai »demand management».



tiikkaa sekä tulopolitiikkaa ja millainen on ollut talouden suhdannekuva? Keskitymme erityisesti niihin politiikkalohkoihin, joita juuri makrotalousteoria ja mikrotaloudellinen keskustelu on mielellään kommentoinut. Haluamme käsitellä nimenomaan sellaista talouspolitiikkaa, jota on puitu myös saman ajan taloustieteellisessä ja talouspolitiikkaa koskevassa kirjallisuudessa, erityisesti makrotalousteoriassa.

Etenemme kehitystä kommentoidessamme toki myös muihin suuntiin, ja olemme erityisen kiinnostuneita siitä, onko suomalaista talouspolitiikkaa ohjannut pyrkimys taloudellisen kasvun edistämiseen. Mutta silti on selvää, että näkökulmamme rajaa pois paljon sellaista, minkä tutkiminen olisi myös mielenkiintoista ja perusteltua. Suomen sodanjälkeisen poliittisen talouden kaksi tärkeää trendiä ovat olleet julkisen talouden kasvu ja taloudellinen integraatio, jotka kumpikin olisivat peräti oman historiallisen esityksensä arvoisia. Me otamme ne paljolti annettuina reunaehtoina emmekä analysoi niitä kovin yksityiskohtaisesti. Se ei merkitse, että haluaisimme vähätellä niitä — saatika teollisuuspolitiikkaa, maatalouspolitiikkaa ja kilpailupolitiikkaa. Mutta teoksemme toivottavasti osoittaa, että jo suhdannepolitiikan ja yleisen makrotalouspolitiikan näkökulma on tavattoman mielenkiintoinen ja systemaattisen analyysin arvoinen.



## **Sotien välinen aika ja sen perintö**

1. Makrotalouspolitiikan synty  
ja finanssipolitiikan korostuminen
2. Keynesiläisyyden vastaanotto Suomessa  
ja taloudellinen keskustelu
3. Sotien välisen ajan talouspolitiikka
4. Sotavuodet ja talouspolitiikan  
uudet valta-asetelmat

# 1 | Makrotalouspolitiikan synty ja finanssipolitiikan korostuminen

Edellytykset aktiivisen makrotalouspolitiikan synnylle kypsyivät teollisuusmaissa vuosisadan ensimmäisellä puoliskolla. Edellytykset olivat sekä reaalityöläisyyttä, hallinnollispoliittisia että tieteellisiä, mutta kumpikin maailmansota toimi myös tärkeänä katalyyttinä. Markkinatalous oli vuosisadan vaihteeseen mennessä lyönyt itsensä läpi entistä täydellisemmin, ja sille ominaiset taloudellisen toimeliaisuuden vaihtelut, kriisit ja nousukaudet, koskettivat entistä kattavammin koko yhteiskuntaa. Niinikään kapitalististen maiden keskinäinen riippuvuus oli kasvanut kansainvälisen kaupan laajetessa. Tämä loi sosiaalista tilausta makrotaloudelliselle säätelylle. Vastaavasti demokratian ja yleisen äänioikeuden laajeneminen synnyttivät uudenlaisia ja laajempia käsityksiä valtion ja julkisen vallan tehtävistä. Kun valtiollinen päätöksenteko ei ollut enää yksinomaan ylhäisaatelin käsissä, alkoi kuulua vaatimuksia, joiden mukaan valtion olisi huolehdittava muustakin kuin yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Kumpikin maailmansota toimi kiihokkeena, kun sotapönnistelyt edellyttivät valtion aiempaa huomattavampaa puuttumista talouselämän kulkuun ja valtion tulo- ja menotalous kasvoi niin suureksi, että siitä tehtävät päätökset alkoivat näkyvällä tavalla vaikuttaa koko kansantalouden tilaan. Yhtäältä valtion tulot ja menot alkoivat yhä selvemmin vaikuttaa kysyntää vähentäen tai lisäten koko kansantalouteen. Toisaalta myös valtiontalouden rahoitukseen liittyvä koneisto loi pohjaa rahoitusmarkkinoiden säätelylle talouspolitiikan avulla, koska valtion obligaatioista muodostui keskuspankin operaatioiden apuväline.

Kansantaloustieteellisestä näkökulmasta katsoen taloudellisessa ajattelussa tapahtuneet muutokset olivat kuitenkin ratkaisevassa asemassa. Kansantaloustieteellistä keskustelua jo ensimmäisen maailmansodan jälkeen dominoineessa anglosaksisessa taloustieteellisessä traditiossa oli vallalla liberaali uusklassinen ajattelu<sup>1</sup>, joka näki kansantalouden joustavana suhteellisten hintojen järjestelmänä. Uusklassinen teoria koskee varsinaisesti talouden pitkän ajan luonnollista tasapainoa, jossa tavaroiden hinnat asetuvat tuotantomahdollisuuksia ja preferenssejä vastaaville tasoille. Ainoa varsinainen makrotalousteoria oli kvantiteettiähtälö  $MV=PT$ , jonka mukaan talouden rahamäärä  $M$  kerrottuna sen kiertonopeudella  $V$  (joka ilmoittaa kuinka monta kertaa keskimäärin vuoden aikana tiettyä markan kolikkoa käytetään hyödykkeiden ostoon) vastaa kansantuotetta  $T$  kerrottuna hintatasolla  $P$ . Yleisessä tasapainossa tavaroiden suhteelliset hinnat ja tuotanto hakeutuvat oikeille tasoilleen rahamäärästä riippumatta, ja nimellinen hintataso riippuu suoraan rahan kokonaisuudesta kvantiteettiähtälön mukaisesti. Mitä suurempi rahamäärä jahtaa annettua tavaramäärää, sitä korkeammaksi muodostuu yleinen hintataso eli sitä alhaisemmaksi jää rahan ostovoima. Tämän ns. *klassisen dikotomian* mukaan rahatalous ja reaalityalous olivat toisistaan erillään: hintatason vaihteluilla ei ole vaikutusta työllisyyteen eikä suhteellisiin hintoihin. Tätä ajattelua, jonka mukaan suhteelliset hinnat muodostuvat joustavasti täydellisen kilpailun vallitessa, kutsutaan myös walrasilaiseksi<sup>2</sup>.

Neoklassinen teoria oli mestarillinen luomus ja tavoitti kilpailutalouden yhden olennaisen mekanismin. Taloudelliselle todellisuudelle olivat kuitenkin jo tuolloin ominaisia voimakkaat taloudellisen aktiviteetin vaihtelut eli suhdannevaihtelut. Käsitykset suhdannevaihteluiden syistä olivat epämääräisiä. Suhdanteet saatettiin nähdä jonkinlaisina hintajärjestelmän kauneusvirheinä matkalla kohti pitkän aika-

---

1 Neoklassismin keskeisiä teoreetikkoja olivat englantilaiset Alfred Marshall ja Arthur Cecil Pigou sekä Ruotsissa Knut Wicksell ja Gustav Cassel.

2 Léon Walrasin (1834–1910) mukaan.

välin tasapainoa. Työttömyyden vaihtelut ovat neoklassisen opin mukaan vain täystyöllisyyden tason vaihteluita. Palkat joustavat muiden hintojen tavoin ja työttömyys on neoklassisessa mallissa vapaaehtoista. Tämä opillinen pohja ei luonut edellytyksiä sille, että julkinen valta olisi aktiivisin toimenpitein voinut vaikuttaa taloudellisen toimeliaisuuden tasoon. Taloudelliseen ajatteluun oli voimakkaasti juurtunut käsitys hintajärjestelmän toimivuudesta ja suhteellisten hintojen joustavuudesta. Tätä osoittaa sekin, että kvantiteettiyh-tälön kausaalisuunta tulkittiin vain yhdellä tavalla, rahamäärästä hintatasoon kulkevaksi, kun itse asiassa vain yksinkertainen uudelleentulkinta olisi astunut askelen kohti primitiivistä reaalityalouden makroteoriaa: jos yhtälössä  $MV=PT$  pidetään hintatasoa  $P$  hetkellisesti vakiona esimerkiksi hintojen muutoksen hitauden vuoksi, voidaan rahamäärää  $M$  muuttamalla itse asiassa muuttaa *tuotannon* tasoa. Tästä olisi väistämättä jouduttu keynesiläisiin kysymyksenasetteluihin rahan määrän välittymismekanismista ja rahan tarjonnan vaikutuksista tuotantoon ja työllisyyteen jäykkien hintojen maailmassa.

Uusklassista mallia vastaavissa 1800-luvun talouspoliittisissa käytännöissä oli rahaolojen vakaudesta huolehtiminen kultakannan avulla »talouspolitiikan» tärkein sisältö. Vaikka teoriassa oli vallalla klassinen dikotomia, liberaalissa talouspolitiikassa nähtiin rahaolojen vakaus keskeisenä päämääränä. Vallitsevan ajattelun mukaisesti rahataloudelliset häiriöt olivat suhdannevaihteluiden keskeinen käynnistäjä ja ylläpitäjä. Se, että vakaa rahan arvo oli omaksuttu itsestään selväksi talouspolitiikan päämääräksi, osoittaa myös, että talouspolitiikassa vallitsi implisiittinen taustaoletus, jonka mukaan sopeutuminen rahataloudellisiin häiriöihin ei kuitenkaan ole niin kitkatonta kuin mitä klassinen dikotomia edellyttäisi. Jos raha todella olisi pelkkä »verho», ei rahataloudellisista häiriöistäkään kaiketi tarvitsisi olla huolissaan, koska rahan arvon ja määrän muutokset eivät vaikuttaisi tuotantotekijöiden todelliseen kohdentumiseen ja tuotannon jakaantumiseen.

Keskuspankit, poliittisen vallan ja pankkilaitoksen väli-

maastoon muodostuneet viranomaiset, ovat olleet uusklassisen konseptin mukaisen talouspolitiikan tärkeimpiä harjoittajia. Käytännön keskuspankkipolitiikka ei kuitenkaan rajoittunut valuuttakursseista huolehtimiseen. Vaikka suhdannevaihteluita ei vielä sotien välisenä aikana mielletty talouden ja talouspolitiikan pääongelmaksi, monien Euroopan maiden keskuspankit pyrkivät jo tuolloin tasoittamaan luotonannon ja kansantalouden kokonaislikviditeetin vaihteluita (ks. Sayers, 1957, luku 3). Tämän oli Englannissa ja Yhdysvalloissa tehnyt mahdolliseksi se, että ensimmäinen maailmansota oli kasvattanut valtion vaihdettavien velkakirjojen määrää ja luonut soveliaan vaihdon välineen keskuspankkien avomarkkinaoperaatioille. Myös kassavarantopolitiikka, eli pankkien kassavarantosuhteen, niiden käteisvarojen ja talletuskannan välisen suhteen, säätely keskuspankin määräysten avulla, yleistyi 1930-luvulla. Kassavarantopolitiikan mahdollisuuksia tutkittiin Yhdysvalloissa jo vuonna 1917, ja itse Keynes perusteli teoksessaan *A Treatise on Money*<sup>1</sup> kassavarantopolitiikan käyttöä. Tämä johtikin kassavarantopolitiikan muodollis-juridisen keinovalikoiman luomiseen.

Rahapolitiikka joutui kuitenkin sittemmin taka-alalle taloustieteessä ja talouspoliittisessa ajattelussa tapahtuneen keynesiläisen vallankumouksen myötä. Jo 1920-luvulla taloustieteilijät erityisesti Englannissa ja Ruotsissa alkoivat arvostella uusklassista näkemystä. Keskustelu koski aluksi vain rahan arvon määräytymistä mutta laajeni 1930-luvulla yleiseksi työllisyyttä koskevaksi makrotalusteoriaksi. Uudet teoriat loivat perustan kokonaiskysynnän säätelyyn nojaavalle makrotalouspolitiikalle, jossa erityisesti *finanssipolitiikka* oli keskeisessä asemassa. Uusi suuntaus oli osoitus taloustieteilijöiden halusta ymmärtää sotienvälisen ajan taloudellisia ongelmia, jotka osoittivat kouriintuntuvasti, että taloudelliset suhdanteet, nousukaudet ja kriisit, olivat varsin olennainen osa kilpailutalouden dynamiikkaa.

Myös talouspolitiikan kokemukset asettivat klassisen di-

---

1 Keynes (1930).

kotomian kyseenalaiseksi. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen useimmissa Euroopan maissa pyrittiin valuutan sotaa edeltäneen kulta-arvon palauttamiseen. Koska sodanaikainen inflaatio oli laskenut rahan arvoa voimakkaasti, tähän tarvittiin kireää rahapolitiikkaa eli korkeita korkoja, joiden vaikutuksesta työttömyys lisääntyi. 1930-luvulla maailmantalous joutui suuren lamakauden kouriin. Taloudellinen toimeliaisuus lamaantui, työttömyys kohosi jopa kymmeneen prosentteihin, sijoitustoiminta ei elpynyt, eikä hintatason laskua saatu helposti pysähtymään.

Näistä kokemuksista työelleen ärsykkeen saanut John Maynard Keynes asetti 1930-luvun kirjoituksissaan<sup>1</sup> kyseenalaiseksi klassisen dikotomian. Keynesiläisen ajattelun mukaan on monia markkinoita, joilla hintamekanismi ei toimi neoklassisen teorian olettamalla täysin kitkattomalla tavalla, Tästä on seurauksena se, että kansantalouden voimavarat voivat jäädä pitkäksi aikaa vajaakäyttöön. *Rahoitusmarkkinat* ja *työmarkkinat*<sup>2</sup> ovat kapitalistisen talouden kaksi keskeistä nivelkohtaa, jotka toimivat eri tavalla kuin mitä neoklassinen teoria olettaa. *Rahan* hallussapitoon vaikuttavat monenlaiset, tulevaisuuden odotuksista ja varovaisuudesta riippuvat motiivit, ja odotusten muuttuminen heiluttaa herkästi kansantalouden investointeja. Niinpä korko ei välttämättä tasapainota säästämistä ja investointeja täystyöllisyystasolla.

Työllisyyden kannalta keskeiset *reaalipalkat* eivät niinkään sopeuta hetkellisesti työvoiman kysyntää ja tarjontaa koska nimellispalkat ovat jäykkiä. Koska kansantalouden tuotannolla mitattu kokonaisaktiiviteetti riippuu kansantalouden kokonaiskysynnästä, jota säätelevät investointi- ja kulutus päätökset voivat vaihdella epävakaisesti tulevaisuutta koskevien odotusten nojalla, kansantalouden lyhyen aikavälin tasapaino on epävakaa. Myöskään tavaroiden hinnoit-

---

1 Keynesin pääteos oli *The General Theory of Employment, Interest and Money* (Työllisyys, korko ja raha) (Keynes, 1936).

2 Karl Polanyi erottaa markkinatalouden aikaansaamaa modernisoitumista analysoivassa klassisessa teoksessaan *The Great Transformation* (Polanyi, 1957) juuri työn, rahan ja maan sellaisiksi talouden alueiksi, joilla markkinat eivät toimi välisilmaisella tavalla.



telu ei välttämättä vastaa uusklassisia oletuksia vaan monopolivoima ja informaation puutteellisuus voivat jäykistää hintoja. Hinnat, palkat ja korot eivät siis välttämättä kuljeta taloutta täystyöllisyystasapainoon, vaan sopeutuminen voi tapahtua tuotannon ja työllisyyden muutosten kautta. Vaikka uusklassinen teoria kuvaisikin jotakuinkin oikein talouksien pitkän aikavälin sopeutumista ja kehitystä, »lyhyen aikavälin» sopeutuminen voi kestää kauan. Talous on aina hetkellisessä lyhyen aikavälin tasapainossa, eikä pitkän ajan uusklassisen tasapainon tarvitse toteutua koskaan, vaikka talous siihen jatkuvasti ohjautuisikin.

Talousteorian tarkoittaman »pitkän ajan» tasapainon saavuttaminen voi niinkään kestää kauan. Talousteoria ei täsmennä aikayksikköä, ja lyhyen aikavälin sopeutuminen voi seurannaisilmiöineen kestää vuosia. On mahdollista, että talous juuttuu tavallisen kansalaisen näkökulmasta liian pitkäksi aikaa tasapainoon, jossa työttömyys on korkealla, työtä ei ole tarjolla vaikka palkat alenisivatkin ja rahan tarjonnan lisäykset kasautuvat yleisön käteisvaroiksi saamatta aikaan koron laskua tai piristävää arvopapereiden hinnannousua.

Keynesiläinen teoria kiinnitti huomion talouden kokonaiskysyntään. Korkeaa määrättyä rahan määrästä ja sen hallussapitoon liittyvistä motiiveista käsin, ja investointitoiminta voi jäädä työllisyyden kannalta riittämättömäksi. Talouden kokonaiskysyntä määrää voimavarojen käyttöasteen eli työvoiman osalta työllisyyden. Kansantalouden kokonaiskysynnän erät ovat yksityinen kulutus, yksityiset investoinnit, vienti ja julkinen kysyntä joka koostuu julkisesta kulutuksesta ja investoinneista. Jos kansantalous on täystyöllisyystason alapuolella, työllisyyttä voidaan parantaa vaikuttamalla kokonaiskysyntään julkisen kysynnän kautta. Tämä on teoreettinen perustelu keynesiläiselle finanssipolitiikalle. Korkeasuhdanteessa menoja supistetaan tai vaihtoehtoisesti veroja kiristetään, kun taas laskusuhdannetta voidaan lievit- tää lisäämällä julkista kysyntää.

Anglosaksisessa maailmassa uusi suuntaus kumpusi ennen kaikkea Keynesin kirjoituksista. Se tiivistyi sittemmin kansantaloustieteen alkeisoppikirjoista tuttuun kerroinmal-

liin ja IS-LM-analyysiin. Kerroinmalli on vieläkin keynesiläisen teorian makrotaloudellisten sovellutusten ydinmekanismi. Pohjoismaissa vallankumous eteni itsenäisenä ilmiönään ns. Tukholman koulukunnassa, jonka keskeisiä tutkijoita olivat Erik Lindahl, Gunnar Myrdal ja Bertil Ohlin.

Yleispoliittisia ja hallinnollisia edellytyksiä keynesiläiselle kysynnän säätelylle olivat erityisesti sotaorganisaatiosta kummunnut modernin hallintoteknokratian synty, kansantalouden tilasta kertovan tilastojärjestelmän kehittäminen sekä keynesiläisyydelle suotuisten poliittisten koalitioiden valtaannousu toisen maailmansodan jälkeen. Natsi-Saksan 1930-luvun aktiivinen politiikka oli myös onnistunut toteuttamaan täystyöllisyyden.

Toista maailmansotaa seuranneet kaksi vuosikymmentä olivat keynesiläisyyden kulta-aikaa. Olisi kuitenkin väärin nähdä kaikkien maiden talouspolitiikan nousseen yhdenlaisesta muotista. Talouspolitiikan tehtäväjaossa keynesiläisyys korosti valtiontalouden ja poliittisten hallitusten talouspoliittista roolia keskuspankkien kustannuksella. Finanssipolitiikasta tuli keskeinen talouspolitiikan lohko, ja koska uusi ajattelu merkitsi luopumista neoklassikkojen suosimasta valtiontalouden tiukan budjettitasapainon periaatteesta, keskuspankki joutui monessa maassa rahoittamaan valtiontaloutta. Useiden maiden suhdannepolitiikka perustuikin lähes yksinomaan finanssipolitiikkaan. Suhdannepolitiikka onnistui toisen maailmansodan jälkeen vaihtelevasti eri maissa, mutta keynesiläinen finanssipoliittinen tavoitteenasettelu oli ilmeinen ainakin Isossa-Britanniassa, Ranskassa, Länsi-Saksassa, Yhdysvalloissa (1960-luvulta lähtien), Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Hollannissa (ks. Bispham — Boltho, 1982; Bleaney, 1985; Hansen, 1969). Vaikka suhdannepolitiikan ajoitus osoittautui ongelmalliseksi, oli kuitenkin keynesiläisyyden ansiota, että budjetin tasapainottamispyrkimyksen mukaisesta, suhdanteita jyrkästi kärjistävästä budjettipolitiikan reaktiotavasta päästiin toisen maailmansodan jälkeen irti.

Keynesiläisyys oli aluksi myös poliittisessa myötätuulussa. Toisen maailmansodan lopputulos voimisti talouspolitiikka-

kan interventioon myönteisesti suhtautuvia vasemmistolaisia ja keskustalaisia voimia kautta Euroopan. Tärkeä historiallinen virstanpylväs oli Englannissa vuonna 1944 julkaistun Beveridgen raportin »Full Employment in a Free Society», julkinen mietintö, joka toimi eräänlaisena täystyöllisyyspolitiikan ohjelmaesityksenä. Sodan jälkeen Yhdistyneet Kansakunnatkin suositteli tehokkaan kysynnän periaatteen mukaista työllisyyspolitiikkaa. Yleistoloudellisia suunnitelmia alettiin laatia ainakin Norjassa, Hollannissa, Englannissa, eräissä vaiheissa jopa Yhdysvalloissa, ja 1940-luvun lopulla Ruotsissakin käytiin laajaa suunnitelmatalouskeskustelua (Tiihonen, s. 233).

## 2 | Keynesiläisyyden vastaanotto Suomessa ja taloudellinen keskustelu

Myös Suomessa valtion tehtävät taloudessa olivat lisääntyneet jo viime vuosisadalta alkaen. Valtiollinen päätöksenteko oli laajentunut virka-aatelin ulkopuolelle ja oli alkanut kuulua vaatimuksia, joiden mukaan valtion olisi alettava huolehtia myös talous- ja sosiaalipoliittisista kysymyksistä. Suomessa valtion laajentamisyrittäykset liittyivät myös kielikysymykseen. Suomenkieliset puolueet näkivät valtion tehtävien lisäämisen osana poliittista strategiaansa taloudellista liberalismia edustavaa ruotsalaista aatelia vastaan. Myös nuori työväenliike vaati valtion sosiaalipoliittisen ja talouspoliittisen roolin korostamista.

Suomalainen taloustiede syntyi aluksi kokonaan saksalaisen historiallisen koulukunnan esikuvan pohjalta ja suuntautui empiiriseen sosiaalitutkimukseen. Sillä oli yhteys myös kansalliseen suomalaisuusliikkeeseen. Historiallisen koulukunnan talousnäkemys oli empiirisempi ja nimensä mukaisesti historiallisempi kuin uusklassisen, ja talouspolitiikassa sen maailmankuva oli kansallisesti orientoitunut. Saksalainen historismi oli vähemmän kiinnostunut tavoittelemaan yleispäteviä taloudellisia lainalaisuuksia kuin uusklassismi. Sen pohjalta kumpuava tutkimustoiminta kohdistui konkreettisiin sosiaaliin ja taloudellisiin ongelmiin ja kansakunnan taloudellisen menestyksen edellyttämään talouspolitiikkaan.

Suuntaus johti *Kansantaloudellisen Yhdistyksen*<sup>1</sup> perus-

---

1 Jo suomen kielen sana »kansantaloustiede» viittaa saksalaiseen alkuperään ja tapaan ymmärtää taloustiede nimenomaan »kansantalouden», kansallisen talouden tutkimuksena.

tamiseen jo vuonna 1884. Kansantaloustieteellisen Yhdistyksen toiminta oli talouspoliittisesti ja sosiaalireformistisesti orientoitunutta ja varhaiset kansantaloustieteilijät toimivat monenlaisissa julkisissa asiantuntijatehtävissä. Suomessa tehtiinkin 1800-luvun lopulta lähtien laajaa empiiristä sosiaalitutkimusta.

Suomalainen taloustieteellinen ja talouspoliittinen ajattelu muuttui sotienvälisenä aikana kuitenkin vahvasti uusklassiseen suuntaan. Uusia ajatuksia valikoitiin muiden pohjoismaiden kautta, joskin varsin niirsosti ja alun alkaen Suomen erityispiirteitä korostaen. Ruotsalaiset uusklassikot Knut Wicksell ja Gustav Cassel olivat suomalaisessa taloustieteellisessä ja talouspoliittisessa keskustelussa huomattavia auktoriteetteja. Keynesiläisyyden lumiaurana toimineen Tukholman koulukunnan ajatukset jäivät vähemmälle huomiolle ja niitä kritisoitiin.

Suuntaus kohti uusklassismia ja liberalismia oli merkittävä muutos, sillä saksalaisperäisellä historiallisella koulukunnalla oli ollut suomalaisessa taloustieteessä hallitseva asema. Uusklassismin asema vahvistui Ruotsissa ja ruotsalaisten vaikutteiden ansiosta myös Suomessa 1920-luvun kuluessa samalla kun saksalaisen historiallisen koulukunnan merkitys virikkeiden antajana väheni (Mickwitz, 1978). Ruotsin taloustiede oli korkeatasoisempaa kuin Suomen, ja ruotsalaisen uusklassisen taloustieteen kärkihahmot Gustav Cassel, Eli Heckscher ja Knut Wicksell ottivat aktiivisesti kantaa myös talouspoliittisiin kysymyksiin. Suomessa keskusteluperinne oli ohuempi, mutta molemmissa maissa erityisesti keskuspankin johtohahmot löysivät uusklassisen liberalismin opeista perusteluja deflatoriselle politiikalle, jolla pyrittiin palaamaan kultakantaan ja rahan vanhaan kulta-arvoon. Vaikka uusklassinen talousnäkemys itse asiassa perustelee vain kaikinpuolista puuttumattomuutta talouden kulkuun, sitä käytettiin Ruotsissa kuitenkin perusteluna hintojen ja erityisesti palkkojen alentamispyrkimyksille, koska ammattiyhdistysten arveltiin toiminnallaan jäykistyneen palkkojen sopeutumiskykyä. Tällaista valuuttakurssi-politiikkaa kannatti Ruotsissa Knut Wicksell. Akkomodoi-

vampaa politiikkaa kannattaneet Gustav Cassel ja Eli Heckscher suosittelivat puolestaan suomalaisille vuonna 1919 markan vakauttamista sodanjälkeiseen huomattavasti alentuneeseen arvoonsa. Vaikka valuuttakurssinäkemyksensä siis horjui oikeaoppisesta usklassismista, usklassikot suosittelivat muuten tiukasti valtion puuttumattomuutta talouden tapahtumiin.

Aikakauden pyrkimykset olivat siis ristiriitaisia. 1920-luvun puoliväliin asti joustava suuntaus oli niskan päällä Suomessa. Markan oli annettu devalvoitua Casselin ja Heckscherin ohjeiden mukaisesti ja valtion menotalous kasvoi. Usklassiset pyrkimykset voimistuivat vuosikymmenen loppua kohti. Jorma Bergholm (1987) korostaa, että kysymyksessä oli todellinen usklassinen vyörytys: vielä vuosisadan ensimmäisellä vuosikymmenellä valtion aktiivisilla työllisyyttä parantavilla toimilla oli ollut varsin laajaa kannatusta myös vapaamielisen porvariston piirissä.

Myös Suomessa tapahtui nyt usklassisen, valtion puuttumattomuutta kannattavan talouspoliittisen ajattelun esiinmarssi, jossa Suomen Pankki ja sen pääjohtaja Risto Ryti näyttelivät keskeistä osaa. Akateemiset taloustieteilijät olivat kuitenkin Ruotsiin verrattuna tästä kehityksestä syrjässä. Kansalaissodan jälkeen vuosina 1919–22 oli ollut vallalla suhteellisen sovintomielinen ja eheyttävä hallitussuuntaus tasavaltalaisen K. J. Ståhlbergin tultua valituksi presidentiksi. Niinpä valtion menotalous kasvoi 1920-luvun alussa ja valtio rahoitti osan menojen lisäyksestä keskuspankista. Osittain reaktiona tähän suuntaukseen alettiin 1920-luvun puolivälissä sovintopolitiikkaan kuulunut valtion aktiivinen talouspoliittinen asema kokea kielteiseksi yhä useammassa talouspoliittisissa puheenvuoroissa (ks. Bergholm, 1987, Ekstrand, 1926). Usklassismin mukainen käsitys yksityisen pääomanmuodostuksen ensisijaisuudesta hyvinvoinnin kasvattajana nousi hallitsevaksi.

Yliopistollinen kansantaloustiede suuntautui 1920- ja 1930-luvuilla edelleen historialliseen ja käytännönläheiseen tutkimukseen. Historiallinen koulukunta hallitsi taloustieteellistä keskustelua vielä sotien välisenä aikana, mutta val-



ta-asema perustui pikemminkin perinteeseen kuin uutta luovaan ajatteluun (Pekkarinen 1984). Suomalainen taloustieteen harjoitus oli vielä sikäli heiveröistäkin, että marginalistisen ajattelun teoreettisten perusteiden omaksuminen tapahtui hitaasti. Poikkeuksia olivat Suomen Pankin suhdan-netutkimusosaston päällikkö Bruno Suviranta sekä matemaattisesti sivistynyt finanssiopin professori Ernst Nevanlinna, jonka ajattelussa tapahtui muutos kohti uusklassikkojen yleispätevää teorianmuodostusta (ks. Mäki, 1984). Bergholm (1987) korostaa, että uusklassinen orientoituminen talouspoliittisessa keskustelussa ei perustunut vastaavaan uudelleenorientoitumiseen suomalaisessa taloustieteessä, vaan uuden talouspoliittiset näkemykset omaksuttiin pikemminkin aatteellisten näkemysten johdannaisina. Ruotsalaisilla taloustieteilijöillä oli kuitenkin huomattava vaikutus suomalaisiin päätöksentekijöihin, ja erityisesti talouspoliittisten näkemystensä osalta konservatiiviset Cassel ja Heckscher olivat tärkeitä auktoriteetteja, joihin luotettiin enemmän kuin suomalaisiin taloustieteilijöihin. Niinpä Suomen hallitus tilasi vuonna 1923 Eli Heckscheriltä lausunnon kultakan-taan palaamisen edellytyksistä, ja myös keskuspankki vetosi pyrkimyksissään usein Casseliin ja Heckscheriin.

Uusklassisen ajattelun omaksumista Suomessa hidasti se, että se ei saanut akateemisesta taloustieteestä kovin vankkaa tukea, ja talouspoliittiseen ideologiaan se juurtui lopullisesti oikeastaan vasta 1930-luvulla. Pulapolitiikasta vallitsi kuitenkin joltinenkin yhteisymmärrys. Vallitseva talouspoliittinen ajattelu läpäisi koko poliittisen ja organisatorisen kentän. Talouskriisin puhjettua vuonna 1928 Sunilan hallitus asetti arvovaltaisen taloudellisen neuvottelukunnan miettimään pulan syitä ja sen lievittämiskeinoja. Neuvottelukunnassa oli edustus kaikilla poliittisilla suuntauksilla kommunisteja lukuunottamatta. Bruno Suvirannan neuvottelukunnalle laatima tutkimus pulan syistä edusti puhdasta uusklassista suhtautumista ja torjui suhdannepolitiikan. Samalle katsantokannalle päätyi myös koko neuvottelukunta jokseenkin yksimielisesti, lausuen mm.:

»Konjunktuurien vaihtelut kuuluvat talouselämän luonteeseen eikä niitä ole missään maassa kyetty talouspoliittisilla toimenpiteillä poistamaan... Ei ole olemassa mitään keinoa, millä voitaisiin talouspulien puhkeamista ehkäistä tai saada ne päättymään, ennen kuin talouselämä on sisäisesti päässyt jälleen tervehtymään.» (siteerattu Bergholmilta, 1987).

Pulan siis nimenomaan arveltiin juurivan pois kannattamattomasta yritystoimintaa. Vaikka suomalaisten päättäjien ideologia oli uusklassista, tähän luonnehdintaan on tehtävä väraus, joka koskee suhtautumista devalvaatioihin ja joustavaan, akkomodoivaan valuuttakurssipolitiikkaan<sup>1</sup>. Monet näkemykseltään uusklassiset päättäjät ja tiedemiehet päätyivät ensimmäisen maailmansodan jälkeen kannattamaan markan alentuneen arvon vakiinnuttamista ja siis näin implisiittisesti luopuivat uusklassiseen ajatteluun kuuluvasta kultapariteetin suosituksesta.

Kysymys kultakantaan palaamisesta oli Suomessa ja Ruotsissa ajankohtainen 1920-luvun alussa. Ensimmäisen maailmansodan aikana kultakannasta oli luovuttu yleisesti. Niin tehtiin Suomessakin, ja markan arvon sitominen heikkenevään ruplan johti rajuun inflaatioon, niin että vuoden 1918 tukkuhintataso oli kuusinkertainen vuoden 1913 hintaindeksiin verrattuna. Vanha kultapariteetti eli markan kultaarvo otettiin rauhan tultua tavoitteeksi Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa, mikä edellytti hyvin kireää rahapolitiikkaa. Myös Suomessa kultapariteetti oli aluksi Suomen Pankin virallisena tavoitteena, mutta vuoden 1921 laskusuhdanteessa keskuspankki antoi markan devalvoitua, mikä ilmeisesti lievensi taantumaa (Korkman — Pekkarinen, 1988). Tämä oli tietoista politiikkaa, jota perusteltiin lamakauden taloudellisten vaurioiden torjumisella ja työllisyyden ylläpitämisellä. Markan devalvoitumista kannatti ja kireää rahapolitiikkaa vastusti 1920-luvun alkuvuosina Suomen Pankin pääjohtaja

---

<sup>1</sup> Suhtautumista kiinteään valuuttakurssiin Suomen historian eri vaiheissa ovat analysoineet Korkman ja Pekkarinen (1988).

Otto Stenroth, ja samalle kannalle asettui myös vuonna 1921 valtiovarainministeri Risto Ryti. Korkmanin ja Pekkarisen (1988) mukaan politiikka heijasti myös sitä, että vientiteollisuus oli tässä vaiheessa aiempaa paremmin järjestäytynyt. Akkomodoiva, pragmaattinen devalvaatiopolitiikka oli kuitenkin saanut suosiota myös taloustieteilijöiden keskustelussa, ja sitä olivat suosittaneet Gustav Cassel ja Eli Heckscher.

Suhtautuminen valuutan devalvoitumiseen on merkittävä, koska se osoittaa, että suomalainen talouspolitiikka ei ollut johdonmukaisen liberaalia. Vallitsevan ajattelun mukaan yritystoiminnan kannattavuudesta huolehtiminen oli toki olennaista, mutta johdonmukaisen uusklassikon olisi kaiketi pitänyt nähdä, että myös devalvaatio edustaa »keino-tekoista» puuttumista hintamekanismiin. Se, ettei näin ajateltu, osoittaa ehkä suomalaisen ja ruotsalaisen uusklassismin tiettyä ideologista puolueellisuutta: korostettiinhan talouspolitiikan puuttumattomuutta eritoten suhtautumisessa valtion taloudelliseen rooliin, kun taas edustuksellisesta poliittisesta päätöksenteosta etäämpänä olevalle keskuspankille sallittiin pragmaattinen suhdannepoliittinen aktivismi. Suhtautuminen talouspoliittiseen interventioon oli siis epäjohdonmukaista.

1930-luvun laman aikana valuuttakurssipoliittinen keskustelukin oli taka-alalla ja tiukka lamapolitiikka hyväksyttiin yleisesti. Sosiaalidemokraatit esittivät joitakin lamaa lievittäviä toimenpiteitä, mutta he ajattelivat, että kapitalismin oloissa ei kovin vaihtoehtoinen politiikka ollut mahdollista. Vasta säätelytalous ja omistuksen muutokset mahdollistaisivat laman lievityksen. Säröä konsensukseen toi vain Maalaisliiton kritiikki tiukkaa rahapolitiikkaa kohtaan. Maataloustuotteiden hinnat olivat laskeneet vuonna 1930 nopeasti, ja korkea korkotaso rasitti velkaantuneita viljelijöitä. Kritiikki ei muuttanut talouspoliittisen keskustelun päälinjaa, mutta siitä kasvoi ns. pulaliike, jossa saivat kansantaloustieteilijöistä näkyvän aseman Teknillisen Korkeakoulun kansantaloustieteen professori Yrjö Jahnsson sekä Helsingin Yliopiston maatalousekonomian professori Valfried Johansson. Jahnsson ja Johansson arvostelivat deflaatiopolitiikkaa ja

kannattivat kevyempää rahapolitiikkaa, jolla torjuttaisiin palkkojen alenemista ja työttömyyttä. Talouspoliittiset päättäjät tuomitsivat kritiikin jyrkästi. Yliopistollinen taloustieteellinen tutkimus edusti kauttaaltaan uusklassista oikeaoppisuutta, mistä ovat osoituksena Kansantaloudellisessa Aikakauskirjassa ja Ekonomiska Samfundets Tidskriftissä ilmestyneet lukuisat harjoitettua politiikkaa puolustaneet artikkelit (Suviranta, 1930 ja 1931, Nevanlinna, 1931, Tudeer, 1932, Kilpi 1935). Yrjö Jahnsson ei puolustanut näkökohtiaan vetoamalla uudempaan ruotsalaiseen talousajatteluun vaan hänen teoreettiset lähtökohtansa jäivät epäselviksi. Uusklassinen ajattelu oli laman aikana Suomessa voimakkaampaa kuin koskaan aikaisemmin.

Anglosaksisessa ja ruotsalaisessa valtavirran taloustieteessä oli kuitenkin 1930-luvulla alkanut aktiivista makrotalouspolitiikkaa perusteleva keynesiläinen vallankumous. Ruotsin taloustieteessä vallankumous oli itsenäinen ja omaehtoinen ilmiö, jota alettiin kutsua Tukholman koulukunnaksi. Samoin kuin Keynes, ruotsalaiset Casselia ja Wickselliä nuoremman polven taloustieteilijät Myrdal, Lindahl ja Ohlin olivat tyytymättömiä uusklassisen teorian kyvyttömyyteen ymmärtää makrotalouden suhdanneilmiötä, jonka selittämiseen pelkkä kvantiteettiteoria näytti riittämättömältä. Pohjoismaissa kvantiteettiteorian asema ainoana makroteorian ja klassisen dikotomian mukainen ajattelutapa alkoivat järkkyyä 1930-luvulla. Muutos miellettiin aluksi ns. »tuloteorian» läpimurtona.

Tuloteoriassa tapailtiin ensi kertaa kvantiteetti-yhtälön takana olevaa aggregoitua kulutus- ja säästämisspätöstä. Tuloteoria jäi nykynäkökulmasta varsin alkeelliseksi kehitelmäksi, mutta sitä voi kvantiteetti-yhtälön avulla kuvailla seuraavasti. Kvantiteetti-yhtälö  $MV=PT$  olettaa implisiittisesti, että raha on vain vaihdon väline, ja yhtälö kertoo sen, että annetulla rahan kiertonopeudella hintataso määräytyy rahan kokonaisuuden nojalla, kun niihin tarvittava rahamäärä jakautuu transaktioiden reaalisia arvoja vastaavissa suhteissa kaikille kaupantekijöille. Tuloteoria otti askelen kohti keynesiläisiä ja nykyaikaisia rahateorioita tarkastelemalla eriytyneemmin rahan tehtäviä sekä kulutuksen ja säästämisen dy-

namiikkaa. Ensivaiheessa Lindahl (1929) korvasi kvantiteettiteorian »tuloyhtälöllä»  $E(1-s)=PT$ , jossa E osoittaa nimellisiä kokonaistuloja, s on säästämistä ja yhtälön oikea puoli on sama kuin kvantiteetti-yhtälössä. Lindahlin yhtälö on vielä teoriana varsin alkeellinen, mutta sen avulla voi pohtia säästämistään vaikutusta hintatasoon esimerkiksi siinä tapauksessa, että varat säästetään käteiskassoihin sijoittamatta (lainaamatta) niitä edelleen. Myrdal (1931) ja Ohlin (1933) esittivät kiinnostavia makrotalousteoriaa eteenpäin vieviä ajatuksia. Ne ovat nykynäkökulmasta vaikeasti tulkittavia, koska niihin ei sisällynyt modernin talousteorian yksinomaisesti suosimaa täsmällisen ja suljetun mallin ajatusta, vaan analyysit olivat kasuistisia ja partiaalisia. Ne kuitenkin uudistivat makrotaloudellista ajattelua merkittävästi.

Myrdal korosti hintojen jäykkyyttä sekä ajan ja dynaamisten sopeutumisprosessien merkitystä. Koska uusklassinen teoria koskee vain pitkää aikaväliä, se on myös hetkellinen ja staattinen ja sivuuttaa ajassa tapahtuvan sopeutumisprosessin, joka voi kestää niin kauan, että reaaliset taloudet tosiasiasa aina ovat tasapainon ulkopuolella. Björn Hansson (1982) on esittänyt, että tämä dynamiikan käsittely oli itse asiassa Tukholman koulukunnan tärkein anti uudelle talousteorialle, kun taas Keynesin substantiaaliset makrotaloudelliset ideat olivat kiinnostavampia ja tärkeämpiä kuin ruotsalaisten vastaavat. Samoin kuin Keynes, tukholmalaiset korostivat odotusten merkitystä ja erottivat säästämisen ja investoinnit käsitteellisesti toisistaan niin että epätasapaino ja sopeutuminen tuotannon ja työllisyyden kautta tuli mahdolliseksi, koska korko ei muiden hintojen tapaan sopeudu joustavasti ja hetkellisesti. Kaikki kannattivat aktiivista vastasyklistä finanssipolitiikkaa, jolla työllisyystason muutoksia kompensoitaisiin.

Tukholman koulukunnan ideat vaikuttivat selvästi Ruotsin kriisipolitiikkaan. Niille oli olemassa poliittinen tilaus sosialidemokraattien vallattua hallitusvastuun 1930-luvulla. Myrdal esitti Ruotsin työttömyyskomitean mietinnössä vuonna 1934 finanssipolitiikan ohjelman, jossa arvioitiin työttömyyden torjunnan mahdollisuuksia finanssipolitiik-

kaa hyväksikäyttäen. Hän suositteli luopumista budjetin vuotuisen tasapainottamisen periaatteesta. Budjetin yli- ja alijäämät voivat Myrdalin mukaan vuorotella suhdannekierron eri vaiheissa, niin että budjetti pitkällä aikavälillä on kuitenkin tasapainossa.

Uuden ajattelun vastaanotto Suomessa 1930-luvulla oli niukka ja varauksellinen sekä taloustieteessä että erityisesti talouspolitiikassa. Bergholm (1987 ja 1988), Vartiainen (1983) ja Pekkarinen ym. (1984) ovat eritelleet suomalaisten suhtautumista Tukholman koulukunnan ajatuksiin. Kokoaivasti voi sanoa, että talouspoliittisessa keskustelussa uusi ajattelu torjuttiin melko yksimielisesti, ja erimielisyydet rajoituivat torjuvan asenteen jyrkkyyteen ja käytettyihin perusteluihin. Muutamat taloustieteilijät esittelivät Keynesin ja Tukholman koulukunnan ajatuksia myönteisessä hengessä, mutta uusia teorioita ei käytetty Suomen pulapolitiikan suorasanaiseen arvosteluun. Bergholm korostaa uusien ajatusten vastaanoton ajankohdan merkitystä. Kun niistä alettiin keskustella Suomessa vuonna 1934, varsinainen lama oli jo takana ja harjoitetun politiikan puolustaja saattoi väittää tiukan politiikan nostaneen Suomen lamasta uusklassisen ohjelman mukaisesti.

Keskustelussa jäi tosin vähälle huomiolle se, että markka itse asiassa devalvoitui n. 15 prosentilla 1930-luvun alkuvuosina, ja että tällä piiloaktivismilla oli ilmeisesti merkittävä osuus talouden elpymisessä. Lamasta toipuminen olikin Suomessa suhteellisen nopeaa, ja vuodet 1933–37 olivat voimakkaan kasvun aikaa teollisuustuotannon kasvaessa nopeimmin Euroopassa. Poliitiikan puolustajat saattoivat vedota siihen, että palkkojen kasvun hillintä ja tiukka raha- ja finanssipolitiikka olivat tuottaneet nämä tulokset.

Tieteellisen keskustelun tila oli taas teoriamurroksen vuosina siksi alkeellinen, että uusklassismin kritiikki ei voinut juurtua kovin syväälle — kun itse uusklassismikin oli vielä uusi ja puutteellisesti omaksuttu oppi. Yliopistolliselle kansantaloustieteelle oli pitkälle 1930-luvulle luonteenomaista pysyttäytyminen historialliseen ja institutionaaliseen näkökulmaan, eikä tästä tutkimus- ja koulutustaustasta käsin ol-



lut mahdollista kovin syvällisesti kommentoida uusklassismin ja tukholmalaisuuden välistä kiistaa. Suomalainen tiede oli yhden sukupolven jäljessä: uusklassismin kritiikkiä ei voitu omaksua niin kauan kuin uusklassismiakaan ei ollut kovin syvällisesti omaksuttu. Tuloteorian ja keynesiläisyyden esittely jäi muutaman aktiivisen asianharrastajan kirjoitusten varaan, mutta nämä kirjoitukset yleensä pysyttelivät puhtaasti tieteen parissa. Myrdalin ajatukset finanssipolitiikasta arvioitiin tärkeiksi, mutta niihin esitettiin kernaasti varauksia (ks. Suviranta, 1934, Leppo, 1947, v. Fieandt, 1937). Teorian ja käytännön politiikan kuilu oli siis edelleen syvä.

Yksinäisistä uuden taloustieteen harrastajista voidaan mainita ainakin turkulainen aatelismies C. A. J. Gadolin, joka esitteli Ohlinin ja Myrdalin väitöskirjoja innostuneesti Ekonomiska Samfundets Tidskriftin sivuilla sekä Åbo Akademian taloustieteen professori Carl Erik Knoellinger. Gadolinin (1928, 1929, 1930, 1932, 1934, 1935, 1937, 1938, 1942) artikkelit olivat perusteellisia ja oppineita ja niitä lukemalla saa varsin kattavan kuvan Tukholman koulun ajattelusta ja myös sen suhteesta muihin kansainvälisesti huomionarvoisiin uusiin taloustieteellisiin koulukuntiin. Jo Gadolinin artikkelien perusteella voi väittää, että suomalaisella (ruotsia taitavalla) tiedeyhteisöllä oli periaatteessa mahdollisuus tutustua uuden ajattelun perusteisiin.

Ehkä parhaiten mietityn kriittisen synteessin Tukholman koulun ja Keynesin ajattelun sovellettavuudesta (tai pikemminkin soveltumattomuudesta) Suomen talouspolitiikkaan teki Taloudellisen neuvottelukunnan sihteeri ja Suomen Pankin suhdannetutkimusosaston päällikkö Bruno Suviranta. Suviranta oli vielä vuonna 1931 torjunut silloin Bertil Ohlinin esittämät uudet budjettipoliittiset ajatukset, varoitellut kevyen rahapolitiikan vaaroista ja esittänyt, että talouskriisin oli saatava tuhota kannattamaton yritystoiminta (ks. Beckman, 1974, s. 59). Vuosikymmenen kuluessa Suviranta alkaa tehdä vastahakoisia myönnytyksiä suhdannepolitiikan tarpeellisuuden suuntaan. Vuonna 1937 uudet ajatukset olivat jo niin vakiintuneita, että Suviranta saattoi kirjoittaa: »Teoriassa vallitsee liikuttava yksimielisyys siitä, miten ta-

louspolitiikkaa olisi nousukaudessa hoidettava ... julkisia töitä siirrettävä myöhemmäksi ja budjettipolitiikassa tähdättävä ylijäämätalouteen». (Suviranta, 1937). Tekstin jatkossa seuraa kuitenkin epäluuloisia varauksia. Vuosikymmen lopulla pitämässään esitelmässä Suviranta toteaa, että talouden »itseparantavat voimat» (kaiketi hintamekanismi) eivät ehkä enää toimi niin kuin pitäisi.

Epäluuloissa on mukana ideologinen lataus. Suviranta kirjoittaa myös runsaasti siitä, miten suhdannepolitiikasta olisi tehtävä »yhteiskuntamyönteistä», ja valittelee, että suhdannepolitiikasta on tullut »tehokkain ase markkinatalouden ja maailmantalouden murtamisessa». Keynesiläisyyden tulkintaan ei muissa maissa yleensä liitetty näin voimakkaita ideologioita latauksia, ja vaikka Tukholman koulukunnan ekonomistit Gunnar Myrdal ja Dag Hammarskjöld suhtautuivat myönteisesti sosialidemokratiaan, Suvirannan tulkinta heidän opistaan markkinatalouden murtamisen välineenä olisi varmaan tuntunut heistä vieraalta — puhumattakaan liberaalia porvarillista politiikkaa edustavasta Keynesistä.

Ruotsin kriisipolitiikasta tehtiin yleensä varsin varauksellinen arvio. Kriitikot korostivat Suomen erityisolosuhteita, jotka tekevät mahdottomaksi aktiivisen suhdannepolitiikan. Nykykäsitteistön avulla ilmaisten voi sanoa, että talouspolitiikan ajatusmaailma oli täysin tarjonta- ja kustannusorientoitunut. Varsin harvoin kuitenkaan tehtiin selväksi, mikä Suomen kansantaloudessa oli niin poikkeuksellista, että Keynesin ja Tukholman koulun opit tulivat käyttökelvottomiksi. Yleensä korostettiin sitä, että valtio oli liian köyhä ja sillä ei ollut säästövaroja<sup>1</sup>.

Mikko Tamminen (1939) analysoi systemaattisimmin aktiivisen finanssipolitiikan vastaisia argumentteja. Hän korosti syrjäytysvaikutusta<sup>2</sup>: valtion velanotto voisi siirtää valtion

---

1 Kumpaakaan perustelua ei voi pitää pätevänä. Valtion tai kansantalouden yleisesti alhainen tulotaso ei riitä perusteluksi sille, että valtiontalouden menojen vaihtelua ei voisi mitoitaa suhdannepoliittisesti oikein. On myös jokseenkin yhdentekevää, mikä on valtion velan nimenomainen taso, kunhan se pysyy kohtuullisena.

2 Ns. crowding-out.

käyttöön sellaisia pääomia, jotka muuten olisi käytetty yksityiseen yritystoimintaan. Tämä oli myös Ruotsissa ja Englannissa yleinen suhdannepoliittisen aktivismin vastaväite, joka tunnetaan myös nimellä »Treasury View»<sup>1</sup>. Suomalaiset talouspoliitikot pitivät Suvirannan tapaan avoimesti esillä myös mielipiteidensä ideologia lähtökohtia. Monet (Tudeer, 1934, Korpisaari, 1936, Suviranta, 1937 ja 1938) arvioivat, että suhdannepoliittikan teoria on poliittisesti epäilyttävää ja voi johtaa salakautta markkinatalouden tuhoamiseen ja rahaolojen vakauden romahtamiseen. Tudeerin perusteissa on esikaikuja nykytaloustieteen korostamasta luottamuksen ylläpitämisen välttämättömyydestä. Tudeer puhuu paitsi luottamuksesta rahan arvoon myös luottamuksesta *valtioon*, joka hänen mukaansa olisi romahtanut, jos valtio olisi velkaantumalla lievittänyt pulakautta. Suhtautuminen valtion taloudellisen roolin laajenemiseen oli voittopuolisesti epäilevää. Nevanlinnan (1932) mukaan oli »varottava liiallista menojen kasvattamista siirtymisenä kohti sosialismia».

Yhdeltä osin suomalaiset uusklassiset talouspoliitikot joutuivat kuitenkin arvostelemaan Suomessa harjoitettua politiikkaa. Pulaa edeltäneellä nousukaudella, vuosina 1926–28, valtion menot olivat kasvaneet nopeasti tulokertymän myötä (Tudeer 1934, Kilpi 1935). Itsekritiikki jäi kuitenkin puolittiehen. Yleisesti vedottiin siihen, että nousukausina valtion menojen kasvattamista ei voi mitenkään välttää, koska siihen on niin voimakkaita poliittisia paineita. »Hyvänä aikana, kun ei tyhjän kukkaron diktatuuri pakota, olisi toivotonta yrittää puhdistusta, siis oli käytettävä huonon ajan aiheuttamaa pakkotilannetta ja silloin tehtävä leikkaus senkin uhalta, että se teki kipeää.» (Tudeer, 1934)<sup>2</sup>. Uusklassiset puristit

---

1 Nimitys viittaa Englannin valtiovarainministeriön »Treasury» perinteiseen kanttaan.

2 Oivan psykologingvistisen tutkielman aihe olisi siinä, miten paljon talouspolitiikassa keskustelussa käytettiin ruumiin terveyteen ja sisäiseen eheyteen ja itsekuuriin viittaavaa käsitteistöä. Talouselämän eheydellä ja ihmisen sisäisellä eheydellä on voinut olla vallitsevassa talouspolitiikkadiskurssissa varsin samankaltainen sisältö, ja markkinatalouden pelisäännöistä ei ehkä ole kovin pitkä matka länsimaisen yksilöllistä rationaalista subjektia koossapitäviin voimiin. Tätä näkökulmaa on tapaillut Juha Siltala (1989).

heittäytyivät voimattomiksi nousukauden poliittisten paineiden edessä, kun taas pulakauden hevoskuuripolitiikkaa pidettiin itsestäänselvyytenä. Suomalaiset talouspoliitikot eivät nähneet sitä, että uusklassisen finanssipoliittisen periaatteen mukainen finanssipoliittinen passivismi ja kassatasapainon vaatimus väistämättä johtavat myös menojen kasvuun nousukaudella, kun valtiolla ei ole edes teknisiä mahdollisuuksia sijoittaa ylijäämää valtionvelan vähentämiseen — jos valtionvelkaa ei ole. Suhdannerahaston perustaminen vuonna 1934 onkin nähtävä tätä taustaa vasten, ei niinkään osoituksena uuden finanssipoliittisen ajattelun omaksumisesta (ks. myös Bergholm, mt. luku 5).

### 3 | Sotien välisen ajan talouspolitiikka

Suomen sotien välisen ajan talouspolitiikkaa on perinteisesti luonnehdittu uusklassisen *laissez faire*-suuntauksen mukaiseksi. Luonnehdinta on osuva niiltä osin kuin uusklassisen näkemyksen pohjalta voidaan perustella finanssipolitiikan passiivisuutta ja valtiontalouden kassatasapainoa. Uusklassiseen kokonaiskuvaan on kuitenkin tehtävä sekä ajallisia että asiallisia varauksia.

Ensinnäkin, uusklassinen näkemys vahvasti asemiaan oikeastaan vasta 1920-luvun aikana ja vakiintui 1930-luvun lamapolitiikassa. Talouspolitiikassa tapahtui vastaava muutos. Vielä 1920-luvun alkuvuosina valtion menojen annettiin kasvaa keskuspankkivelan varassa, mutta uusklassinen reaktio tätä politiikkaa kohtaan käänsi kehityksen suunnan.

Toinen varaus koskee suhtautumista aktiiviseen valuuttakurssipolitiikkaan ja markan devalvoimiseen. Tältä osin suomalainen talouspolitiikka ei vastannut oikeaoppista uusklassista käsitystä. Sen sijaan valittiin pragmaattinen, talouden toimintaedellytyksistä huolehtiva linja. Vaikka kultakantaa ja vakaata rahan arvoa pidettiin päämääränä, vientikaupan kannattavuutta haluttiin ylläpitää antamalla tarvittaessa valuuttakurssin joustaa. Kolmas varaus liittyy rahoitusmarkkinoiden säätelyyn. 1930-luvulla alkoi muodostua rahoitusmarkkinoiden säätelyjärjestelmä, joka tuli toisen maailmansodan jälkeen vallitsevaksi.

Sotienvälinen kausi oli Suomessa, toisin kuin kapitalistisissa maissa yleensä, kokonaisuutena voimakkaan taloudellisen nousun ja kehityksen aikaa. Sen aikana kohdattiin kaksi taloudellista taantumaa, ensiksi vuosina 1920–21 ja suuri

pulakausi 1929–32.

Valtiontalouden osuus kansantalouden menoista kasvoi itsenäisyyden alkuvuosina, kun toteutettiin kansakoulu-uudistus ja sosiaaliturvaa parannettiin kansallisen sovintopoliitiikan linjan mukaisesti. Koska valtion tulot eivät kasvaneet samassa mitassa ja osin laskivatkin, rahoitettiin valtion menoja 1920-luvun alussa keskuspankkivelalla. Koko julkisen sektorin osuuden kansantuotteesta on arvioitu 1930-luvun alussa olleen noin vajaa kolmannes (Ahvenainen — Vartiainen, 1982) ja valtion menojen bkt-osuus oli tähän mennessä noussut runsaaseen 15 prosenttiin (Taimio, 1986). Valtion nimelliset menot kasvoivat vuodesta 1920 vuoteen 1925 miltei kaksinkertaisiksi, kun esimerkiksi tehdasteollisuuden tuotannon nimellinen arvo kasvoi vastaavana aikana n. 60 prosentilla (Suomen taloushistoria 3, s. 357).

Sovintopoliitiikan ylläpitämä valtiointerventionismi sai vastaansa uusklassisen reaktion. 1920-luvun aikana finanssipoliitiikan tavoitteeksi tuli valtiontalouden tasapainottaminen, mitä perusteltiin toisaalta liberalistisilla opeilla, joiden mukaan valtion tuli olla puuttumatta talouselämän kulkuun, toisaalta myös saksalaisen koulukunnan kameralismilla, joka sisälsi suosituksia siitä, miten tietynlaiset menot oli katettava vastaavanlaisilla tuloilla<sup>1</sup>.

1930-luvun aikana julkisen sektorin tulo- ja menotalouden kansantuoteosuusosuus laskikin runsaasta kolmanneksesta noin 27 prosenttiin. Uusklassisen talouspolitiikan mukainen pyrkimys keventää valtiontalouden osuutta kansantaloudessa toteutui siis osittain. 1930-luvulla julkisen menotalouden kasvu oli vuositasolla keskimäärin kolme prosenttia, kun teollisuustuotannon reaalikasvu nousi yli viiteen prosenttiin (Ahvenainen — Vartiainen, 1982).

Finanssipoliitiikan linja oli v. 1928 alkaneen pulakauden aikana oli jokseenkin uusklassinen. Hallituksen mainittuna vuonna asettaman Taloudellisen neuvottelukunnan laatimassa talouspoliittisessa ohjelmassa esitettiin pulapolitiikan talouspoliittiset periaatteet, jotka ilmaisivat uusklassisen us-

---

1 Tätä on kutsuttu ns. kvalitatiiviseksi tasapainoksi.



kon talouspoliittiseen passivismiin: pula oli talouden omaa sopeutumista, joka juurisi pois kannattamattoman yritystoiminnan. Yritystoiminnan kannattavuutta parannettiin verohelpotuksin, mutta valtion menoja karsittiin voimakkaasti. Julkisia töitä tosin järjestettiin, mutta paljon vähemmässä mitassa kuin naapurimaassa Ruotsissa. Niinpä vielä vuosina 1931–32 yleisiä työmäärärahoja supistettiin tuntuvasti.

Sikäli kun julkisia töitä lisättiin, niitä pidettiin pikemminkin lamakauden sanelemana käytännöllisenä hätäratkaisuna kuin suhdanneteoreettisesti perusteltuna toimenpiteenä. Samoin kuin valuuttakurssipolitiikassa, tässäkin vallitsi valtaideologian ja käytännön asioiden pragmaattisen hoidon välinen vastakohtaisuus. Finanssipoliittinen keskustelu koski lähinnä menojen selektiivistä kohdentamista. Valtion budjetin tasapainottamisessa onnistuttiin laman alkaessa supistamalla vuonna 1930 budjetin menoja, ja supistamisia jatkettiin seuraavina vuosina. Maaliskuussa 1931 asetettiin erityinen valtion menojen supistamislautakunta suunnittelemaan budjettiin tehtäviä vähennyksiä (Bergholm, 1987). Supistamiset kohdistuivat itse asiassa varsin voimakkaasti juuri työmäärärahoihin.

Valtiontalouden lainsäädäntöpohja perustui aluksi vuonna 1919 hyväksytyyn lakiin. Sitä ennen valtiontalous oli oikeastaan ollut vain rahastojen yhdistelmä. 1920-luvulla alkoi voittaa alaa käsitys, jonka mukaan valtion käyttö- ja sijoitustalous olisi kyettävä paremmin erottamaan toisistaan (Saviaho ym. 1981). Vuonna 1927 jätetyn komiteanmietinnön nojalla hyväksyttiin vuonna 1930 tililaki, jonka mukaan budjetti on yksi ja yhtenäinen asiakirja ja sekä tulot että menot jakautuvat kahteen pääosaan, varsinaisiin tuloihin ja pääomatuloihin sekä varsinaisiin menoihin ja pääomamenoihin.

Valtion *suhdannerahasto* perustettiin vuonna 1934. Perustamisen yhteydessä viitattiin ruotsalaisiin finanssipoliittisiin ajatuksiin, mutta rahaston perustamisen pääponnoli kuitenkin välittömästi valtiontalouden hallintaan liittyvissä kokemuksissa. Pulakauden aikana oli »jouduttu» lainaamaan kansainvälisiltä markkinoilta ja supistamaan menota-

loutta varsin hätäisesti. Suhdannerahaston ajateltiin mahdollistavan valtion ylijäämien helpomman varastoinnin pulakausien turvaksi. Ajattelussa voi siis nähdä kaikuja Ruotsissa omaksutusta Gunnar Myrdalin nimeen yhdistetystä periaatteesta, jonka mukaan budjetti on tasapainotettava yli yhden suhdannesyklin, mutta rahaston taustalla oli ensisijaisesti pyrkimys valtiontalouden tasapainon helpompaan tekemiseen toteuttamiseen (ks. Tudeer, 1934, Bergholm, 1987). Tätä tulkintaa vahvistaa se tosiasia, että suhdannerahasto jäi talouspoliittisesti merkityksettömäksi.

1930-luvun keskustelun alkeellisuutta osoittaa periaatteellinen ja vakava pohdiskelu siitä, oliko parempi, että valtio hyvinä aikoina perustaa rahastoja, vai että huonoina aikoina turvaututaan lainoihin, jotka hyvinä aikoina maksetaan takaisin. Valtiovarainministeri Tanner kannatti edellistä vaihtoehtoa (Tanner, 1938), kun taas Louhivuoren (1937) mukaan »koko suhdannerahastopuuha oli kansantalouden kannalta pahasta». Mikko Tamminen (1939) argumentoi jälleen analyttisemmin ja pragmaattisemmin: suhdannerahastosta on reaalista hyötyä, jos lamakauden aikana joutilaita tuotantovoimia ryhdytään sen ansiosta käyttämään tehokkaammin.

Myöskään rahapolitiikassa ei pyritty suhdanteiden tasaukseen. Suomen Pankki korosti sekä suuren laman aikana että sen jälkeen, että »keinotekoisista» toimenpiteistä ei voinut olla hyötyä laman voittamiseksi (ks. Ryti 1931, Bergholm 1987). Keskuspankin diskonttokorkopolitiikka oli pikeminkin suhdanteita kärjistävää, sillä vuosien 1927–28 noususuhdanteessa diskonttokorkoa oli laskettu ja luottoekspanssiota kiihdytetty, kun taas pulakauden alkaessa korkoa nostettiin valuuttavarannon ylläpitämiseksi<sup>1</sup>.

Suomen Pankin asema talouspoliittisessa päätöksenteossa korostui 1930-luvulla. Keskuspankille oli uudella vuoden 1922 ohjesäännöllä luotu muusta valtiovallasta riippumaton asema. Finanssipolitiikan ja rahapolitiikan suhteiden kannalta oli olennaista, että valtion velkapapereita ei voitu lukea

---

1 Sotien välisen ajan korkopolitiikkaa on ansiokkaasti kuvannut Rossi (1951).

setelistön katteeksi. Suomen Pankin pääjohtajaksi vuonna 1923 siirtynyt Risto Ryti pyrki määrätietoisesti vahvistamaan keskuspankin asemaa talouspoliittisessa päätöksenteossa. Tämä linja perustui osaltaan Suomen hallituksen vuonna 1923 ruotsalaiselta uusklassikolta, professori Eli Heckscheriltä tilaamaan lausuntoon, jossa suositeltiin rahapolitiikan eristämistä valtion finanssipolitiikasta. Laissez faire -opin suomalaiseen sovellutukseen kuului sekä usko talouden omaan kykyyn löytää tasapaino että voimakas pyrkimys rahaolojen ja hintatason vakauteen. Suomen Pankki ja Ryti pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan myös finanssipoliittiseen päätöksentekoon uusklassismin hengessä. Niinpä Suomen Pankin vuonna 1924 laatiman talouspoliittisen ohjelman mukaan julkista kulutusta tuli supistaa ja verojärjestelmää oli muutettava suosimaan yritysten investointeja.

Ohjelman mukaan verovaroja ei saanut myöskään käyttää sijoitustoimintaan. Parhaiden sijoituspäätösten uskottiin siis syntyvän yksityisten yritysten toimesta. Tämä kanta on myötäkarvainen uusklassismin kanssa, mutta se heijasteli myös vanhan saksalaisen kameralismin oppeja eri meno- ja tulolajien erilläänpitämisestä. Niiden mukaan valtion käyttö- ja sijoitustalous oli pidettävä erillään toisistaan ja sijoitusmenot oli rahoitettava sijoituksista saatavilla tuloilla.

Valuuttakurssipolitiikassa ei valittu oikeaoppisen uusklassista linjaa. Sotienvälisenä aikana tehdyt valuuttakurssipolitiikan linjanvedot ovat valaisevia myös sodanjälkeisten tapahtumien kannalta<sup>1</sup>. Ensimmäinen maailmansota oli murentanut kansainvälisen rahajärjestelmän ja kultakannasta oli yleisesti luovuttu. Ruotsin ja Ison-Britannian talouspolitiikat omaksuivat sodan jälkeen tavoitteekseen palaamisen kultakantaan sotaa edeltänein pariarvoin. Tavoite saavutettiin, mutta se edellytti kummassakin maassa voimakasta deflaatiota ja työttömyyttä. Sama kysymys oli ratkaistava Suomessakin, jossa sodanaikainen inflaatio oli ollut vielä rajumpi kuin Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa. Vanha kultapariteetti oli Suomessakin aluksi virallisena tavoitteena, ja markan

---

1 Näitä tapahtumia ovat valaisseet Korkman ja Pekkarinen (1988).

ulkoisen arvon kohottaminen edellytti 1920-luvun alussa hyvin kireää rahapolitiikkaa.

Inflaatio pysähtyi, mutta kun taantuma iski Suomeen vuonna 1921, markan annettiin keltua vapaasti, jolloin tapahtui huomattava devalvoituminen. Punnan ja Ruotsin kruunun kurssit kaksinkertaistuivat (Tudeer, 1939). Korkman ja Pekkarinen (mt.) esittävät, että kysymyksessä oli tietoinen talouspolitiikan valinta, jonka taustalla oli sekä käyty keskustelu että vientiteollisuuden yrittäjien tehostunut edunvalvonta. Ainakin Rossin (1951) mukaan vuoteen 1922 tultaessa pankkivaltuusmiesten ja Suomen Pankin piirissä oli yleisesti hyväksytty periaate, jonka mukaan markan vakauttaminen oli suoritettava niin, että häiriöt jäivät mahdollisimman pieniksi.

Sama pehmeän markan linja valittiin vuonna 1931 pulan ja valuuttakriisin tilanteessa. Englannin punnan ja Ruotsin kruunun kurssit kohosivat tuolloin n. 15 prosenttia.

Pehmeän markan politiikka oli siis poikkeus muuten ankarasta uusklassisesta retoriikasta ja suhdannepolitiikan defaitismista. Merkitsiväthän devalvaatiot voimakasta inflaatiotiosyystä, kun finanssipoliittisessa keskustelussa samanlaisesti yleisesti korostettiin, että määrätietoisempi työllisyyden tukeminen olisi horjuttanut valuuttamarkkinoiden tasapainoa.

Myös monet rahoitusmarkkinoiden tapahtumat sotivat Suomen Pankin suhdannepoliittista defaitismia ja retoriikkaa liberaalia peruslinjaa vastaan. Vaikka talouspoliittinen valtaideologia oli laissez faire -henkistä, rahapolitiikan toimintaympäristö siirtyi jo 1930-luvulla säännöstelyjärjestelmän suuntaan.

Rahoitusjärjestelmän institutionaalisessa rakenteessa ei sinänsä tapahtunut muutoksia (Suvanto, 1982). Rahoitusmarkkinoilla toimivat jokseenkin samat rahoituslaitokset kuin valtiollisen itsenäisyyden alussa: keskuspankkina Suomen Pankki, liikepankit (tärkeimpinä Yhdyspankki ja Kansallispankki), säästöpankit, osuuskassat, Postisäästöpankki, sekä kiinnitysluotto- ja vakuutuslaitokset.

Sekä 1920- että 1930-luvulla syntyi yhteiskunnallisia pai-

neita korkotason säätelemiseksi. Niiden pontimina olivat usein maatalousyrittäjien velkaongelmat. Myös Suomen Pankki pyrki aina tilanteen salliessa eli ulkoisen tasapainon antaessa myöten korkotason yleiseen alentamiseen. Keskuspankki laskikin diskonttokorkoaan 1920-luvun aikana useaan otteeseen. Jo vuonna 1925 synnyttiin Suomen Pankin myötävaikutuksella liikepankkien välinen sopimus, jolla talletuskorkojen tasoa piti alentaa. Se ei kuitenkaan täydellisesti toteutunut (Rossi, 1951). Vuosina 1926–27 esiintyi edelleen jatkuvia paineita korkotason alentamiseen. Pankkilaitosta arvosteltiin myös riittämättömästä kilpailusta ja korkomarginaalin kasvattamisesta.

Rossin (1951) kuvauksen perusteella näyttää siltä, että noin kymmenen prosentin korkotaso yleisesti miellettiin periaatteellisesti liian korkeaksi. Kansalaisten muistissa olikin vielä ensimmäistä maailmansotaa edeltänyt kuuden prosentin korkotaso. Jälkikäteen ei näytä olevan perusteita ajatella, että vallitseva kymmenen prosentin taso ei olisi vastannut tasapainokorkoa. Ehkä korkotaso tuli väistämättä ongelmaksi pääomaköyhässä maassa, jossa haluttiin ylläpitää korkeaa investointien tasoa. Kuten Rossi (1951, s. 209) toteaa, rakennus- ja investointitoiminta oli vilkasta vuosina 1926–28, ja »reaalitaloudellinen kehitys oli täten selvästi sen luontoinen, ettei korkokannan alentaminen ollut tarpeen ainakaan yritteliäisyyden kiihottamiseksi».

E erityisesti maatalousyrittäjät kokivat kuitenkin asemansa kohtuuttomaksi. Tämä heijasti sitä, että talouden pääomakanta laajeni koko ajan voimakkaasti ja maatalousyrittäjät joutuivat kilpailemaan samoista säästö pääomista tuottavampien teollisuusinvestointien kanssa. Rossi (1951) korostaa, että vaikka Suomen Pankin julkilausutut pyrkimykset korkokannan alentamiseen eivät tässä vaiheessa tuottaneet toivottua tulosta ja olivat ilmeisesti suhdannepoliittisesti nurinkurisia, ne vaikuttivat kuitenkin myönteisesti yrittäjien tulevaisuudenodotuksiin.

1920-luvun lopun nousukauden korkopolitiikka on kiinnostavaa, koska se antaa esimakua myös vastaisesta rahapolitiikasta. Nykykäsitteistöllä ilmaistuna voi sanoa, että vastak-

kain olivat »suhdannetilanteen» ja »rakennepolitiikan» vaatimukset. Talous kasvoi nopeasti, ja korkean koron ylläpitäminen oli suhdannenäkökulmasta perusteltua. Rakennepoliittinen vaatimus ilmeni puolestaan käsityksissä korkean koron kohtuuttomuudesta.

Kun jo nousukauden aikana korkotasoa oli yleisesti pidetty kohtuuttomana, voimistui korkean koron vastainen paine erityisesti maaseudulla pulakauden alettua. 1930-luvun alussa Suomen Pankki teki aloitteen korkosopimuksen solmimisesta talletuspankkien välille (Tarkka, 1988, Rossi, 1951). Tarkoituksena oli yleinen korkotason alentaminen yritystoiminnan ja maatalouden kannattavuuden parantamiseksi ja pankkien välisen, korkotasoa ylös nostavan talletuskorkokilpailun rajoittaminen. Sopimus solmittiin muodollisesti vapaaehtoisena talletuskorkokartellina. Näin syntyi pankkien korkokartelli, joka murtui vasta viisikymmentä vuotta myöhemmin. Sopimus oli ensimmäinen merkittävä askel kohti sodan jälkeen toteutettua kattavaa rahoitusmarkkinoiden säätelyjärjestelmää. Korkosopimus on mielenkiintoinen osoitus siitä, että huolimatta talouspoliittisen ajattelun liberaalisuudesta talouspolitiikassa pyrittiin jo 1930-luvulla kasvua ja investointeja edistävään säätelyyn, joka oli ristiriidassa markkinaliberalismin kanssa ja joka perustui suurten rahalaitosten kanssa tehtyyn korporatistiseen sopimukseen.

Sotien välisen ajan talouspolitiikan perusvalinnat osoittavat suuntaa myös sodanjälkeisille tapahtumille. Valintojen yhteiskunnallinen tulkinta on kiinnostava. Vastakkain asetuu yhtäältä talouspolitiikan ankaran uusklassinen retoriikka, jota perustellaan peräti moraalisiin ja anatomisiin kielikuvien. Oikeaoppisuus on johdonmukaista suhtautumisessa valtionalouteen ja työllisyyspolitiikkaan, mutta keskuspankkipolitiikassa siitä livetään itse asiassa varsin helposti. Talouden ja politiikan suhteen ymmärtämiseksi tämä havainto on tärkeä. Onko selitys siinä, että valuuttakurssipolitiikka ja rahapolitiikka ovat kauimpana edustuksellisen demokratian poliittisista instituutioista? Valuuttakurssipolitiikasta päättää käytännössä Suomen Pankki, ja poliittinen val-



vonta toteutuu eduskunnan pankkivaltuusmiesten eikä valtioneuvoston kautta. Niinikään rahoitusmarkkinoiden säännöstely toteutui »asianosaisten», pankkien ja Suomen Pankin välisen korporatiivisella sopimuksella, jonka taustalla olivat elinkeinoelämän omat vaatimukset. Kumpakaan linjavalinta ei ehkä olisi voitu tehdä poliittista vastuuta edustavan hallituksen niitä aktiivisesti vastustaessa, mutta valtioneuvosto jäi silti näissä talouspolitiikan strategisissa päätöksissä sivuraiteelle.

Tällaista päätöksenteon järjestelmää näyttää selkeästi kannattaneen ainakin Risto Ryti, kuten Lauri Haatajan artikkelista »Työmarkkinajärjestelmän ja poliittisen järjestelmän suhde Suomessa»<sup>1</sup> ilmenee. Haatajan mukaan Ryti katsoi, että Suomen valtiollisen järjestelmän tärkein ominaisuus oli valtionpäämiehen eduksi painottuva voimasuhde eduskuntaan nähden. Rytin malli oli paljolti peräisin Suomen Pankista, jossa hän oli kehitellyt ns. »pyhien kissojen menetelmän»: Vaikka Suomen Pankin oli oltava mahdollisimman riippumaton hallituksesta ja eduskunnasta, Ryti nimenomaan halusi saada pankin johtokuntaan tärkeimpien intressipiirien edustajat, pankin vaikutuspiiriin ja sen edunajajiksi »omiinsa» päin (Haataja, mt., s. 42).

---

<sup>1</sup> Teoksessa Timo Kauppinen — Virpi Köykkä (toim.): Työmarkkinajärjestelmä ja poliittinen järjestelmä 2000. Työministeriö, Helsinki 1991.

## 4 | Sotavuodet ja talouspolitiikan uudet valta-asetelmat

Talvi- ja jatkosota johtivat aktiivisen talouspolitiikan tarpeen ja edellytysten voimistumiseen. Olemassaolostaan kamppailevalla kansakunnalla ei ollut varaa pitäytyä pitkän aikavälin tuloksilla itseään perustelevaan *laissez faire* -politiikkaan. Puolustusmenoja rahoitettiin setelirahoituksella ilman että mitkään opit olisivat sitä estäneet. Näin tehtiin mm. rahoitettaessa ns. Salpalinjan rakentamista uudelle rajalle Moskovan rauhan jälkeen vuonna 1940. Sosiaalidemokraatit kuitenkin kritisoivat inflaatiosta aiheutuvia säästäjien menetyksiä.<sup>1</sup>

Talouspolitiikan toimintaympäristön kannalta tärkeitä muutoksia olivat *kansantalouselämyksen* perustaminen valtiovarainministeriöön vuonna 1942 sekä Suomen Pankin ohjesäännön muuttaminen<sup>2</sup> vuonna 1940 niin että keskuspankin saataviin hyväksyttiin myös *valtion* vekseleitä. Kumpikin muutos heijasti sitä, että taloutta oli suunniteltava ja säännösteltävä sodasta selviämiseksi.

Lisäksi aloitettiin laaja *hintasäännöstely* ja *valuuttasäännöstely*, joista jälkimmäinen oli eri muodoissa voimassa peräti 1980-luvulle saakka. Sekä kansantalouselämyksen perustaminen että keskuspankin ohjesäännön muuttaminen nähtiin vallitsevan katsantokannan mukaisesti välttämättöminä

---

<sup>1</sup> Hannu Soikkanen, keskustelussa.

<sup>2</sup> Muodollisesti ohjesääntöä muutettiin niin, että diskontattavalta vekseliltä ei enää vaadittu kahta vakavaraista allekirjoittajaa. Jälkeenpäin voi ihmetellä, miksi vanhaa säädöstä ei olisi voitu kiertää esimerkiksi perustamalla valtion omistama vakavarainen yhtiö toiseksi allekirjoittajaksi valtiovarainministerin rinnalle!

mutta valitettavina toimenpiteinä. Kansantalousosaston perustamisen arveltiin johtavan valtiojohtoisuuden pysyvään kasvamiseen ja siitä seuraaviin heikkouksiin<sup>1</sup>. Niinikään A. E. Tudeer (1960), vaikkakin myöntää setelirahoituksen mahdollistamisen välttämättömyyden, pitää uudistusta »erinomaisen epäilyttävänä». Valtiontaloutta jouduttiin raioittamaan setelirahoituksella, mistä oli seurauksena voimakas sodanaikainen inflaatio vuodesta 1942 alkaen. Ehkä setelirahoitusta tärkeämpää oli kuitenkin valtiovarainministeriön muotoutuminen Suomen Pankin rinnalle talouspoliittiseksi koordinointielimeksi. Uudessa vuonna 1943 annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä todettiin, että kaikkiin sellaisiin muiden ministeriöiden valmistelemiin asioihin, joilla oli kansantaloudellista merkitystä, oli hankittava myös valtiovarainministeriön lausunto (Tiihonen, 1985, s. 61). Valtionhallinnon taloudellista päätöksentekoa rationalisoitiinkin sodan aikana (mt, s. 63–65).

Rahapolitiikassa sota-aika siis merkitsi yhtäältä luopumista tiukasta uusklassisesta finanssitalouden ja rahatalouden erottamisesta, mutta tulevaisuuden kannalta yhtä tärkeää oli rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn muuttuminen kattavammaksi. Vuonna 1939 alkoi kattava valuuttakauppojen säännöstely, ja myöhemmin sota-aikana alettiin säännöstellä myös kotimaisia luottokorkoja (ks. Tarkka, 1988, Rossi, 1947). Nämä muutokset ovat tärkeitä, sillä ne osoittautuivat pysyviksi ja loivat puitteet myös rauhanajan rahapolitiikalle — toisin kuin valtiontalouden setelirahoitus, joka torjuttiin myöhemmin 1950-luvun talouspoliittisissa päätöksissä. Monet talouden ohjauksen peruspilarit vakiintuivat siis poikkeuksellisissa poliittisissa oloissa.

Poliittiset valtasuhteet muuttuivat jatkosodan loputtua ja vuodet 1945–48 on suomalaisessa historiankirjoituksessa kuvattu vasemmistolaisen vyörytysryityksen ajaksi. Ns. kolmen suuren eli Skdl:n, Sdp:n ja Maalaisliiton hallituksen aikana julkilausutut talouspoliittiset ohjelmat tavoittelivat

---

<sup>1</sup> Ks. mm. Bruno Suvirannan kirjoitus *Talouselämä*-lehdessä maaliskuussa 1942 (Suviranta, 1942).

talouselämän sosialisointia ja laajaa suunnitelmallista uudelleenorganisointia. Silti kolmen suuren hallituskautena ei varsinaisessa talouspoliittisessa päätöksenteossa tapahtunut kovin merkittäviä muutoksia. Sodan aikana oli syntynyt kattava säännöstely- ja säätelyjärjestelmä, jonka keskeiset viranomaiset olivat rahaoloista vastaava Suomen Pankki, tavaroiden tuotantoa ja jakelua organisoiva Kansanhuoltoministeriö, ja valtiovarainministeriön kansantaloudellinen neuvottelukunta. Sotakorvausvaltuuskunta Soteva peri Sotatalousesikunnan roolin.

Taloudellisen sääntelyn perustana oli vuonna 1941 säädetty taloudellinen valtalaki, joka antoi hallitukselle laajat valtuudet määrätä tuotannosta, hinnoista, palkoista ja ulkomaankaupasta. Tämä päätöksentekojärjestelmä säilyi rauhan tultua aluksi jotakuinkin ennallaan ja sen puitteissa vakiintunut valtion ja talouselämän yhteistyö ja työnjako jatkui. Vasemmistopuolueiden radikaalit pyrkimykset ja vaatimukset koskivat suuremmin tuotantoelämän organisoimista, talouden laajamittaista sosialisoimista sekä työläisten suoraa vaikuttamista työpaikoilla, kun samalla jokapäiväinen talouspolitiikan hoito jatkui ennallaan. Radikalismi ei konkretisoitunut hallituspolitiikkaan. Kuten Raimo Parikka (1988) toteaa, »vuosina 1944–48 toimineet hallitukset keskittyivät poliittisesta kokoonpanostaan riippumatta hoitamaan niitä asioita, jotka välittömimmin koskettivat hallituspuolueiden kannattajien välittömiä etuja eli kulutustavaroiden, erityisesti elintarvikkeiden, hintoja ja saatavuutta sekä maksettavia palkkoja. Tämän alueen sääntelykoneiston, mutta vain sen vasemmistopuolueet ja SAK ottivat haltuunsa». Vasemmiston vaikutusvallan ulkopuolelle jäivät valtiotalouden hoito, Suomen Pankin raha- ja valuuttakurssi-politiikka, teollisuuden investoinnit, sotakorvaustuotannon organisointi ja ulkomaankauppaa ja ulkomaisia lainoja koskevat päätökset.

Parikka kertoo kiinnostavana yksityiskohtana, että kun Risto Ryti oli sotapoliitikoksi leimautuneena pakotettu eroamaan Suomen Pankin pääjohtajan virasta kesäkuussa 1945, mainittiin keskusteluissa yhtenä seuraajaehdokkaana ns.

kuutosten<sup>1</sup> voimahahmo Johan Helo. Helo ei muistelmiensa mukaan kuitenkaan ollut kovin kiinnostunut virasta eivätkä vasemmistopuolueet pitäneet tätä virkaa avainasemana. Presidentti Paasikivi nimitti pääjohtajaksi edistyspuolueen Sakari Tuomiojan. Yksityiskohta kuvaa sitä, miten toisarvoisena voimansa tunnossa oleva vasemmisto itse asiassa piti käytännön talouspoliittisen säätelyn avainasemia.

1940-luvun loppuvuodet olivat jatkuvaa palkkoja ja hintoja koskevien sopimusten aikaa. Vientisuhdanteet olivat vuosina 1947–49 hyvät ja vientiteollisuus saavutti jo vuonna 1948 suunnilleen sotaa edeltäneen tuotantotason. Vaikka kansantuotekin saavutti jo vuonna 1947 sotaa edeltäneen huipputason, inflaatio oli koko ajan varteenotettava uhka, kun kasvavakaan tarjonta ei kyennyt tyydyttämään kysyntää. Vuonna 1945 tukkuhintaindeksi oli kohonnut 43 prosenttia. Inflaatio hidastui vuoden 1946 palkkoja ja hintoja koskevan sopimuksen eli ensimmäisen ns. linnarauhan ansiosta, mutta kiihtyi sittemmin uudestaan Korean boomissa vuosina 1950–51. Vuonna 1950 solmittiin aluksi ns. A-sopimus ja toukokuussa 1951 sovittiin uudesta linnarauhasta ja sittemmin vakautusohjelmasta, jolla hinnat ja palkat pyrittiin jäädyttämään. Nämä sopimukset olivat varhaista tulopolitiikkaa, jossa vielä 1940-luvulla kommunistit olivat aktiivisesti ja myönteisesti mukana, tavoitteena vaikutusvallan lisääminen ja sotakorvaustuotannon varmistaminen talouden hyvän hoidon kautta. Välittömästi sotaa seuranneet vuodet olivat siis eräänlainen varhaisen tulopolitiikan vaihe, jonka talouspoliittiset keskustelut ja ristiriidat muistuttavat 1970- ja 1980-luvun vastaavia tapahtumia.

Vasemmisto oli aktiivisesti myötävaikuttamassa palkkapolitiittisessa säätelyssä. Vasemmiston radikaalimmat pyrkimykset kanavoituivat 3.10.1946 perustetun *Talousneuvoston* kautta. Talousneuvoston tehtäväksi oli määritelty tuotannon ja elintason kohottaminen ja siihen liittyvien ehdotusten

---

1 »Kuutosiksi» kutsutaan vuonna 1939 valitun sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän niitä kuutta kansanedustajaa, jotka vastustivat sosialidemokraattien sitoutumista jatkosotaan johtaneeseen Rytin ja Rangellin hallitusten politiikkaan. Sodan lopputulos vahvisti kuutosten valtaa ja arvovaltaa.

tekeminen ja talouselämän kaikinpuolista kehittämistä edistävien suunnitelmien tekeminen. Neuvosto heijasti muuallakin Euroopassa voimakasta sodanjälkeistä kollektiivista poliittista suuntausta, jonka mukaisesti haluttiin laajentaa poliittista päätöksentekoa talouden alueella ja luoda korporatiivisia yhteistyövaltuuskuntia uuden kansallisen sovinnon hengessä. Talousneuvosto oli uusi talousesikuntatyypinen elin<sup>1</sup> mutta sen merkitys jäi ajan mittaan vähäiseksi eikä se korvannut mitään olemassaolevia talouspolitiikan instituutioita. Sen laajakantoiset ohjelmat heijastivat vuosina 1946–47 vasemmiston tavoitteita, ja muistuttivat itse asiassa paljon Itä-Euroopan tuoreissa kansandemokratioissa hyväksytyjä tai hyväksyttäviä kaksi- tai kolmevuotishoelmia. Talousneuvoston tapaisia elimiä oli perustettu myös moniin natsivallasta vapautuneisiin Länsi-Euroopan maihin. Nykynäkökulmasta käsin on syytä muistaa yhteiskunnallisen ja taloudellisen keskustelun ilmapiiri 1940-luvun lopulla: myös Ranskassa ja Ruotsissa käytiin laajaa sosialisointikeskustelua.

Talousneuvoston esityksiä ei yleensä edes viety hallitukseen saakka, lukuunottamatta käytännön asioiden hoidon kannalta ratkaisevaa palkkojen hillintää. Neuvoston työ näyttikin etenevän aina nopeimmin palkkasäännöstelyn suhteen (Parikka, luku 8.2). Vasemmiston radikaalimpien pyrkimysten kaukaisuutta asioiden käytännön hoidosta ja olemassaolevista instituutioista kuvaa sekin, että Talousneuvostossa kesäkuun 21. päivänä 1946 hyväksytty TE-Ko eli tuotannon ja elintason kohottamissuunnitelma esittää: »Valtion ja kuntien menoja *supistetaan* ja valtion ja yksityisen pääoman sijoituksia ryhdytään ohjaamaan, jotta sijoitukset suuntautuisivat tärkeille aloille» (siteerattu Parikalta, 1988). Ohjelma ei käytännön »toteuttamiskelpoiselta» sisällöltään ehkä kovinkaan paljon eroa 1980-luvun laajoista tulosopimuksista: palkkoja ja hintoja halutaan hillitä ja tuottavuuden

---

<sup>1</sup> Talousneuvostoja tai vastaavia taloudellisia neuvottelukuntia oli tosin asetettu jo aiemmin, mm. vuosina 1920 ja 1928 (ks. Voipio 1991). Neuvostoilla ei koskaan ollut talouspolitiikassa ratkaisevaa merkitystä, mutta ne välittivät näkemyksiä yhteiskunnan etupiirien ja päättäjien välillä.



kasvua edistää<sup>1</sup>.

Sekä varhempaan tilanteeseen että myöhempään kehitykseen verrattuna Suomen Pankin rooli oli kuitenkin heikko. Valtiontaloutta oli edelleen rahoitettava keskuspankista, eikä keskuspankin poliittinen selkänöja riittänyt niin ankaraan korkopolitiikkaan kuin mitä pankin johtokunta olisi halunnut. Keskuspankin oma luotonanto talouselämälle lisääntyi myös enemmän kuin mitä inflaation torjunta olisi keskuspankin kannan mukaan edellyttänyt (Tudeer, 1960, s. 155). Valuuttakursseja nostettiin useaan kertaan. Lisäksi Suomen Pankinkin aktiivisesti tukema palkkasopimustoiminta oli nostanut työmarkkinaosapuolet entistä tärkeämpään rooliin talouspolitiikassa.

Kuten johdannossa esitimme, Suomen talouspolitiikan yksi arvoitus on siinä, että keynesiläistä kompromissia ei syntynyt, vaikka sille olisi sotien jälkeen ehkä ollut poliittinen tilaus. Keynesiläistä finanssipolitiikkaa ajavat voimat olivat Suomessa kuitenkin heikot sekä porvarillisten puolueiden taholla että sosialidemokraattien piirissä. Tätä taustaa vasten on kiinnostavaa, että presidentti Paasikivi oli aloitteellinen tähänkin suuntaan. Vuosina 1946–47 vasemmiston sosialisointivaatimukset olivat näkyvästi esillä, sosialisointikomitea laati sosialisointiohjelman ja kansallistamisvaatimuksia alkoi kuulua yleisesti. Tässä tilanteessa Paasikivi oli selvästi tyytymätön talousmiesten ja porvariston aloitteettomaan rooliin, ja toivoi päiväkirjoissaan raportoimissaan Eero A. Wuoren ja Rainer von Fieandtin kanssa käymissään keskusteluissa: »Jonkun tiedemiehen olisi tehtävä selvitys uusista ajatuksista kansantalouden alalla (Keynes ja hänen koulunsa). Ei saisi asettua yksinomaan kielteiselle kannalle, vaan olisi ennakkoluulottomasti harkittava ja esitettävä asioita» (siteerattu Parikalta, s. 155–156, alunperin Paasikiven päiväkirjoista, osa I, s. 409.)

Valtiojohtoisuuden sosialidemokraattinen muunnos ja

---

1 Asiantila synnyttikin pian ristiriitoja työntekijöiden palkkaliikkeiden ja SKP:n sekä Talousneuvoston välille. O. W. Kuusinen nuhteli suomalaisia kommunisteja syksyllä 1946: »Ei käy loppumattomiin sellainen menettely, että meidän puolueemme esiintyy vain työpalkkain kohoamisen pidättelijänä» (Parikka, 1988, s. 135).

pohjoismaiden ja Englannin kansallistamiskokemukset eivät pelottaneet Paasikiveä, vaan tämä näki nekin yhtenä mahdollisuutena, kansallisena kompromissina, jonka avulla kaikkein tärkein eli itsenäisyys voitaisiin turvata. Paasikiven päiväkirjat osoittavat kuitenkin myös sen, että hänellä ei ollut käytettävissään kunnan asiantuntijoita, jotka olisivat osanneet valistaa häntä keynesiläisistä ajatuksista. Tämä kertoo suomalaisen kansantaloustieteen ohuudesta, mutta on myös sukupolvikysymys: Ne uuden polven kansantaloustieteilijät, jotka olivat 1930-luvulla alkaneet opiskella Keynesin ja Tukholman koulun ajatuksia, olivat vielä liian nuoria ja talouspoliittisesti kokemattomia, ja etabloitunut varttuneempi talouspoliittinen päättäjäkunta ei ollut omissa opinnoissaan imenyt uusia vaikutteita. Sosialidemokraateista juuri Eero A. Wuori<sup>1</sup> olisi ehkä ollut sovelias henkilö keynesiläisen kompromissin arkkitehdiksi, mutta kuten kertomuksen jatko osoittaa, Suomessa ei tätä tietä valittu, kun vasemmiston mahtiasema myöhemmin kuivui kokoon.

Huolimatta käytännön muutosten vähäisyydestä taloustieteellinen ja talouspoliittinen keskustelu kohdentui silti näinä vuosina voimakkaasti suunnitelmatalouden ja valtiojohtoisuuden kysymyksiin. Sodan aikana tälle oli ollut välttämätön ja pragmaattinen tilaus, kun kansakunnan voimavarat oli pitänyt mobilisoida sodankäyntiin. Tiihonen (1985) erottaa sotatalouden jälkeisen talouspoliittisen keskustelun vaiheen, jota hän nimittää »säännöstelytalousdiskurssiksi» erotuksena 1950-luvulla seuraavasta »keynesiläisen» keskustelun vaiheesta. Vaikka emme pidä myöhemmän keskustelun luonnehdintaa keynesiläiseksi aivan onnistuneena, talouspoliittisen keskustelun säännöstelytalous-vaihe näyttää

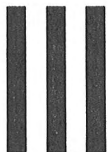
---

1 Suomen poliittisessa historiassa suhteellisen tuntemattomaksi jäänyt Eero A. Wuori (1900–1966) oli ammattiyhdistysliikkeen ja SDP:n politiikan tärkeä vaikuttaja 1930-luvulta alkaen. Wuori oli SAK:n puheenjohtaja vuosina 1938–45, sittemmin Lontoon, Tukholman ja Moskovan suurlähettiläs, ja kuollessaan vuonna 1966 presidentti Kekkonen vt. kansliapäällikkö. Hän kuului ensimmäisiin suomalaisiin, jotka olivat kiinnostuneita yritysdemokratiasta, ja Wuoren vaikutus oli ilmeisesti taustalla kun suomalaista tulopoliittista järjestelmää alettiin 1960-luvulla rakentaa. Wuori kuului myös niihin harvalukuisiin sosialidemokraatteihin, jotka jo 1940-luvulla olivat perehtyneet keynesiläiseen ajatteluun.

kiistattomalta. Sen olennaisin merkitys on talouden *valtiojohtoisuuden* korostaminen. Tällä on merkitystä myöhemmän kehityksen kannalta, vaikka valtiointerventio ei saa niin suunnitelmatalouden kuin keynesiläisyydenkään ilmiänsä. Joka tapauksessa kysymys valtion ja vapaiden markkinoiden keskinäisestä työnjaosta oli tullut yhteiskunnallisen keskustelun esityslistalle, sisäpoliittisten ja kansainvälispoliittisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta. 1940-luvun lopulla ilmestyi lukuisia talouspoliittisia keskustelunavauksia, joissa näkökulma oli selvästi esillä.

Valtion rooli hyväksyttiin ikäänkuin historiallisena välttämättömyytenä, mutta siihen suhtauduttiin edelleen valitellen ja epäluuloisesti. Meinander (1947) torjuu »konttoritalouden», koska sen toteuttamiseen ei ole riittävää taloudellista tietopohjaa, ja koska se on ristiriidassa demokratian kanssa. Waris (1947) peräänkuuluttaa suunnitelmallisuuden lisäämistä myös kuntien taloudessa sekä valtion yritystoiminnan suunnitelmallista perustamista. Hän suosittelee myös, että »valtiovalta talouspolitiikan harjoittajana pystyisi kohottautumaan intressiryhmien yläpuolelle ja niiden painostuksesta riippumattommaksi kuin nykyisin, jolloin se suorastaan on näiden ryhmien heittopallona». Kun valtio oli suomalaisessa talouspolitiikassa siihen asti nähty yksinomaan vieraana häiritsijänä ja käenpoikana yksityisen yritystoiminnan pesässä. Waris paikallistaa nyt valtion kansantalouden arbitraattoriksi, jolta on syytä vaatia puolueettomuutta ja tasapuolisuutta.

Sota-aikana ja 1940-luvun lopulla tapahtui Suomen Pankissa, Valtiovarainministeriössä ja Tilastollisessa Päätoimisessa myös hiljaista etenemistä kansantalouden tietopohjan parantamisessa. Laskelmat kansantulosta ilmaantuvat tulo- ja menoarvion liitteeseen ensimmäisen kerran vuonna 1948. Tältäkin kannalta sota-ajan merkitys oli siis todella suuri, koska sodan aikana kehittyivät monet nykyaikaiset talouspoliittisen säätelyn instituutiot ja käytännöt.



## **Kysynnän säätely**

1. Suomalainen suhdannekuva
2. Finanssipolitiikka
3. Rahapolitiikka

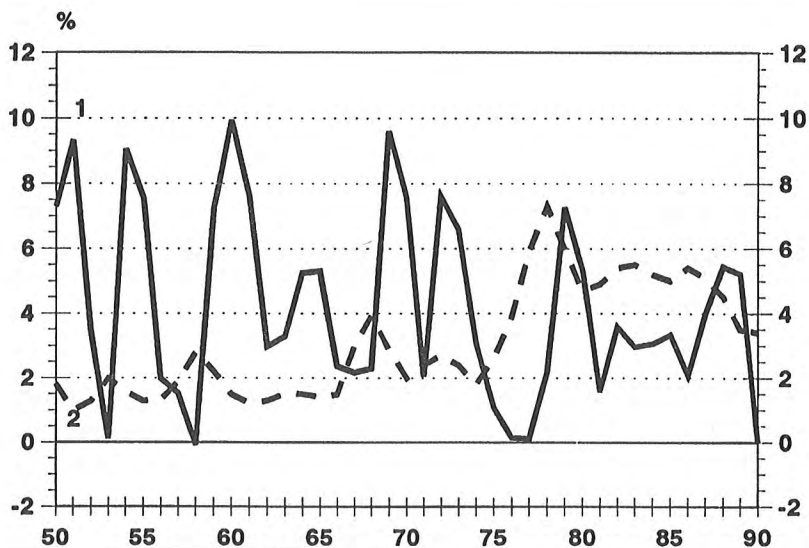
# 1 | Suomalainen suhdannekuva

## 1.1 Suomalaisen suhdannekuvan peruspiirteitä

Suhdannevaihtelut ovat Suomessa olleet kansainvälisesti verraten voimakkaita. Keskeinen suhdannetilanteen ilmaisi on *kansantuotteen* taso. Suhdannetilanne on perinteisesti määritelty joko kansantuotteen kasvuvauhdin nojalla tai tarkastelemalla sen tasoa suhteessa trenditasoon. Tästä moniselitteisyydestä ei ole haittaa, jos käsitteitä käytetään täsmällisesti, mutta eri tarkastelutavat voivat johtaa nousu- ja laskusuhdanteiden käännepestien hion erilaiseen ajoitukseen. Me tarkastelemme pääasiassa tuotannon kasvuvauhdin muutoksia. Tämän nojalla suhdannevaihteluista saa käsityksen kuvioista III.1.1, johon on piirretty tuotannon vuositasoisen kasvun aikasarja vuosilta 1948–90. Tyypillinen suhdannekierto kestää 4–6 vuotta, siten että laskukaudet ovat nousukausia lyhyempiä. Nousukausi kestää 4–5 vuotta ja laskukausi 1–2 vuotta. Bruttokansantuotteen suhteelliset vaihtelut oman trendiarvonsa ympärillä ovat olleet 2–5 prosentin luokkaa. *Työttömyysaste* on yleensä seurailut tuotannon kasvun vaihtelua, minkä osoittaa samaan kuvioon piirretty työttömyyden aikasarja. Tämä vastaa kansantaloustieteessä tunnettua ns. Okunin lakia, jonka mukaan tuotanto ja työllisyys riippuvat toisistaan.

Suomalainen suhdannevaihtelu on mekanismeiltaan varsin säännöllistä ja muuttumatonta. Kansantalouden tilinpi-

KUVIO III.1.1. Bruttokansantuotteen volyymin vuotuiset kasvuprosentit (1) ja työttömyysaste (2) vuosilta 1950–1990



Lähde: Growth Policies ... ja Tilastokeskus

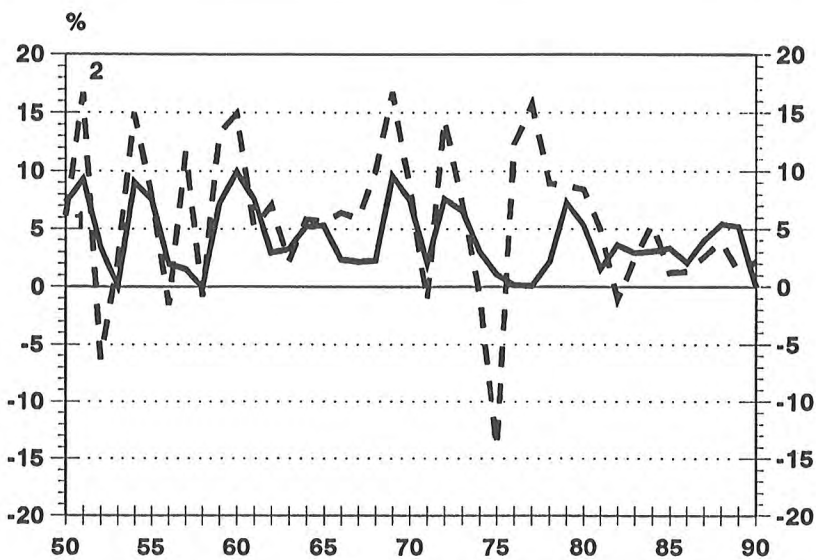
don perusidentiteetin, huoltotaseen mukaan kotimainen tuotanto ja tuonti eli yhteensä tarjonta vastaavat kysyntäeriä, joita ovat kulutus, investoinnit ja vienti. Tämä voidaan ilmaista myös muodossa

kansantuote = kulutus + investoinnit + vienti – tuonti.

Kansantuotteessa näkyvät suhdannevaihtelut voidaan siis hajoittaa kysyntäeriin, kulutukseen, investointeihin ja nettovientiin. *Kulutus* on markkinatalousmaissa yleensä suhteellisen vakaasti kasvava erä, kun taas investoinnit vaihtelevat rajummin. Investointeihin voidaan lukea myös varastojen muutokset, joilla on oma selvä suhdannerytminsä. Kysynnän heikentyessä laskusuhdanteen alussa varastot kasvavat ennen kuin tuotantoa supistetaan, mutta laskusuhdanteen



KUVIO III.1.2. Bruttokansantuotteen volyymin (1) ja viennin volyymin (2) vuotuiset kasvuprosentit vuosilta 1950–1990

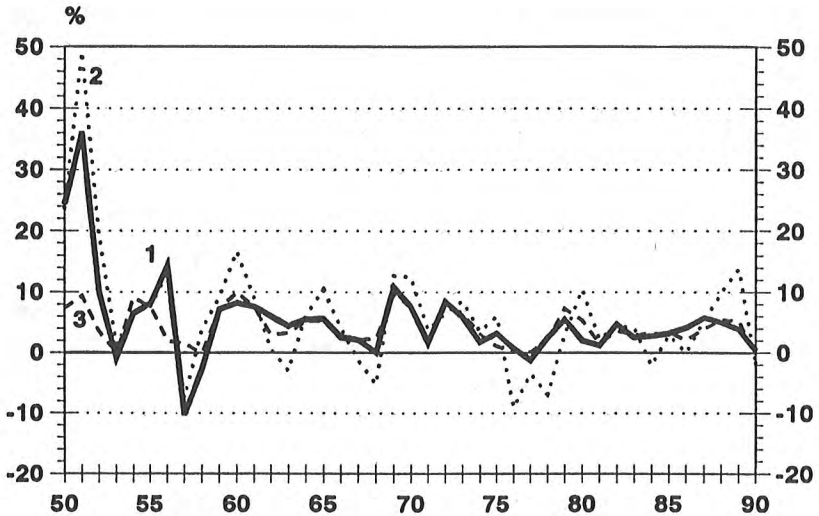


Lähde: Tilastokeskus

edetessä varastoja supistetaan. Vastaavasti nousukauden alkuvaihe pienentää varastoja, mutta varsinainen korkeasuhdanne voi kasvattaa niitä voimakkaastikin.

Suomalaista suhdannekuvaa on perinteisesti pidetty vientijohteisena. *Vienti* kuuluukin kokonaiskysynnän suhdanneherkimpiin osiin. Suomen kaltainen pieni avoin talous joutuu ottamaan vientikysynnän vaihtelut annettuna. Viennin kasvu käynnistää noususuhdanteen ja vastaavasti laskusuhdannetta on alettu ennakoida, kun vientiyritysten tilauskanta on heikentynyt. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että suomalaista suhdannemekanismia ohjaisivat vain vientikysynnän vaihtelut. Niiden antamat ärsykkeet eli »shokit» kertautuvat Suomen kansantalouden ja talouspolitiikan toiminnassa, osin vahvistuen, osin heikentyen. Viennin ja kansantulon yhteisvaihtelua on kuvattu kuviossa III.1.2, johon on piirret-

KUVIO III.1.3. Yksityisen kulutuskysynnän (1), investointikysynnän (2) ja bruttokansantuotteen (3) volyymin vuotuiset kasvuprosentit vuosilta 1950–1990



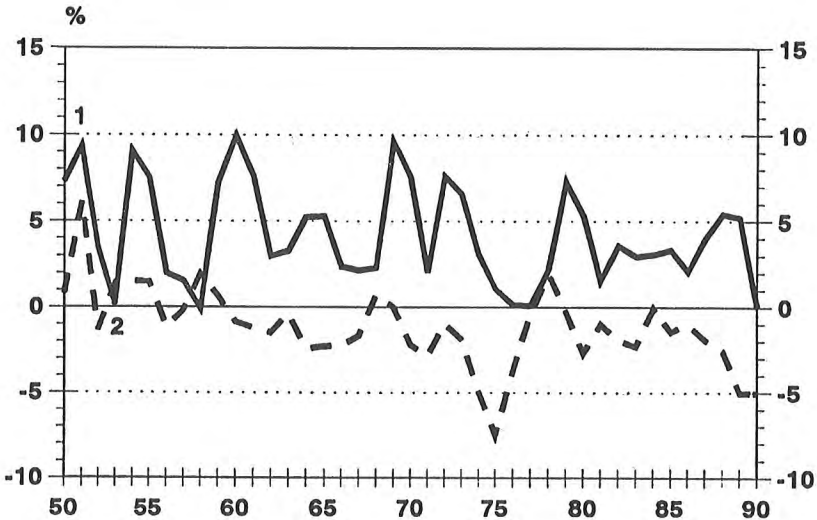
Lähde: Tilastokeskus

ty viennin ja bruttokansantuotteen volyymikasvut vuosilta 1950–90.

Myös *investoinnit* ovat olleet suhdanneherkkiä. Investoinnit ovat kiihtyneet nousukausina ja niiden kasvu on yleensä taittunut jyrkästi suhdanteiden heiketessä. Kulutus­kysynnän vaihtelut ovat puolestaan olleet suhteellisesti vähäisempiä kuin viennin ja investointien. Kuvioon III.1.3 on piirretty kulutuskysynnän, investointikysynnän ja brutto­kansantuotteen vuotuiset kasvuprosentit vuosilta 1950–1990.

*Vaihtotase* tai pikemminkin sen suhdanneherkin osa, kauppata­se (tavaroiden viennin ja tuonnin erotus), on myös seurannut selvää suhdannerytmiä, vahvistuen yleensä nousukauden alkupuolella. Nousukauden lopulla vientikysyntä on yleensä jo heikentynyt, kun taas kotimainen kysyntä ja

KUVIO III:1.4. Bruttokansantuotteen volyymin vuotuiset kasvuprosentit (1) ja vaihtotaseen ylijäämä bruttokansantuotteella normeerattuna (2) vuosina 1950–1990

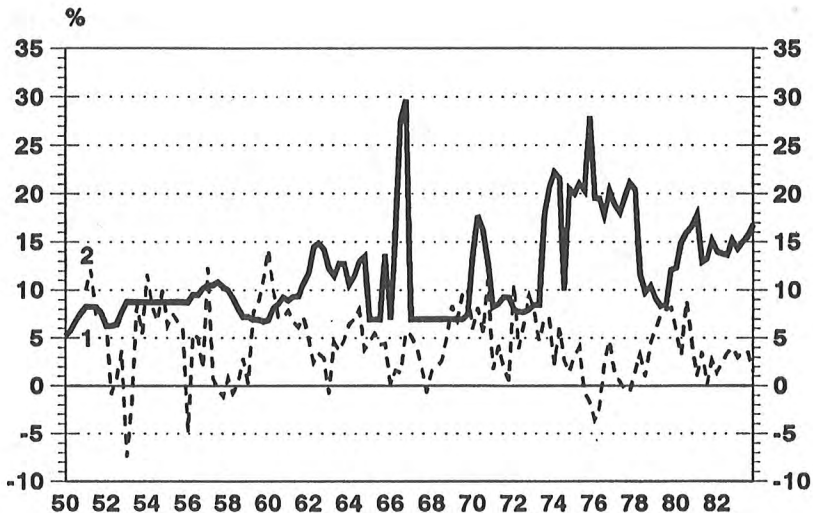


Lähde: Tilastokeskus

tuonti ovat vielä olleet korkealla, jolloin ulkoinen tasapaino on heikentynyt. Heikkeneminen on taittunut puolestaan laskukauden loppupuolella. Vuotuinen vaihtotase on esitetty kuviossa III.1.4 yhdessä suhdanneindikaattorin kanssa.

*Rahoitusmarkkinoilla* on myös selvä suhdannerytminsä. Rahoitusmarkkinat ovat olleet keveät laskusuhdanteen loppupuolella, jolloin kasvavat vientitulot ja suhteellisen ylijäämäinen vaihtotase ovat tuoneet kansantalouteen likviditeettiä. Vastaavasti, kun noususuhdanteen lopulla vaihtotase on heikentynyt ja valuuttavaranto pienentynyt, rahoitusmarkkinat ovat kiristyneet. Lainanannon kasvu eli luottoekspansio on mukaillut tätä rytmiä. Rahoitusmarkkinoiden kireyttä on perinteisesti kuvattu liikepankkien keskuspankkivelan marginaalikustannuksella eli ns. marginaalikorolla (keskuspank-

KUVIO III.1.5. Liikepankkien keskuspankkivelan marginaalikustannus (1) ja bruttokansantuotteen volyymin muutosprosentit suhteessa edellisen vuoden vastaavaan neljännekseen (2) neljännesvuosittain 1950–1983



Lähde: Saarinen, 1983 ja Tilastokeskus

kivelan lisäämisestä perittävällä korolla). Kuvioon III.1.5 on piirretty marginaalikoron aikasarja yhdessä bruttokansantuotteen kasvuprosenttien kanssa.

*Inflation* etenemisessä ei ole havaittavissa aivan yhtä selvää suhdannerytmiä. Hintojen nousu on pitkällä aikavälillä seurannut ulkomaisen hintatason kehitystä ostovoimapariiteetin mukaisesti. Kotimaisen kysynnän muutokset ovat kuitenkin lyhyellä aikavälillä aiheuttaneet poikkeamia hintapariiteetista (ks. Halttunen, 1984). Toistuvat devalvaatiot ovat vuorollaan antaneet inflaationsyöksiä.

Seuraavissa luvuissa kuvaamme sitä, miten talouspolitiikka sijoittuu tähän tyypilliseen suhdannekiertoon. Sitä ennen esitämme kuitenkin lyhyen suhdannehistoriikin Suomen sodanjälkeisen suhdannevaihtelun yleispiirteistä.

## 1.2 Suhdannehistoriikki

### 1940-luvun loppu ja 1950-luku:

#### sopeutuminen normaalitalouteen ja tulonjakotaistelu

Jatkosodan loputtua alkoi talouden saattaminen normaalioloihin. Talouspolitiikka joutui askaroimaan säännöstelyn purkamisen, sotakorvausten ja siirtoväen asuttamisen parissa. Kansainvälisen talouden kysyntä oli korkealla Euroopan jälleenrakennuksen vaatiessa runsaasti voimavaroja. Vuosina 1947–49 vallitsivat hyvät vientisuhdanteet ja vientiteollisuus saavutti jo vuonna 1948 sotaa edeltäneen tuotantotason. Kansantuote puolestaan saavutti sotaa edeltäneen tason jo vuonna 1947. Vuoden 1949 lopulla kohdattiin vientikysynnässä takaisku, joka synnytti ensimmäisen kerran sodan jälkeen laajaa työttömyyttä talvella 1948–49. Taantuma jäi kuitenkin lyhyeksi. Vuonna 1949 markka devalvoitiin kahdesti, mikä paransi vientiteollisuuden asemaa, ja vuonna 1950 alkoi jo ns. Korean noususuhdanne, joka nosti vientihintoja voimakkaasti. Tuotannon kasvu oli 7.3 prosenttia vuonna 1950 ja vuonna 1951 peräti 9.3 prosenttia. Vuoden 1951 lopulla alkoivat suhdanteet taas heiketä. Vuonna 1952 kansantuotteen kasvu jäi kolmeen prosenttiin, mutta investointitoiminta jatkui edelleen vilkkaana. Tuonti kasvoi, mikä johti voimakkaasti alijäämäiseen kauppataaseeseen vuonna 1952.

Inflaatio oli koko ajan varteenotettava uhka, koska kasvavaan tuotanto ei kyennyt tyydyttämään kysyntää, kun sodan aikaista inflaatiota padonnutta säännöstelyjärjestelmää alettiin purkaa. Vuonna 1945 tukkuhintaindeksi kohosi peräti 43 prosenttia. Hintojen nousu hidastui vuosikymmenen lopulla, mutta kiihtyi taas Korean boomissa. Hallitus koetti pitää elinkustannusindeksiä alhaalla ns. pisteostoilla sekä hinta- ja palkkasululla. Hintatasoa nosti vientihintojen kohoaminen vuonna 1951. Vuosikymmenen vaihteessa solmittiin useita laajoja palkkasopimuksia, joilla palkkainflaatiota haluttiin hillitä. Vuodesta 1947 oli ollut voimassa palkkasäännöstely ja ylikompensoiva indeksiehto. Se purettiin

vuonna 1950, jolloin ammattiyhdistysliikkeen ja vasemmistön yhteiskunnallinen painostusvoima oli jo heikentynyt. Toukokuussa 1950 solmittiin ns. F-sopimus, joka sisälsi yleisen 15 prosentin palkankorotuksen ja jolla palkat sidottiin edelleen indeksiin täyskompensaation pohjalta. Syksyllä sopimusta jatkettiin ns. A-sopimuksella, ja 2.5.1951 sovittiin viiden kuukauden ns. linnarauhasta, jota jatkettiin edelleen vakauttamisohjelmalla, jolla hinnat ja palkat pyrittiin jäädyttämään. Vakautus onnistuikin, vuonna 1952 hintatason nousu pysähtyi ja vakautussopimukseen liittyneet hinta- ja palkkasopimukset olivat voimassa aina vuoden 1955 loppuun. Vuosina 1952–55 reaaliensiot nousivat kuitenkin selvästi palkkaliukumien ansiosta, vaikka varsinaisia palkankorotuksia ei suoritettu.

Rahoitusmarkkinat olivat varsin kireät 1940-luvun lopussa, erityisesti vuosina 1947–48. Pääomia oli vähän ja ulkomaanvaluutasta oli pulaa. Tudeerin (1951) mukaan näinä vuosina tapahtui rahapolitiikan linjanmuutos: keskuspankki pyrki taas käyttämään korkomuutoksia rahapoliittisessa säätelyssä. Korkoja nostettiin ja laskettiin taas vuonna 1949, jolloin rahamarkkinat kevenivät. Korean suhdanteen päästessä vauhtiin luotonkysyntä kasvoi nopeasti. Vuosina 1950–51 teollisuuden voitot kasvoivat voimakkaasti, mikä myös lisäsi investointihaluja (Halme, 1968, s. 169). Keskuspankki korotti vuonna 1950 taas antolainauskorkojaan kahdella prosenttiyksiköllä. Vuoden 1951 aikana rahoitusmarkkinat kuitenkin taas kevenivät vientitulojen kasvun lisätessä valuuttavarantoa ja rahan tarjontaa (mt., s. 170–172). Liikepankit vapautuivat tällöin kokonaan rediskonttauksistaan eli velastaan keskuspankille. Vakauttamisohjelman mukaisesti korkotasoa alennettiin joulukuussa 1951. Rahoitusmarkkinat kiristyivät taas vuonna 1952 vientitulojen kasvun taittuessa.

Vuoden 1952 lamashokki jäi kuitenkin lyhyeksi — suhdannekehityksen aallonpohja sivuutettiin jo vuoden 1952 kolmannella neljänneksellä (Kostiainen ym., 1970, s. 17). Tässä vaiheessa keskusteltiin devalvaatiosta tai deflaatiopolitiikasta, jolla teollisuuden kustannuksia olisi vaihtoehtoi-



sesti supistettu, mutta devalvaatiota ei toteutettu ja deflaatio-suunnitelmat kilpistyivät SAK:n vastustukseen. Tilanne muuttui suhdanteiden taas kääntyessä nousuun. Vuonna 1953 alkoi suotuisan suhdannekehityksen vaihe, jota kesti aina vuoteen 1956. Vientikysyntä kasvoi tällöin nopeasti ilman rajua hintatason nousua. Bruttokansantuotteen kasvuprosentti oli 9 vuonna 1954 ja 7.6 vuonna 1955. Palkkojen nousua hillitsi vakauttamissopimus, ja työmarkkinoille kerääntyi paineita, joiden vuoksi sopimus hajosi vuonna 1955. Maaliskuussa 1956 ajaututtiin 19 päivän yleislakkoon.

Vakauttamisohjelmassa oli sovittu, että korkotasoa pidetään ennallaan aina vuoteen 1954, ja vuosina 1953–54 lisääntyneet vientitulot kevensivät rahamarkkinoita. Tässä vaiheessa pankkien rediskonttaukset eli niiden velka keskuspankkiin supistuivat voimakkaasti, minkä vuoksi Suomen Pankissa alettiin etsiä uusia rahapoliittisia ohjauskeinoja. Pankkien ja keskuspankin välillä solmittiin kassavarantotosopimukset, joilla pyrittiin vähentämään pankkien likviditeettiä.

Vientisuhdanteet heikkenivät vuoden 1956 lopulla. Tässä huolimatta hintatason nousu nopeutui. Vuonna 1957 kansantuote kasvoi enää runsaalla prosentilla, vienti ei kasvanut lainkaan ja investoinnit vähenivät. Työttömyys lisääntyi. 16.9.1957 toteutettiin 39 prosentin devalvaatio. Devalvaation jälkeen valuuttavaranto alkoi taas kasvaa. Vuonna 1958 tehtiin jälleen uudet työehtosopimukset, joissa luovuttiin täyskompensaatiosta. Suhdanteet alkoivat taas parantua vuonna 1959. Talouskasvu oli taas nopeaa vuosina 1959 ja 1960 (kasvuprosentit olivat 7.3 ja 9.9).

1950-luku oli siten voimakkaiden suhdannevaihtelujen ja tulonjakokiistojen vuosikymmenen. Noususuhdanteet 1953–55 ja 1959–60 saatettiin kumpikin matkaan laajan palkkojen nousua hillitsevän sopimuksen turvin. Vuosikymmen puolivälissä tämä johti tulonjakokiistan kärjistymiseen, yleislakkoon ja sittemmin devalvaatioon. 1950-luvulla tehtiin nähdäksemme suomalaisen mallin kannalta olennaiset linjanvedot rahapolitiikan vaikutusmahdollisuuksista, finanssipolitiikasta sekä devalvaatio- ja deflaatiopolitiikan

keskinäisestä suosimisesta. Näitä valintoja kuvaamme tarkemmin seuraavissa luvuissa.

## **1960-luku: vaihtotaserajoitteen korostuminen**

Kansainvälinen talous kasvoi 1960-luvulla vakaasti ilman nopeaa inflaatiota ja Suomenkin talouskehitys oli suotuisampaa kuin aiemmalla vuosikymmenellä. Keskimääräinen vuotuinen kasvuprosentti oli 4.5, ja suhdannevaihtelut olivat hieman heikompia kuin aiemmin. Silti Suomen kansantalous oli edelleen muihin talouksiin verrattuna suhteellisen epävakaa eikä kasvukaan, toisin kuin 1950-luvulla, yltänyt teollisuusmaiden keskiarvoon.

Suomen kansantaloutta oli 1950-luvulta lähtien avattu kansainväliselle kilpailulle. Investointiaste oli teollisuusmaiden korkeimpia, mutta niiden vaihtelu suurta (ks. OECD 1981). Kotimainen säästäminen ei riittänyt investointien rahoittamiseen, ja ulkomaankaupan vajaukset kasvoivat suu-riksi vuosikymmenen puolivälin jälkeen. Voimakkaat suhdannevaihtelut heijastuivat myös inflaatiovauhtiin, joka oli teollisuusmaiden korkeimpia.

Vuonna 1959 alkanut suhdannenousu jatkui nopeana aina vuoteen 1962 asti, jolloin koettiin vähäinen taantuma. Talouskasvu nopeutui kuitenkin uudelleen ja korkeasuhdanne jatkui vuoteen 1967 asti. Tuotannon hintakilpailukyky heikkeni ja kauppataseen alijäämät olivat vuosina 1964–67 suuria. Vuonna 1967 talouspolitiikassa oltiin myöhemmältäkin ajalta tutun ongelman kanssa vastatusten. Kansainvälinen lama heikensi vientikysyntää ja viennin määrät ja hinnat alenivat samalla kun kasvanut ulkoinen velkaantuminen rajoitti talouden elvytysmahdollisuuksia. Markka devalvoitiin 31 prosentilla vuonna 1967. Vuodet 1967–68 olivat taantuman aikaa, mutta vuosikymmenen lopulla talouskasvu kiihtyi taas erittäin nopeaksi. Vuosikymmenen lopussa alettiin tulopolitiikkaa saattaa vakaammalle pohjalle.

## 1970-luku: nopeasta noususta hevoskuuriin

Taloukasvu oli 1970-luvun alussa kiihtynyt, ja noususuhdanne jatkui kuumana aina öljykriisiin asti. Maailmantalouden näkymät synkkenivät 1970-luvun puolivälissä jyrkästi. Talouskriisin ainekset olivat paljolti rakenteellisia ja ne olivat kumuloituneet pitemmän ajan kuluessa, mutta öljyn ja raaka-aineiden hintojen jyrkkä nousu antoi lopullisen syyksen. Teollisuusmaiden työttömyys kohosi useilla prosenttiyksiköillä inflaation pysyessä edelleen nopeana tai peräti kiihtyessä. Sekä vaihtotaseiden että valtiontalouden alijäämät kasvoivat. Uudessa tilanteessa reaalityloja oli yleisesti sopeutettava alaspäin, ja kunkin maan talouspolitiikan ja palkkasopimustoiminnan instituutiot kohtasivat tämän haasteen omalla tavallaan.

Myös kansainvälinen valuuttajärjestelmä järkkäyi. Bretton Woodsin sopimuksessa olennainen dollarin vaihdettavuus kultaan loppui vuonna 1971, kun Yhdysvaltain keskuspankki lakkasi lunastamasta dollareita kultaa vastaan ja vuotta myöhemmin alkoi dollarin devalvoituminen. Näin siirryttiin asteittain kelluvien kurssien järjestelmään, mikä lisäsi talouspolitiikan toimintaympäristön epävarmuustekijöitä. Samalla kansainvälisten pääomanliikkeiden merkitys alkoi kasvaa.

Taloustieteessä ja talouspolitiikassa heikkeni usko suhdannesäätelyyn ja erityisesti finanssipolitiikan mahdollisuuksiin. Keynesiläiset makrotaloudelliset mallit eivät kyenneet vastaamaan muuttuneisiin olosuhteisiin, joissa taloudenpitäjien päätössäännöt myös muuttuivat vastaamaan synkempiä tulevaisuudenodotuksia. Näissä oloissa keynesiläisen finanssipolitiikan kritiikki sai perustellusti tuulta purjeisiinsa. Useimpien maiden talouspolitiikassa tapahtui käänne kohti inflaation torjuntaa työllisyyden hoidon kustannuksella — sopihan työttömyyden kasvaminen myös aseeksi, jolla reaalityloja vaatimuksia hillittiin.

Noususuhdanne ylikuumentui Suomessa vuosikymmenen alkuvuosina. Tällöin Suomessa arvioitiin taantuman olevan tulossa jo aikaisemmin ja talouspolitiikka säilytettiin

varsin keveänä vielä vuosina 1972–74.<sup>1</sup> Taantumun sijasta kohdattiinkin vuonna 1972 uusi kansainvälinen noususuhdanne. Samalla toteutui piilodevalvaatio, kun markan kurssin annettiin liukua dollarin mukana alaspäin. Tämä vahvisti inflaatiopaineita. Kun suhdannetaantuma lopulta saapui vuonna 1975, saatiin nousukaudelta perinnöksi voimakkaana jatkuva inflaatio, ja vaihtotaseen alijäämäkin oli noususuhdanteen loppuvaiheelle ominaiseen tapaan kasvanut, nyt ennätyselliselle 10 prosentin bkt-osuuden tasolle. Tuotanto heikkeni voimakkaasti vuonna 1975, samalla kun talouspolitiikkaa kiristettiin paniikinomaisesti. Näin ulkoiset tekijät ja omat toimenpiteet loivat syvän taantumun vuosiksi 1975–77. Työttömyys nousi korkeammalle kuin kertaakaan aiemmin. Vuonna 1976 työttömien määrä nousi keskimäärin yli 92 tuhannen, vuonna 1977 yli 140 tuhannen ja vuonna 1978 peräti 172 tuhanteen.

Talous alkoi osoittaa elpymisen merkkejä vasta vuonna 1978, ja nytkin kuljettiin samanlaista tietä kuin 1950-luvun taantumien hoidossa: kun nousukausi oli ensin ylikuumentunut ja lamaa jouduttu »hoitamaan» deflaatiolla tai devalvaatiolla, koetettiin uuden nousun aineksia taas hakea laajoin palkkapolitiittisin sopimuksin. Markka devalvoitiin vuonna 1977 kuitenkin yhteensä yhdeksällä prosentilla ja vielä vuonna 1978 markka devalvoitui edelleen 8 prosentilla. Devalvaatio ja maltilliset palkkasopimukset loivat pohjan uudelle talouskasvulle.

## 1980-luku

1980-luku oli Euroopassa heikon talouskehityksen aikaa. Suomen talouskasvu oli sen sijaan vakaata ja kansainvälisesti vertaillen nopeaa. 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa talouskasvu oli taas kiihtynyt hyvin nopeaksi eli peräti 7–8 pro-

---

<sup>1</sup> Näiden vuosien tapahtumia talouspolitiikan kannalta ovat selostaneet Pekkarinen ja Suvanto (1979).

senttiin. Vuosikymmenen alussa alkanut kansainvälinen laskusuhdannekaan ei tuntunut Suomessa kovin ankarana. Vaikka tuotannon kasvu heikkenikin, se jäi vuonna 1981 puoleentoista prosenttiin. Sen jälkeen tuotannon kasvu pysyi tasaisen varmasti kolmen prosentin tasolla. Tämä antoi aiheita kysyä, oliko talouden rakenteessa ja talouspolitiikassa tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka olivat omiaan muuttamaan Suomen perinteistä epävakasta suhdannekuvaa.

Suotuisan kehityksen taustalla oli kuitenkin paljolti 1980-luvun puolivälin jälkeen myös edullisesti muuttunut vaihtosuhte. Suomen kansantalouden heikkoudet tulivat dramaattisesti esille vuonna 1990, kun talous sukelsi poikkeuksellisen syvään lamaan. Välittömänä ärsykkeenä oli Saddam Husseinin syyskuussa 1990 suorittama Kuwaitin miehitys, joka nosti öljyn hintaa ja käynnisti kansainvälisen laskusuhdanteen, mutta Suomen kansantaloudessa olivat myös näkyvissä tutut suhdanteiden ylikuumenemisen ja sitä seuraavan romahduksen merkit. Reaalinen bruttokansantuote supistui vuonna 1991 peräti 6 1/2 prosenttia aluksi investointien ja viennin laskun ja sittemmin yksityisen kulutuksen dramaattisen supistumisen vuoksi. Heikon vientikysynnän ohella taantumien taustalla oli 1980-luvun loppuvuosien ylivelkaantumisen ja näkymiä synkisti entisestään pankkikriisin uhka.

### 1.2.5 Yhteenvedoa

Suomen sodanjälkeisen suhdannevaihtelun summittaisessa kuvauksessakin saavat tulonjakotaistelu ja talouspolitiikan kotimaiset reaktiot keskeisen roolin. Tulonjako ja kannattavuus ovat koko ajan »ongelmia», joista vallitsee organisoituneiden eturyhmien kesken erimielisyys. Nousukaudet ovat kiihkeitä ja kaikki tulot ja tuotanto kasvavat nopeasti. Tulonjakopaineet onnistutaan patoamaan kun jaettava lisääntyy, mutta suhdannenousu ylikuumenee, ja seuraavan taantumien aikana turvaudutaan kiristävään politiikkaan ja koete-

taan luoda aineksia uudelle nousulle. Tämä on sitä suomalaisen mallin »hengitystä» joka virittää näkökulman nyt seuraaville talouspolitiikan tarkasteluille. Suomalaisessa talouskehityksessä, talouspolitiikassa ja suhdannevaihteluissa korostuu omintakeinen jatkuvuus. Tämän jatkuvuuden perustelu on seuraavien lukujen tehtävänä.



## 2 | Finanssipolitiikka

### 2.1 Katsaus valtiontalouteen ja finanssipolitiikan indikaattoreihin

Sotavuodet olivat Suomessakin kasvattaneet valtion menoja ja lisänneet tarvetta niiden suunnitteluun. Valtion menojen BKT-osuus vaihteli 1930-luvulla 15 ja 18 prosentin välillä. Sotavuosina se nousi n. 40 prosenttiin ja asettui taas 1940-luvun lopulla sille n. 25 prosentin tasolle, jolla se sittemmin oli pysyvä aina 1970-luvulle asti. Valtion menot kattoivat 1930-luvulla noin kaksi kolmannesta julkisen sektorin kokonaismenoista. Kuntien osuus on sittemmin pikku hiljaa kasvanut. Vuoden 1974 jälkeen julkisten menojen BKT-osuus on kasvanut n. 40 prosentin tasolle ja valtion menot, mukaan lukien kunnille maksettavat tulonsiirrot, ovat edelleen muodostaneet niistä vajaat kaksi kolmasosaa. Valtiontalous on siis samoin kuin muissa teollisuusmaissa ollut Suomessakin niin merkittävä kokonaistaloudellinen tekijä, että finanssipolitiikan suuntavalinnat ovat vaikuttaneet olennaisesti tuotantoon ja työllisyyteen.

Kuten johdannossa esitimme, olemme kiinnostuneita finanssipolitiikasta erityisesti suhdannevaihteluiden ja suhdannepolitiikan kannalta. Käsittelemme seuraavaksi finanssipolitiikan reaktioiden mittaamisen ongelmaa ja esitämme yksinkertaisen finanssipolitiikan mittarin Suomen sodanjälkeisestä finanssipolitiikasta antaman kuvan.

Finanssipolitiikalla tarkoitetaan valtion tulojen ja meno-

jen muuttamista kansantalouden kokonaistilanteen säätelämiseksi. Kansantalouden tilinpidon taustalla olevassa keynesiläisessä kerroinmallissa finanssipolitiikka määrää suoraan viivaisesti taloudellisen toimeliaisuuden tason. Kerroinmalli perustuu kansantalouden huoltotaseeseen

$$Y = C + I + G + X - M,$$

jonka mukaan siis kansantulo  $Y$  on yhtä kuin kulutus  $C$  lisätynä investoinneilla  $I$ , julkisilla menoilla  $G$  ja nettoviennillä  $X-M$ , missä  $X$  on vienti ja  $M$  on tuonti. Jos veroaste on  $t$ , taloudenpitäjien käytettävissä oleva tulo on  $(1-t)Y$ , ja jos kulutusalttius käytettävissä olevasta tulosta on  $c$ , voidaan kulutus lausua  $C=c(1-t)Y$ . Jos vienti ja investoinnit oletetaan vakioiksi ja tuonti on vakio-osuus  $m$  tulosta  $Y$ , ylläoleva huoltotase voidaan siten lausua

$$Y = c(1-t)Y + I + G + X - mY.$$

Tämä voidaan puolestaan ratkaista  $Y$ :n suhteen:

$$Y = (I + G + X) / (1 - c(1-t) + m),$$

josta nähdään, että julkisten menojen  $G$  kasvattaminen lisää kansantuloa ja veroasteen  $t$  nostaminen vähentää sitä. Tällainen keynesiläinen tarkastelu edellyttää, että taloudessa on työttömyyttä ja muita käyttämättömiä voimavaroja. Jos kaikki resurssit ovat käytössä, kansantulo ei voi nousta kuin kasvattamalla pääomakantaa työpanoksen lisäämisen ohella.

Valtiontalouden vaikutuksia arvioitaessa on aluksi syytä erottaa toisistaan valtion *juoksevat* tulot ja menot eli käyttomenot sekä toisaalta valtion *lainanotto* ja *lainananto* (*finanssisijoitukset*). Juokseviin menoihin luetaan kulutus, reaaliset investoinnit sekä maksetut tulonsiirrot, mukaan lukien lainojen korot. Kysyntävaikutusten kannalta juoksevat erät ovat aina oleellisia, kun taas finanssisijoituksia tulee arvioida erikseen niiden lajin mukaan. Valtion reaalisisjoitukset eli investoinnit pääomaan, kiinteistöihin, koneisiin tai laitteisiin,

ovat sellaisenaan injektio talouteen ja osa kokonaiskysyntää, kun taas finanssisijoitukset eivät sellaisenaan vaikuta kysyntään. Vakiintuneen yksinkertaistuksen mukaan voidaan lähteä siitä, että valtiontalouden lyhyen aikavälin kysyntävaikutuksen luovat ennen kaikkea juoksevat tulot ja menot. Näistä julkinen kulutus ja investoinnit edustavat suoraan kokonaiskysyntää, tulonsiirrot taas vaikuttavat siihen, verojen tavoin, yksityisen sektorin käytettävissä olevien tulojen kautta.

Finanssipolitiikan suhdannevaikutusten mittaaminen kuuluu kansantaloustieteen perinteisiin kiistakysymyksiin. Budjetin menojen lisäys vaikuttaa ekspansiivisesti, kun taas tulojen lisäys vaikuttaa toiseen suuntaan. Yksinkertainen indikaattori finanssipolitiikan kysyntävaikutuksesta voisi siksi olla valtiontalouden juoksevien tulojen ja menojen erotus eli ns. tuloylijäämä (tai, oikeammin, siinä tapahtunut muutos esimerkiksi bruttokansantuotteella normeerattuna).

Pelkkä valtiontalouden ylijäämän muutos on kuitenkin kahdessa mielessä puutteellinen finanssipolitiikan mittari. Yhtäältä jo keynesiläinen kerroinmalli kertoo, että tulojen lisäys ja menojen vähennys vaikuttavat kokonaiskysyntään erilaisin painoin, jolloin jo tasapainotetun budjetin kasvattaminenkin on ekspansiivista politiikkaa. Jos ollaan kiinnostuneita kokonaiskysyntävaikutuksesta, tuloja ja menoja olisi siis painotettava eri tavoin, ottaen huomioon se, että veroina kerätyt tulot eivät yksityisille taloudenpitäjille jäädessään täysimääräisesti kasvata kysyntää (ks. Esim. Blinder — Solow, 1974).

Toinen näkökohta on, että tutkija on yleensä kiinnostunut politiikan *päätösperäisistä* muutoksista, jolloin ongelmaksi nousee se, mihin toteutunutta politiikkaa verrataan eli mikä olisi sellaista »neutraalia» politiikkaa jonka suhteen toteutunut politiikka voidaan määritellä »ekspansiiviseksi» tai »kontraktiiviseksi». Yksinkertainen ja suoraviivainen tapa määritellä muuttumaton politiikka on kiinnittää se tiettyyn julkisten menojen tasoon ja tiettyihin veroparametreihin. Tuloylijäämän kaltainen mittari kuitenkin vaihtelee suhdanteen eri vaiheissa vaikka mihinkään päätösperäisiin muutoksiin valtion menoissa tai tulojen perusteissa ei ryhdyttäisi: valtion verotulot kasvavat noususuhdanteessa jolloin

budjettilyijäämä kasvaa. Valtiontalouden kiristävä vaikutus on todellinen, mutta edellä lausutun politiikan määritelmän nojalla *automaattinen* eikä päätösperäinen. Tähän kiinnitti kaiketi ensimmäisenä huomiota Cary Brown (1956) Yhdysvaltain 1930-luvun lamakauden finanssipolitiikkaa arvioi-  
dessaan.

Finanssipolitiikan indikaattorin valinnan ongelman voi myös muotoilla siten, että tiedon saatavuuden ja relevanssin välillä vallitsee ristiriita. Yksinkertaisinta on tarkastella pelkästään valtion tulo- ja menoarviosta tai tilinpäätöksestä laskettuja suureita kuten tuloylijäämää. Tällainen indikaattori ei kuitenkaan kerro kovin paljon budjetin päätösperäisistä muutoksista saatikka lopullisista vaikutuksista.

Budjetti-indikaattorista voidaan koettaa puhdistaa suhdanneautomaatiikan vaikutus, jolloin saadaan tietoa päätösperäisten politiikkavalintojen suunnasta. Tällöin joudutaan kuitenkin jo käyttämään jotakin makrotaloudellista mallia, jonka nojalla voidaan arvioida, mikä oli suhdannekierron vaikutus valtion tulokertymään. Tällainen politiikan indikaattori kertoo siis pelkkää budjettilyijäämää paremmin sen, mikä on päätösperäinen politiikka. Se perustuu kuitenkin jo teoreettisiin oletuksiin kansantalouden toiminnasta ja verokertymän käyttäytymisestä.

Jos halutaan suunnan lisäksi tietoa politiikan *vaikutuksista*, on käsillä oltava kokonaistaloudellinen malli, jonka avulla voidaan vastata kysymykseen, mitä olisi tapahtunut, jos finanssipolitiikan parametrit olisi asetettu toisin. Yksinkertaisin tapa on painottaa jokaista meno- ja tuloerää jollakin kertoimella, joka ilmaisee kyseisen erän lopullisen vaikutuksen kokonaiskysyntään ja (tietyllä tarjontaoletuksella) kansantuotteeseen. Kehittyneempi tapa on estimoida kokonainen makrotaloudellinen malli ja simuloida sillä erilaisia politiikkauria. Mitä enemmän arvioinnissa on käytettävä mallien edellyttämiä oletuksia, sitä epävarmemmiksi politiikan luonnehdinnat myös käyvät<sup>1</sup>.

---

1 Finanssipolitiikan arvioinnin ongelmia ovat käsitelleet mielenkiintoisesti Blinder ja Solow (1974) sekä Okun ja Teeters (1970).

Me rajoitumme reaktioiden suunnan kuvaamiseen. Lähtökohtamme on vakiintuneen tavan mukaan valtiontalouden tuloylijäämä, mutta olemme puhdistaneet siitä suhdannekierron automaattisen vaikutuksen valtion verotuloihin<sup>1</sup>. On siis arvioitu valtiontalouden potentiaalinen tuloylijäämä, joka olisi toteutunut, jos suhdannevaihtelua ei olisi ollut ja talous olisi koko ajan ollut trendikasvun uralla. Näin normitettu tuloylijäämä on jaettu bruttokansantuotteella. Tämän puhdistetun tuloylijäämän muutokset kertovat finanssipolitiikan suunnan. Indikaattorin aikasarja vuosille 1948–1980 on esitetty kuviossa III.2.1 yhdessä reaalisen bruttokansantuotteen trendipoikkeaman kanssa. Kuvion perusteella näyttää siltä, että finanssipolitiikan reaktiot ovat olleet selvästi myötäsyklisiä. Normitettu tuloylijäämä on kasvanut laskukausina ja laskenut nousukausina. Vain 1970-luvun alku erottuu jonkinlaisena vähäisenä poikkeuksena. Tällainen finanssipolitiikan suhdanteita myötäilevä reaktio on vahva näyttö suomalaisen käytännön finanssipolitiikan ja keynesiläisen suhdanneajattelun vastakkaisuudesta.

## 2.2 Finanssipolitiikan suomalainen malli

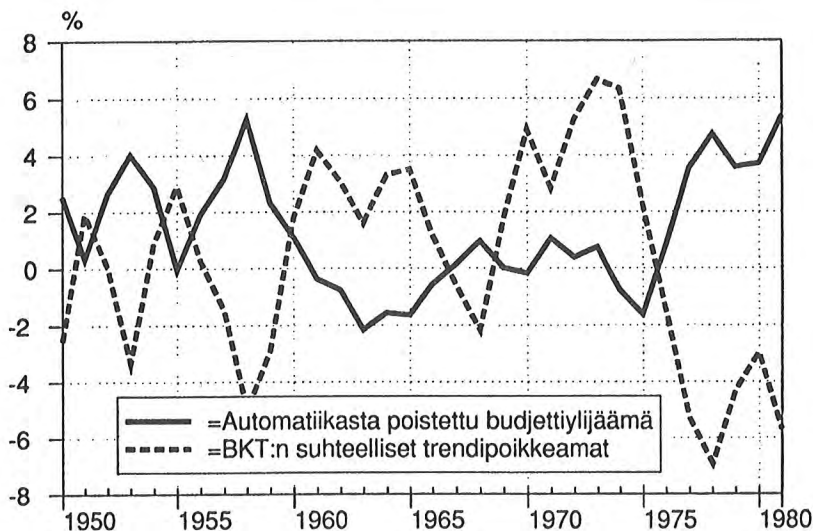
Suomen sodanjälkeistä finanssipolitiikkaa luonnehtivat seuraavat piirteet:

1. Valtiontaloudessa on tähdätty *kassatasapainoon*, vieläpä siten, että on haluttu tasapainottaa ilman lainanottoa kas-

---

<sup>1</sup> Laskelma on raportoitu myös kirjoituksessa Pekkarinen — Vartiainen — Väisänen — Åkerholm (1984). Menettelyn periaatteet löytyvät julkaisusta OECD (1977), mutta laskemme potentiaalisen tuloylijäämän trendikasvutasolla eikä täystyöllisyystasolla, kuten ns. täystyöllisyysbudjettilaskelmissa on ollut tapana tehdä. Potentiaalisen veropohjan arvioimiseksi tehtiin kokonaistaloudellisiin aikasarjoihin kolme korjausta. Ensimmäkin, funktionaalinen tulonjako on vaihdellut suhdannetilanteen mukaan, joten se arvioitiin uudelleen hypoteettisella tasaisen kasvun trendillä. Toiseksi arvioitiin hypoteettinen tuonti ilman suhdannevaihteluita, ja kolmanneksi tasoitettiin hintakehitystä yksinkertaisesti liukuvan keskiarvon menetelmällä. Tarkempi selostus laskelmista löytyy kirjoituksesta Pekkarinen — Vartiainen — Väisänen — Åkerholm (1984).

KUVIO III.2.1. Valtion budjetin automatiikasta poistettu tuloylijäämä ja reaalin BKT:n suhteelliset trendipoikkeamat 1950–81



Lähde: Pekkarinen–Vartiainen–Väisänen–Åkerholm (1984)

saanmaksut ja kassastamaksut. Valtion harjoittama lainanotto on täten rinnastettu juokseviin menoihin, ja valtion lainanottoa on vierastettu. Setelirahoitus keskuspankista on torjuttu.

2. Edellä kuvatun kassarajoituksen vuoksi valtio on ollut *nettosäästäjä*, jonka juoksevat tulot ovat olleet juoksevia menoja suuremmat.

3. Finanssipolitiikan muotoilussa on korostettu *talouskasvun ja rakennemuutoksen* edistämistä kun taas suhdannenköyly on ollut taka-alalla.

4. Finanssipolitiikkaa on arvioitu *kustannus-, kannattavuus- ja hintakilpailukykytekijöiden* näkökulmasta.



5. Finanssipolitiikalle on ollut ominaista *selektiivisyys*. Finanssipolitiikkaa on käsitelty sarjana erityistoimenpiteitä eikä sitä ole systemaattisesti yhdistetty kansantalouden kokonaissuureisiin ja työllisyyden tasoon. Erityisesti työttömyys on nähty muusta talouspolitiikasta irrallisena erityisongelmana.

Luonnehdinta osoittaa Suomen finanssipolitiikan ja *keynesiläisen* politiikan välisen vastakkainasettelun: Keynesiläiset periaatteet eivät saavuttaneet hallitsevaa asemaa Suomen finanssipolitiikassa. Näin kuvattu finanssipolitiikan ajattelu- ja reaktiomalli oli mitä selväpiirteisinkin aina 1980-luvulle asti. Kuten luvussa V kuvaamme, 1980-luvulla alkoi finanssipoliittiseen ajatteluun kuitenkin ilmaantua myös uusia ainek-  
sia.

## 2.3 Finanssipolitiikan toimenpiteet ja keskustelu

Kuvaamme tässä jaksossa yksityiskohtaisemmin finanssipolitiikan vaihteita ja finanssipoliittisen keskustelun etenemistä.

### 1950-luku etsikkoaikana

1950-luku oli maailmalla keynesiläisyyden aikaa sekä taloustieteessä että talouspolitiikan käytännöissä. Taloustieteessä kanonisoitui John Hicksin jo vuonna 1937 esittämä keynesiläisen näkemyksen tiivistävä IS-LM-malli ja suurten makrotaloudellisten mallien kehittyminen ennustetarkoituksiin alkoi. Keskeisten teollisuusmaiden talouskehitys oli suotuisaa, ja työttömyys pysytteli enimmäkseen kolmen prosentin alapuolella. Täystyöllisyys olikin laajasti omaksuttu talouspolitiikan tavoitteeksi, ja rahapolitiikka oli joutunut talous-

politiikan tehtäväjaossa taka-alalle.

Finanssipolitiikan julkilausutut pyrkimykset olivat keynesiläisiä. Tasaista talouskasvua edesauttoi ennen kaikkea sotaa seurannut jälleenrakennus. Mutta myös seuraavat neljä tekijää olivat tärkeitä (ks. myös Bispham — Boltho, 1982):

1) Julkisen talouden laajennuttua kaikkialla sen automaattinen vakautusvaikutus korostui, kun nousukaudella osa kasvavista tuloista imeytyi valtiontalouteen ja vastaavasti laskukaudella muodostui endogeeninen budjettialijäämä. Verotuksen yleinen taso oli 1930-luvulta 1950-luvulle siirryttäessä yleisesti kasvanut 5–10 prosenttiyksiköllä. Lisäksi työttömyysvakuutusta ja muita julkisen vakuutuksen muotoja oli tuntuvasti kasvatettu, mikä loi uusia automaattisia vakauttajia.

2) Budjetin vuotuisen tasapainottaminen periaatteesta oli yleisesti luovuttu. Vaikka aina ja kaikkialla ei pyrittykään nimenomaiseen vastasykliseen finanssipolitiikkaan, jo menojen kasvun ennallaan pitäminen yli suhdannesyklin tuottaa edellämainitun automaattisen vakautuksen.

3) Monissa maissa pyrittiin äskeisen lisäksi automaattisten vakauttajien vaikutusta vahvistamaan aktiivisella vastasyklisellä finanssipolitiikalla. Eri maiden talouspoliittiset valinnat olivat kuitenkin varsin erilaisia. Keynesiläinen politiikka oli erityisesti sosialidemokraattisten ja sosiaaliliberaalisti värittöneiden hallitusten suosiossa. Ehkä selvimmin keynesiläinen tavoitteenasettelu omaksuttiin Isossa-Britanniassa, Norjassa, Ruotsissa ja Itävallassa, kun taas Saksan liittotasavallassa, Alankomaissa ja Sveitsissä keynesiläinen pyrkimys ei saanut vastaavaa asemaa.

4) Euroopan talouden integraation syvetessä talouskehityksen tasaisuus ruokki itseään: yhden maan aktiivinen suhdanepolitiikka vakautti myös muiden maiden vientikysyntää.

Erilaiset talouspoliittiset linjat heijastelivat myös talouspolitiikan päätösinstiutuutoiden erilaisuutta. Esimerkiksi Saksan liittotasavallassa keskuspankki jäi edelleen varsin itsenäiseksi, mikä vaikeutti finanssi- ja rahapolitiikan koordinoimista. Yleensä kuitenkin valtiovarainministeriöiden asema voimistui keskuspankkien kustannuksella. Olihan rahapolitiikka yleensä toisarvoisessa asemassa, ja monissa maissa pyrittiin yksinkertaisesti pitämään korkotasoa alhaalla investointeja silmälläpitäen samalla kun suhdannepolitiikan päävastuu säilytettiin finanssipolitiikalle.

Finanssipolitiikan vaikutuksia 1950-luvulla arvioi Hansen (1969). Yleiskuva on varsin kirjava, sillä aktiiviset finanssipoliittiset toimenpiteet näyttävät ennuste- ja ajoitusvirheiden vuoksi vaikuttaneen usein myös destabilivoivasti. Ruotsin, Norjan ja Ranskan on arvioitu harjoittaneen kaikkein menestyksellisintä suhdannepolitiikkaa.

*Suomessa* finanssipolitiikan linja alkoi muotoutua 1940-luvun lopun värikkäissä poliittisissa oloissa. Kuten luvussa II kuvasimme, 1940-luvun suunnitelmatalouspyrkimys jäi todelliselta merkitykseltään vähäiseksi eikä kovin paljon vaikuttanut kansantalouden säätelyn periaatteisiin. Silti on luontevaa kysyä, mitä uudet poliittiset asetelmat olivat tuova tullessaan suomalaisen finanssipolitiikkaan.

Taloustieteellinen keskustelu laajeni 1940- ja 1950-luvuilla Suomessakin sotienväliseen aikaan verrattuna. Suomalainen taloustiede uudistui, menetelmiltään kvantitatiivisen taloustieteen suuntaan ja makrotaloudelliselta sisällöltään keynesiläisyyteen päin. Talusteoreettisen keskustelun esikuvat tulivat edelleen Pohjolasta ja anglosaksisesta maailmasta.

Keynesin ajatukset tulivat vähitellen tunnetuiksi. Keynesin *Yleinen Teoria* ilmestyi vuonna 1951 Ahti Karjalaisen ja Pentti Kivisen kääntämänä. Kansainvälistä keskustelua täystyöllisyyspolitiikasta seurattiin myös Suomessa. Esimerkiksi Pentti Kivinen (1952) käsittelee laajasti anglosaksista keskustelua täystyöllisyyspolitiikasta ja inflaatiovaarasta ja varoittelee degeneroituneesta keynesiläisyydestä, joka hakee palkkojen nostamisesta ja julkisen kysynnän lisäämisestä ratkai-

sua kaikkiin ongelmiin. 1950-luvulla ajateltiin usein, että keynesiläinen suhdannepolitiikka oli jo ratkaissut työttömyysongelman ja tehtävänä oli vain löytää keinot inflaation kurissapitämiseksi. Suomalainen taloustieteellinen keskustelu jäi kuitenkin edelleen melko lailla erilleen varsinaisesta talouspolitiikan toteuttamisesta.

Monet talouspoliittiset keskustelut ja valinnat pelkistyivät kysymykseen *valtion* taloudellisesta roolista. Yhtäältä monet pitivät sodan aikana kohonneita valtion menoja epäterveenä ja väliaikaisena ilmiönä, josta olisi päästävä eroon. Niinpä Klaus Wariksen johtama finanssitoimikunta laatikin vuonna 1950 mietinnän valtion menojen yleisestä supistamisesta (ks. Finanssitoimikunta, Suomen Pankki A:10). Lukuisissa Suomen Pankin puheenvuoroissa vaadittiin niinkään valtiotalouden »tervehdyttämistä».

Toisaalta keskusteluasetelmat olivat entiseen verrattuna kiistattomasti muuttuneet, siinä mielessä, että valtion keskeinen rooli talouden ohjaajana alettiin myöntää yhä yleisemmin. Tämän suuntaan virallinen kannanotto ilmaantuu vuonna 1948 tulo- ja menoarvion liitteeseen, jossa ensimmäisen kerran laajasti selostetaan ja analysoidaan kansantalouden tilannetta ja sen kytkentöjä valtiotalouteen. Samassa liitteessä tuodaan myös julki finanssi-poliittisen kysynnän säätelyn ajatus: valtiotaloudella voidaan vaikuttaa kysynnän kautta reaalityaloudelliseen tasapainoon sekä kulutus- ja investointikysynnän keskinäiseen suhteeseen.

Valtiokeskeinen korostus oli sodan jälkeisessä tilanteessa luonnollinen. Olihan valtio säädellyt taloutta yksityiskohtaisesti sodan aikana, ja sodan jälkeisessä tilanteessa asetettiin maan teollistaminen yleisesti kansalliseksi haasteeksi. Teollistamiskomitea (Kom. miet. 12–1951) esitti vuosikymmenten vaihteessa keinoja nopean investointiohjelman toteuttamiseksi.

Valtiokeskeistä ajattelutapaa edusti myös laajaa huomiota herättänyt Urho Kekkosen vuonna 1952 julkaissut teos »Onko maallamme malttia vaurastua?» (Kekkonen, 1952). Kekkonen vaatii siinä nopeaa investointiohjelmaa maan teol-

listamiseksi ja pohtii sen rahoittamismahdollisuuksia. Hänen suosituksensa olivat, Bruno Suvirannan (1952) arviota lainaten, »radikaalisia»: Kekkonen vaatii, että varat on osittain hankittava turvautumalla pakkosäästämiseen eli supistamalla kulutusta valtionverotuksella. Kekkonen (mt., s. 61–65) ottaa Neuvostoliitonkin esille myönteisenä esi-merkkinä siitä, miten nopea teollistaminen on voitu menestyksekkäästi toteuttaa valtiollisen politiikan avulla. Kekkonen puheenvuoro on kiinnostava, koska se on yksi niistä harvoista, joissa avoimesti kannatetaan valtion aktiivista säästämistä ja kansantalouden kasvun edistämistä valtion kautta.

Valtio tosiasiaassa omaksuikin tämän roolin Suomen sodanjälkeisessä taloudessa, ja tältä osin Suomen talouspolitiikka on ollut poikkipuolista suhteessa Suomen Pankista kuulutettuun periaatteelliseen *laissez faire* -liberalismiin. Bruno Suviranta (1952) arvostelee em. kirja-arviossaan Kekosta siitä, että tämän suosima menettely kuristaisi vapaata pääomanmuodostusta, jolloin yksityinen yritystoiminta »saisi tyytyä vain murusiin» ja maamme siirtyisi kohti »pakkotaloutta». Toisaalta Suviranta arvostelee Kekosta myös keynesiläisyydestä käsin toteamalla, että tietyn edellytyksin myös korkeampi kulutus voi johtaa korkeampaan työllisyyteen ja siten myös investointeihin ja kasvuun.

Puheena oleva valtiokeskeinen ajattelutapa suuntautui lähes yksinomaan talouskasvun edistämiseen eikä johtanut finanssipolitiikan aktiivisen roolin korostamiseen kansantalouden kokonaisyksynnän vakauttamisessa ja ylläpitämisessä. Aikakauden finanssipoliittisten asiakirjojen läpikäynti osoittaa, että valtiontalouteen suhtauduttiin tässä mielessä passiivisesti: ajateltiin, että valtiontalous voi vain sopeutua muun kansantalouden kehitykseen, eikä sitä voi käyttää tuotannon ja työllisyyden aktiiviseen ohjaamiseen. Vallitseva ideologia oli siis varsin »suhdannedefaitistinen». Suhdanteita ei arvioitu voitavan tasoittaa kotimaisella politiikalla. Tämä kertoo talouspoliittisen ajattelun ja taloustieteellisen keskustelun kosketuspinnan pienuudesta; alkoihan näihin ai-

koihin taloustieteessä kanonisoitua juuri keynesiläinen kerroinmalli, jossa valtiontalous suorastaan määrää kansantulon tason.

1940-luvun lopulla käytiin vilkastakin keskustelua sekä valtiontalouden hoidon periaatteista että budjettitalouden instituutioiden uudistamisesta ja kehittämisestä. Edellisessä jaksossa kuvatut pyrkimykset suunnitelmatalouden kehittämisestä sivusivat olennaisesti myös valtiontaloutta (ks. esim. Varjonen, 1949), vaikka käsitykset valtiontalouden roolista jäivätkin varsin täsmentymättömiksi. Talouspoliittinen interventionismi kuitenkin ohitti finanssipolitiikan kokonaisuutena säätelykeinona.

Olemme korostaneet, että suhtautuminen finanssipolitiikkaan jäi meitä kiinnostavan makrotaloudellisen suhdannepolitiikan näkökulmasta passiiviseksi. Tämä ei merkitse, etteikö finanssipolitiikka olisi ollut tärkeä tulonjakoon liittyvä kilpailuareena. Hallitusvastuussa olleet puolueet koettivat 1950-luvulla saada valtion harjoittamasta politiikasta mahdollisimman paljon etuja omille kannattajilleen. Tässä erityisesti Maalaisliitto oli taitava. Urho Kekkonen tarkasteli taloutta varsin »dirigistisesti», politiikalle alisteisena alueena, ja käytti finanssipolitiikkaa elinkeinojen väliseen hyötyjen jakoon, erityisesti ohjatakseen tulonsiirtoja viljelijöille. Maalaisliitto oli 1930-luvulla saanut läpi vientituen sianlihalle ja kananmunille ja vuoden 1954 mittavat, elintarvikkeiden hintoja alentavat »pisteostot», joita SAK vaati, hyödyttivät etupäässä viljelijöitä. Finanssipolitiikan sisältö oli siis alisteista edunvalvonnalle<sup>1</sup>.

Vuosikymmenen alun ekonomistien finanssipoliittinen keskustelu askaroi valtion kassakriisin ja valtiontalouden tasapainottamisen ongelmien parissa. Vuoden 1950 lama oli heikentänyt myös valtiontalouden asemaa, ja valtiontaloudelliset ratkaisut miellettiin sidotuiksi inflaation uhatessa ja sotakorvaussuoritusten jatkuessa. Budjettitalouden epänormaaliustilasta kieli sekin, että näinä vuosina tulo- ja menoar-

---

<sup>1</sup> Näitä näkökohtia korosti Hannu Soikkanen kanssamme ystävällisesti käymässään keskustelussa.



vioesitysten sekä tilinpäätösten loppusummat erosivat toisistaan kymmenillä prosenttiyksiköillä. Vuosikymmenten vaihteessa kiihtynyt inflaatio vaati suuria lisäbudjetteja. Budjettitalous eli kädestä suuhun, mikä tietenkin nosti menoja tulojen kasvaessa ja päinvastoin. Tämä oli sikäli perusteltua, että mahdollisuudet päästä kansainvälisille luotto-markkinoille olivat huonot. Toisaalta finanssipolitiikan tekijät eivät nähneet valtiontaloutta periaatteessakaan kansantalouden kokonaisehityksen määrääjänä, vaan finanssipolitiikkaa arvioitiin lähes yksinomaan valtion oman maksuvalmiuden ja tasapainon kannalta.

Vuoden 1951 *vakauttamisohjelmassa* (Kom. miet. 1951:13) ja sen liitteessä tulee esiin aikakauden tyypillisiä talouspoliittisia ajattelutapoja. Ohjelman perusteluissa esitetään ensimmäistä kertaa selvä kannanotto suhdanteita tasoitavan finanssipolitiikan puolesta, ja vakauttaminen nähdään jo talousteorian mukaisesti suhdannetilanteeseen sopeutettuna kysyntä- ja tarjontasuhteiden säätelynä. Ohjelmassa kuitenkin korostetaan finanssipolitiikan mahdollisuuksien rajallisuutta, joka johtuu »kansantalouden luonnollisesta rakenteesta» ja »tuotantovoimien siirtymiseen liittyvästä kitkasta», ja tähdennetään suhdanteita tasaavan finanssipolitiikan selektiivisyyden tärkeyttä. Ohjelmassa myönnetään menneen suhdannepolitiikan vaikeudet:

»Kokemus on osoittanut, että nousevien suhdanteiden aikana julkinen vastasuhdannepolitiikka menettää joustavuutensa. Verojen korotukset johtavat tällöin tavallisesti vastaavaan julkisten menojen kasvuun, jolloin julkisen sektorin vaikutus kokonaiskysyntään on neutraali».

Tässä on annettu ilmeisen osuva kuva finanssipolitiikan sodanjälkeisestä tilanteesta. Ohjelmassa vaaditaan systemaattista valtiontalouden ylijäämien keräämistä nousukausien aikana ja alijäämäisyyttä laskukausina, ja rahoituksen järjestämistä kotimaisilta rahoitusmarkkinoilta tai keskuspankista. Ohjelman suositukset ovat siis selväpiirteisen keynesiläisiä. Tässä vaiheessa teoria tasapainotetun budjetin kertoimesta

oli vielä tieteen eturintamaa<sup>1</sup>, ja tasapainotetun budjetin kasvattamista pidettiin yleisesti neutraalina toimena.

Aikakaudelle tyypilliseen tapaan *verotus* miellettiin inflatoriseksi kustannustekijäksi, ja verojen alentamista pidettiin deflatorisena toimena. Inflaatio nähtiinkin paljolti kustannusinflaationa, joskin käsitykset olivat tässä suhteessa varsin täsmentymättömiä.

Myös *budjetoinnin periaatteista* keskusteltiin vuosikymmenen alussa *budjetinuudistamiskomitean mietinnön* pohjalta. Jo vuonna 1946, toisenlaisessa poliittisessä tilanteessa, valtioneuvosto oli asettanut Matti Lepon johdolla komitean tutkimaan kysymystä, miten valtion tulo- ja menoarvion rakennetta olisi muutettava, jotta budjetista saataisiin entistä paremmin selvyys valtion todellisista tuloista ja menoista sekä eri tulo- ja menolajien osuuksista. Matti Lepon kirjoituksissa olivat tukholmalaiset ja keynesiläiset ajatukset aktiivisesta suhdannepolitiikasta vahvasti esillä. Leppo myös korosti finanssipolitiikkaa rahapolitiikan kustannuksella. Lepon pyrkimyksissä oli kiinnostavaa myös se, että hänen kaavailuissaan talouspolitiikan pääpaino olisi siirtynyt keskuspankista valtiovarainministeriölle tai talouskehityksestä vastaavalle talousministeriölle (ks. Tiihonen, s. 234). Lepon tavoitteena oli luoda Yhdysvaltain esimerkin mukaisesti asiantuntijaelin, joka valmistaisi valtioneuvostolle säännöllisiä analyysejä ja ennusteita.

Vasta vuonna 1951 mietintönsä jättänyt komitea ehdotti valtion tulo- ja menoarvion jakamista kahtia, käyttöbudjettiin ja sijoitusbudjettiin. Tässä komitea lienee inspiroitunut Gunnar Myrdalin jo 1930-luvun alussa esittämistä ajatuksista, joiden mukaan käyttöbudjetin vajaukset ja ylijäämät oli sovitettava suhdannetilanteen mukaisiksi, mutta pitkällä aikavälillä käyttöbudjetin oli oltava tasapainossa.

Komitean esitys sai ankaraa kritiikkiä osakseen, ja hallituksen eduskunnalle antama esitys jäi lopulta valtiovarain-

---

<sup>1</sup> Sen olivat esittäneet muutamaa vuotta aiemmin Haavelmo, Gelting ja Wallich (ks. Valvanne, 1956, s. 31). Teoria osoitti, että valtion menojen ja verojen kasvattaminen samalla määrällä johti yleensä kansantulon kasvuun.

valiokunnassa käsittelemättä loppuun (Saviaho ym., 1976, s, 35). Budjetoinnin periaatteet jäivätkin tässä vaiheessa jokseenkin ennalleen. Esityksen taloustieteellisen kritiikin kannalta lopputulos oli sikäli paradoksaalinen, että arvostelukiin oli tullut paljolti keynesiläiseltä suunnalta. Yksi kritiikin pääteemoista oli, että käyttöbudjetin tasapainoaste on endogeeninen eikä siis ole sellainen makrotaloudellisesti merkitsevä muuttuja, jota voitaisiin käyttää politiikan toimintaparametrina<sup>1</sup>. Arvostelu oli sinänsä oikeutettua, mutta komitean esitysten toteutuminen olisi silti voinut muuttaa talouspolitiikkaa keynesiläiseen suuntaan, koska finanssipolitiikan johdonmukaisen harjoittamisen edellytykset olisivat ilmeisesti parantuneet. Komitean esitys tähtäsi yksinkertaiseen ja poliittisesti selkeään budjetoitintperiaatteeseen, joka olisi mahdollistanut aktiivisemmän suhdannepolitiikan.

Vaikka taloustieteilijöiden käymä keskustelu oli jo keynesiläisten kysymyksenasettelujen läpätunkema, toimenpiteiden valinnassa korostuu kassatasapainon ylläpitämisen »realiteetti». Menotalous koetettiin sovittaa ennakoituun tulokertymään. Tätä puolustavia »käytännön miesten» puheenvuoroja on niinkään runsaasti. Kun vuosien 1953–55 nousukauden aikana valtiontalouden asema oli helpottunut, vuoden 1954 tulo- ja menoarvioesityksen johdannossa (Vp 1953:II) todetaankin suorasukaisesti menneestä finanssipolitiikasta: »Valtiontalouden hoitoa helpotti jatkuvasti lisääntynyt taloudellinen aktiviteetti ... oli mahdollista toteuttaa suuret lisämenoarviot ilman numerollisesti alijäämäistä valtion tilinpäätöstä.» Saman asiakirjan johdannossa arvioidaan vallitsevaa tilannetta pessimistisesti, ja valitetaan »kädestä suuhun elämistä» — ja juuri tällä perusteella vaaditaan, ennakoidun laman kynnyksellä, valtion menoja *alennettavaksi*.

Vastaavasti, kun viimein vuonna 1957 kohdataan voimakas taantuma, asetetaan valtiontalouden tasapaino jälleen etusijalle. Vuoden 1958 tulo- ja menoarvioesityksen liittees-

1 Tätä näkökohtaa piti esillä erityisesti Heikki Valvanne (1951).

sä (Vp 1957:II) tähdenneetään, tavalla, joka ilmentää hyvin suomalaisen talouspolitiikan tavoitehierarkiaa, että taloudessa tarvitaan kasvua, jotta valtiontalouden vaikeuksista päästäisiin: »On ilmeistä, että valtiontalouden kestävään tasapainoon saattamisen edellytyksenä on pysyvä käänne nykyisessä kehitysurassa.» Ei liene mahdotonta kuvitella päinvastaista väline-päämäärä-suhdetta.

Vuonna 1957 asetettiin komitea tutkimaan valtion menojen supistamismahdollisuuksia<sup>1</sup>, ja sama valtion maksuvalmiutta korostava näkökulma on esillä valtiovarainministeri Aarre Simosen vuoden 1956 lopussa pitämässä budjettiesitelmässä. Toimenpiteet onnistuivatkin sikäli, että valtion kassasta todellakin tuli poikkeuksellisen ylijäämäinen vuosina 1957 ja 1958. Tuloylijäämä kasvoi vuodesta 1956 vuoteen 1958, ja vasta vuonna 1959, suhdanteiden jo vaivihkaa elyessä, valtiontalouden ylijäämä vähenee (ks. Vartiainen, 1983). Menojen ennallaan pitäminen johtaisi alijäämaiseen budjettiin laskukautena, joten aikakauden finanssipolitiikka voi todella luonnehtia aktiivisesti ja suhdanteita kärjistäväksi, minkä kuvan antoi myös jaksossa 3.1 esittämämme finanssipolitiikan indikaattori.

Käytännön finanssipolitiikkaa ohjasivat siten muut kuin keynesiläiset ideat. Sitä, miksi keynesiläisyys sitten oli kerassaan sopimatonta Suomelle, ei yleensä kuitenkaan kovin johdonmukaisesti perusteltu. Tyypillisesti vedottiin rahan arvon ylläpitämiseen, valtiontalouden tilaan, talouden rakenteeseen, institutionaalisen koneiston kankeuteen ja »poliittisiin realiteetteihin». Monissa puheenvuoroissa myönnettiin avoimesti, etteivät suhdannetekijät tosiasiasa olleet etualalla talouspolitiikan suunnittelussa (ks. esim. Aura, 1955, ja Karjalainen, 1954). Nousukausien investointiboomoja oltiin ilmeisesti haluttomia hillitsemään, koska investointien nähtiin edistävän teollistamista ja rakennemuutosta. Tämän tavoiteristiriidan paikallisti ainakin Suviranta (1955).

Toisaalta voi kriittisesti kysyä, minkä mekanismin ansios-

---

1 Valtion menojen supistamiskomitean mietintö, Helsinki 1957.

ta finanssipolitiikan kiristäminen laskukausina ja höllentäminen nousukausina todella edistäisi investointeja. Valtion menojen kasvu nousukauden aikanahan nostaa kansantalouden kustannus- ja hintatasoa, mikä puolestaan heikentää kannattavuutta ja investointien rahoitusmahdollisuuksia. Investointien edistämiseksi voi perustella valtiontalouden kasvun yleistä rajoittamista, mutta tuskin menojen ja tulojen kasvuvaihtelun ajoittamista suhdannepoliittisesti väärällä tavalla.

Budjetoinnin suunnittelemattomuutta on selitetty poliittisella epävakaudella ja hallitusten tiheällä vaihtumisella. Mutta poliittinen epävakaisuus on toisaalta korostanut virkamieskunnan ja asiantuntijoiden asemaa. Finanssipolitiikan suunnitteluresurssit olivat tietenkin tuossa vaiheessa vielä heiveröisiä ja tieto talouden tilasta puutteellista. Tätä korosti Karjalainen (1954), joka totesi, »etteivät finanssipolitiikan suunnittelu- ja valtion tulo- ja menoarvion laatimismenetelmät ilmeisesti tarjota nykyisin sanottavia edellytyksiä systemaattiselle tieteelliluontoiselle harkinnalle, joka edes jos-sain määrin takaisi finanssipolitiikan ja muun talouspolitiikan koordinoimisen suhteessa talouspolitiikalle asetettuihin yleisiin päämääriin». Toisaalta voimavarojen vähyys ei ehkä ollut sattuma. Talouspolitiikan suunnittelua oli kehitetty pitemmälle juuri keynesiläiseen interventionismiin myönteisemmin suhtautuvissa maissa.

Tässä yhteydessä on kiinnostavaa vertailla keskenään valtion tulo- ja menoarvioita sekä toteutuneita tilinpäätöksiä. (ks. myös Oksanen, 1979, ja Vartiainen, 1983, s. 64–66). Asiakirjojen perusteellahan on ilmeistä, että suomalaisessa finanssipolitiikassa on tähdätty menojen sovittamiseen tulokertymän mukaisiksi, ottamatta huomioon tulokertymän endogeenista reaktiota finanssipolitiikan kiristymiseen tai löysenemiseen. Jos valtiontaloudessa pyritään yksinkertaisesti johonkin tiettyyn yli- tai alijäämään kun vallitseva tulokehitys otetaan annettuna, on oletettavaa, että halutut ylijäämät eivät toteudu, koska menopuolen reaktio vaikuttaa myös tulokertymään.

Jos laskukaudella tähdätään ylijäämään, se voi jäädä saa-

vuttamatta, kun menojen supistaminen kontrakttoi endogeenisesti myös valtion tulotaloutta. Vastaavasti, jos nousukaudella budjetoidaan alijäämäisesti, alijäämä ei toteudu halutun suuruisena, koska menojen kasvattamisen ekspansiivinen vaikutus kasvattaa myös tuloja. Tällaisen myötäsyklisen kassatasapainopolitiikan seuraus on siis se, että viranomaisen »yllätty» laskukaudella ylijäämän pienuudesta ja puolestaan nousukaudella alijäämän pienuudesta. Vastaavasti, jos viranomainen harrastaa keynesiläistä politiikkaa ja pyrkii tietoisesti alijäämään laskukautena ja ylijäämään nousukautena, ottaen edelleen tulotalouden annettuna, voi »yllätyksen» suunta olla toinen: laskukauden ekspansiivinen alijäämäbudjetti johtaakin yllättävän pieneen alijäämään ja nousukauden kontraktiivinen budjetti johtaakin yllättävän pieneen ylijäämään.

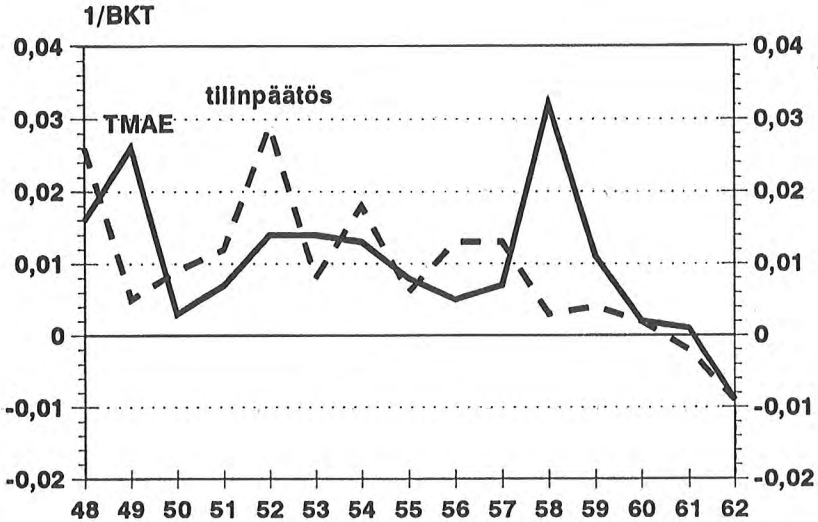
Eräs tapa tutkia tätä »yllätystä» tai ennustevirhettä on tulo- ja menoarvioesitysten ja tilinpäätösten mukaisten tuloylijäämien vertailu, koska näiden välillä on noin puolitoista vuotta. Valtiontalouden tuloylijäämät 1950-luvulta budjettiesityksen ja tilinpäätöksen mukaan on piirretty kuviioon III.2.2. Käyrät vahvistavat selvästi ylläolevasta kahdesta vaihtoehdosta edellisen eli epäkeynesiläisen: vuosien 1957–58 laskusuhdanteessa tuloylijäämästä todellakin tulee ennakoitua pienempi, kun taas Korean korkeasuhdanteessa vuosikymmenen alussa toteutuu ennakoitua suurempi ylijäämä (pienempi alijäämä).

Työllisyys ja työttömyys miellettiin aikakauden asiakirjoissa ja puheenvuoroissa oikeastaan omaksi erityisongelmakseen, jota myös lääkitään selektiivisillä toimilla eikä kansantalouden yleiseen tulonmuodostukseen vaikuttavalla talouspolitiikalla. Tätä perusteltiin talouden rakennepiirteillä (Valvanne, 1951). Ehkä paljastavinta on, että vuoden 1954 *työttömyyskomitean mietintö* sekä vuoden 1956 *työllisyyskomitean mietintö* eivät sisällä sanaakaan makrotaloudellista analyysiä.

Suomen Pankin rahapolitiikan ja valtion finanssipolitiikan väliset suhteet olivat yksi 1950-luvun talouspolitiikan ydinkysymys, ja finanssipolitiikan mahdollisuudet ja vai-



KUVIO III.2.2. Valtion budjettitalouden bruttokansantuotteeseen suhteutetut tuloylijäämät tulo- ja menoarvioesityksen (TMAE) ja tilinpäätöksen mukaan vuosina 1948–1962



Lähde: Vartiainen, 1983

keudet kytkeytyivät paljolti valtiontalouden rahoitustilanteeseen. Vuosikymmenen alkupuolella jouduttiin uudelleen ratkaisemaan kysymys Suomen Pankin luotonannosta valtiolle eli »setelirahoituksesta». Vuonna 1939 keskuspankin ohjesääntöä oli muutettu niin, että setelien katteeksi kelpasivat myös valtion yksinään asettamat vekselit, jolloin valtio saattoi käytännössä rahoittaa menojaan keskuspankista.

Sotaa seuranneina vuosina valtion nettovelka Suomen Pankille heilahteli voimakkaasti, mikä Tudeerin (1960, s. 341) mukaan vaikeutti rahapolitiikan suunnittelua: valtion luotontarpeen vaihdellessa keskuspankin oli sopeutettava muuta luotonantoaan, mikä oli rahapolitiikan pitkäjänteisen hoitamisen kannalta hankalaa. Aluksi Suomen Pankki ehdotti valtion luottoa säätelevän ylärajan alentamista, mistä lähetettiin syyskuussa 1952 kirjelmä valtioneuvostolle. Syn-

tyneessä keskustelussa päädyttiin kuitenkin sille kannalle, että mahdollisuus keskuspankkiluottoon ylipäänsä »johtaisi inflatoriseen kehitykseen» (Tudeer, 1960, s. 358). Niinpä johtokunta päätyi esittämään, että valtion keskuspankkiluotosta hankkiuduttaisiin kokonaan eroon. Tämä tapahtuikin, ja vuonna 1953 pankin ohjesääntöä taas muutettiin niin, että valtion vekselit eivät enää kelvanneet setelinannon katteeksi.

Ratkaisu korosti keskuspankin itsenäisyyttä ja teki puolestaan finanssipolitiikan suunnittelun vaikeammaksi. Kuten luvussa V esitämme, tämä periaatteellinen linjaus on jälkikäteen tarkasteltuna voinut todella salvata inflaatiota ja voimavarojen ohjaamista valtionalouteen. Toisaalta, jos talouspolitiikkaa suunniteltaisiin muuten järkevästi ja johdonmukaisesti, setelirahoituksen torjuminen näin ankaralla sitoumuksella on tarpeetonta. Valtion lainanottomahdollisuuksien jättäminen puutteellisiksi merkitsi myös sitä, että valtionalouden tulojen kasvaessa oli vähemmän mahdollisuuksia olla käyttämättä niitä menojen kasvattamiseen. Valtionvelkaa ei voi lyhentää jos ei sitä ole. Tässä mielessä valtionalouden kassarajoituspolitiikka heikensi suhdanepoliittista säätelykoneistoa.

Setelirahoitusta vastaan esitetyt perustelut eivät yleensä olleet kovin johdonmukaisia. Setelirahoitusta on tyydytty pitämään moraalisesti arveluttavana, eli, Suomen Pankin pääjohtajan Rainer von Fieandtin sanoin, lainanannon turmiollisuus oli asiana »niin selvä, ettei siitä koskaan tarvinnut edes keskustella» (Fieandt, 1970, s. 293–294). Kysymystä tarkasteli kiihkottomammin Valvanne (1953), joka yhdisti valtion keskuspankkivelan valuuttavarantoon talouden likviditeetin määrääjänä ja varoitti vaaroista, joita kohdataan haluttaessa yksipuolisesti supistaa valtion keskuspankkivelkaa. Valtion kassatasapainon varjelu saikin 1950-luvulla täysin absurdeja piirteitä: valtio jopa lakkautti kaikki maksunsa eli julisti itsensä hetkellisesti maksukyvyttömäksi 15.3.1957, mikä on nykyaikaisten valtionalouksien historiassa ainutlaatuista, semminkin kun valtionalous oli juoksevilla menoilla mitattuna samana vuonna selvästi ylijäämäinen!

Keskuspankki esiintyi näinä vuosina muutenkin tiukan taloudenpidon puolestapuhujana »poliittisina» pitämiään pyrkimyksiä vastaan. A. E. Tudeer on Suomen Pankin historiaa kuvaavassa, julkaisemattomassa käsikirjoituksessaan seikkaperäisesti selostanut sitä, miten keskuspankin johtokunta kirjeissään valtioneuvostolle vuosina 1956–58 jatkuvasti painosti valtionalouden »tervehdyttämisen» puolesta (Tudeer, 1960, luku 6).

Suomen Pankin ja valtiiovallan välille syntyikin ristiriitoja. Oikeusoppinut Paavo Kastari laati vuonna 1955 Suomen Pankin johtokunnan toimesta tutkielman Suomen Pankin juridisesta asemasta. Hän toteaa, että Suomen Pankki on kansainvälisessä vertailussa erittäin itsenäinen. Setelirahoituksesta Kastari omaksuu mitä tiukimman tulkinnan, nähden sen jopa yhteydessä perustuslailliseen omaisuudensuojaan: setelirahoitus kiihdyttää inflaatiota, mikä puolestaan rikkoo rahoitusvaateita omistavien ihmisten omaisuuden suojaa. Tällä perusteella keskuspankin ohjesäännön muuttamisesitykset olisi pitänyt käsitellä eduskunnassa perustuslain sääntämisyjärjestyksessä. Kastarin kanta on formalistisessa legalistisuudessaan ainutlaatuinen. Juridisesti sitä voi ehkä perustellakin, mutta asialla on myös poliittinen ulottuvuutensa. Omaisuuden suoja, velkaantumisen välttäminen ja inflaation torjuminen on tulkittu tiukasti silloin, kun on haluttu rajoittaa valtionalouden kasvua. Samaa tiukkuutta suhtautumisessa inflaatioon ja säästäjien suojeluun ei ole osoitettu silloin, kun valuuttakurssi on devalvoitu vientiteollisuuden kilpailukyvyyn parantamiseksi.

Tämän ajattelun kanssa johdonmukaista oli edelleen korostaa valtionalouden syrjäytysvaikutuksia: kysymystä siitä, työntääkö julkisen kysynnän kasvu eri teitä, lähinnä koron kautta, vain syrjään vastaavan määrän yksityistä kysyntää.

Aikakauden käsitykset valtion tuloylijäämien rahoitusvaikeuksista ja ylipäänsä valtionalouden likviditeettivaikutuksista olivat varsin omaperäisiä. Tyypillisen ajattelutavan mukaan valtionalouden yli- ja alijäämät vaikuttavat suoraan kansantalouden kokonaislikviditeettiin, riippumatta siitä, miten ne on rahoitettu. Vallitsevalla kansantaloustieteellä-

hän oli jo tarjota Hicksin esittämän IS-LM-analyysin vakiinnuttama kuva finanssipolitiikan vaikutuksista korkotasoon. Valtiontalouden yli- tai alijäämään ei vaikuta kansantalouden likviditeettiin, ellei sitä rahoiteta keskuspankista tai ulkomailta. Ainoa vaikutus on, likviditeetin pysyessä ennallaan, mahdollinen kansantulon kasvusta johtuva rahan kysynnän kasvu ja markkinakorkotason nousu IS-LM-mallin mukaisesti. Tätä vaikutusta ei keskustelussa käsitelty. Pelkkien likviditeettivaikutusten korostaminen oli sikäli merkittävää, että setelirahoitushan oli Suomessa nimenomaisesti torjuttu. Tässä mielessä Suomen valtiontaloutta voi verrata mihin tahansa yksityiseen taloussubjektiin, yritykseen, joka myy veroja vastaan julkisia palveluja. Suomalainen likviditeettiajattelu tuntuu oletettavan eräänlaisen »mustan aukon teorian» mukaisesti, että kaikki raha, joka valtion kassaan menee, myös pysyy siellä ikuisesti.

Sekä Suomen Pankin asiakirjoissa että muissa talouspoliittisissa asiakirjoissa korostetaan kuitenkin jatkuvasti valtiontalouden likviditeettivaikutuksia. Vuonna 1954 julkaistu Talouspolitiikan perusohjelma (Valtioneuvoston kirjapito, Helsinki 1954) toteaa, että »valtiontalouden kassaliikkeessä syntyvät vajaukset ja ylijäämät ovat vaikutuksiltaan saman luontoisia kuin ulkomaisten maksusuhteiden aiheuttamat yli- tai alijäämät. Sama ajattelutapa paljastuu ohjelman liitteinä olevasta Suomen Pankin lausunnosta (mt., s. 268–269) sekä valtiovarainministeri V. J. Sukselaisen 28.9.1954 pitämästä budjettiesitelmästä, jossa tämä puolustaa liikevaihtoveron alennusta nousukautena: »veronalennus lisää kansalaisten käyttöön jäävää ostovoimaa, mutta valtionlaina vetää vastaavasti ostovoimaa yleisön käytöstä». Tätä käsitystä on joskus kutsuttu »säästöpankkimiehen» ajatteluksi: mikä valtion kassaan menee, on rahoitusmarkkinoilta pois, ja päinvastoin<sup>1</sup>. Ajattelutapa ei voinutkaan olla kovin johdonmu-

---

1 Hauskalla tavalla tämä tavanomainen viisaus pelkistyy Urho Kekkosen nimimerkillä Veljenpoika vuonna 1953 kirjoittamassa pakinassa »Satu kolmesta markasta» (Kekkonen, 1977). Tarinassa kerrotaan, miten pienessä maassa taloudellinen toimeiliasuus kukoisti ja kolme touhukasta markkaa kiersi kädestä käteen. Sitten tuli valtio ja yksi kerrallaan kahmi pussiinsa (jonka pohjassa oli reikä) nuo markat eli

kainen, koska sen mukaan finanssipolitiikan kiristäminen »vetää» enemmän maksuvälineitä markkinoilta kuin tuo sinne ja siten kiristää myös rahamarkkinoita ja vastaavasti alijäämäinen budjetointi toimii päinvastoin. Erikoista oli sekin, että usein huomio kiinnitettiin nimenomaan *kassata-sapainoon*, jonka kuitenkin on vallittava jokseenkin koko ajan.

Finanssipolitiikan perustelut ja niistä käyty keskustelu vaikuttavat nykynäkökulmasta vierailta ja etäisiltä. 1950-luku oli silti verraten vilkkaan mielipiteidenvaihdon ja vaihtoehtojen etsimisen aikaa. Vaikka finanssipolitiikan linjanvedot olivat uuden ja Suomessakin vakiintuneen keynesiläisen kansantaloustieteen näkökulmasta poikkepuolisia, mitään laajaa akateemisen kritiikin rintamaa ei kuitenkaan syntynyt. Tämä kertoo edelleenkin taloustieteellisen ja talouspoliittisen keskustelun tietystä ohuudesta. Vanhempi taloustieteilijäsukupolvi oli mukana päätöksenteossa eikä ollut sisäistänyt keynesiläisiä ajatuksia varsinaisten opintojensa aikana, ja nuoremmat keynesiläisyyden harrastajat eivät kyenneet rakentamaan itselleen sellaista arvovaltaista asemaa, joka olisi kyennyt horjuttamaan suomalaisen mallin perinteitä.

Hieman paradoksaalista onkin, että ehkä näkyvin keskusteluasetelma muotoutui Helsingin Yliopiston finanssiopin professorin Matti Lepon ja Suomen Pankin tutkijan Heikki Valvanteen välille. Leppo edusti »tieteen» taholta tulevaa kritiikkiä suomalaista mallia kohtaan ja hänen ajattelussaan on selvästi keynesiläisiä aineksia. Leppo ei ikäpolveltaan ja taustaltaan kuitenkaan kuulunut nuoriin keynesiläisiin. Valvanne oli puolestaan suomalaisen mallin sofistikoitunut edustaja, joka metodiselta lähestymistavaltaan lukeutui pikemminkin keynesiläisen makroteorian sukupolveen.

Leppo paikansi aivan oikein Suomen Pankin ajattelutavan heikkoudet valtionalouden likviditeettivaikutuksia koskevassa keskustelussa. Lepon omat näkemykset jäävät kuitenkin

---

kansantalouden tuiki tarpeelliset maksuvälineet. Pyörät pysähtyivät kun maksuvälineitä ei enää ollut.

kin myös hieman sekaviksi. Leppo kuului sukupolveen, joka ei käyttänyt päättelyssään formaalia ja sulkeutuvaa mallia. Leppo (1950a, 1950b) arvostelee Suomen Pankin näkemystä »kvantiteettiteoreettisuudesta», mikä merkitsee, että valtiontalouden vaikutuksia analysoidaan laskemalla valtion kassaan tulevat ja menevät maksuvälinevirrat: »Toisin lausuttuna, tämä ajattelu myös esittää, että se, mikä valtion kassasta virtaa pois, vaikuttaa inflatorisesti, kun taas sillä, mikä kassaan palaa, on deflatorinen vaikutus».

Lepon mielestä olisi tarkasteltava Tukholman koulukunnan ja tuloteorian hengessä todellista ostokykyä, efektiivistä kysyntää ja tulojen jakautumista kulutukseen ja säästämiseen. Sympaattisesti tulkittuna Lepon kritiikki on näiltä osin aivan pätevää ja vastaa vakiintunutta kokonaiskysyntäajattelua. Leppo ei kuitenkaan systematisoinut näkemystään kokonaisuksi, vaan tyytyi vetoamaan Lindahlin yhtälöön. Niinpä hänen kritiikkinsä positiivinen aines jäi hämäräksi. Leppo näyttää ajatelleen, että rahataloudelliset tekijät ovat itse asiassa toissijaisia kokonaiskysynnän, tuotannon ja työllisyyden määräytymisen kannalta. Näin hänet voidaan lukea perinteiseen ns. banking-koulukuntaan, jonka mukaan pankkijärjestelmä kykenee aina luomaan tuotannon ja tulonmuodostuksen edellyttämät maksuvälineet ja rahamarkkinoiden säätely-yritykset ovat siksi tarpeettomia.

Heikki Valvanne argumentoi huomattavasti sofistikoitummin, vaikka nykykatsannossa Valvanteenkin näkemykset valtiontalouden rahoitusmarkkinavaikutuksista ovat erikoisia. Vielä vuosikymmenen alussa Valvanteen ajattelussa todellakin on aineksia Lepon parhaasta likviditeettiopista. Valvanne (1950) analysoi valtiontalouden vaikutuksia erilaisten »efektien» kautta; efektejä ovat välitön ja välillinen kysyntäefekti sekä likviditeettiefekti, jonka hän näkee johtuvan valtion kassasuorituksista. Valvanne kuitenkin seuraa keskustelua keynesiläisyydestä ja hänen ajattelunsa sofistikoituu vuosikymmenen kuluessa. Väitöskirjassaan (1956) Valvanne onkin luopunut efektien käytöstä ja pystyy »nykyaikaisen» keynesiläisen makrotaloudellisen mallin avulla osoittamaan sen tunnetun tuloksen, että valtiontalouden tuloylijäämä eli budjettierotus on endogeeninen muut-



tuja eikä sellaisenaan kelpaa finanssipolitiikan suunnan mittariksi.

Budjettierotuksen merkitys olikin ollut yksi Lepon ja Valvanteen keskeinen erimielisyys jo vuosikymmenen alussa, keskustelussa budjetinuudistamiskomitean mietinnöstä. Lepon komitea oli ajanut käyttöbudjetin erottamista sijoitusbudjetista, jolloin juoksevien tulojen ja menojen erotus olisi ollut helpommin havaittavissa finanssipolitiikan suunnittelua varten. Muodollisesti katsoen Leppo oli väärässä ja Valvanteen endogeenisuusargumentti oli aivan oikea, mutta käyttö- ja sijoitusbudjettien erottaminen olisi toisaalta saattanut järkipäristää finanssipolitiikan suunnittelua.

Kun keskusteluasetelmaa koettaa jälkiviisaana pelkistää, Lepon arvostelun kantavana pontimena näyttää olleen selvästikin Suomen Pankin vaikutusvaltainen asema. Leppo hyökkäili monista suunnista ja välillä sekavin perusteluin, mutta kohteena oli aina Suomen Pankki ja sen politiikka. Vastakkainasettelu kärjistyi uudelleen vuosikymmenen lopulla, keskustelussa vuosien 1957–58 finanssipolitiikasta ja devalvaatiosta. Artikkelissaan »Oliko devalvaatiomme ja sen »jälkihoito» järkevästi suunniteltu» (Leppo, 1958b) Leppo suomii ankarasti kvantiteettiteoreettisena pitämäänsä ostovoimapariteettiperiaatetta, jolle näki devalvaation perustuneen. Lepon mielestä kotimarkkinateollisuutta pidettiin tarpeettomasti laman puristuksessa kireällä raha- ja finanssipolitiikalla.

Kritiikki laajenee Lepon vuonna 1958 julkaisemassa teoksessa *Päätäntävallan ja vastuun ongelma inflaation torjuntatyössä*. (Leppo, 1958a), joka on erittäin valaiseva koko keskusteluasetelman kannalta. Lepon mielestä devalvaation jälkihoidon nimissä on vaadittu tarpeettoman ankaraa finanssipolitiikkaa, koska on ajateltu, että valtiontalouden alijäämät jotenkin maksuvälinevaikutustensa kautta toimisivat inflatorisesti. Leppo ei peräänkuuluta yltiöpäistä finanssipoliittista ekspansiota, mutta toteaa aivan oikein, että valtiontalouden varsinaiset inflatoriset vaikutukset toteutuvat kokonaisyksynnän kautta, ja lama-aikanahan taloudessa on käyttämättömiä voimavaroja, joten kysynnän lisäys ei välttämättä johda

inflaation kiihtymiseen. Leppo ihmettelee aiheellisesti sitä, miksi juuri laman aikana nostettiin esille valtion »kassakriisin» uhka. Hän (mt., s. 75–76) havaitseekin, että inflaatio on ollut Suomessa kansainvälisesti verraten korkeaa — huolimatta siitä, että budjettia on pidetty ankarammin tasapainossa kuin muualla. Lepon mukaan syy on siinä, että keskuspankin johto on nähnyt valtionalouden epätasapainot ja jopa kassaliikkeet välittömässä yhteydessä inflaatioprosessiin, sen sijaan että olisi kiinnitetty huomiota nettovelkaantumiseen ja rahoitustapoihin. »Kassakriisi», johon liittyi valtion maksujen väliaikainen lakkauttaminen 15.3.1957, oli siten keinotekoinen ja johtui Suomen Pankin haluttomuudesta edes väliaikaiseen valtionalouden rahoitukseen. Leppo kritisoi johdonmukaisesti myös vuonna 1953 tehtyä päätöstä setelirahoituksen torjumisesta, koska se vaikeutti budjettipoliitiikan suunnittelua.

Keskuspankki oli korostanut inflaation torjumisen edellyttävän rahaviranomaisen riippumattomuutta poliittisesta valtiovallasta, mutta Leppo kääntää kritiikin toisin päin: inflaation torjunnassa tarvitaan juuri poliittista selkänöjää, sekä valtaa että vastuuta, koska kansantaloudessa on voimakkaita eturyhmiä, jotka hyötyvät devalvaatiolla aikaansaadusta inflaatiosta. Lepon mielestä hallitukselle on ollut nöyryyttävä asema:

»Virallisestikin hyväksyttäväksi ymmärretyn talouspoliittisen toimeenpanovallan vallanjakohypoteesin mukaisesti pääministeri tai hänen sijastansa valtiovarainministeri ovat joutuneet nöyrästi tiedustelemaan virkamiesvastuuta edustavalta pankin johtokunnalta silloin tällöin, uhkaako valtiota taas kassakriisi... » (mt., s. 120).

Leppo vetoaakin teoksensa lopussa uuteen tasavallan presidenttiin Urho Kekkoseen Suomen Pankin hegemonisen aseman uudelleen käsittelyn puolesta.

Lepon kritiikki oli tässä vaiheessa huomattavasti varmemmalla pohjalla ja perustellumpaa kuin vuosikymmenen alussa. Asiakirjojen nojallahan keskuspankissa todella ajateltiin,

että epätasapainoisella valtiontaloudella on aina inflatorisia vaikutuksia, riippumatta kansantalouden toimeliaisuuden tasosta ja kokonaiskysyntä- ja -tarjontatilanteesta. On mahdollista että Suomen Pankin ajattelu perustui rahailluusion oletukseen, niin että ajateltiin voitavan toteuttaa devalvaatio ilman että koko kansantalouden kustannustaso nousee vastaavasti. Tällöinhän devalvaatiosta aiheutuva inflaatiohokki saatettiin virheellisesti tulkita valtiontaloudesta johtuvaksi.

Talospoliittisen keskustelun ohuudesta kertoo se, että Leppo jäi arvostelussaan jokseenkin yksin. Eihän hän sinänsä esittänyt mitään sen arveluttavampaa kuin että talospoliitiikan periaatteita ja vastuunjakoja muutettaisiin useimpien Länsi-Euroopan maiden tilannetta vastaaviksi. Keskustelu sai kuitenkin henkilö- ja arvovaltakiistoiksi luonnehdittavia piirteitä. Toinen tulkinta on, että Lepon eristyminen ei niinkään johtunut keskustelutradition ohuudesta, vaan siitä, että Leppo tuli kritiikissään kyseenalaistaneeksi suomalaisen mallin olennaisen joskin julkilausumattoman periaatteen: valtiontaloutta ei rahoiteta keskuspankista ollenkaan koska vain näin saadaan riittävät takeet valtiontalouden säilymisestä jatkuvasti ylijäämäisenä. Tämä tulkinta on ehkä liian kaukana »salaliittoteorian» suunnassa mutta ei kokonaan vailla perusteita.

## **1960-luku: mallin vakiintuminen ja taluspolitiikan kasvukorostus**

1960-luku oli taloustieteessä ja taluspolitiikassa edelleen valtaosin keynesiläisen optimismin kautta, vaikka keynesiläisyyden kritiikki alkoikin saada tuulta purjeisiin. Taloustieteessä ja taluspolitiikan taustamallissa vakiintui ns. *neoklassinen synteesi*. Se on kuva taloudesta, joka on pitkän aikavälin tasapainon ja kasvun osalta uusklassisen yleisen tasapainoteorian mukainen, mutta jossa esiintyvä suhdanneilmiö nähdään lyhyen aikavälin heilahteluna tasapainon

ympärillä.

Keynesiläisen suhdannepolitiikan periaatteet oli tässä vaiheessa hyväksytty laajasti akateemisissa piireissä ja niistä oli tullut myös olennainen osa talouspolitiikan päätöksentekijöiden ajattelumallia. Tätä korosti erityisesti Yhdysvalloissa John F. Kennedyn presidenttikaudella julkilausuttu talouspolitiikan linja, jonka mukaan täystyöllisyyden ylläpitäminen aktiivisen finanssipolitiikan avulla oli talouspolitiikan ensisijainen tehtävä. Kennedyn neuvonantajat olivat keynesiläisiä, ja heidän suosittelmansa ekspansiivinen finanssipolitiikka piti USA:ssa noususuhdannetta yllä aina vuoteen 1968. Keynesiläisyys omaksuttiin 1960-luvun kuluessa entistä selvemmin myös Saksan liittotasavallassa, jonka liittohallitus oli vielä 1950-luvun aikana finanssipolitiikassaan reagoinut suhdannevaihteluun budjettitasapainon mukaisesti, ottamatta huomioon kokonaisuuskysynnän ja tarjonnan tasapainoa. Vuonna 1967 liittotasavallassa hyväksyttiin kuitenkin näistä kokemuksista viisastuneina ns. vakautuslaki, joka velvoitti hallitusta esittämään budjetin yhteydessä taloudellisen katsauksen ja perustelemaan budjettipolitiikkansa kytkennän kokonaistaloudelliseen tilanteeseen (Bleaney, 1985).

Samansuuntaisiin linjanvetoihin ryhdyttiin myös Italiassa ja Ranskassa. Tutkimukset 1960-luvun finanssipolitiikan suhdannevaikutuksista osoittavat kuitenkin, että finanssipolitiikka onnistui monissa maissa puutteellisesti. Finanssipolitiikan päätösperäiset vaikutukset olivat pikemminkin destabiloivia sekä Ranskassa että Italiassa, kun taas Isossa-Britanniassa vakautus onnistui paremmin (Hansen, 1969). Ehkä tärkeintä oli, että kokonaan myötäsyklisestä, budjetin tasapainottamiseen tähtäävästä systemaattisesta reaktiosta oli päästy eroon.

Kansainvälisen talouden kasvu olikin edelleen nopeaa ja vakaata ja inflaatio-ongelmat pieniä. Kansainvälinen rahoitusjärjestelmä perustui Bretton Woodsin<sup>1</sup> sopimukseen, joka takasi valuuttakurssien kiinteyden ja piti siten valuuttariskit

---

<sup>1</sup> Ks. jakso IV.1.1.

vähäisinä. Keynesiläisen optimismin ilmapiirissä investointihalukkuus oli korkealla, koska usko keynesiläisen politiikan mahdollisuuksiin oli hälventänyt pelkoja 1930-luvun laman tapaisen syvän taantuman toistumisesta. Tämä puolestaan piti kasvua korkealla ja vähensi jo sellaisenaan finanssipoliittisen elvytyksen tarvetta ja lamavaaraa (Boltho, 1982).

Taloudellisen kasvun edistäminen tuli 1960-luvulla talouspolitiikan julkilausumissa ja asiakirjoissa entistä yleisemmäksi. Tätä vastasi myös taloustieteessä tapahtunut edistys kasvumallien kehittämisessä.

Suomessakin taloudellinen kasvu oli suhteellisen nopeaa ja julkinen meno- ja tulotalous kasvoi vastaavasti. Julkisen talouden koko ja rakenteelliset edellytykset säilyivät jokseenkin ennallaan. Julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta oli 1960-luvulla edelleen n. 30 prosentissa, ja valtion menojen bkt-osuus vastaavasti n. 20 prosentissa.

Finanssipoliittikan reaktiot noudattivat 1960-luvullakin jo aiemmalla vuosikymmenellä omaksuttua suhdanteita vahvistavaa periaatetta. Tämän osoittavat sekä kuviossa III.2.1 raportoitu arviolaskelma että tyypilliset budjettipolitiikan kannanotot. Vuoden 1961 tulo- ja menoarvioesityksen liitteessä (Valtiopäiväasiakirjat 1960:II) todetaan:

»...vasta vuoden 1959 syksyllä kasvoivat valtion tulot niin voimakkaasti, että valtionalouden joustavaa hoitoa pitkän aikaa häirinneet maksuvaikeudet poistuivat. Samalla muodostui myös budjettipoliittista pelivaraa. Laskukauden aikana ei sitä maksuvaikeuksien takia ollut, ja tällöin jouduttiinkin, päinvastoin kuin suhdannevaihe olisi edellyttänyt, noudattamaan kireää budjettipolitiikkaa. Vuoden 1959 aikana voitiin jo suorittaa eräitä budjettipoliittisia toimenpiteitä, joilla oli suhdannenousua elvyttävä vaikutus».

Vastaavasti seuraavan vuoden tulo- ja menoarvioesityksen liitteessä (Valtiopäiväasiakirjat 1961:II) lausutaan:

»Valtiontaloudesta puolestaan voidaan todeta, että aktiiviset budjettipoliittiset toimenpiteet jäivät vuoden 1960 aikana suhteellisen vähäisiksi. Tähän vaikutti valtiontalouden suotuisa kehitys tulojen lisääntyessä jatkuvasti ja menojen kasvaessa huomattavasti niitä hitaammin. Valtion maksuvalmius oli täten turvattu, ja mihinkään suhdannekehitystä jarruttaviin toimenpiteisiin ei katsottu olevan mahdollisuuksia eikä vielä tarvettakaan.»

Kumpikin kannanotto osoittaa tahtomattaan huvittavalla tavalla budjettipolitiikan ajattelutapaa. Elvytystä voidaan harjoittaa siinä vaiheessa kun siihen on »pelivaraa» kun taas suhdannekehitystä jarruttaviin toimenpiteisiin ei (syystä joka jää lausumatta) »katsottu olevan mahdollisuuksia» kun noususuhdanteen arvioidaan alkaneen. Ehkä tässä yhteydessä voidaan todella puhua teoriamallin ja politiikkamallin välisestä täydellisestä katkoksesta — olivathan keynesiläinen teoria ja analyysit valtiontalouden rahoituksen vaikutuksista jo kansantaloustieteessä täysin vakiintunutta perintöä. Ja kansantaloustieteessä oli sentään vuodesta 1956 lähtien<sup>1</sup> tunnettu ajatus valtion tulojen endogeenisestä sopeutumisesta. Silti yllämainituissa taloudellisissa katsauksissa puhutaan vakavasti »elvytyksestä» vain kassatasapainon puitteisissa, eli elvytys torjutaan koska siihen »ei ole varaa» ja se aloitetaan vasta kun siihen »on varaa». Vastaavasti vuoden 1962 lyhyen laskukauden aikana haluttiin turvautua kassatilanteen saneleemiin, »saneerausohjelman» mukaisiin kontraktiivisiin toimiin (Valtiopäiväasiakirjat 1963:II).

Peruslähtökohdista ja valtiontalouden tasapainottamisen tarpeesta vallitsi itse asiassa jokseenkin täydellinen yksimielisyys. Vuosikymmen alkupuolella päiviteltiin valtiontalouden holtitonta tilaa ja jatkuvaa kassakriisin uhkaa. Valtiontalouden tasapaino ymmärrettiin samoin kuin 1950-luvulla: valtiontaloutta käsiteltiin kuin yksityistä, tavanomaiselle budjettirajoitukselle alisteista taloussubjektia, ja tasapainon

---

1 Cary Brownin (1956) urauurtava artikkeli analysoi Yhdysvaltain liittovaltion budjetin alijäämiä suuren lamakauden aikana tästä näkökulmasta.



vaatimus asetettiin vieläkin ankarammin eli vuotuiseksi. On hätkähdyttävää, ettei akateemisella taholla enää 1960-luvulla arvosteltu suomalaista finanssipolitiikkaa, huolimatta sen selvästä poikkeavuudesta suhteessa kansantaloustieteessä yleisesti hyväksytyihin suosituksiin. Monissa puheenvuoroissa korostettiin keynesiläisyyden käytännön toteuttamisen vaikeutta; niinpä esimerkiksi Niels Meinander (1960) arvelee, että valtion budjetti on hallinnollisesti liian jäykkä, jotta sitä voitaisiin tehokkaasti käyttää suhdanteiden tasaukseen. Akateemiset taloustieteilijät olettivat lisäksi usein täysin perusteita, että harjoitettava talouspolitiikka oli keynesiläistä.

Finanssipoliittinen keskustelu ja tutkimus olikin Suomessa 1960-luvulla jokseenkin vähäistä. Akateemiselta taholta ei juurikaan osallistuttu talouspoliittiseen keskusteluun. Miltei ainoa laajempi finanssipoliittinen tutkimus oli Henri Vartiaisen (1968) väitöskirja valtion tulotalouden automatiikasta, ja sekään ei ensisijaisesti kohdistunut kokonaistaloudellisiin kysymyksenasetteluihin. Kiinnostus budjettiautomatiikkaan oli laajempaakin, ja itse budjettiautomatiikasta oltiin jo hyvin perillä (ks. Sarjala 1960a, 1960b), mutta tällöinkin motiivina oli yksinomaan valtionalouden tasapainottamisen parempi tekninen toteuttaminen, ei valtionalouden kokonaistaloudellisen roolin ymmärtäminen. Sana »budjettiautomatiikka» onkin suomalaisessa keskustelussa perinteisesti tarkoittanut yksinomaan verokertymän endogeenisia, kokonaistaloudellisen vaihtelusta johtuvia muutoksia, eikä siihen ole yhdistetty analyysiä menojen muuttamisen välillisistä vaikutuksista. Budjettiautomatiikkaa on siis arvioitu vain budjettiseuraamusten, ei kokonaistaloudellisten vaikutusten näkökulmasta.

Aikakauden talouspoliittinen ajattelu heijastuu myös *Finanssisuunnitelmakomitean* mietinnössä (Kom. miet. 1962:9). Siinä määriteltiin budjetti yhdeksi keskipitkän aikavälin talouspolitiikan keinoksi. Mietinnössä todettiin myös siihenastisen suhdannepolitiikan epäonnistuminen sekä puutteellisten rahoitusmahdollisuuksien osuus myötäsyklisessä finanssipolitiikassa. Silti mietinnön päähuomio on sii-

nä, miten *suhdannevaihtelut vaikuttavat valtionalouteen* ja häiritsevät tasapainoon pyrkivää budjetointia, ei päinvas-  
toin. Niinpä mietinnön suhdannepoliittisessa osassa tode-  
taankin:

»Korostus esityksessä lankeaa toimeksiannon mukaisesti laskukauden vaikutuksille ja sen aikana harjoitettavalle politiikalle; nousukauden aikana ei valtionalouden rahoituksen järjestäminen yleensä aiheuta vaikeuksia.»

Valtionaloutta käsiteltiin siis edelleen ikään kuin valtio oli-  
si yksityinen, tavanomaisten budjettirajoitusten kohteena  
oleva taloussubjekti.

Mietinnössä perustellaan sitä, ettei laskusuhdannetta voi  
paljon elvyttää, jos tämä aiheuttaisi voimavarojen siirtymistä  
tuottavuudeltaan alhaiselle suljetulle sektorille, jolloin koko  
kansantalouden tuottavuus alenisi. Tämä on yksi harvoja  
kertoja, kun tällainen rakennepoliittinen perustelu esitetään  
selkeästi. Toisaalta sitäkin vastaan on helppo keksiä vasta-  
argumentteja. Elvytyshän voisi perustua vaikka verojen alen-  
tamiseen, jolloin voimavarat eivät siirtyisi julkiselle sektoril-  
le. Toisaalta, kun työvoimaa siirtyy koko ajan alkutuotannos-  
ta teollisuuteen, olisi erikseen perusteltava, miksi ei viennin  
ollessa lamassa olisi hyödyllistäkin, että virta ohjautuisi  
myös suljetulle sektorille. Jäähän kokonaistuottavuus kaik-  
kein alhaisimmaksi, jos työvoimaa on työttömänä.

Mietinnössä siis kuitenkin myönnetään suhdanteita ta-  
soittavan finanssipolitiikan tarve. Budjetin vuotuiset ali- tai  
ylijäähmät hyväksytään vastahakoisesti ja rahoitusvaikeuksia  
korostaen, mutta myrdalilainen periaate budjetin tasapainot-  
tamisesta yli suhdannesyklin otetaan annettuna. Varsinai-  
nen ongelma paikallistetaan valtionalouden mahdollisen  
alijäämän rahoitukseen matalasuhdanteen aikana.

Mietintö käsittelee rahoituksen ongelmia ja syrjäytysvai-  
kutusta säästämisen niukkuudesta kärsivässä maassa. Sama  
näkökohta oli esillä muutenkin; esimerkiksi Rekola (1964)  
epäili valtionalouden rahoitustarpeen kattamisen kotimai-  
silta rahoitusmarkkinoilta vähentävän yksityisen sektorin ra-

hoitusmahdollisuuksia. Toisaalta jälkikäteen on helppo todeta, että valtiontalouden rahoitusmahdollisuuksien vähäisyys ei ollut talouspolitiikan kokonaisuuden kannalta annettu ja eksogeeninen asia. Setelirahoituksen ehdoton torjuminen ja rahoitusmarkkinoiden tietoinen kehittäminen yksinomaan talletuspankkien varassa olivat juuri luoneet tilanteen, jossa valtiontalouden liikkumavara saattoi vaikuttaa vähäiseltä. Kuten Pekkarinen ym. (1984, s. 235) toteavat, jos valtio olisi pyrkinyt määrätietoisesti kattamaan rahoitustarpeensa laskemalla suuria määriä obligaatioita liikkeelle, pääomamarkkinoiden kehitys olisi ilmeisesti edistynyt.

Huomionarvoista on, että suhdannepolitiikan arveltiin aina edellyttävän erityistä valtion *suhdannerahastoa*. Edellinen suhdannerahasto oli lakkautettu vuonna 1954, ja suhdannerahastoajatukseen palattiin 1960-luvulla miltei jokaisessa suhdannepolitiikan merkitystä korostavassa puheenvuorossa. Myös finanssisuunnitelmakomitea ehdotti erityisen suhdannerahaston perustamista, ja konkreettisemmin ehdotus toistettiin suhdannevarauksia tutkineen työryhmän muistiossa vuonna 1969. Rahasto perustettiin uudelleen vuonna 1969, mutta se, kuten edeltäjänsäkin, jäi vaille merkitystä.

Suhdannerahastokeskustelu osoittaa myös rahataloudellisen ajattelun kehittymättömyyttä. Uskottiinhan sekä valtiontalouden rahoitusongelmien että syrjäytysongelmien poistuvan, kun valtio ei tarvitsisi laskukausina »rasittaa» yleisiä rahoitusmarkkinoita ja kiristää niiden likviditeettiä. Vallitsevan ajattelun mukaisesti valtio säästäisi nousukausina keskuspankissa olevaan suhdannerahastoon, josta varoja voitaisiin laskukausina ottaa käyttöön. Useimmilta keskustelijoilta jäi huomaamatta, että järjestely olisi periaatteellisesti täysin sama kuin kauhisteltu »setelirahoitukseen» perustuva valtiontalouden rahoittaminen keskuspankista — kummassakin tapauksessa valtio kartuttaisi tai verottaisi keskuspankissa olevaa tiliä aina suhdannetilanteen mukaisesti, ja on sinänsä merkityksetöntä, tuleeko valtion säästää rahastoon alkupe-  
räinen pääoma vai annetaanko saldon liikkua nollan kummankin puolin. Valtiohan oli jatkuvasti tulojäämällä mitattu-

na ylijäämäinen, nettosäästäjä ja investoija, vaikka 1960-luvulta on vaikea löytää dokumentteja, jotka osoittaisivat, että tämä oli tietoisien politiikan tulosta (ks. Pekkarinen ym., 1984).

Valtion yleisen budjettitalouden suhdannepoliittista vaikutusta ei siten vielä ollut sisäistetty. Suhdannepolitiikalla tarkoitettiin usein vain selektiivisiä toimia, jotka oli suunnattu suoraan tiettyyn kohteeseen. Niinpä työllisyysmäärärahojen lisäyksen rahoittamista muita menoja leikkaamalla tai veroja korottamalla pidettiin aina työllisyyttä edistävänä politiikkana. Kaitila (1966) toteaa, että »työllisyyskysymys olisi ensisijaisesti hoidettava vaikkapa sitten perin raskasta verorasitustakin käyttäen». Erilaisia suhdannevaiikutuksella perusteltavia rahastoja haluttiin perustaa muuallekin kuin valtiontalouteen. Vuonna 1971 mietintönsä jättänyt suhdannevarauskomitea esitti suuren joukon erityistoimenpiteitä, joiden avulla suhdannedynamiikkaan olisi vaikutettava — esimerkkeinä kuntien suhdannerahastot ja jopa fyysisten henkilöiden suhdannetalletukset. Näitä ehdotuksia ei toteutettu.

Vaikka budjettipolitiikan periaatteet eivät muuttuneet, budjetointitekniikkaa ja valtiontalouden suunnittelua uudistettiin 1960-luvulla. Kehittämistyö tähtäsi tasapainopolitiikan sujuvampaan toteuttamiseen ja valtiontalouden tilan ennustamiseen. Vuonna 1963 alkoi budjetoinnin tekniikan kehittämistyö valtion tietokonekeskuksen aloitteesta erityisesti laskentatoimen suunnitteluelimessä. Tämän työn pohjalta budjetointia integroitiin muuhun laskentatoimeen ja budjetin rakennetta uusittiin vuosien 1967 ja 1968 budjeteissa. Eri hallinnonalojen menot keskitettiin omiin päaluokkiinsa, jotka puolestaan jaettiin lukuihin. Samalla ryhmiteltiin menoja tulomomentit taloudellisen laadun mukaan. Vuodesta 1968 lähtien tulo- ja menoarvioesityksen yleisperusteluissa on esitetty menotalouden yhteenveto sekä hallinnollisen organisaation, taloudellisen laadun että valtion tehtävien mukaisesti luokiteltuna (Saviaho ym., 1981).

Finanssipoliittinen keskustelu oli siis sinänsä vilkasta, mutta se kohdistui erilaisiin selektiivisiin toimenpiteisiin ja

erityisrahastoihin. Samaan aikaan kehiteltiin Suomen Pan-  
kissa, valtiovarainministeriössä ja tutkimuslaitoksissa laajo-  
ja makrotaloudellisia malleja. Mitään niistä ei kuitenkaan in-  
tegroitu vuotuiseseen budjettipolitiikan suunnitteluun (Pekka-  
rinen ym., 1984). Aikakauden talouspoliittinen keskustelu  
askaroi myös aiempaa vuosikymmentä enemmän taloudelli-  
sen kasvun ja rakennemuutoksen edistämisen kysymysten  
ympärillä, jolloin suhdannesäätely oli taka-alalla. 1970-lu-  
vulla budjettipolitiikkaa alettiinkin entistä enemmän perus-  
tella keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä käsin (Pekkari-  
nen — Suvanto, 1979). Valtiontaloudessa on 1960-luvun lo-  
pulta lähtien kehitetty ns. keskipitkän ajan suunnittelua  
(KTS), joka on vakiintunut valtionhallinnon ohjausjärjestel-  
män kiinteäksi osaksi. Vuodesta 1971 lähtien on tulo- ja me-  
noarvioesityksen liitteenä julkaistu katsaus valtiontalouden  
kehitysnäkymistä myös budjettivuoden jälkeisinä vuosina.  
Keskipitkän ajan suunnittelu on tehnyt budjetin laadinnasta  
aikaa myöten johdonmukaisempaa, mutta se ei sinänsä ole  
vaikuttanut budjettipolitiikan linjavalintoihin.

## **1970-luku: nopeasta noususta talouden hevoskuuriin**

Maailmantalouden näkymät synkkenivät jyrkästi vuosina  
1973–74. Inflaatio oli pikku hiljaa kiihtynyt OECD-maissa  
1960-luvun lopulla. Palkat olivat nousseet korkean työllisyy-  
den oloissa ja Euroopan eteläiset työvoimareservit olivat eh-  
tymässä (ks. Bernabé, 1982). Kun vuosikymmenen vaihteet-  
sa useassa maassa ennustettiin taantumana olevan ovella, jat-  
kettiin Euroopassa varsin yleisesti suhteellisen keveää fi-  
nanssi- ja rahapolitiikkaa. Tämä kiihdytti edelleen inflaatio-  
ta ja kiihdytti korkeasuhdannetta vuosina 1971–73. Ennuste-  
virheen vaikutusta pahensi öljyn hinnan nelinkertaistumi-  
nen vuonna 1973. Useiden raaka-aineiden hinnat nousivat  
myös, samaan aikaan kun kohdattiin yllättäviä tarjontahäiri-  
öitä. Teollisuusmaiden taloudet joutuivat tilaan, jossa lama

ja hintojen nousu uhkasivat samanaikaisesti.

Tämä johti siihen, että useimpien teollisuusmaiden talouspolitiikassa alettiin luopua täystyöllisyyden tavoittelusta ja valittiin inflaation torjunnan tie. Kiristävä raha- ja finanssipolitiikka hidasti taloudellista kasvua. Siinä missä 1960-luvulla yleisesti ekspansiivisen talouspolitiikan vaikutukset olivat vahvistaneet toisiaan, jouduttiin nyt tilanteeseen, jossa yksittäisen maan elvytysvara supistui olemattomiin. Taloudellinen integraatio oli lisännyt kansantalouksien keskinäistä riippuvuutta (ks. Bispham — Boltho, 1982), mikä merkitsi, että ekspansiivinen politiikka vuoti vaihtotaseen vajeena ulkomaille (tai valuuttakurssin alenemisena inflaatioon). Vaikka tarve sopeuttaa palkkoja ja muita tuloja alaspäin oli kiistaton, työllisyyspolitiikan mahdollisuudet vähenivät entisestään tämän kireän politiikan kehässä. OECD-alueen työttömyys kasvoikin 2.9 prosentista 5.6 prosenttiin vuosina 1973–79.

Inflaation torjunnassa omaksuttiin yleensä jokin monetaristinen rahan tarjontatavoite. Rahapolitiikka tuli etualalle ja keskuspankkien rooli uskottavien inflaatioitumusten takkaajina korostui. Finanssipolitiikan pyrkimykseksi tuli lähinnä rajoittaa valtiontalouden alijäämän endogeenista kasvua. Valtiontalouden tasapaino heikkeni kaikkialla, tuloylijäämän bkt-osuuden muutoksella mitattuna keskimäärin yhdestä viiteen prosenttia. Tämä heijasti teollisuusmaiden yhteen laskettua rahoitusepätasapainoa, jonka taustalla oli öljyn ja raaka-aineiden hintojen kohoaminen.

Pelkällä tuloylijäämällä mitattuina finanssipoliittiset toimenpiteet siis lievensivät taantumaa. Aikakauden finanssipolitiikan vaikutuksen arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon sekä budjettiautomaattiikka että kiihtyneen inflaation aiheuttama varallisuusvaikutus, joka siirsi varoja velkaisuudelle julkiselle sektorille lähes kaikissa maissa (Suomi poislueutuna). Tämän nojalla on arvioitu, että OECD-maiden finanssipolitiikka olisi 1970-luvun jälkipuoliskolla ollut pikemminkin kiristävä (ks. Bispham — Boltho, mt.). OECD:n laskelmat osoittavat, että finanssipolitiikan kysyntää kasvatava vaikutus oli vuosikymmen lopulla yleisesti alhaisempi



kuin edeltävänä nousukautena.

Samalla voimistui ekspansiivisen ja ylipäänsä aktiivisen finanssipolitiikan taloustieteellinen kritiikki. Keynesiläisyyden kulta-ajan optimismi olikin yksinkertaisimmillaan joskus perustunut uskomukseen, että ekspansiivisella politiikalla voitaisiin jatkuvasti pitää työllisyyttä korkealla, ottamatta huomioon ulkoista rajoitetta, korkovaikutusta ja inflaatiota. Finanssipolitiikan suunnittelussa käytetyt makrotaloudelliset mallit eivät niinkään kyenneet ottamaan huomioon rakenteellisten muutosten ja politiikkamuutosten vaikutusta taloudenpitäjien odotuksiin ja rationaaliseen käyttäytymiseen.

Perinteinen talouspoliittinen viisaus oli kiteytynyt Phillipsin käyrään, jonka mukaan talouspolitiikan on valittava inflaation ja työllisyyden välisestä asetelmasta soveliaana pidetty yhdistelmä: sallimalla korkeampi inflaatio voidaan ylläpitää työllisyyttä, ja vastaavasti hyväksymällä korkeampi työllisyys voidaan inflaatio saada alas. Mekanismin ajateltiin perustuvan siihen, että inflaatio laskee reaali-palkkoja ja siten kasvattaa työllisyyttä. Ns. uuden klassisen makroteorian koulukunnan tutkijat kykenivät hyvin perusteiden osoittamaan, että tämä näkemys perustui oletukseen työntekijöiden likinäköisestä ja epärationaalisesta käyttäytymisestä: jos inflaatiota käytetään *jatkuvasti* reaali-palkan alentamiseen, taloudenpitäjät ottavat tulevan inflaation huomioon jo palkka-vaatimuksissaan ja palkkasopimuksissaan, ja rahan tarjonnan kiihdyttäminen purkautuu ajan mittaan pelkkään inflaatioon lisäämättä työllisyyttä. Tämä uuden klassisen koulukunnan ennustus näytti toteutuvan dramaattisella tavalla 1970-luvulla kun inflaatio ja työttömyys kohosivat samanaikaisesti. (Tämä ilmiö voidaan tosin selittää myös tarjontatekijöillä — öljyn hinnan kohoamisella ja turvautumatta rationaalisiin odotuksiin.)

Uusi klassinen teoria perustuu perusolettamukseen, jonka mukaan markkinamekanismi on kunnossa ja taloudenpitäjät toimivat rationaalisesti, maksimoiden koko elinkaarensa aikaista hyvinvointiaan. Uuden klassisen talusteorian tulokset osoittivat yleensä, että aktiivisella finanssi- ja rahapoliti-

kalla voi tällöin olla korkeintaan hyvin lyhytaikaisia vaikutuksia. Uusklassisessa maailmassa kaikki talouspolitiikan reaaliset vaikutukset perustuvat yllätyksiin, ja rationaalisia taloudenpitäjiä ei voi *jatkovasti* yllättää.

Uuden klassisen koulukunnan kritiikki oli keynesiläisten makromallien heikkouksiin pureutuessaan teoreettisesti perusteltua. Sisälsivähän keynesiläiset makrotaloudelliset mallit yleensä varsin mekaaniset, ainutkertaisesti estimoidut oletukset taloudenpitäjien käyttäytymisestä, kun taas kriitikot korostivat, että odotusten ja talouspolitiikkasääntöjen muuttuessa myös taloudenpitäjien säästämis- ja kulutuspäätökset muuttuvat. Kriitikkojen mukaan klassinen dikotomia pätee myös kohtuullisen lyhyellä aikavälillä, ja talouspolitiikan on siksi rajoitettava huolehtimaan rahan tarjonnan vakaudesta, jotta inflaatio ei kiihtyisi. Uusklassikot uskovat, että täystyöllisyys tai »luonnollinen» työttömyysaste löytyy ilman muuta talouspoliittista asioihin puuttumista.

Uuden klassisen makroteorian kriitikot ovat puolestaan korostaneet, että koulukunnan ajatukset perustuvat äärimmäisyydessään epäuskottaville oletuksille taloudenpitäjien rationaalisuudesta ja informaation kulusta. Empiiriset makrotaloudelliset havainnot eivät yleensä olekaan kuin välttävästi sopusoinnussa uuden klassisen teorian ennustusten kanssa.

Uusklassinen kritiikki on kuitenkin tuonut uutta kurinalaisuutta finanssi- ja rahapolitiikan suunnitteluun. Finanssipolitiikan periaatteissa on palattu siihen ajatukseen, että valtiontalouden on ajan mittaan oltava tasapainossa eikä työllisyyttä voi ylläpitää jatkuvalla tuloalijäämän kasvattamisella. Niinikään on hyväksytty näkemys, jonka mukaan pitkän aikavälin taloudellinen menestys riippuu tuottavuuden kasvusta ja muista todellisen kilpailukyvyyn tekijöistä. Ja talouspolitiikalle asettuu uudenlainen *uskottavuuden* vaikutus: jatkuvalla inflaatiolla tai yllättävällä veropolitiikalla ei voi tuottaa kansantaloudelle hyötyä kuin väliaikaisesti.

Silti useimmat keskitietä kulkevat taloustieteilijät lienevät sitä mieltä, että finanssipolitiikalla voidaan vaikuttaa tuotantoon ja työllisyyteen *lyhyellä aikavälillä*, ja sehän oli myös

keynesiläisyyden yksi alkuperäinen sanoma. Uuskeynesiläisiksi ryhmiteltävät koulukunnat ovat kritiikin ansiosta puolestaan entistä paremmin kyenneet perustelemaan, miksi markkinoilla on jäykkyyksiä, joiden vuoksi järkevästi suunnitellulla finanssipolitiikalla voidaan edelleen lievittää suhdannevaihtelua ja sopeutuminen häiriöihin voi politiikan ansiosta toteutua kivuttomammin kuin vain markkinavoimiin luottaen. Tämä suuntaus onkin noussut teoreettisessa keskustelussa viime aikoina keskeiseen ja aloitteelliseen asemaan keynesiläisen suuntauksen 1970-luvulla kokeman alamäen jälkeen.

Suomen talouskehitys ja talouspoliittiset valinnat vastasivat 1970-luvulla markkinatalousmaiden yleistä kehitystä, joskin talouspolitiikan reaktiot olivat meillä varsin kärjekkäitä. Jakson III.2.1 finanssipolitiikan indikaattorihan osoitti, että finanssipolitiikan reaktiot olivat 1970-luvulla edelleen selvästi myötäsykliisiä. Vuosikymmenen alussa finanssipolitiikka oli varsin ekspansiivista. Pekkarinen ja Suvanto (1979) ovat osoittaneet, että vaikka politiikkaa on perusteltu ennustevirheillä, valtiovarainministeriön ennusteet osuivat 1970-luvun alussa jokseenkin oikeaan. Talouspolitiikka mukautui kuitenkin entiseen tapaansa passiivisesti sekä odotettua myönteisempään kehitykseen että odotettua kielteisempään kehitykseen. Kun vuoden 1971 talouskasvu osoittautui suunniteltua hitaammaksi, pienennettiin julkisten kulutusmenojen kasvua suunnitellusta ja verotuloja kasvatettiin. Osa verotulojen kasvusta selittyy progressioautomaatiikalla, mutta vuoden 1971 kesäkuussa toteutettiin myös esimerkiksi kestokulutushyödykkeiden liikevaihtoveron lisävero.

Vastakkaisuuntainen politiikan mitoittaminen aiempia suunnitelmia keveämmäksi alkoi puolestaan vuoden 1972 aikana, kun aiemmat ennusteet osoittautuivat liian pessimistisiksi.

Keveän politiikan kiihdyttämän noususuhdanteen jäljiltä jouduttiin talouspolitiikassa vaikeaan tilanteeseen, kun ensin vuonna 1974 kohdattiin kansainväliset inflaatioshokit ja vuonna 1975 kansainvälinen taantuma iski täydellä voimallaan Suomeen, vienti romahti ja vaihtotaseen alijäämä kasvoi

nopeasti. Nousukauden perintönä oli siis saatu kasvanut vaihtotaseen alijäämä ja kansainvälistä inflaatiota nopeampi hintojen nousu. Inflaation ja ulkoisen epätasapainon torjuminen olisi edellyttänyt erittäin kireää finanssipolitiikkaa. Vielä vuonna 1975 haettiinkin finanssipolitiikassa jonkinlaista kompromissia ulkomaisen velkaantumisen maltillisen hidastumisen ja työllisyyden ylläpidon välillä (Pekkarinen — Suvanto, 1979). Myös vuoden 1976 tulo- ja menoarvioesitys rakentui suhteellisen maltillisen tavoitteen varaan sekä vaihtotaseen alijäämän että inflaation osalta, ja finanssipolitiikan tavoitteenasettelussa korostettiin edelleen työllisyyden ylläpitoa.

Vuoden 1976 aikana lama syveni, ja finanssipolitiikan linjaa muutettiin jyrkästi *kontraktiivisempaan* suuntaan. Vuonna 1975 oli nimitetty Mieltusen »häätätilahallitus», ja sen julkilausutuissa tavoitteenasetteluissa oli keskeisellä sijalla *valtiontalouden* tasapainottaminen. Uudet tavoitteet lausuttiin 1.4.1976 julkaistussa *Lähivuosien vakauttamisohjelmassa*. Finanssipolitiikan käänne oli voimakas. Vuonna 1976 annettiin kaksi lisämenoarviota, joissa menoja katettiin korottamalla veroja ja maksuja ja siirtämällä veronpalautusten maksamista. Kiristyminen näkyy selvästi jakson III.2.1 finanssipolitiikan indikaattorissa. Bruttoveroaste nousi vuonna 1976 peräti viisi prosenttiyksikköä, kun sen oli alun perin suunniteltu nousevan vain puolitoista prosenttiyksikköä, ja valtiontalouden tuloylijäämä kasvoi syvästä laskukaudesta huolimatta vuoden 1975 lievästä alijäämästä 2.8. miljardin markan ylijäämään (Pekkarinen — Suvanto, 1979). Näin kotimaista kysyntää supistettiin jyrkästi keskellä lamakautta.

Finanssipolitiikan seuraavatkin toimenpiteet osoittavat perinteistä suhdanteita myötäilevää reaktiotapaa. Vuonna 1976 oltiin suhteellisen optimistisia ja odotettiin taloudellisen nousun käynnistyvän vuoden lopulla. Kun optimistiset ennusteet eivät toteutuneet, tehtiin uusia finanssipolitiikkaa kiristäviä päätöksiä. Talouden elvytys alkoi varovaisesti vasta vuonna 1977, kun talous alkoi muutenkin osoittaa nousun merkkejä. Kesäkuussa 1977 julkistetussa *elvytysohjelmassa* julistettiin tavoitteeksi työttömyyden alentaminen alle 2.5

prosenttiin. Ohjelman taustastrategia nojasi yritysten kilpailukyvyyn parantamiseen rakenne- ja veropoliittisin toimin.

Finanssipolitiikka reagoi siis 1970-luvulla jokseenkin vanhan kaavan mukaisesti, toteutunutta tulokehitystä myötäillen. Myös perustelut olivat ennallaan, siitä huolimatta että 1970-luvun alun finanssipoliittisissa asiakirjoissa oli aiempaa enemmän vedottu suhdanteita tasoittavan suhdannepolitiikan tarpeeseen<sup>1</sup>. Kun vuosikymmenen alun suhdannenousua kieltäydyttiin hillitsemästä, vedottiin siihen, että investointien hillintä nousukauden aikana häittäsi kansantalouden rakennemuutosta. Pekkarinen ja Suvanto lainaavat Mauno Koiviston puhetta:

»Tämän suhdannenousun aikana on joka tapauksessa edessä sopeutuminen uuteen kansainväliseen markkinatilanteeseen. Tämän edellyttämä tuotantorakenteen muuttuminen vaatii investointeja. Tuotannollisten investointien tuntuva jarruttaminen tällaisessa sopeutumisvaiheessa saattaisi koitua kasvupoliittisesti kohtalokkaaksi.»<sup>2</sup>

Vastaavasti suunniteltua kireämpää finanssipolitiikkaa perustellaan vuonna 1970:

»Reaalitaloudellisen kasvun ennustettu lievä hidastuminen vuonna 1971 on vaikuttanut niihin puitteisiin, joihin hallituksen budjettiesitys vuodeksi 1971 on jouduttu asettamaan. Näin ollen myös menojen kasvu on mitoitettu pienemmäksi kuin edellisen vuoden budjettiesityksessä.»<sup>3</sup>

Vanha ajattelu valtiontalouden tasapainon ensisijaisuudesta esiintyy myös vuoden 1976 taloudellisessa katsauksessa (Valtiopäiväasiakirjat II), jossa vaaditaan valtiontalouden ylijäämän *pysyvää* vahvistamista *edellytyksenä* mahdolliselle suhdannepolitiikalle. Valtiontalouden suhdanneluontoista

1 Ks. esim. tulo- ja menoarvioesitysten liitteet vuosilta 1970–74.

2 Puhe on julkaistu teoksessa Koivisto (1978), s. 142.

3 Valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus vuodelta 1970, Valtiopäiväasiakirjat II; siteerattu artikkelista Pekkarinen — Suvanto (1979).

alijäämäisyyttä ei siis vieläkään kyetty hyväksymään, ja sikäli kuin nousukausien ylijäämä tarkoitettiin kerättäväksi keskuspankissa pidettävälle tilille, ei tällainen toimintalinja olisi mitenkään eronnut alijäämän keskuspankkirahoituksesta, kuten olemme korostaneet.

Valtiontaloutta käsiteltiin edelleen kuin yksityistä taloudenpitäjää. Tämän kanssa on sopusoinnussa se, että valtiontalouden suunnittelussa jatkuvasti »yllätyttiin» kansantalouden ja valtiontalouden tulokertymän endogeenisestä budjettiautomaatiikasta. Keskipitkän ajan skenaarit eivät siis toteutuneet, vaan vuosina 1975–77 jouduttiin jatkuvasti toteamaan suunniteltua epäsuotuisampi talouskehitys. On hyviä perusteita olettaa, että valtiovallan omat toimenpiteet kärjistyivät ennustevirheitä. Tässä mielessä keskipitkän aikavälin suunnittelumenetelmien kehittäminen valtiontaloudessa ei ollut tuonut muutosta perustavanlaatuisiin ajattelutapoihin.

1970-luvun tapahtumat käynnistivät kuitenkin talouspoliittisen mielipiteiden vaihdon, joka ilmeisesti myötävaikutti talouspoliittisten menettelytapojen uudistumiseen seuraavalla vuosikymmenellä. Talouspolitiikan päättäjät joutuivat vakavasti puolustautumaan akateemisen kansantaloustieteen taholta tulevaa kritiikkiä kohtaan. Talouspolitiikkaa arvostelleet Jouko Paunio (1977a, 1977b, 1978a ja 1978b), joka käytti yhteisiä puheenvuoroja myös Pentti Kourin kanssa, Sixten Korkman (1979), Jukka Pekkarinen ja Antti Suvanto (Pekkarinen, 1978, Pekkarinen — Suvanto, 1979) ja Heikki Oksanen (1979) arvostelivat valtiontalouden tasapainottamistavoitetta ja korostivat valtiontalouden kokonaistaloudellista roolia. Harjoitetun politiikan puolestapuhujat vetosivat talouden pitkän aikavälin näkymiin, julkisen sektorin kasvuun ja ulkoiseen rajoitteeseen.

Arvostelu ilmeisesti myötävaikutti finanssipoliittisen näkemyksen muuttumiseen 1980-luvulla, jolloin ei enää yhtä jääräpäisesti kuin aiemmin asetettu budjetin vuotuista tasapainoa tavoitteeksi. 1980-luvun finanssipoliitiikan perusteissa on myös selvemmin otettu huomioon valtiontalouden kokonaistaloudellinen rooli.



## 3 | Rahapolitiikka

### 3.1 Rahapolitiikan aallot

Rahapolitiikan merkitys on toisen maailmansodan jälkeen muuttunut mielenkiintoisten vaiheiden kautta. Taustalla ovat jälleen olleet kansainvälisen ympäristön muutokset, poliittisten suuntausten vaihtelut sekä kansantaloudellisen ajattelun virtaukset.

Julkisen vallan rahapolitiikan yksi perustehtävä on kansantalouden pankkijärjestelmän ja yleensä rahaolojen pitäminen vakaalla kannalla. Rahoitusmarkkinoiden vaihtelujen tasoittaminen stabilisaatiopolitiikka, on toinen perustehtävä. Koko järjestelmän luotettavuus ja stabilisaatiopolitiikka liittyvät rahapolitiikassa kuitenkin selvästi toisiinsa, koska nopeat rahan arvon muutokset ja pankkien kannattavuuden voimakkaat vaihtelut lisäävät myös yleisen pankkiromahduksen vaaraa.

Kansantaloudelle on ilmeisen hyödyllistä, että käytettävissä on arvoltaan vakaa maksuväline, rahayksikkö, joka on likvidi ja johon luotetaan. *Raha* toimii talouden teknisenä maksuvälineenä, arvon mittana ja varallisuuden säilytystapana. *Raha- ja rahoitusmarkkinoilla* vaihdetaan rahamääräisiä saatavia. Yleensä rahamarkkinoiden ja rahoitusmarkkinoiden ero tehdään saatavien juoksuajan mukaan. Rahamarkkinoilla vaihdetaan lyhytaikaisia saatavia, ja rahoitusmarkkinoilla tarkoitetaan puolestaan pitempiaikaisten lainojen ja muiden finanssisaatavien kauppaa. Näiden markkinoiden tehtävänä on antaa rahoitusylijäämäisten ja -alijäämäisten taloudenpitäjien kohdata toisensa, jotta finanssisäästäjien ylijäämäiset likvidit varat tulevat halukkaiden velanotta-

jien käyttöön.

Setelistön liikkeelle laskeminen on markkinatalousmaissa järjestetty julkisen vallan toimin. Yksityisten taloudenpitäjien kuten yksityispankkien tai yksityishenkilöiden liikkeelle laskeman rahan kokeilut ovat yleensä päättyneet romahdukseen. Rahan liikkeelle laskusta koituu liikkeellelaskijalle sekä yhteiskunnallista valtaa että suoranaista tuloa inflaatioveron<sup>1</sup> muodossa. Niinpä julkista rahaviranomaista on alettu pitää itsestäänselvyytenä. Rahaviranomainen eli keskuspankki on yleensä kuitenkin instituutiona erotettu muusta poliittisesta vallasta, ja hallitusten mahdollisuuksia julkisen toiminnan setelirahoitukseen on monissa maissa rajoitettu. Tätä voi pitää esimerkkinä Elsterin (1984) analysoimasta ilmiöstä: yksilön tai kollektiivin voi joskus olla rationaalista rajoittaa omaa toimintavapauttaan, kun on pelättävissä, että lyhytnäköinen hyödyn maksimointi johtaa huonoon lopputulokseen. Tämän nojalla voi tulkita myös sitä, että keskuspankki on viranomaisena usein muodollisesti erotettu valtion muusta päätöksenteosta, koska muuten olisi olemassa vaara, että valtiovalta koettaisi kerätä tuloja inflaatioveron avulla. Keskuspankkien itsenäisyys kuitenkin vaihtelee maasta toiseen, ja siihen ovat vaikuttaneet myös talouspoliittisten ja talousteoreettisten suuntausten muutokset. Keynesiläinen talouspolitiikka ja ajattelu on merkinnyt keskuspankkien itsenäisyyden vähenemistä.

Vähemmän perustavassa mielessä rahapolitiikalla tarkoitetaan yleensä kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla viranomaiset vaikuttavat korkoihin ja luoton saatavuuteen. Kansainvälinen valuuttajärjestelmä asettaa rahapolitiikan itsenäisyydelle omat rajoituksensa. *Valuuttakurssin* ja *korkotason* samanaikainen säätelyminen on tunnetusti mahdotonta, jos kansainväliset pääomanliikkeet ovat vapaat eli valuutta-

---

1 Inflaatioveroa kutsutaan taloustieteessä ns. seigniorage -tuloksi. Kun valtio keskuspankin kautta laskee liikkeelle seteleitä, jotka jäävät kiertämään maksuvälineinä, valtio saa keskuspankin kautta itselleen ne varat, joita vastaan pankit ovat seteleitä hankkineet (esimerkiksi kulta, ulkomaiset valuutat tai valtion obligaatiot). Jos rahan arvo huononee jatkuvasti, rahan liikkeellelaskija nauttii korottomasta lainasta, jonka maksavat käteisrahan hallussapitäjät. Köyhissä ja poliittisesti epävakaisissa maissa inflaatiovero on edelleenkin tärkeä valtion tulolähde.

kauppoja ei säännöstellä eikä valuuttakauppaan liity suuria kustannuksia. Jos jokin maa yrittää ylläpitää muista maista poikkeavaa korkotasoa ja samanaikaisesti kiinteää valuuttakurssia, sijoittajille syntyy arbitraasimahdollisuus, mahdollisuus tehdä voittoa yksinkertaisesti ottamalla velkaa alhaisen koron valuutassa ja sijoittamalla se valuuttaan, jolle maksetaan korkeaa korkoa: pääoma pakenee alhaisen koron maasta, mikä pakottaa korkotason nousuun. Tämä voi kumoutua vain valuuttakurssin joustamisella. Jos valuuttakurssin annetaan vaihdella vapaasti, voidaan rahapolitiikassa valita haluttu nimellinen korkotaso, mutta pitkällä aikavälillä on silti vaikeaa tai mahdotonta ylläpitää muista maista poikkeavaa reaalikorkoa (nimelliskoron ja inflaatioprosentin erotusta), jos pääomaliikkeet ovat vapaita.

Jos sensijaan valuuttakauppoja säännöstellään tehokkaasti eli kotimaan taloudenpitäjät eivät voi sijoittaa kansainvälisille markkinoille tai ottaa niiltä lainaa ja vastaavasti ulkomaiset sijoittajat ja luotonottajat eivät voi toimia kotimaan markkinoilla, rahoitusmarkkinat voidaan eristää kansainvälisestä taloudesta. Tällöin on mahdollista pitää ainakin jonkin aikaa yllä muusta maailmasta poikkeavaa korkotasoa. Itsenäisen rahapolitiikan rajoitukset tulevat tässä tapauksessa vastaan ensin kauppataseen ja valuuttavarannon kautta ja viime kädessä reaalisten tuotannontekijöiden kohdentumisessa. Tällainen toimintaympäristö vallitsi esimerkiksi kaikkien pohjoismaiden rahapolitiikassa aina 1960-luvun loppuun asti. Myös useimmat muut Euroopan maat säännöstelivät luottomarkkinoita tavalla tai toisella. Rahoitusmarkkinat ovat kuitenkin 1970-luvulta lähtien jatkuvasti yhdentyneet kansainvälisesti, ja tämä on ajan mittaan olennaisesti heikentänyt itsenäisen rahapolitiikan toimintamahdollisuuksia. Rahoitusmarkkinoita on säännöstelty muutenkin kuin valuuttakauppojen ja kansainvälisten pääomanliikkeiden osalta. Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana koronmuodostus on ollut täysin vapaata vain harvoissa maissa. 1970-luvulla ja 1980-luvulla kansallisten rahoitusmarkkinoiden säätelyä on kuitenkin yleisesti purettu.

Pääoman kansainvälinen liikkuvuus ja rahoitusmarkki-

noiden integroituminen ymmärretään siten nykyään uutena, modernina ilmiönä. Toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan suhteutettuina ne ovatkin sitä. Viimeisten kuuden vuosikymmenen aikana valuuttakauppoja ja ulkomaille tehtäviä ja ulkomaisten tekemiä sijoituksia säädelty varsin kattavasti kautta Euroopan. Viime vuosisadalla ja vielä maailmansotien välisenäkin aikana maailmantaloudessa vallitsi kuitenkin jokseenkin vapaa kilpailukapitalismi johon kuului myös pääomien kansainvälinen liikkuvuus. 1930-luvulta lähtien keynesiläinen ajattelu ja hyvinvointivaltion kehittyminen korostivat talouspolitiikassa kansallisvaltion merkitystä, ja rahoitusmarkkinoiden ja valuuttakaupan säännöstelystä tuli toisen maailmansodan jälkeen pysyvä osa useimpien Euroopan maiden talouspoliittista järjestelmää.

Viranomaisten ja taloustieteilijöiden käsitykset rahapolitiikan tarpeesta ja tehokkuudesta ovat vaihdelleet. Rahapolitiikan toimintamahdollisuudet ovat riippuneet kiinteästi kansainvälisen valuuttakurssijärjestelmän muutoksista. Toisen maailmansodan jälkeisen ajan voi karkeasti jakaa seuraaviin vaiheisiin (ks. esim. Thygesen, 1982):

1) Heti maailmansodan jälkeen ja 1950-luvulla rahapolitiikka oli taka-alalla finanssipolitiikkaan verrattuna. Rahapolitiikkaa ei pidetty tehokkaana stabilisaatioinstrumenttina, ja päävastuu talouden vakautuksesta säilytettiin finanssipolitiikalle. Koron suhteen omaksuttiin kuitenkin kunnianhimoinen rakennepoliittinen tavoitteenasettelu: koron haluttiin olevan pysyvästi alhainen jälleenrakennuksen ja investointien edistämiseksi. Koska lähtökohtana oli jokseenkin kiinteiden valuuttakurssien järjestelmä, alhainen korko edellytti kansainvälisten pääomanliikkeiden sääntelyä.

2) 1950-luvun lopulta lähtien ja 1960-luvulla rahapolitiikka aktivoitui ja sen tavoitetaso suhdanteiden hienosäädössä nousi samalla kun finanssipolitiikkaan alettiin suhtautua entistä varauksellisemmin.

3) 1970-luvulla inflaation hillitseminen ja ulkoisen tasapainon varjelu tulivat tärkeämmiksi kuin suhdannepoliittinen hienosäätö. Samalla saavuttivat suosiota monetaristiset ajatukset, joiden mukaan inflaation hillintä rahan määrän säätelyn avulla on enin mitä rahapolitiikalla voidaan saavuttaa. Rahoitusmarkkinoiden ja valuuttamarkkinoiden säännöstelyä purettiin. 1970-luvulla valuuttajärjestelmässä siirryttiin kelluviin kurssiin, mikä teki periaatteessa mahdolliseksi itsenäisen raha- ja korkopolitiikan.

4) 1980-luvulla yltiömonetaristisista tavoitteista luovuttiin yleisesti ja rahapolitiikkaa on harjoitettu pragmaattisemmin perustein, kuitenkin niin, että inflaation torjuminen on yleensä ollut etualalla työllisyyden kustannuksella. Euroopassa on kuljettu kohti kiinteiden valuuttakurssien järjestelmää eurooppalaisen valuuttajärjestelmän puitteissa, mikä on merkinnyt itsenäisen rahapolitiikan mahdollisuuksien katoamista.

Jo 1930-luvulla alkanut keskustelu kultakannan haitoista ja täystyöllisyyspolitiikan tarpeellisuudesta johti toisen maailmansodan jälkeisessä tilanteessa siihen, että ajatus korkokannan käyttämisestä täystyöllisyyden saavuttamiseksi hyväksyttiin aiempaa selvemmin. Tämä »stagnaatiokeynesiläisyys» oli tyypillistä juuri maailmansodan jälkeisille vuosille, jolloin Rossi (1951, s. 58–59) luonnehtii samassa hengessä Keynesin rahapolitiittista ajattelutapaa seuraavasti: Täystyöllisyyden säilyminen riippuu kokonaiskysynnän tasosta, ja tällä on taipumus kasvaa suhteellisesti kansantuloa hitaammin, koska säästäminen lisääntyy tulotason noustessa. Riittävän sijoitustoiminnan ylläpitäminen edellyttää siten alhaista korkokantaa. Korkojen muutokset eivät silti välttämättä vaikuta investointeihin kovinkaan tehokkaasti. Alhainen korko on siis välttämätön joskaan ei riittävä edellytys sille, että täystyöllisyys ja riittävät investoinnit voidaan turvata. Keynes vaatiikin *Yleisen Teorian* (Keynes, 1936) viimeisessä luvussa korkokannan asettamista sellaiselle tasolle, jolla täystyöllisyys toteutuu ilman että korko on sen esteenä. Keynesiläisyyden tällaisen tulkinnan mukaan siis vain riittävän

alhainen korko mahdollistaa investointien pitämisen täy-työllisyyttä vastaavalla tasolla.

1950-luvun talouspoliittinen ajattelu korosti finanssipoli- tiikkaa ja rahapolitiikkaa pidettiin siihen nähden toissijaise- na vakautuskeinona, lukuunottamatta tilanteita, joissa kor- kea inflaatio vaatii kireää rahapolitiikkaa. Tavoitteenasettelu heijasti keynesiläisiä näkemyksiä, joiden mukaan rahapoli- tiikka on suhdannesäätelyssä tehottomampaa kuin finanssi- poliitiikka<sup>1</sup>. Lisäksi rahoitusmarkkinoiden spekulatio tekee koron ohjailun vaikeaksi<sup>2</sup>. Monet Englannin keynesiläiset ajattelivat vanhan ns. banking-koulukunnan mukaisesti, että talouden rahamäärä joustaa endogeenisesti pankkijärjestel- män välityksellä siihen mittaamatta kuin vaaditaan ja tyydyttää reaalitalouden tarpeet. Kun rahan kysynnän korkojousto on alhainen, rahapolitiikka on tehotonta, koska suurikin talou- den rahamäärän muutos näkyy vain pienenä korkomuutok- sena. Rahapolitiikkaa harjoitettiinkin 1950-luvulla tässä hengessä niin Isossa-Britanniassa kuin esimerkiksi Italiassa ja Saksan liittotasavallassa (Thygesen, 1982).

Vaikka rahapolitiikka oli suhdannesäätelyssä taka-alalla, korkopolitiikan tavoitteet olivat aktiiviset ja kunnianhimoiset: koron haluttiin olevan alhainen, jotta finanssipoliitikalla olisi »tilaa» toimia ja jotta investoinnit ja taloudellinen kas- vu olisi korkealla. Tätä suhtautumista rahapolitiikkaan on kutsuttu »akkomodoivaksi», mutta se edellytti aktiivisia ta- louspoliittisia toimenpiteitä. Alhaisen koron vaatimus johti 1950-luvulla monissa maissa laajamittaiseen otto- ja antolai- nauskorkojen säätelyyn. Korosta oli tullut siinä mielessä po- liittisesti sensitiivinen ja osa kasvupoliitiikkaa, että rahapoli- tiikan kiristämisen ei kernaasti haluttu johtaa korkeampaan korkotasoon vaan oltiin valmiit hyväksymään määrällinen

---

1 Ns. IS-LM-malliksi kanonisoidussa keynesiläisessä analyysissä tämä merkitsee sitä, että IS-käyrä on LM-käyrää jyrkempi: suuretkaan korkomuutokset eivät vaikuta riittävästi investointikysyntään, jonka määräävät muut tekijät ja erityisesti odotuk- set. Investointien korkojäykkyyden hypoteesi oli jo 1930-luvulla saanut tukea em- piirisistä tutkimuksista (ks. Koskela, 1976, s. 5).

2 Näitä keynesiläisiä lähtökohtia valottavat Englannin osalta Dow (1965), Hut- chison (1968) ja Kahn (1972) sekä Ruotsin tapauksessa Lindbeck (1975) ja Lundberg (1953).



luotonsäännöstely. 1960-luvun alussa antolainauskorot muodostuivat vapaasti Yhdysvalloissa, Belgiassa ja Sveitsissä, kun taas pankkikorkoja säännösteltiin hallinnollisesti ainakin Ruotsissa, Norjassa ja Länsi-Saksassa (Tarkka 1988). Myös Ranskassa korot irtautuivat markkinamekanismista, osin sitä kautta, että suurin osa pankeista oli sodan jälkeen otettu julkiiseen omistukseen. Sodanjälkeinen Suomi kuuluu myös säännösteltyjen rahoitusmarkkinoiden maiden ryhmään.

Korkotavoitteet edellyttivät myös jonkinasteista valuutasäännöstelyä, koska Bretton Woodsissa oli vuonna 1946 sovittu kansainvälisestä rahajärjestelmästä, joka perustui olenaisesti, ehkä alkuperäisiä tavoitteita tiukemminkin, kiinteisiin valuuttakursseihin. Kansainväliset pääomaliikkeet olivat 1950-luvulla vielä hyvin vaatimattomia, ja ajan pragmaattiset keynesiläiset saattoivat realistisesti arvioida voitavansa harjoittaa suhteellisen itsenäistä korkopolitiikkaa sekä pitää kiinni Kansainvälisessä Valuuttarahastossa sovitusta valuutan pariarvoista.

Vuonna 1959 Englannissa julkaistu rahapolitiikkaa mietti-neen ns. *Radcliffe-komitean* mietintö edustaa aikakauden keynesiläisiä ajattelutapoja sofistikoituneessa muodossa. Finanssipolitiikka nähdään siinä edelleen tärkeimpänä suhdannepoliittisena välineenä. Raportissa korostetaan, että rahapolitiikan vaikutuskanavat ovat monimutkaisia eikä ole olemassa sellaista yksiselitteistä rahamarkkinamuuttujaa, joka voitaisiin ottaa rahapolitiikan välitavoitteeksi. Korkoihin vaikuttamalla voidaan raportin mukaan kuitenkin säädellä rahoituksen kireyttä ja sitä kautta vaikuttaa kokonaiskysyntään. Radcliffe-raportti suositti tarpeen mukaan myös määrällisiä luottorajoituksia ja korkosääntelyä suhdannetilanteen niin edellyttäessä.

Rahataloudellinen tutkimus olikin jo alkanut paneutua luotonsäännöstelyn teoriaan, ja Yhdysvalloissa ja Englannissa kehitetyn rahoituksen *saatavuusopin* (availability-doctrine) tulokset tukivat pikemminkin rahapolitiikan tehokkuutta. Luottomarkkinoita koskeva tutkimus osoitti, että rahoitusmarkkinoilla voi syntyä säännöstelyä ilman viranomaisen toimiakin, mutta samat tutkimukset valaisivat myös ra-

hapolitiikan vaikutuskanavia hallinnollisesti säännöstellyillä markkinoilla.

1950-luvun loppua lähestyttäessä rahapoliittinen aktivismi elpyi uudelleen. Yhdysvalloissa valtio oli laskenut liikkeelle runsaasti velkakirjoja, joihin kohdistuvilla avomarkkinaoperaatioilla arveltiin voitavan säädellä talouden kokonaislikviditeettiä aiempaa tehokkaammin. Kansantaloustieteellinen tutkimus oli onnistunut valottamaan empiirisesti rahoitusmarkkinoiden toimintaa ja rahapoliittisen säätelyn mahdollisuudet näyttivät uuden tiedon nojalla aiempaa vankemmilta (ks. esim. Modigliani, 1963). Monien maiden talouspolitiikassa oli törmätty inflaation ja vaihtotaseen rajoitukseen, ja aktiivisempi rahapolitiikka ja tarvittaessa korkeampi korko alettiin pian nähdä yhtenä keinona näiden ongelmien lieventämiseksi. Isossa-Britanniassa alettiinkin tässä vaiheessa puhua »uudesta rahapolitiikasta», jolla hoidettaisiin vaihtotasetta.

Nyt myös keynesiläiseen IS-LM-malliin lisättiin rahoitusmarkkinoiden kireyden ja ulkoisen tasapainon välinen yhteys. Filosofi David Hume oli jo aikoinaan osoittanut yhden tällaisen mekanismin: vaihtotaseen alijäämä johtaa valuutan ulosvirtaukseen ja siten talouden likviditeetin pienenemiseen, mikä puolestaan kiristää rahoitusmarkkinoita ja kansantuloa pienentämällä korjaa vaihtotaseongelman. Robert Mundellin ja muiden kansantaloustieteilijöiden 1960-luvun kirjoituksissa rahoitusmarkkinat ja pääomanliikkeet lisättiin täsmällisellä tavalla keynesiläiseen malliin. Jos pääomanliikkeet ovat vapaat ja valuuttakurssi on kiinteä, talouden rahamäärä on täysin endogeeninen ja rahapolitiikka on täysin tehotonta — korkokannan on vastattava kansainvälistä korkoa — kun taas finanssipolitiikka on tehokasta. Jos valuuttakurssi kelluu, rahapolitiikalla voidaan vaikuttaa nimelliseen korkotasoon ja kansantuloon kun taas finanssipolitiikka on tehotonta.

Mundell esitti vuonna 1962 kuuluisan suosituksensa, jonka mukaan rahapolitiikkaa olisi käytettävä ensisijaisesti ulkoisen tasapainon ylläpitämiseksi kun taas finanssipolitiikalla oli pidettävä huoli sisäisestä tasapainosta eli työllisyy-

destä<sup>1</sup>. Tämän johtopäätöksen takana on päättely, jonka mukaan sisäinen tasapaino (työllisyys ja inflaatio) reagoi finanssipolitiikkaan suhteellisen nopeasti, kun taas ulkoinen tasapaino (vaihtotase) reagoi kansainvälisten pääomaliikkeiden välityksellä nopeasti korkoon. Kansainvälisessä kiinteiden kurssien järjestelmässä tämä voitiin tulkita niin, että finanssipolitiikalla vaikutettiin kotimaiseen kokonaiskysyntään kun taas rahapolitiikalla voitiin säädellä pääomaliikkeitä ja siten tarvittavien valuuttavarantojen tasoa.

1960-luvulla sama suuntaus jatkui ja rahapolitiikan mahdollisuuksiin vakauttamiskeinona alettiin luottaa entistä enemmän. Tämä johtui myös niitä pettymyksistä, joita finanssipolitiikassa oli kohdattu. Finanssipolitiikan hallinnollinen koneisto oli osoittautunut kankeaksi ja talousteoriassa alettiin kiinnittää huomiota finanssipolitiikan syrjäytysvaikutuksiin: valtion lainanotto voi nostaa korkotasoa ja heikentää siten yksityistä kysyntää. Rahapolitiikan ja talousteorian välistä yhteyttä lähensi se, että 1960-luvulla kehiteltiin innokkaasti ekonometrisia makrotaloudellisia malleja, joiden avulla rahoitusmarkkinoista ja rahapolitiikan vaikutuskanavista oli mahdollista saada empiiristä tietoa. Yleensä mallit olivat kysyntämääräytyneitä keynesiläisiä systeemejä, joissa pankkiluottojen ja obligaatioiden kysyntä ja tarjonta oli otettu eksplisiittisesti huomioon. Niinpä keskuspankkivirannoista itsevarmuus rahapolitiikan harjoittajina kasvoi.

Samalla kuitenkin itsenäisen rahapolitiikan mahdollisuudet kapenivat kansainvälisten pääomanliikkeiden lisääntyessä. Mundellin analysoima linkki kansainvälisen talouden ja kansallisen rahapolitiikan välillä siten korostui. Rahapolitiikan toimet alkoivat enenevässä määrin vuotaa pääomanliikkeiden kautta ulkomaille. Bretton Woodsin kiinteiden valuuttakurssien järjestelmä mureni spekulatiivisten paineiden alla 1970-luvulla, ja keskeisten valuuttojen kurssit päätettiin kellumaan. Tähän järjestelmään liitettiin aluksi suuria toiveita, mutta pian kävi ilmi, että valuuttakurssien heilahte-

---

1 Robert A. Mundell: The Appropriate Use of Fiscal and Monetary Policy for Internal and External Stability, IMF Staff Papers 1962.

lut ja pääoman kansainväliset liikkeet olivat arvaamattomia ja mittaluokaltaan suuria. 1970-luvun kansainvälinen rahan- taloudellinen ympäristö oli siis aiempaan verrattuna erittäin epävakaa.

Näissä oloissa monetaristinen ja uusi klassinen kritiikki keynesiläistä talouspolitiikkaa kohtaan sai tuulta purjeisiinsa. Uusi klassinen taloustiede korostaa, että nimellisiä rahamääriä muuttelemalla ei voidakaan vaikuttaa viime kädessä reaaliin taloudellisiin muuttujiin kuten tuotantoon ja työllisyyteen. Milton Friedman, Robert Lucas ja uuden klassisen talusteorian edustajat (joihin Milton Friedman ei kuulu) asettivat näin ollen kyseenalaiseksi makrotalusteorian valtavirrassa hyväksytyin Phillipsin käyrän, jonka mukaan talouspolitiikassa voidaan valita alhaisen inflaation ja alhaisen työttömyyden välillä ja siten torjua työttömyyttä hyväksymällä korkeampi inflaatio. Kritiikin mukaan tällainen politiikka perustuu perusteettomaan rahailluusion oletukseen, jonka mukaan nimellispalkkojen korotusta pidetään inflaatiosta riippumatta suoraan reaali-palkan kasvuna. Näin ei kuitenkaan ole, vaan taloudenpitäjät oppivat ajan mittaan varautumaan inflaatioon etukäteen<sup>1</sup>.

Yritykset rahapoliittiseen hienosäätöön voivat monetaristien kriitikkojen mielestä aiheuttaa vahinkoakin taloudelle, lähinnä lisääntyneen epävarmuuden muodossa. Rahapoliitiikan toimenpiteiden dynaamiset vaikutukset tunnetaan huonosti ja ajan mittaan toimenpiteet voivat vaikuttaa toisin kuin mitä alun perin oli tarkoitettu. Tämän nojalla myös monet uuden klassisen koulun kriitikot asettuivat kannattamaan *monetaristista* johtopäätöstä, jonka mukaan rahapoliitiikan on pidettävä huoli siitä, että kansantalouden koko-

---

1 Uusklassiset kriitikot kontrastoivat joskus tämän kannan »keynesiläiseen» näemykseen, jonka mukaan inflaation avulla voitaisiin pysyvästi parantaa työllisyyttä. Keynes kuitenkin korosti omista kirjoituksistaan voimakkaasti sitä, että inflaation ja työttömyyden välinen valintatilanne pätee vain *täystyöllisyydystason alapuolella* (ks. esim Keynes: How to pay for the war, 1939). Keynes oli uusklassisen teorian syvällisesti omaksuneena ilmeisen tietoinen rahan neutraalisuudesta täystyöllisyydentilanteessa, mutta myöhemmän »keynesiläisyyden» nimiin on liitetty sellaistaikin talouspoliittista ajattelua, jossa ekspansiivisesta ja inflatorisesta politiikasta haetaan pysyvää, pitkän aikavälin työllisyyden lisäystä.

naisrahamäärä kasvaa tasaisesti ja riittävän hitaasti, jolloin kvantiteettiteorian mukaisesti inflaatiokin pysyy kurissa. Monetaristit siis hylkäsivät Radcliffe-komitealle tyypillisen näkemyksen, jonka mukaan talouden kokonaislikviditeetti on rahapolitiikan välitavoitemuuttujaksi huono ja epämääräinen.

Monetaristisia tavoitteita omaksuttiinkin esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Britanniassa. Vaikka uusklassinen aktiivisen rahapolitiikan kritiikki oli perusteltuakin, varsinainen monetarismi osoittautui pian huteraksi lähtökohdaksi. Niinpä keskuspankit joutuivat jatkamaan pragmaattista operointia useiden raha- ja korkomuuttujien varassa<sup>1</sup>. Vaikka korkojenkin säätely oli ollut vaikeaa, kävi pian ilmi, että erilaiset maksuvälineiden määrää mittaavat raha-aggregaatit olivat välitavoitteina vieläkin epämääräisempiä. Modigliani ja Papademos (1980) perustelivat vuonna 1980 vakuuttavasti, että finanssimarkkinoiden vaadevalikoima on jo ilman epävarmuusoletuksiakin<sup>2</sup> niin moninainen, että on jokseenkin toivotonta keskustella jonkin nimenomaisen raha-aggregaatin soveltuvuudesta rahapolitiikan välitavoitteeksi. Onkin paradoksaalista, että monetarismin suosio kasvoi juuri 1970-luvulla, jolloin finanssimarkkinoiden muutokset itse asiassa veivät pohjaa pois monetarismin suosituksilta. Ne näet perustuvat oletuksiin rahan kysynnän vakaudesta sekä ajatukseen, että on olemassa selvästi määriteltävä »rahavaranto», joka kvantiteettiäytälön kautta määrää inflaation. 1970-luvun epävakaissa olosuhteissa eri rahaerien kysyntä kuitenkin vaihteli varsin villisti, ja epävarmuus synnytti suuren joukon uudenlaisia finanssivaateita, joita likvidiysasteensa mukaan voidaankin pitää perinteisen käteisrahan (setelien ja shekkitilien) korvikkeina. Käytännön rahapolitiikka jäi siis eklektiseksi.

Markkinaehtoisella talouspolitiikan suuntauksella oli kui-

---

1 Ks. esim. The Economist -lehden katsaus keskuspankkipolitiikkaan, The Economist 22.9.1984, josta käy ilmi, että monetaristisetkin tavoitteet ovat vaihdelleet maasta toiseen ja juuri missään ei kyetty johdonmukaisesti pitämään kiinni kerran valitusta rahamäärätavoitteesta.

2 Eli siis malleissa, joissa oletetaan, että taloudessa ei ole satunnaistekijöitä.

tenkin muita merkittäviä seurauksia. Keskuspankkien aseman korostuessa finanssipolitiikan budjettirajoitukset anka-roituivat ja mahdollisuuksia valtiontalouden setelirahoitukseen supistettiin poliittisin päätöksin. Toinen tärkeä kehityspiirre oli se, että rahoitusmarkkinoiden säännöstelyä ryhdyttiin purkamaan niissäkin maissa, joissa sitä oli harjoitettu. Säännöstelyn mahdollisia lieveilmiöitä ja finanssimarkkinoiden puutteellista kilpailua arvosteltiin entistä ankarammin samalla kun korkojen poliittisia sidonnaisuuksia purettiin. Yksi tärkeimmistä askeleista otettiin Isossa-Britanniassa vuonna 1971, kun korkokattosäädöksistä luovuttiin osana pyrkimystä finanssimarkkinoiden kilpailun lisäämiseksi. Myös Ranskassa luovuttiin samana vuonna pankkien antolainauksen säännöstelystä.

Näin on 1980-luvun jälkeen tultu tilanteeseen, jossa finanssimarkkinoiden kansainvälinen yhdentymisen ja vapautuminen säännöstelystä on jokseenkin rapauttanut itsenäisen rahapolitiikan harjoittamisen mahdollisuudet. Näitä uusimpia kehityskulkuja kuvaamme tarkemmin luvussa VI. Jälkikäteen arvioituna 1950- ja 1960-luvut voi nähdä kasvuhakuisen keynesiläisyyden aikana, jolloin talouspoliittiseen interventioon luotettiin. Varsinkin 1950-luvun alhaisten korkojen politiikka oli tietoisesti kasvuhakuista ja rahapolitiikka oli valjastettu palvelemaan rakennepoliittisia päämääriä. 1960-luvulla korostettiin enemmän stabilisaatiopolitiikkaa ja kansantalouksien ulkoisen tasapainon hoitamista, missä rahapolitiikalle osana muuta suhdannepoliittikkaa langetettiin tärkeä rooli. 1970-luvulla monetaristinen inflaation hillintä nousi etusijalle.

## **3.2 Suomen rahoitusmarkkinoiden säätelyjärjestelmä**

Olemme edellä kuvanneet sitä, miten Suomen Pankin rahapolitiikassa nousivat 1930-luvulta lähtien etualalle säännös-



telypyrkimykset huolimatta pankin periaatteellisesta liberaalisesta suhtautumisesta. Sodan aikana ja 1950-luvulla säännöstelyjärjestelmä lujittui ja vakiintui edelleen. Se ei kuitenkaan koskaan asettunut täysin lopulliseen muotoon vaan viranomaiset ja pankit joutuivat keksimään uusia pelisiiirtoja alati muuttuvassa ympäristössä. Talouden joidenkin markkinoiden säännöstely synnyttää yleensäkin aina erilaisia, osamarkkinoiden välisten erojen hyväksikäyttöön perustuvia arbitraasimahdollisuuksia. Nämä on puolestaan tukittava, jotta säännöstely olisi tehokasta. Lisäksi keskuspankin ja suurten liikepankkien suhde muodostui Suomen rahoitusmarkkinoilla varsin strategiseksi voimapeliksi, jossa kaikki osapuolet koettivat arvata ja ennakoida myös muiden pelaajien toimia.

Säännöstelyjärjestelmän muodostumista ajoivat eteenpäin sodan vaatimukset, elinkeinoelämän, pankkien ja politiikan taholta tulevat paineet sekä talouspoliittisen ajattelun murros. Olemme taipuvaisia pitämään yhteiskunnallisten paineiden vaikutusta tässä yhteydessä keskeisempänä kuin taloudellisen ajattelun muuntumista keynesiläiseen suuntaan. Tämä pätee ainakin silloin, kun keynesiläisyydessä nostetaan keskeiseen asemaan kansantalouden vakauttaminen suhdannepolitiikan avulla. Suomalainen rahapolitiikka on ennen muuta ollut vastausta rakenne- ja kasvupoliittisiin haasteisiin ja paineisiin ja heijastanut pankkisektorin oligopolistisuutta. Sikäli kuin sodanjälkeinen halvan rahan politiikka liitetään osaksi laajasti ymmärrettyä keynesiläisyyttä, suomalaiset tapahtumat voidaan kuitenkin nähdä senkin osana, kuten esimerkiksi Juha Tarkka (1988) on tehnyt.

Monet säännöstelyä tukevat lakimuutokset ja määräykset saivat alkunsa viime sodan aikana. Vuonna 1941 oli säädetty yleinen valtuuslaki, jonka turvin talouden säätely oli ollut mahdollista. Korkojen säätely perustui kuitenkin luottolaitosten solmimaan, ainakin muodollisesti vapaaehtoiseen sopimukseen luottokorkojen säilymisestä ennallaan. Keskuspankki antoi sodan aikana pankeille myös yksityiskohtaiset ohjeet siitä, millaisiin tarkoituksiin luottoa voitiin myöntää. Ei ehkä ole vaillo merkitystä, että korkosäännöstelyä ei mis-

sään vaiheessa perustettu selvästi lakiin, vaan pankeilla on korkopolitiikassa aina ollut myös jonkin verran neuvotteluvoimaa.

Kuten Tarkka (1985) on korostanut, säännöstelyyn liittyy ns. disintermedioinnin vaara: pankkien ja muiden säännöstelyn alaisten rahoituslaitosten merkitys vähenee ja säästäjä ja luotonottaja hakevat kontaktia muiden markkinoiden kautta. Säännöstelyn toimiminen edellyttää, että taloudenpitäjät eivät kykene kiertämään säännöstelyä. Niinpä säännöstelyjärjestelmän logiikka vaati lisärajoituksia myös muille taloustoimille. Useimmat niistäkin ovat peräisin jo sotaajalta. Vuonna 1942 säädettiin obligaatiolaki, joka teki obligaatioiden liikkeellelaskusta luvanvaraista. Se turvasi valtion etuoikeutetun aseman rahoitusmarkkinoilla ja siten sotamenojen rahoittamisen, mutta näytteli myös tärkeää osaa myöhemmin säännöstelyjärjestelmän täydentäjänä. Jos vain pankkiluottomarkkinoita säännösteltäisiin, olisi odotettavissa, että säästäjä ja säännöstelyn kohteena oleva lainanottaja kykenisivät kohtaamaan toisensa obligaatiomarkkinoilla.

Alhaisella korkotasolla pankkitalletukset eivät ole edullinen sijoitusmuoto, ja sen vuoksi niitä alettiin jo vuodesta 1943 lähtien suosia verotuksessa, siten, että luonnollisten henkilöiden pankkitalletusten korot olivat pääsääntöisesti verottomia.

1940-luvun lopun rahoitusmarkkinat muistuttivat paljon sodan aikaisia (Tarkka, 1988). Pankeille annetut luotonantohjeet kumottiin vasta vuonna 1949. Valuutansäännöstely oli jokseenkin täydellistä ja vain harvoilla oli mahdollisuuksia ulkomaiseen luotonottoon.

Tarkka (1988) arvioi, että 1940-luvun lopulla oli lyhyt vaihe, jonka aikana keskuspankki pyrki aktiivisempaan ja markkinaehtoisempaan korkopolitiikkaan. Vuosina 1947–49 Suomen Pankki ensin korotti ja sitten alensi markkinakorkojaan vastauksena suhdannepoliittiseen tilanteeseen. Seuraavina vuosina korko muuttui kuitenkin poliittisesti yhä jäykemmäksi. Näinä vuosina muotoutui rahapoliittinen traditio, rahapolitiikan malli, jossa nimelliskorkojen muutoksiin tur-

vauduttiin vain harvoin ja säännöstelyjärjestelmä pidettiin voimassa alhaisen korkokannan turvaamiseksi.

1950-luvun alussa säännöstelyjärjestelmän olennaiset piirteet olivat paikallaan. Niihin kuului korkosopimukseen ja verolakeihin perustuva säännöstelty antolainaus- ja ottolainauskorkotaso, obligaatioiden emissiokontrolli ja valuutansäännöstely. Säätelijärjestelmä ei heijastanut mitään yhtä suurta suunnitelmaa ja se syntyi vähäisen julkisen keskustelun perusteella. Osittain tämä tapahtui siinä mielessä hiljaisesti, että sodan aikana poikkeusoloissa ja sotatalouden tarpeiden nojalla luonnollisena hyväksytty järjestely jätettiin ennalleen tai vain vähän muuttuneessa muodossa voimaan rauhan tultua. Ei ole kovin helppoa arvioida, olisiko samanlainen järjestelmä lainkaan kehittynyt ilman sodan antamaa sysäystä.

Rahoitusmarkkinoita koskevat perusratkaisut tehtiin suurimmaksi osaksi poliittisesti vastuullisen valtiollisen toiminnan ulkopuolella tai vain sen hiljaisella myötävaikutuksella. Paineet korkosäännöstelyyn tulivat, paitsi politiikasta, myös pankeilta ja elinkeinoelämästä. Teollisuus ja maatalousyrittäjät halusivat alhaista korkoa, ja säännöstelyn lopullinen muoto oli kuin räätälintyönä tehty vastaamaan pankkisektorin etuja. Eduskunnan pankkivaltuusmiehillä oli tietenkin muodollinen diskonttokorkoa koskeva päätösvalta. Pankkivaltuusmiesten ei kuitenkaan ole mielletty toimivan osana kulloistakin poliittista koalitiota. Näin rahapolitiikkaakaan ja keskuspankin toimia ei ole liitetty osaksi poliittisesti vastuullisen hallituksen talouspolitiikkaa.

Suomessa nousi siis eräänlainen »kasvukorporatistimin» suuntaus, joka ei tavanomaisen keynesiläisyyden tavoin korostanut finanssipolitiikkaa, mutta joka asetti alhaisen korkotason menestyksellisen elinkeinotoiminnan edellytykseksi. Pankkisektorin oligopolistiset pyrkimykset ja yrittäjien alhaisen koron vaatimukset toimivat tärkeänä käynnistäjänä. Keynesiläinen puhe täystyöllisyydestä ja talouden vakauttamisesta sopii sen sijaan suomalaiseen asetelmaan huonosti, mutta suomalainen talouspolitiikkamalli tuli kuitenkin omaksuneeksi tyypillisesti keynesiläiset *kasvutavoitteet*, joi-

hin kuului matala korkotaso.

Tämä tavoite on tematisoitunut myös poliittisessa keskustelussa, ehkä selvimmin Urho Kekkosen kirjassa »Onko maallamme malttia vaurastua» (Kekkonen, 1952). Vaatimus pysyvästi alhaisesta korkotasosta rakenteellisena tavoitteena tuli esille myös monissa muissa yhteyksissä. Teollistamiskomitea (1951) haluaa sekä edistää säästämistä että laskea pysyvästi korkokantaa, jotta teollistaminen edistyisi. Tarkka (1988, 201) korostaa, miten sekä Kekkosen kirjassa että teollistamiskomitean mietinnössä oleva ajatuskulku on pohjimmiltaan keynesiläinen: korko on pidettävä alhaisella tasolla, ja jos tämä korkotaso ei generoi tarpeeksi säästämistä, se on luotava verotuksen ja valtiontalouden kautta. Tulkinta osuu oikeaan, mutta olemme itse korostaneet suomalaisen »keynesiläisyyden» erikoisluonnetta: kasvutavoite on Suomessa enemmän esillä kuin puhe täystyöllisyydestä ja stabilisaatiosta, ja Keynesin tarkoittama »investointifunktion sosialisointi» toteutuu varsin omalaatuisella tavalla, kun korkotaso painetaan alas pankkien välisellä kartellisopimuksella ja säästövarat näin ohjataan pankkien ja talouselämän johtohahmojen parhaiksi arvioimiin kohteisiin.

Ei myöskään ole aivan epäolennaista, että korkojen määräytyminen ei perustunut lainsäädäntöön, joka olisi antanut keskuspankille suoraan mahdollisuudet määrätä korot haluamalleen tasolle. Ottolainauskorot kiinnittyivät talletusten verovapauslain määräysten nojalla, koska verovapauden edellytyksenä oli vuoteen 1985 asti se, että samaa talletuskorkoa sovelsi kaksi tai useampi pankkiryhmää. Tämä poisti kilpailun talletusmarkkinoilta ja piti ottolainauskoron alhaisena, koska yksittäinen pankki ei voinut tarjota korkeampia talletuskorkoja. Vuonna 1985 verovapaus sidottiin Suomen Pankin peruskorkoon, siten, että sen edellytyksenä oli talletuskoron pysyminen 1–4 prosenttiyksikön päässä peruskorosta, lainan maturiteettiajasta riippuen.

### 3.3 Säänneltyjen rahoitusmarkkinoiden toiminta

Edellä kuvatuissa oloissa muodostuivat »yksinkertaiset» rahoitusmarkkinat, joille olivat ominaisia seuraavat institutionaaliset piirteet:

- 1) Nimelliset anto- ja ottolainauskorot määrättiin pankkien ja keskuspankin välisellä sopimuksella eivätkä markkinamuuttajat suoraan vaikuttaneet nimelliskorkoihin.
- 2) Talletuspankeilla oli keskeinen asema rahoituksen välittämisessä.
- 3) Osakemarkkinat olivat volyymitään pienet ja vailla suurta makrotaloudellista merkitystä.
- 4) Myöskään muita makrotaloudellisesti merkittäviä lyhytaikaisten rahoitusvaateiden markkinoita ei ollut.
- 5) Muita kuin lyhytaikaisia ulkomaisia pääomanliikkeitä säädeltiin kattavasti, ja valuuttaviranomaiset edellyttivät ulkomaisten valuuttojen kotiuttamista.

Antolainauskorkoja rajoitettiin niin, että Suomen Pankki määräsi antolainauksen keskikorolle ylärajan. Se asetti myös rajan korkeimmalle sovellettavalle antolainauskorolle, mutta keskikorkosäätely oli käytännössä tärkeämpi säännöstelyn muoto.

Antolainauskorkojen säätely ei perustunut lakiin, joka olisi antanut keskuspankille täydet säätelyvaltuudet. Pankit joutuivat kuitenkin suurimmaksi osaksi noudattamaan keskuspankin määräyksiä, koska ne olivat riippuvaisia Suomen Pankilta saamastaan keskuspankkiluotosta. Kuten kohta pyrimme osoittamaan, keskuspankin valta suhteessa pankkeihin on kuitenkin saattanut olla vähäisempi kuin mitä yleensä on otaksuttu.

Talletuksia vastaanottavilla pankeilla oli keskeinen asema rahoituksen välittäjinä säästäjiltä investoijille. Pörssin merkitys rahoituksen välittäjänä oli sen sijaan vähäisempi. Pörssissä noteerattujen vaateiden markkina-arvo osuutena rahoituslaitosten yleisösaatavista oli vielä vuonna 1983 Suomessa runsaat 10 prosenttia, kun vastaava luku oli USA:ssa miltei 50 prosenttia ja Ruotsissakin 34 prosenttia. Vastaaviin tuloksiin päästään tarkasteltaessa pörssissä vaihdettavien vaateiden kansantulo-osuutta (Vihriälä, 1986). Tätä asiaintilaa vastaa suomalaisten yritysten perinteinen rahoitusrakenne, jossa vieraan pääoman osuus on tyypillisesti ollut korkea. Talletuspankkien osuus koko luottokannasta oli 1980-luvun puolivälissä noin 50 prosenttia. Pankkien vallan lujittivat talletusten verovapaus ja luoton saannin sitominen pankin asiakassuhteeseen ja sitä kautta talletuksiin. Lyhytaikaisilla rahoitusvaateilla käyty kauppa oli pankkitalletuksiin verrattuna vähäistä.

Valuutansäännöstelyn peruskivi oli pitkäaikaisten ja monien lyhytaikaistenkin ulkomaisten pääomanliikkeiden luvanvaraisuus. Vain ulkomaankaupan normaalit maksut ja niihin liittyvät yritysten kauppaluotot olivat pääsääntöisesti lupamenettelystä vapaat. Lupamenettely merkitsi tehokasta säännöstelyä, koska Suomen Pankilla oli harkinnanvarainen mahdollisuus olla myöntämättä valuuttalainalupia kokonaistaloudellisen tilanteen niin edellyttäessä. Suomen Pankki huolehti aina vuoteen 1980 asti itse myös valuuttojen termiinkaupoista, joilla ulkomaankauppaa käyvät yritykset ja sitä rahoittavat pankit voivat sopia valuuttakaupoista etukäteen ja välttää siten valuuttakurssimuutoksen riskin. Pääomanliikkeet ulkomaiden ja Suomen välillä kasvoivatkin voimakkaasti vasta 1980-luvulla kun säännöstely purkautui.

### **3.4 Rahapolitiikan vaikutuskanavat**

Rahapolitiikan toiminta yksinkertaisilla rahoitusmarkkinoilla perustui pääasiassa pankkien likviditeetin säätelyyn kes-



kuspankkivelan ehtojen kautta. Varsinaisia korkoja muutettiin suhteellisen vähän ja harvoin ja korot miellettiin poliittisesti aroiksi. Tällaisessa järjestelmässä pankkien talletusten kasvu ja likvidiys määrää olennaisesti kansantalouden luottoekspansioon, joka puolestaan vaikuttaa kansantalouden kokonaiskysyntään ja on stabilisaatiopolitiikan näkökulmasta luonteva välitavoitemuuttuja. Tyypillisen pankin ja siten koko pankkisektorin taseen pääerät voidaan esittää muodossa  $D+H=L$  eli lainat  $L$  rahoitetaan talletuksilla  $D$  ja keskuspankkivelalla  $H$ . Talletusten kasvu vaihtelee suhdannetilanteen mukaan, heijastellen yleistä kysyntätilannetta, kansantalouden ulkoista tasapainoa ja valuuttavarantoa. Kun nousukaudella vientitulot kasvavat nopeasti, valuuttavaranto kasvaa ja kansantalouden likvidiys lisääntyy. Tällöin talletukset kasvavat ja luottoekspansio on nopeaa. Laskukautena mekanismit ovat päinvastaisia. Keskuspankki voi puolestaan yrittää vaikuttaa pankkien taseen toiseen pääerään, keskuspankkivelkaan<sup>1</sup>. Keskuspankkivelan ehtojen muuttelua pidettiin rahapolitiikan pääasiallisena vaikutuskanavana.

Suomen Pankki määräsi pankkien keskuspankkiluoton korot. Käytännössä säätelyjärjestelmä oli varsin monimutkainen. Keskuspankki asetti keskuspankkivelalle pankki- tai pankkiryhmäkohtaiset kiintiöt joihin sovellettiin peruskorkoa. Jos kiintiö ylitettiin, pankit joutuivat maksamaan koko velasta sakkokorkoa nousevan asteikon mukaan. Usein oli käytössä myös ehdoton pankkikohtainen yläraja.

Pankkien toimintaa näissä oloissa on kuvattu seuraavalla tavalla. Ajatellaan, että pankin myöntämällä antolainauksella on tietty rajatuotto, joka vastaa keskimääräistä antolainauskorkoa lisättynä termillä, joka liittyy luotonannon talletuspalaumaan: kun suuri pankki lisää luotonantoon oligopolistisilla markkinoilla, osa luotosta tulee takaisin talletuksina, ja luotonannon rajatuotto on täten hieman korkeampi kuin pelkkä antolainauskorko. Lisätermi riippuu näin ollen

---

1 1950-luvulla keskuspankkivelkaa kutsuttiin rediskonttaukseksi: pankit saivat keskuspankista luottoa luovuttamalla sille hallussaan olevia korkeatasoisia vekseleitä ja muita saatavia eli »rediskonttaamalla» ne.

talletusten kysynnästä ja pankin markkinaosuudesta<sup>1</sup>. Jos keskuspankkivelkaa olisi tarjolla vakioisella, antolainauskoron alittavalla korolla, pankin kannattaisi lisätä lainojaan ja keskuspankkiluottoaan kunnes viimeisenkin luottokelpoiseksi arvioitavan asiakkaan kysyntä olisi tyydytetty. Keskuspankkivelkaa on kuitenkin ollut tarjolla nousevalla korkoasteikolla, siten että velan keskimääräinen kustannus (samoin kuin rajakustannus) on noussut velan määrän myötä. Tällöin hetkellisesti voittovirtaansa maksimoivan pankin kannattaa lisätä keskuspankkivelkaansa aina siihen asti kunnes velan rajakustannus vastaa antolainauksen rajatuottoa.

Tämän nojalla rahapolitiikan suuntaa on arvioitu tarjolla olevan keskuspankkirahan määrän ja kustannusten nojalla. Keskuspankkivelan rajakustannus eli ns. *marginaalikorko* kertoo uuden lisäluoton kustannuksen pankeille. Sitä voi pitää rahoitusmarkkinoiden kireyden yhtenä indikaattorina. Rahapolitiikan reaktioiden luonnehtimisen kannalta marginaalikorko on kuitenkin puutteellinen muuttuja, koska se on endogeeninen pankkien päätösten suhteen. Rahapolitiikan eksogeenisiä reaktioita voi paremmin kuvata keskuspankkivelan määrään ja kustannuksiin liittyvän informaation nojalla. Yksi tapa on mitata kullekin pankille tai pankkiryhmälle sellainen *optimaalinen keskuspankkivelka*, jota kohden rationally käyttäytyvän pankin kannattaisi annetuilla talletus- ja antolainauskoroilla sopeuttaa luotonantonsa yllä kuvatulla tavalla, ja muodostaa näistä muuttujista yhdessä koko pankkisektorin optimaalinen keskuspankkivelka.

Optimaalinen keskuspankkivelka on muodollisesti riippumaton pankkien päätöksistä, ja siihen tiivistyy se monimutkainen informaatio, joka sisältyy pankkikohtaisiin kiintiöihin ja lisäkorkoasteikkoihin. Optimaalinen velka riippuu vain anto- ja ottolainauskoroista ja keskuspankkivelan korkoasteikoista sekä talletuspalauman suuruudesta, jonka voi lyhyellä aikavälillä olettaa suhteellisen vakaaksi. Tällaisen

---

1 Pankkien optimaalista käyttäytymistä diskonttoikkunalla tutkinut Heikki Oksanen (1977) arvioi lisätermin suurien liikepankkien osalta peräti 3 prosenttiyksiköksi. Pankit yrittivät jatkuvasti vahvistaa ottolainauksen sidettä antolainaukseen asettamalla vakaan asiakassuhteen antolainauksen ehdoksi.

politiikkaindikaattorin varjopuolena on kuitenkin makrotaloudellisen vastineen puute. Optimaalinen keskuspankkivelka ei suoraan samastu kansantalouden kokonaislikviditeettiä kuvaavaan rahamäärään. Jos rahan kysyntä on ollut stabiilia ja pankit ovat toimineet rationaalisesti, voidaan kuitenkin väittää, että optimaalisen keskuspankkivelan muutoksilla on kohtuullisen vakaa yhteys pankkien likviditeettiin ja antolainauspäätöksiin ja sitä kautta talouden kokonaiskysyntään.

Eri indikaattoreita tarkastelemalla voidaan piirtää suhteellisen monipuolinen kuva rahoitusmarkkinoiden toiminnasta tyypillisessä suhdannekierrossa ja rahapolitiikan päätösperäisistä reaktioista. Poliitiikan *vaikutuksia* ja *tehokkuutta* koskeva tieto on sen sijaan edelleen epävarmaa ja rajoittuu varovaisiin laadullisiin arvioihin. Tämä asiointila on itse asiassa varsin yleinen; kuten Thygesenin (1982) katsauksesta käy ilmi, rahapolitiikan vaikutuksia ja suuntaa koskeva tieto on miltei kaikissa maissa jokseenkin vähäistä.

### 3.5 Arvioita rahapolitiikan reaktioista

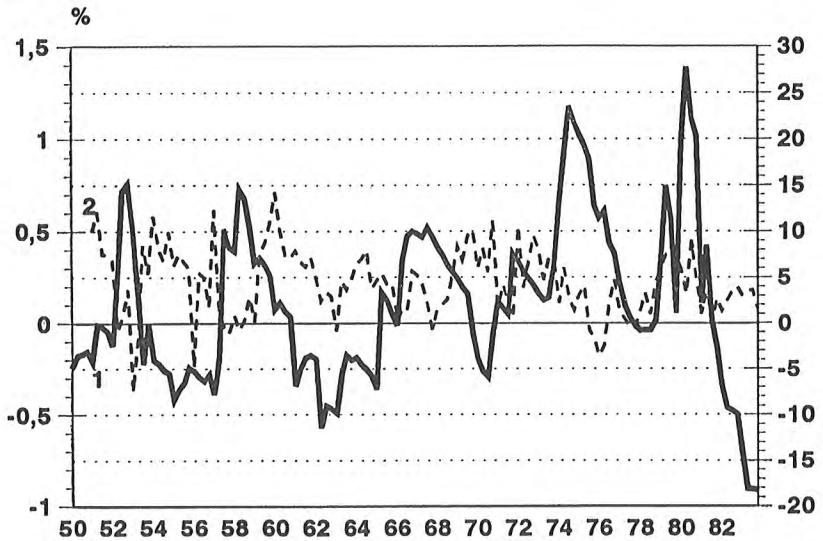
Rahoitusmarkkinoiden kireydestä kertova keskuspankkivelan marginaalikustannus esitettiin kuviossa III.1.5 (s. 120) yhdessä suhdanneindikaattorin, reaalisen bruttokansantuotteen trendipoikkeaman kanssa. Kuten kuviosta havaitaan, rahoitus on ollut keveää aina laskusuhdanteen lopussa ja noususuhdanteen alkuvaiheessa. Rahoitusmarkkinat ovat puolestaan kiristyneet kun noususuhdanne on lähestynyt loppuaan ja kireys on jatkunut laskusuhdanteen alkuun asti.

Kuviossa III.3.1 on nähtävissä optimaalisen keskuspankkivelan indikaattori<sup>1</sup> trendipoikkeamamuodossa yhdessä bruttokansantuotteen trendipoikkeaman kanssa. Näin tar-

---

1 Indikaattori on otettu tutkimuksesta Vartiainen (1986), mutta suurin osa aikasarjasta on alun perin peräisin Heikki Oksasen tutkimuksesta (1977).

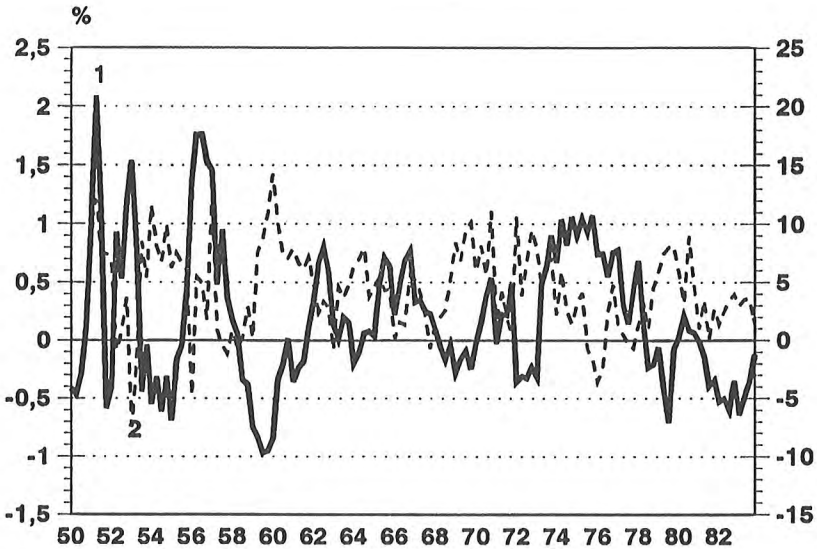
KUVIO III.3.1. Liikepankkien optimaalisen keskuspankkivelan suhteellinen trendipoikkeama (1, vasen asteikko) ja bruttokansantuotteen volyymin muutosprosentit suhteessa edellisen vuoden vastavaan neljännekseen (2, oikea asteikko) neljännesvuosittain 1950–1983



Lähde: Vartiainen, 1986

kasteltuna rahapolitiikka näyttää reagoineen suhdannepoliittisesti oikeansuuntaisesti: keskuspankkirahan tarjonnan kasvu näyttää laskukausina keskimääräistä nopeammalta, nousukausina keskimääräistä hitaammalta. Optimaalinen keskuspankkivelka kuvaa kuitenkin vain keskuspankkirahan tarjontapuolta. Kysyntää koskeva informaatio saadaan mukaan tarkastelemalla myös pankkisektorin toteutunutta keskuspankkivelkaa. Sen vaihtelut käyvät ilmi [kuviosta III.3.2](#). Kuten marginaalikoron aikasarjan perusteella voi ounnastella, keskuspankkivelka kohoaa nousukauden lopussa ja laskee laskukauden alussa. [Kuvioon III.3.3](#) on vielä piirretty toteutuneen ja optimaalisen keskuspankkivelan erotus jälkimmäisellä normeerattuna. Tämän muuttujan merkki ker-

KUVIO III.3.2. Liikepankkien toteutuneen keskuspankkivelan suhteellinen trendipoikkeama (1, vasen asteikko) ja bruttokansantuotteen volyymin muutosprosentit suhteessa edellisen vuoden vastavaan neljännekseen (2, oikea asteikko) neljännesvuosittain 1950–1983



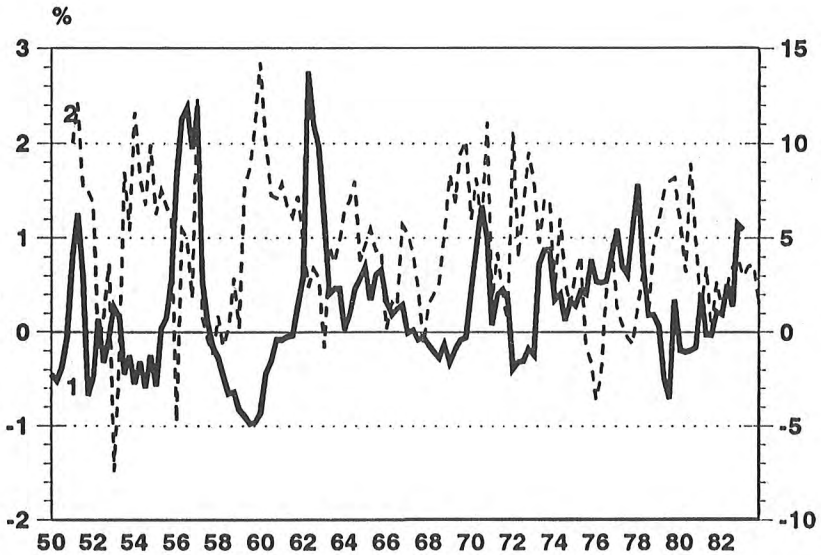
Lähde: Vartiainen, 1986

too rahapolitiikan »työnnön» suunnasta. Tässäkin kuviossa on havaittavissa selvä säännönmukaisuus. Poliitiikka on kiristävää nousukausien lopussa ja laskukausien alussa ja vastaavasti nousukauden alkupuolella politiikka on keveää.

Tämän tarkastelun perusteella voidaan tehdä varovainen johtopäätös: rahapolitiikalla on ollut kiristävä vaikutus nousukausina, mutta se on ehkä ajoittunut liian myöhään, jolloin kiristävä vaikutus on osunut myös laskukauteen. Nousukauden alussa politiikka on puolestaan ollut keveää.

Tätä yleiskuvaa voi tarkentaa estimoimalla ekonometrisen ns. reaktiofunktio optimaalisen keskuspankkivelan muuttujalle. Edellä perusteltu optimaalisen keskuspankkivelan muuttuja on ehkä paras tapa tiivistää viranomaisten

KUVIO III.3.3. Toteutuneen ja optimaalisen keskuspankkivelan erotus jälkimmäisellä normeerattuna (1, vasen asteikko) sekä bruttokansantuotteen volyymin muutosprosentit suhteessa edellisen vuoden vastaavaan neljännekseen (2, oikea asteikko) neljännesvuosittain 1950–1983



Lähde: Vartiainen, 1986

päätöksiä koskeva informaatio yksiulotteiseksi. Rahapolitiikan eli optimaalisen keskuspankkivelan reaktiota selitettiin makrotaloudellisilla muuttujilla tutkimuksessa Vartiainen — Vredin (1991). Saatuja estimointituloksia selostetaan tarkemmin liitteessä. Tulokset osoittavat seuraavaa:

1) 1950- ja 1960-luvuilla rahapolitiikasta löytyy rinnakkain sekä suhdannepoliittisesti oikeansuuntaisia että vääransuuntaisia reaktioita. Keskuspankkivelan saamisen ehdot kiristyvät kun kansantulon kasvu nopeutuu ja kun inflaatio kiihtyy. Optimaalinen keskuspankkivelka näyttäisi reagoivan myös toteutuneeseen keskuspankkivelkaan järkevällä ta-



valla, kiristävästi, kun keskuspankkivelka kasvaa. Sen sijaan luotonannon kasvun nopeutumiseen rahapolitiikka näyttäisi reagoivan höllentävästi eli akkomodoivasti.

2) Vuodesta 1969 alkaen rahapolitiikasta ei enää löydy vastasyklisiä reaktiota, vaan politiikkaa selittävät ennen kaikkea ulkoisen tasapainon muutokset: viennin kasvaessa ja kansantalouden ulkoisen maksuvalmiuden (valuuttareservien) kasvaessa politiikka kevenee. Poliitiikka on akkomodoivaa siinä mielessä, että toteutuneen keskuspankkivelan kasvun kiihtyminen nopeuttaa myös optimaalisen keskuspankkivelan kasvua. Rahapolitiikka muuttuu niinikään löysemmäksi kun inflaatio kiihtyy ja puolestaan kireämmäksi hintojen nousun hidastuessa. Reaktio luottoekspansioon on samaten vääränsuuntainen: politiikka höllenee kun luottoekspansio kiihtyy.

On kuitenkin huomattava, että puhe oikean ja väärän suuntaisesta rahapolitiikasta on vain viranomaisten toimintaa kuvailevaa luonnehdintaa. Käytettävissä ei ole kovin hyviä arvioita optimaalisella keskuspankkivelalla kuvatun rahapolitiikan vaikutuksen voimakkuudesta ja vaikutuksen viiveellisyydestä. Estimointitulosten, esitettyjen kuvioiden muun tutkimustiedon nojalla voidaan kuitenkin esittää alustava luonnehdinta tyypillisestä suomalaisesta rahamarkkinasuhdanteesta ja rahapolitiikan reaktioista suhdannekierron eri vaiheissa.

### **3.6 Rahoitusmarkkinoiden suhdannekuva**

Bruttokansantuotteen vaihtelut näyttävät pienellä viiveellä seuraavan vientikysynnän vaihteluita. Kun nousukausi on alussa, pankkien keskuspankkivelka on alhaalla. Yleensä tässä vaiheessa alkaa voimakas nousukausi, jonka aikana rahoitusmarkkinat ovat keveät. Vientitulojen tulviessa talou-

TAULUKKO III.3.1 Bruttokansantuotteen, pankkien keskuspankkivelan ja viennin viivästettyjen ja edistettyjen arvojen korrelaatio bruttokansantuotteen arvojen kanssa neljännesvuosittaisesta kansantalouden tilinpidon aineistosta. Taulukkoa luetaan seuraavasti: koska esimerkiksi muuttujan »keskuspankkivelka» kahdella, kolmella ja neljällä neljänneksellä edistettyjen arvojen (t+2, t+3, t+4) korrelaatiot ovat .40, .47 ja .53 eli korkeat, voidaan päätellä, että keskuspankkivelan vaihtelu seuraa bruttokansantuotteen vaihtelua viiveellä. Vastavasti vientimuuttujan rivillä löytyy suhteellisesti korkeampia korrelaatiokertoimia viivästettyjen (t-1, t-2 jne) arvojen sarakkeilta, eli viennin vaihtelut edeltävät bruttokansantuotteen vaihteluita. Bkt:n korrelaatiokertoimet ovat autokorrelaatiokertoimia muuttujan itsensä kanssa.

| Korrelaatio BKT:n kanssa   |       |       |       |      |      |      |      |      |       |
|----------------------------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|-------|
|                            | t-4   | t-3   | t-2   | t-1  | 0    | t+1  | t+2  | t+3  | t+4   |
| BKT                        | 0.35  | 0.40  | 0.55  | 0.54 | 1.0  | 0.54 | 0.55 | 0.40 | 0.35  |
| Pankkien keskuspankkivelka | -0.24 | -0.13 | -0.06 | 0.05 | 0.15 | 0.29 | 0.40 | 0.47 | 0.53  |
| Vienti                     | 0.13  | 0.13  | 0.20  | 0.20 | 0.35 | 0.13 | 0.15 | 0.07 | -0.05 |

teen pankkien rahoitusasema on hyvä, ja ne eivät tarvitse rediskonttauksia. Nousukauden lopulla rahamarkkinat kirstyvät kun vientitulojen kasvu taittuu. Yleensä tässä vaiheessa pankit nostavat voimakkaasti keskuspankkivelkaansa.

Noususuhdanteen lopussa ja taantumun alussa rahoitusmarkkinat ovat kireällä ja keskuspankkivelka korkealla. Kun taantuma on kestänyt jonkin aikaa, taloudellinen toimeliaisuus hidastuu ja pankit taas vähentävät keskuspankkivelkaansa, joka pysyy edelleen alhaalla siirryttäessä seuraavaan nousuun.

Tämän suhdannekierron vahvistaa yksinkertainen korrelaatiotarkastelu. Taulukkoon III.3.1 on laskettu bruttokansantuotteen, viennin ja pankkien keskuspankkivelan eri viiveiden korrelaatiot nykyhetken bruttokansantuotteen kanssa. Siitä nähdään, että viennin muutokset edeltävät hienoisesti bruttokansantuotteen vaihtelua, kun taas keskuspank-

kivelka seuraa bruttokansantuotetta viiveellä: velan tulevat arvot korreloivat voimakkaasti tämänhetkisen bruttokansantuotteen kanssa. Tämä vahvistaa kuvan keskuspankkivelasta, joka alkaa kasvaa nousukauden lopulla ja pysyy korkealla vielä taantuman aikana. Tämän luvun liitteessä esitetään yksinkertainen makrotaloudellinen malli, joka näyttäisi kykenevän tuottamaan juuri tällaista käyttäytymistä tarkasteltavina oleviin aikasarjoihin.

Mikä on rahapolitiikan reaktiomalli? 1950- ja 1960-luvuilla rahapolitiikka, optimaalisella keskuspankkivelalla mitattuna, kiristyy yleensä nousukauden aikana. Toteutunut keskuspankkivelka on tällöin kuitenkin lähes säännönmukaisesti optimaalisen keskuspankkivelan alapuolella, joten politiikalla on tuskin kovinkaan voimakasta kiristäväää vaikutusta. Rahapolitiikka alkaa jarruttaa taloutta, kun pankkien keskuspankkivelka ohittaa optimaalisen keskuspankkivelan eli nousukauden lopulla. Rahapolitiikan kiristävä vaikutus näyttäisi osuvan siis nousukauden loppuun ja taantuman alkuun. Riippuu rahapolitiikan vaikutusviiveen arviosta, pidetäänkö rahapolitiikkaa oikeansuuntaisena vai vääränsuuntaisena. Tarkan (1985) estimointien mukaan rahapolitiikan vaikutus jakautuisi noin kahden vuoden ajalle. Tämän nojalla voitaisiin varovaisesti arvioida, että rahapolitiikka ei ole kovin hyvin onnistunut: nousukauden lopussa kiristyvät diskonttoehdot tuntuvat vielä taantuman alussa.

Alustava johtopäätös on siis se, että rahapolitiikan kiristävä vaikutus nousukaudella on ehkä myöhästynyt ja tuntunut vielä taantuman alussa.

1970-luvulla rahapolitiikan reaktio muuttuu selvemmin myötäsykliseksi. Rahapolitiikka löysenee koko nousun ajan ja kiristyy vasta suhdanteiden kääntyessä laskuun. Estimoinnit osoittavat myös, että keskuspankin päätökset ovat joustaneet pankkien rahoitustarpeen mukaan. Tätä näkemystä puolustaa myös Tarkka (1985, s. 56–57), jonka mukaan keskuspankkivelan korkoasteikkoja on muuteltu pankkien keskuspankkivelan kysynnän mukaan, vaikka asteikot olisivatkin olleet muodollisesti jyrkkiä.

Nousukauden tyypillinen ilmiö on ollut, että pankit ovat

voineet laajentaa luottoaan nopeasti ilman velkaantumista keskuspankkiin. Tällaisessa tilanteessa, korkorakenteen ollessa jäykkä, Suomen Pankilla ei ole ollutkaan mahdollisuuksia vaikuttaa lainanannon kasvuun. Yksi keino olisi voinut olla *kassareservipolitiikassa*, jolla osa rahoitusmarkkinoiden keveydestä olisi imetty keskuspankkiin nousukauden aikana pankkien pakolliseksi maksuvalmiusreserviksi. Tätä tulkintaa tukee se, että Suomen Pankki pyrkiikin 1950-luvulla määrätietoisesti lisäämään kassavarantopoliittisia valtuuksiaan. Kuten tämän luvun jaksossa 8 kuvaamme, kassareservipolitiikka kilpistyi kuitenkin pankkien vastustukseen.

### 3.7 Suomalainen rahataloudellinen tutkimus

Suomen rahoitusmarkkinoiden erityispiirteet heijastuivat siinä omaperäisessä raha- ja makrotalusteoreettisessa tutkimustraditiossa, joka muodostui 1970-luvulla. Se yhdisti yleisiä makrotaloudellisia oppeja luotonsäännöstelytalouden ja yksinkertaisten rahoitusmarkkinoiden analyysiin. Suomessa tutkittiin erityisesti rahan kysyntää sekä luotonsäännöstelyn makrotaloudellisia implikaatioita. Tarkan (1985) mukaan rahan kysyntätutkimus oli runsasta mutta sen rahapoliittiset implikaatiot ja yhteydet talouspolitiikan ymmärtämiseen jäivät ohuiksi.

Talouspolitiikan kannalta kiinnostavampaa olikin makrotaloudellinen tutkimus, joka perustui yksinkertaisten rahoitusmarkkinoiden lähestymistapaan. Suomalaisessa tutkimuksesta tiivistyi tyypillisesti IS-LM-mallia muistuttava makromalli, jossa olennaista on se, onko talous luottojen liikkakysynnän vai liikatarjonnan tilassa. Luotonsäännöstelyn vallitessa kokonaiskysynnän ajatellaan määräytyvän luottoekspansion ja kansantulon funktiona eli hyödykemarkkinoiden tasapainoehto tulee muotoon  $Y = E(Y, L) + X - M$ , missä  $Y$

on kansantulo,  $E$  on kokonaiskysyntäfunktio,  $L$  kuvaa luottoja tai niiden kasvua ja  $X$  ja  $M$  ovat tuonti ja vienti. Luottojen liikakysynnän vallitessa pankkien keskuspankkirahan saataavuudesta tulee rahapolitiikan vaikutuskanava, joka sulkee makrotaloudellisen mallin samaan tapaan kuin keynesiläinen IS-LM-malli sulkeutuu kun viranomainen on asettanut talouden kokonaisrahamäärän haluamalleen tasolle. Pankkien optimointikäyttäytyminen keskuspankkivelan suhteen määrää siis luoton tarjonnan. Heikki Oksanen (1980) liitti tämän tarkastelutradition uusklassiseen teoreettiseen perinteeseen osoittamalla, miten luotonsäännöstelytalous voitiin teoreettisesti kuvata varjokoron avulla. Lähestymistapaa sovellettiin empiirisesti useissa Suomen Pankin BOF-malleissa (ks. Tarkka, 1983).

Pankkien käyttäytymisessä tutkijoita askarrutti se, että pankit näyttivät sietävän pitkiäkin aikoja sellaisia keskuspankkivelan määriä, jotka merkitsivät antolainauksen rajatuottoa ylittävää keskuspankkivelan rajakustannusta. Tämä arvio oli sopusoinnussa rahapoliittisesta keskustelusta tutun perinteisen käsityksen kanssa, jonka mukaan pankit itse asiassa toimivat passiivisesti ja joutuivat tyydyttämään niihin kohdistuvan luoton kysynnän. Tämänsuuntaisia arvioita esittivät ainakin Valvanne (1965) sekä Puntila (1972). Usein tyydyttiin arvioimaan epämääräisesti, että pankit olivat »sittoutuneet» tyydyttämään vakituisten asiakkaidensa lainatarpeet. Tätä näkemystä täsmensi Jaakko Lassila (1966), jonka hypoteesi oli, että pankit itse asiassa maksimoivat luottokantaansa ja markkinaosuuksiaan jonkin minimikannattavuus-edellytyksen suomissa rajoissa. Lassilan tutkimus pystyi selittämään pankkien käyttäytymistä, mutta oletus luottokannan maksimoimisesta ja normaalivoittokäyttäytymisestä jäi silti täysin vakuuttavasti perustelematta. Ainakin Creutzberg (1983) koetti myöhemmin verrata voitonmaksimointihypoteesin ja normaalivoittohypoteesin selitysvoimaa, ja hänen tuloksensa antoivat puolestaan varovaista tukea edelliselle.

Vallitseva ajattelu suhtautui vielä 1960-luvulla varsin epäluuloisesti siihen ajatukseen, että keskuspankkirahoituksen ehdot olivat vaikuttava rahapolitiikan instrumentti. 1970-lu-

vulla rahapolitiikan vaikutuskanavia alettiin tutkia empiirisesti erityisesti Suomen Pankin BOF3-mallin ympärillä. Pertti Kukkosen tutkimuksessa (1975) löytyi heikohko yhteys keskuspankkivelan kustannusten ja pankkien luottojen ja siten yritysten investointien välillä.

Helsingin Yliopistossa toimi 1970-luvulla rahataloudellinen tutkimusryhmä, jossa suhtauduttiin epäilevästi perinteiseen oppiin pankkien ja Suomen Pankin heikkoudesta luottoekspansion säätelyssä. Heikki Oksanen testasi väitöskirjassaan (Oksanen, 1977) empiirisesti rahapolitiikan oletettua vaikutuskanavaa. Oksanen konstruoi suurimman osan siitä optimaalisen keskuspankkivelan aikasarjasta, jota edellisessä jaksossa käytettiin kuvaamaan rahapolitiikan reaktioita. Oksanen estimoinnit osoittivat, että näin mitatulla ehtojen muutoksella oli vaikutusta pankkien luotontarjontakäyttämiseen. Oksanen käsitteli ensi kerran huolellisesti talletuspalauman keskuspankkivelan marginaalikustannusta nostavaa roolia. Itse luotonsäännöstelyoletusta testasi Tarkka (1980), joka pystyi identifioimaan myös sellaisia periodeja, jolloin luottojen kysyntä on rajoittanut niiden kasvua.

Juha Tarkka omaksuu lisensiaattityössään (1985) kriittisen suhtautumisen suomalaiseen traditioon ja mallintaa pankkiluottojen kysynnän ja tarjonnan huolellisesti uusklassisen lähestymistavan mukaisesti. Tarkan tutkimuksessa estimoidaan epätasapainolähestymistavan kehikossa pankkiluottomarkkinoiden ekonometrinen malli vuosien 1961–83 aineistosta. Tarkan tutkimus identifioi myös yhteyden keskuspankkivelan kustannusten ja antolainauksen välillä. Estimointitulosten mukaan keskuspankkivelan marginaalikoron korottaminen yhdellä prosenttiyksiköllä hidastaisi antolainauksen kasvua noin 0.8 prosenttiyksiköllä, ja vaikutus jakautuisi noin kahden vuoden ajalle. Tämä arvio on omiaan vahvistamaan edellisen jakson johtopäätöksiä keskuspankin rahapolitiikan suhdannepoliittisesti ongelmallisesta luonteesta: onhan rahapolitiikka tyypillisesti kiristynyt juuri nousukauden lopulla, jolloin osa vaikutuksesta on tuntunut selvästi vielä laskukauden aikana.



## 3.8 Rahapolitiikan valinnat ja talouspoliittinen keskustelu

Rahataloudellinen tutkimus on ollut Suomessa voimakasta ja rahapolitiikastakin on ollut jonkin verran keskustelua. Merkilläpantavaa oli kuitenkin se, miten vähin äänin säännöstelyjärjestelmän muotoutuminen tapahtui. Säännöstelyn mahdollistavat toimet pantiin alulle sodan aikana, ja määräykset jäivät paljolti voimaan rauhan tultua. Asenteiden hiljainen muutos oli merkittävä, varsinkin 1920- ja 1930-lukujen uusklassiseen talouspoliittiseen mielipideilmastoon suhteutettuna.

Rahapoliittisen keskustelun luonne on sikäli poikennut finanssipoliittisesta keskustelusta, että rahapolitiikka on mielletty vähemmän poliittiseksi kuin finanssipoliitiikka eikä sitä ole yhdistetty kulloisenkin poliittisesti vastuullisen hallituksen toimiin. Pikemminkin rahapolitiikka on haluttu nähdä puolueettoman viranomaisen, keskuspankin yleisviisaana teknokratiana. Rahapolitiikan muodollinen päätöksentekojärjestelmä ei sisällä mandaatti- tai vastuuajattelua samaan tapaan kuin politiikassa yleensä on tapana. Pankki- valtuusmiesten kontrolli rahapolitiikasta on varsin muodollista ja välittynttä, niin että keskuspankin oma asioiden valmistelu on vienyt eteenpäin keskeisiä toimenpiteitä. Rahapolitiikassa on ollut siinä mielessä korporatiivisia piirteitä, että toimenpiteitä on soviteltu pankkien tarpeita silmällä pitäen.

Tämän asiaintilan yksi seuraus on, että politiikan valmistelun julkisuus on ollut vähäinen ja harjoitetulle politiikalle ei aina löydy selviä virallisia perusteluja. Rahapolitiikan keskeisiä periaatteita ei myöskään ole pohdittu ja määritelty muulle julkiselle toiminnalle tyypillisen komiteatyöskentelyn piirissä. Suomen Pankin ajattelun lähteinä on tyydyttävä käyttämään johtajien satunnaisia puheita sekä Suomen Pankin vuosikirjoja, jotka on valitettavasti kirjoitettu varsin ympäröyöreeän sävyyn. Lisäaineistoa — joskin käytännössä niukkaa — ovat eduskunnan pankkivaltuusmiesten kerto-

mukset ja Suomen Pankin kuukausittaiset bulletinit. Rahapolitiikan valmistelun kannalta keskeiset pankkivaltuusmiesten kokousten pöytäkirjat eivät ole julkista aineistoa<sup>1</sup>.

## 1950-luvun keskeiset valinnat

Monet rahapolitiikan kiinnostavimmista keskusteluista ajoittuvat 1950-luvulle, joka oli muutenkin talouspoliittista etsikkoaikaa. Voi esittää varovaisen johtopäätöksen, jonka mukaan monet sittemmin havaitut rahapolitiikan ongelmat juontuivat 1950-luvulla tehdyistä poliittisista valinnoista. Rahapoliittisen keskustelun tärkeimmät teemat koskivat *rediskonttauspolitiikkaa (eli keskuspankkivelkapoliitiikkaa), yleistä korkotasoa, kassareservimääräyksiä ja suunnitelmia pankkien pakollisista sijoituksista valtion obligaatioihin*. Siksi mekin keskityimme näihin teemoihin.

*Rediskonttauspolitiikka*. Edellä on esitetty, että keskuspankkivelan ehtoihin kohdistuva politiikka, jota aiemmin kutsuttiin rediskonttauspolitiikaksi ei ehkä ole ollut kovin tehokasta nousukausien alkuvaiheissa, koska pankeilla ei ole ollut keskuspankkivelkaa ja korkorakenteeseen ei kernaasti haluttu puuttua. Toisaalta reaktiofunktion estimoinnit osoittavat, että optimaalinen keskuspankkivelka on reagoinut suhdannetilanteeseen ristiriitaisesti: pankkien rediskonttausten kasvua on haluttu hillitä, mutta luotonannon kasvu ja pankkien rediskonttaustarve on ajoittain merkinnyt myös politiikan höllentämistä. Nämä huomiot voidaan mielenkiintoisella tavalla liittää erityisesti 1950-luvun talouspoliittiseen keskusteluun ja tuolloin tehtyihin poliittisiin strategiavalintoihin.

---

1 Virallinen oikeustila 25 vuotta vanhojen pankkivaltuusmiesten pöytäkirjojen julkisuudesta on jossakin määrin epäselvä. Lähtökohtaisesti 25 vuotta täyttäneet viranomaisasiakirjat ovat julkisia, mutta Suomen Pankissa on liikesalaisuuteen vedoten oltu haluttomia luovuttamaan niitä kokonaisuudessaan tutkijoiden käyttöön. Meillä oli kuitenkin tilaisuus tutustua valikoituun osaan 1950-luvun pankkivaltuusmiesten pöytäkirjoja.

Pankkivaltuusmiesten pöytäkirjat 1950-luvulta osoittavat sen, että keskuspankin mahdollisuudet vaikuttaa *korkoihin* olivat aika ajoin rajoittuneemmat kuin mitä oli yleisesti otaksuttu. Missä määrin Suomen Pankki kykeni määräämään pankkien soveltamat korot, näytti olevan kaikille osapuolille joltisenkin epäselvää. Vuonna 1950 puhkesi pankkien ja keskuspankin välille »korkosota», avoin erimielisyys oikeasta korkotasosta. Pankit alkoivat syyskuussa 1950 korottaa korkojaan, etunenässä säästö- ja osuuspankit, jotka eivät olleet riippuvaisia rediskonttauksista. Liikepankkien, Kansallispankin ja Yhdyspankin, oli seurattava perässä, jotta niiden kilpailuasema ei heikentyisi. Eduskunnan pankkivaltuusmiesten 26.9 ja 2.11 pitämien kokousten pöytäkirjat osoittavat, että keskuspankki oli täysin eri mieltä oikeasta korkotasosta, mutta sen käytettävissä ei ollut keinoja korkomuutosten estämiseksi. Pakotteiden kohdistaminen pelkkiin liikepankkeihin tiukempien rediskonttausehtojen muodossa olisi muuttanut liikaa pankkien keskinäisiä kilpailuasetelmia. On muistettava, että vielä tässä vaiheessa pankkien keskuspankkirahoituksen diskonttokorko oli ainoa muodollinen korkosäätelyn väline. Keskuspankki joutui nöyrytymään ja nostamaan diskonttokorkoaan muiden perässä, mutta julkisuuteen annettiin kuva, jonka mukaan Suomen Pankki oli itse arvioinut korkomuutokset tarpeellisiksi.

Tämän tapahtumasarjan jälkeen pohdittiin jonkin verran korkosääntelyn mahdollistavan valtuuslain säätämistä, mutta tällaista lakia ei kuitenkaan säädetty. Antolainauskorkojen säätely perustui käytännössä siihen, että Suomen Pankki saattoi sitoa pankin oikeuden keskuspankkivelkaan korkomääräysten noudattamiseen. Sittemmin säätelyn toimivuutta lisäsi se, että myös säästöpankki- ja osuuspankkijärjestöt tulivat omien keskuspankkiensa (Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki SKOP ja Osuuspankkien Keskus-Osake-Pankki OKO) kautta riippuvaisiksi keskuspankkivelasta. Keskuspankkivelka on ollut liikepankkien yksinoikeus, ja säästö- ja osuuspankkien omat keskuspankit ovat puolestaan olleet liikepankkeja.

Myös pankkien *rediskonttauksista*, eli niiden keskus-

pankkivelasta keskusteltiin tavalla, joka ilmentää pankkien ja keskuspankin välisen suhteen strategisuutta. Suomen Pankin ja pankkivaltuusmiesten suhtautuminen rediskonttaukseen oli varsin ristiriitainen. Sekä Suomen Pankin omissa kannanotoissa että laajemmassa debatissa esiintyy jatkuvasti vaatimus »terveen finanssitasapainon» tavoitteesta, jonka mukaan talletusten ja lainanannon tasapaino on rakenteellisesti oikea tila, joka pitää huolen siitä, että taloudessa ei ole inflaatiota: niin kauan kuin luotonannon kasvu pysyy talletusten tahdissa, suhdanne ei voi ylikuumentua. Aikakauden paras taloustieteellinen tietämys tarjosi jo perusteita tällaisen ajattelutavan hylkäämiselle. Luottomarkkinoiden toimintaa ja luotonlaajennuskertoimen periaatetta oli tutkittu laajasti, ja Suomessa tätä tutkimushaaraa oli selostanut ja edistänyt Reino Rossi useissa korkeatasoisissa artikkeleissaan (Rossi 1951, 1953, 1954, 1955, 1956). Rossi (1955) osoittaa, että pelkkä pankkijärjestelmän luotonlaajennus voi jottaa inflaatioon ilman »ulkoista» rahan lähdettä.

Rossin kritisoimaa terveen finanssitasapainon näkemystä edustavat puolestaan esimerkiksi Kaaperi Kivialho, Raimo Ilaskivi ja Tuure Junnila<sup>1</sup>. Mutta sama tavoite esiintyy myös keskuspankin omissa asiakirjoissa. Niinpä johtokunnan 2.7.1951 pankeille lähettämässä kiertokirjeessä korostetaan, että rediskonttaus on vain hätävara, johon ei pidä jatkuvasti turvautua, ja että terve luotonanto perustuu talletuksiin, ei keskuspankin setelirahoitukseen<sup>2</sup>. Johtokunnan 5.6.1952 pankkivaltuusmiehille osoittamassa kirjelmässä, jossa perustellaan nousevaa korkoasteikkoa rediskonttauksille, ei asteikkoa perustella niinkään ohjausmenetelmien parantami-

---

1 Junnilan mukaan »keskuspankin luotonanto oikeastaan missä muodossa tahansa — erityisesti tietysti luotonanto valtiolle mutta myös suoraan yksityisille luottoasiakkaille tai rediskonttauksina — on rahanarvopoliittisesti tulenarempaa kuin yksityisten rahalaitosten luotonanto. Nämä jälkimmäisethän perustavat luotonantonsa ... niihin varoihin, joita ne ovat lähinnä ottolainauksen tietä, talletuksina tai sekkitilillepanoina, saaneet ... . Keskuspankki sen sijaan jakaa luotonannossaan »uutta rahaa». Ottolainauksen kontraktiiviset vaikutukset eivät siis tässä tapauksessa ole luotonannon ekspansiivisia vaikutuksia neutraloimassa ... ottolainauksen rajoissa pysyvä pankkien antolainauksen laajuus ei ole kerta kaikkiaan mikään ensisijainen inflaatiotekijä». (Junnila, 1955, s. 6, s. 17).

2 Suomen Pankin johtokunta 2.7.1951.

sella, vaan sillä, että näin pitäisi päästä rediskonttauksista kokonaan eroon<sup>1</sup>. Tämä ajattelu oli sikäli erikoista, että keskuspankissa oli toisaalta valitettu rahapolitiikan keinovalikoiman vähäisyyttä. Silti haluttiin eroon rediskonttauksista, jäykässä korkojärjestelmässä ainoasta rahapoliittisesta ohjauvälineestä. Rahapolitiikkahan perustuu väistämättä siihen, että keskuspankki ottaa taseeseensa valtion obligaatioita tai rediskonttaa pankkien vekseleitä. Koska suomalaiset talouspolitiikat myös vastustivat valtion lainanottoa ja laajamittaista kauppaa valtion obligaatioilla, he tulivat oikeastaan suosittaneeksi järjestelmää, jossa rahapolitiikalla ei ole minikäänlaisia instrumentteja.

Keskustelussa tuli usein esille, että pankkien talletusten vaihtelu saattoi olla sen verran arvaamatonta, että keskuspankkivelka kasvoi pankkien halusta riippumatta. Varsinkin 1950-luvulla monet uskoivat, että pankit joutuivat jopa vain passiivisesti tyydyttämään niihin kohdistuvan luoton kysynnän.

Keskuspankkivelasta riippuvan pankin tapauksessa on ollut epäselvää, millainen voimatasapaino pankkien ja keskuspankin välillä vallitsee. Rediskonttausmahdollisuus voidaan tulkita (vrt. Oksanen, 1977, ja Tarkka, 1985) pankin vapaiksi reserveiksi. Vapailla rahoitusmarkkinoilla toimiva pieni pankki joutuu pitämään silmällä maksuvalmiuttaan ja reservien riittävyttä. Tilanne oli muodollisesti sama Suomen perinteisillä säännöstelyillä rahoitusmarkkinoilla, mutta pankkisektorin oligopolistinen luonne teki asetelmasta toisenlaisen, kun reservejä rajoittamassa oli vastuullinen viranomaispäätös eivätkä persoonattomat markkinat. Periaatteesahan keskuspankilla ei olisi ollut tarvittaessa mitään estettä kieltäytyä lisärediskonttauksista. Ilmeisesti usein kuitenkin arvioitiin, että purevan ylärajan asettaminen pankkien keskuspankkivelalle olisi ollut liian rajua, aiheuttanut talletuskadon ja pankkiromahduksen pelkoa talouselämässä ja muuttanut liiaksi pankkien välisiä kilpailuasetelmia. Tämä tekee, paradoksaalista kylläkin, keskuspankista heikomman,

---

<sup>1</sup> Eduskunnan pankkivaltuusmiehet 17.6.1952.

varsinkin kun keskuspankilla ei ole varsinaista poliittista mandaattia: rediskonttausten jyrkkä rajoittaminen on niin ankara ase, että sitä ei uskalleta käyttää.

On mahdollista, että pankit ovat puolestaan tiedostaneet tämän asetelman ja tarvittaessa, myös keskinäisen kilpailunsa ajamina, kasvattaneet rediskonttauksia luottaen siihen että rediskonttausten ehtoja helpotetaan. Edellä raportoitiin estimointituloksia, joiden mukaan rediskonttausehdot ovat todella akkomodoineet pankkien keskuspankkiluoton tarvetta, ja samaan viittaa myös Juha Tarkka (1985). Suomen Pankkissakin tämä asetus ilmeisesti tiedostettiin. Johtaja Tuomiojan ja pankkivaltuusmies Söderhjelman korkosodan yhteydessä 26.9.1950 käymästä keskustelusta käy hyvin ilmi pankkivaltuusmiesten epätietoisuus Suomen Pankin todellisista vaikutusmahdollisuuksista:

*Tuomioja:* ... Jos pankit ovat vaikeuksissa, niin emme voi ajatella sitä, että me yhtäkkiä pysäytämme rediskonttaamisen, jolloin pankit sulkevat ovensa ja seurauksena on tavaton paniikki ja kaaos koko talouselämässä.

*Söderhjelm:* ... Eikö Suomen Pankki muuten ole määrännyt, kuinka paljon pankit saavat rediskontata?

*Tuomioja:* Kyllä, mutta jos ne eivät noudata.

*Söderhjelm:* Mutta jos ne tietävät, etteivät saa mennä pidemmälle.

*Tuomioja:* Mutta jos ne menevät vain.

*Söderhjelm:* Kyllä kai kolme pankkia voidaan pitää aisoissa.

*Tuomioja:* Me emme tosiasiaassa voi ylläpitää sitä rajaa, kun tulee eteen sellainen tilanne.

(Eduskunnan pankkivaltuusmiehet 26.9.1950). Asetelmaa mutkisti se, että Suomen Pankin kireä linja rediskonttauksissa olisi kohdistunut kulloisessakin tilanteessa eri pankkeihin varsin epätasaisesti, jolloin pankkien väliset kilpailuasetelmat olisivat voineet muuttua dramaattisestikin.



Suomen Pankin linja olikin rediskonttausasiassa häilyvä. Nousukauden alkupuolella, jolloin rahoitusmarkkinat olivat keveät, keskuspankissa ihasteltiin rediskonttausten vähäisyyttä. Pääsyy suhdanteen kuumenemisesta säilytettiin yleensä finanssipolitiikalle. Rediskonttausten lisääntyessä nousukauden loppua kohti vaadittiin yleensä jämerämpää otetta rediskonttauksiin, mutta käytännössä yleensä jouduttiin joustamaan. Suomen Pankin pääjohtaja Rainer von Fieandt harjoittaa tämän johdosta julkista itsekritiikkiä vuonna 1955 (ks. Tudeer, 1960, s. 333). Niinikään Unto Varjonen kritisoi keskuspankin löyhäkätisyyttä esittäessään eduskunnan pankkivaltuusmiehille vuonna 1953 katsauksen rediskonttausten kehityksestä:

»Ilmeistä on, että tämäntapainen kiertokulku (jossa pankit ensin antavat rediskonttaustensa kasvaa ja sitten joutuestaan maksamaan lisäkorkoa syyttävät keskuspankkia ja vaativat rediskonttausehtojen lieventämistä — JP, JV) tulee jatkumaan, jos järjestelmää muuttamalla jatkuvasti annetaan armahdus teoista, joista on ennakolta varoitettu ja joista rangaistuksen kovuus on määrätty jopa asteittain kovenevaksi ja hyvän käyttäytymisen perusteella asteittain lieventyväksi» (Eduskunnan pankkivaltuusmiehet 22.1.1953, liite 8).

Keskuspankki kyllä identifioi sen ja pankkien välisen vastakainasettelun. Mutta ajatus akkomodoivan rediskonttauspolitiikan tarpeellisuudesta löytyy myös keskuspankin omista lausunnoista. Niinpä johtokunnan kiertokirjeessä 19.2.1951 todetaan:

»Luottomarkkinoiden kiristyttyä siinä määrin, että liikepankkien on turvauduttava yhä enemmän rediskonttaukseen, Suomen Pankin johtokunta on harkinnut rediskonttauksessa sovellettavan korkokannan osittaista lieventämistä» (siteerattu Tudeerista, mt., s. 233).

*Kassavarantopolitiikka.* Nousukauden keveät rahoitusmarkkinat ovat olleet ilmaus siitä, että jäykkä korkorakenne ja yksinomaan keskuspankkivelan ehtoihin perustuva politiikka eivät tarjonneet mahdollisuuksia kovin merkittävään noususuhdanteen luottoekspansion hillintään. Yksi keino, jota Suomessa ei ole kovin paljon käytetty, on *kassavarantopolitiikka*, eli pankkien kassareservisuhdetta koskevat määräykset. Useimpien maiden pankkilainsäädäntö tarjoaa tähän mahdollisuuden, ja kassareservipolitiikalla on sekä suhdannepoliittista että pankkijärjestelmän vakavaraisuutta turvaavaa merkitystä. Yleensä rahaviranomainen edellyttää, että pankit tallettavat tietyn murto-osan saamistaan talletuksista kassareservinä keskuspankkiin. Muuttamalla edellytettyä kassareservisuhdetta keskuspankki voi säädellä myös talouden luottoekspansiota.

Kassareservipolitiikan toiminnan periaatteet tunnettiin 1950-luvulla Suomessakin, ja ehdotus kassareservimääräykset mahdollistavaksi lainsäädännöksi oli 1950-luvun puolivälin rahapoliittisen keskustelun yksi kuuma puheenaihe. Keskuspankin instrumenttien riittämättömyys tuli esille useissa Reino Rossin puheenvuoroissa (Rossi, 1954 ja 1955). Varsin yleisesti oltiin sitä mieltä, että pelkkä rediskonttausehtojen säätely ei tarjoa kyllin tehokasta rahapolitiikan instrumenttia. Lamakaudella, jolloin luoton kysyntäkin on vähäistä, ja nousukauden alkupuolella, jolloin pankkien likviditeetti on hyvä, rediskonttauksia ei yleensä ole, ja rediskonttoehtojen säätely menettää merkityksensä.

Keskustelu johtikin toimenpide-ehdotuksiin. Jo vuonna 1953 oli valtioneuvoston asettama valtionlainakomitea kiinnittänyt keskuspankin johtokunnan huomiota asiaan ja ehdottanut sellaisen valtuuslain säätämistä, jonka nojalla valtioneuvosto pankkivaltuusmiesten ehdotuksesta voisi antaa määräyksiä rahalaitosten kassojen suuruudesta. Johtokunta suhtautui ehdotukseen myönteisesti ja laati asiasta esityksen (Tudeer, 1960, s. 361–369). Osa pankkivaltuusmiehistä oli kuitenkin epäilevällä kannalla, ja rahalaitosten neuvottelukunta otti esitykseen täysin kielteisen kannan. Pankkivaltuusmiehet lähettivät niukalla enemmistöpäätöksellä val-

tioneuvostolle Suomen Pankin johtokunnan ehdotuksen mukaisen esityksen, mutta se ei koskaan päässyt eduskuntaan asti. Suomen Pankki yritti vielä vuonna 1955 lämmittää asiaa uudelleen. Tällä kertaa se arvioi, ettei perustuslainsäätämistä edellyttävää valtuuslakia hyväksyttäisi eduskunnassa ja perusti esityksensä pankkilain muuttamiselle. Tässäkin vaiheessa asia pantiin pöydälle.

Kassavarannoista säädettiin laki vasta vuonna 1965, ja siitä tuli luonteeltaan kassakaappilaki. Kassavarantomääräykset ovat sittemmin perustuneet pankkien ja keskuspankin välisiin sopimuksiin. Itse lakiin ei ole suoranaisesti vedottu operatiivisessa rahapolitiikassa, mutta sillä uhkaaminen on ehkä parantanut keskuspankin sopimusneuvotteluasemia. Laki edellyttää kassareservitalletuksista tasavallan presidentin asetusta eikä valtioneuvoston päätöstä kuten alkuperäisissä ehdotuksissa oli kaavailtu. Kassareservipolitiikalla ei Suomessa koskaan ole ollut kovin suurta merkitystä. Pankkien kassareserveihin on sitäpaitsi luettu paitsi saatavia keskuspankilta myös saatavia muilta pankeilta, mikä tulkinta on laveudessaan vähentänyt edelleen kassareservivaatimusten merkitystä<sup>1</sup>.

Kassareservipolitiikasta käyty keskustelu oli merkittävä, koska se osoitti, miten rahapolitiikan myöhempien vaikeuksien taustalla oli myös selvän »poliittisia» rajoituksia, poliittisia siinä mielessä, että suhdannesäätelyn ja vakautuspolitiikan edellyttämä puuttuminen pankkien liiketoiminnan vapauteen koettiin ideologisesti vastenmieliseksi. Tällä saattoi olla kauaskantoisia seurauksia suhdannepolitiikan vaikeuksissa. Taloustieteellisin perustein kassavarantosäädöksiä puolusti johdonmukaisesti Reino Rossi, kun taas vastustava ideologinen kanta kiteytyi Raimo Ilaskiven (1956) ja Tuure Junnilan (1956) puheenvuoroissa. Junnilan (1955, s. 16–17) mielestä laki on »mahdoton toteuttaa» ja edustaa periaatteellisesti arveluttavaa julkisen vallan sekaantumista

---

<sup>1</sup> Tähän on kiinnittänyt huomiota Tarkka (1985). Jos pankin reserveihin luetaan saamia muilta pankeilta, pankit voivat näennäisesti lisätä koko pankkisektorin reservejä kirjoittamalla toisilleen velkakirjoja.

elinkeinotoiminnan vapauteen<sup>1</sup>. Tässäkin näkyy rahamarkkinoiden säätelyn korporatiivinen piirre — järjestelyt sovittiin lopulta asianosaisten kesken ja säätelyjärjestelmän eteeneminen lainsäädäntötietä tyrehtyi alkuunsa.

Samassa yhteydessä käytiin myös keskustelua sellaisten määräysten käyttöönotosta, joilla pankit saataisiin sijoittamaan osa talletuksistaan valtion obligaatioihin. Tämä ehdotus sivusi useita talouspoliittisia kysymyksenasetteluja. Yhtäältä Suomen Pankki halusi muuttaa valtion keskuspankki-velan pankeille tarkoitetuiksi valtion obligaatioiksi ja päästä näin eroon valtion »setelirahoituksesta»<sup>2</sup>. Valtion obligatioiden avulla olisi luotu obligatiomarkkinat, jotka olisivat tuoneet valtionaloudelle uusia joustavia rahoitusmahdollisuuksia irrallaan keskuspankista. Pankkien obligatiosijoitukset nähtiin myös rahapoliittisena säätelykeinona, ottaen esimerkiksi Ranskasta ja Ruotsista, joissa tällainen järjestelmä oli käytössä. Ruotsissa obligatiomääräykset olivat saaneet rahapoliittisesti hallitsevan aseman (Antila 1987). Pankkivaltuusmiehet käsittelivät näitä ehdotuksia vuoden 1952 kokouksissaan Klaus Wariksen ja Unto Varjosen muistioiden perusteella. Tälläkin kerralla suhtauduttiin epäluuloisesti sellaisiin esityksiin, jotka rajoittaisivat pankkien toimintavapautta, ja lopputulos oli pankkien toivomuksia mukaileva. Valtionalouden keskuspankkirahoitukselle asetettiin yläraja, mutta ajatus pankkien obligatiosijoituksista lykättiin jatkovalmisteluihin ja haudattiin sen jälkeen lopullisesti (ks. Vartiainen, 1986).

Suomalainen rahapoliittinen ajattelu on siis vieroksunut voimakasta talouspoliittista interventiota. Osittain tämä on nähty kysymyksenä pankkien elinkeinotoiminnan itsenäisyyden oikeutuksesta. Suomen Pankin toimet on koettu epäoikeudenmukaisina, jos niiden on nähty heikentävän pank-

---

1 Junnila perustelee näkemyksiään myös mehuksaasti moralisoiden: kassavarantomääräyksillä »rankaiseminen» on sikäläkin väärin, että inflaatio ei johdu pankkien lainanannosta ja todellisia »syyllisiä» ovat valtionalous ja myös Suomen Pankki oman lainanantonsa kautta. Suomalaiset ovat mieltäneet ja mieltävät edelleenkin talouspolitiikan näyttämön varsin moraaliseksi taistelutantereeksi.

2 Tähän ehdotukseen liitettiin myös määräys valtion keskuspankkiluoton ylärajasta.

kien kannattavuutta. Tämä ajattelu oli selvempää poliittisen kentän oikealla laidalla. Pankkeja puolustivat talouspolitiikassa keskustelussa erityisesti kokoomuksen Tuure Junnila ja Raimo Ilaskivi sekä sosiaalidemokraatti Kaaperi Kivialho<sup>1</sup>. Mutta rahoitusmarkkinoiden vaihteluja passiivisesti myötäilevä, akkomodoiva politiikka heijasti Rossin (1954) kritiikin mukaan myös vanhaa kultakanta-ajan *laissez faire* -liberalismia. Rossi kirjoittaa:

»Pankin ohjesääntö ja muut sen toimintaa rajoittavat määräykset kantavat vielä jatkuvasti tiettyä kultakanta-ajan automaattisen liberalismien leimaa. Sen mukaan keskuspankin ei oikeastaan pidä puuttua rahamarkkinoiden »luonnolliseen» mekanismiin, vaan antaa asioiden kulkea omaa kulkuaan ja korkeintaan korkopoliittisilla merkinannoilla vahvistaa tämän luonnollisen kehityksen reaktioita. Näin ollen on esim. vientisuhdanteiden muutoksista aiheutuvien likviditeettiseuraamusten annettava vapaasti vaikuttaa pyrkimättä mihinkään suhdanteita tasoitaviin likviditeettipoliittisiin toimenpiteisiin».

Tähän keskusteluun liittyi usein myös argumentti pankkien passiivisuudesta, ajautumisesta väkisin korkeisiin rediskonttauksiin. Ainakin Ilaskivi (1957) ja Tudeer (1960), näyttävät arvioineen, että rahalaitosten luotonanto ja sitä kautta rediskonttaukset määräytyvät kysynnän kautta. Tätä kritisoi Valvanne (1957). Klaus Waris (1953) ja Reino Rossi (1951) kykenevät esittämään sofistikoituneita perusteluja pankkien ajautumiselle rediskonttauksiin, analysoimalla pankkien keskinäistä kilpailutilannetta. Jos pankkien taistelu markkinaosuuksista on kovaa ja pankit arvioivat, että koko pankkisektorin rediskonttausten kasvaessa myös rediskonttausten ehdot höllentyvät, yksittäisen pankin on kannattavaa laajentaa luotonantoaan hetkellisen kannattavuuden kusan-

---

<sup>1</sup> Ilaskivi (1957) pitää rediskonttausvelan sakkokorkoja pankkeja kohtaan kohtuuttomina, ja Junnilan (1951, 1955) mielestä tiukat rediskonttausehdot ovat niinkään »liian pitkälle meneviä», kun keskuspankki vaatii pankeilta itsehillintää samaan aikaan kun se on itse luottanut valtiota.

nuksellakin.

Toinen erityisesti Reino Rossin esille tuoma näkökohta on kasvun ja vakauden mahdollinen ristiriita. Rossi (1956) perustelee parhaiten sitä, että pienen maan vientiteollisuuden on voitava »takoja kun rauta on kuumaa» eli noususuhdanteesta on saatava irti kaikki mahdollinen. Rossi identifioi mahdollisen ristiriidan luotonannon suhdannepoliittisen hillitsemisen ja hyvän vientimenestyksen välillä:

»Jotta tämä suhdannepoliittinen päämäärä saavutettaisiin ... pitäisi ... tasoittaa ja hillitä varsinaisten tuotannollisen kiinteiden investointien laajuutta korkeasuhdanteen aikana ja siirtää sitä tapahtuvaksi sellaisina ajankohtina, jolloin ennen kaikkea työvoiman liiakysynnän vaara on pienempi. Niin teoreettisesti hyväksyttävä kuin tämä perusajatus onkin, sen käytännöllinen toteuttaminen on monestakin syystä vaikeaa ... . Ilmeisestikään ei koko kansantalouden ja viennin kilpailukyvyyn kannalta olisi edullista liian jyrkästi rajoittaa vahvistuneen ulkomaisen kysynnän tyydyttämismahdollisuuksia. Etujemme mukaista on pyrkiä käyttämään lisääntyneitä vientimahdollisuuksia hyväksemme ja myydä nousu- ja korkeasuhdanteen aikana mahdollisimman paljon ... . Se ristiriita, mikä meillä viime aikoina on vallinnut suhdannevarausajatusta ajaneiden piirien ja toisaalta teollisuuden välillä selittyikin nähdäkseni pääosaltaan juuri mainitsemani näkökohdan valossa.» (Rossi, 1956, s. 96).

Rossin ajatuksenjuoksu erottuu kirkkaampana kuin muu keskustelu. Silti ylläolevaakin argumenttia voi kritisoida: eikö kotimaisen kysynnän rajoittaminen nousukauden aikana juuri loisi tilaa viennille, ja eikä sen ylläpito olisi järkevää taantumassa, jolloin joka tapauksessa voimavaroja on käyttämättä?



## 1960-luku ja 1970-luku

1960-luvulla rahapoliittinen keskustelu vaimenee ja luoton-säännöstelyjärjestelmän ja rahapolitiikan toimintamuodot ja pelisäännöt vakiintuvat. Talouspoliittinen keskustelu suuntautuu yleisesti enemmän pitkän aikavälin kasvu- ja rakennetekijöihin. Heikki Valvanteen artikkeli »Suomen Pankin rahapolitiikan puitteista» (1965) keskittyy kokonaan pitkän aikavälin ongelmiin. Samat korostukset ovat esillä muissa puheenvuoroissa<sup>1</sup>. Suhdannekysymysten joutuminen takalalle lienee heijastanut myös sitä, että taloudellinen kehitys oli suotuisaa ja suhdannevaihtelut suhteellisesti vähäisempiä kuin 1950-luvulla. 1960-luvun keskustelusta puuttuivat myös ne voimakkaat ristiriidat ja instituutioita koskevat väitetyt, jotka leimasivat 1950-luvun keskusteluja. Rediskonttauspolitiikka nousevien korkoasteikkojen muodossa oli vakiintunut, ja sen teho oli kasvanut kun myös säästö- ja osuuspankit olivat omien keskuspankkiensa kautta tulleet riippuvaisiksi keskuspankkivelasta. Silti Suomen Pankissa ei ilmeisesti oltu täysin tyytyväisiä säätelymahdollisuuksiin, sillä vuosina 1965–67 turvauduttiin suoriin antolainausmääräyksiin.

Suhdannekysymyksen ollessa esillä kyettiin yleensä toteamaan rahapolitiikan keinojen riittämättömyys ja rahoitusmarkkinoiden tyypillinen epävakaus. Yleensä kuitenkin tyydyttiin vetoamaan pankkien omaan vastuuntuntoon<sup>2</sup>.

*Ulkoinen tasapaino* saa aiempaan verrattuna kuitenkin suuren painon rahapoliittisessa keskustelussa. Tämä tulee ilmi erityisesti Suomen Pankin omissa vuosikirjoissa. Vuosien 1963, 1965 ja 1966 vuosikirjoissa keskuspankki sitoutuu nimenomaan valuuttavarantotavoitteeseen: rahapolitiikan on kiristytävä kun valuuttavaranto vähenee ja sitä on varaa löysätä varannon vahvistuessa. Selvä valuuttavarantotavoite esitetään myös Suomen Pankin edellisen pääjohtajan Rolf Kullbergin suuntaa-antavassa kirjoituksessa »Betalningsba-

<sup>1</sup> Ks. esim. Karjalainen (1965), Koivisto (1967) ja Linnamo (1969).

<sup>2</sup> Ks. esim. Meinander (1960) ja Stjernschantz (1962).

lans och penningpolitik» vuodelta 1964 (Kullberg, 1964), jossa valuuttavarannon kartuttaminen asetetaan rahapolitiikan ainoaksi päämääräksi<sup>1</sup>.

Vuosikirjoista löytyvät myös tutut akkomodaatioäänien painot. Vuonna 1962 vaaditaan erityisen kireää rahapolitiikkaa matalasuhdanteessa, ja tyypillisesti nousukauden aikana vuosikirjoissa todetaan rahapolitiikan tehtäväksi nousukauden rahoittaminen.

1970-luvulla rahapolitiikasta virisi laaja keskustelu, kun tutkijapiirit arvostelivat harjoitettua politiikkaa. Kuten tämän luvun aiemmat tarkastelut osoittivat, rahapolitiikka myötäili 1970-luvulla suhdanteita. 1970-luvun alun nopean nousukauden aikana rahamarkkinat olivat keveät, eikä keskuspankki pyrkinytkään estämään nopeaa luottoekspansiota. Kuten kuvioista III.3.1 ja III.3.2 käy ilmi, pankkien asemaa kiristettiin vasta vuosikymmenen puolivälissä kun selvä suhdannekäännös pahempaan oli tapahtunut. Poliitiikan pääasiallisena perusteena oli talouden heikkenevä ulkoinen tasapaino. Toimenpiteitä on tästä näkökulmasta puolustanut eritoten Mauno Koivisto (1978). Suomen Pankin vuosikirjojen perusteella ulkoisen tasapainon ongelmat näyttävätkin olleen rahapolitiikan miltei yksinomainen päämäärä. Vuosikymmen alun suhdannenousussa ei nousun hillitsemistä edes identifioida minkäänlaiseksi tärkeäksi tavoitteeksi, vaan perinteiseen tapaan toivotaan, että tarpeelliset investoinnit pystytään rahoittamaan. Mauno Koivisto totesi 20.11.1972 pitämässään puheessa:

»Käynnistymässä olevan suhdannenousun keskeiset ongelmat ovat sellaisia, että niitä ei yksin rahapolitiikan toi-

---

1 Tässä artikkelissa valuuttavarantotavoitteen ylikorostaminen johtaa miltei huvittaviin johtopäätöksiin: Kullberg vaatii rahapolitiikan kiristämistä sekä vaihtotaseen vahvistuessa että sen heikentyessä. Vaihtotaseen ollessa alijäämäinen ja valuuttavarannon pienentyessä on Kullbergin mielestä rahapolitiikkaa kiristettävä ja näin vahvistettava talouden omaa, valuuttavarannon kautta rahan tarjontaa vähentävää sopeutusprosessia. Kun vaihtotase on ylijäämäinen, tulvii markkinoille uutta rahaa, jolloin rahoitusmarkkinat kevenevät. Tätä on Kullbergin mielestä kuitenkin vastustettava (!) kireällä rahapolitiikalla. Kullberg näkee siis rahapolitiikan instrumenttina, joka voi reagoida *vain yhteen suuntaan!*

menpitein voida tyydyttävästi ratkaista. Voidaan kenties sanoa jopa niin, että sitä parempi, mitä vähemmän seuraavaan suhdannenousuun joudutaan rahapolitiikalla puuttumaan.» (Koivisto, 1978, s. 142).

Vuosikymmenen puolivälissä, jolloin taantuma on alkanut ja vaihtotase on edelleen heikko, keskuspankin tavoitteena on vaihtotaseeseen vahvistaminen kotimaista kysyntää supistamalla. Valuuttavaranto on tärkein ja ainoa tavoitemuuttuja jokaisessa vuosikirjassa. Vasta vuonna 1978 kun vaihtotase muuttuu ylijäämäiseksi katsoo Suomen Pankki voivansa höllentää rahoitusmarkkinoita.

Kuten edellä finanssipolitiikan käsittelyn yhteydessä on jo mainittu, ankara deflaatiopolitiikka synnytti kuitenkin Suomessa ehkä ensi kerran voimakkaan vastakkainasettelun ekonomistikunnan edustajien ja päätöksentekijöiden välille. Kritiikkiä esittivät Jouko Paunio (1977a, 1977b, 1980), Jukka Pekkarinen (1976, 1978), Heikki Oksanen (1974), Jukka Pekkarinen ja Antti Suvanto (1979) ja Jukka Pekkarinen ja Sixten Korkman (1977). Kaikissa näissä puheenvuoroissa arvosteltiin harjoitetun politiikan nurinkuruisuutta suhdanteiden kannalta. Vaihtotaserajoitukseen oli reagoitu liian jyrkästi, jolloin tuloksena oli huomattavia menetyksiä tuotannon ja hyvinvoinnin kannalta. Pekkarinen ja Suvanto (mt.) arvostelivat käsitystä, jonka mukaan 1970-luvun lama olisi vain ulkoisten tekijöiden seurausta: kotimainen raha- ja finanssipolitiikka reagoi niin selvästi suhdanteita kärjistävästi, että ulkomailta tullut taantumashokki muutettiin kotimaisin toimin varsinaiseksi lamaksi.

1970-luvulla alkoi luotonsäännöstelyjärjestelmän hiljainen mureneminen, jota kuvaamme tarkemmin jaksossa VI. Järjestelmä oli 1970-luvulla kovan paineen alla, koska inflaatio kiihtyi vuosikymmenen puolivälissä ja reaalikorot olivat aika ajoin negatiiviset. Siksi Juha Tarkka (1988) on aprikoinut, miksi järjestelmä niinkin hyvin kesti 1970-luvun paineet. Ainakin se oli lujasti juurtunut taloudenpitäjien ja päätöksentekijöiden ajattelutapoihin. Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä 26.2.1979 pitämässään esitelmässä »Suoma-

laisen pankkikilpailun piirteitä» Matti Ali-Melkkilä kirjoittaa

»Tärkein kilpailunrajoitus on ottolainauskorkojen määrääminen keskinäisellä sopimuksella. ... Käsitykseni mukaan tämän kaltainen ottolainauskorkojen säätely on meidän oloissamme ollut välttämätöntä. Meillä ei ole vallinnut sellaista rahamarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan tasapainotilannetta, jossa vaikeus sijoittaa varoja tuottavasti ja turvallisesti sekä tähän liittyvä kannattavuusriski automaattisesti jarruttavat pankkien halukkuutta maksaa muita korkeampia korkoja. Tällaisessa tilanteessa yksittäisellä pankilla säilyy intressi korottaa ottolainauskorkoja paljon yli sen, mikä on mahdollista koko pankkijärjestelmää ajatellen. Tilanne on hoidettavissa järjestyneesti vain pankkijärjestelmän sisäisellä sopimuksella tai viranomaisten puuttumisella asiaan. Kolmas mahdollisuus on sekasorron ja konkurssiriskien tie, mitä kilpailuystävällisinkään yhteiskunta tuskin voisi sallia.» (Ali-Melkkilä, 1979, s. 128–129).

Ajankohtaan nähden tämä sitoutuminen säännöstelyjärjestelmään oli vielä varsin voimakas, eihän enää kestänyt kovinkaan kauan ennen kuin ilmapiiri muuttui Suomessakin niin paljon, että markkinaehtoisten ratkaisujen tie alettiin nähdä periaatteellisesti ainoaksi oikeaksi kehityssuunnaksi. Tätä vaihetta selostamme tarkemmin jaksossa VI.

### 3.9 Lopputoteamuksia

Kuten jaksossa VI kuvaamme, Suomen luottomarkkinoiden säännöstelyjärjestelmä mureni 1980-luvun kuluessa. »Kahlitun rahan aika» — kuten Juha Tarkka (1988) on sitä nimittänyt — liittyi nähdäksemme Suomen kansantalouden ratkaisevaan kasvuun ja modernisoitumisen kauteen. Se voidaan nähdä ei-markkinaehtoisena keinona suunnata niukat sääs-

tövarat tuotannollisiin investointeihin. Järjestelmä ei syntynyt yhden ja johdonmukaisen suunnitelman tuloksena, vaan erilaisten historiallisten vaiheiden ja yhteiskunnallisten paineiden yhteisvaikutuksesta, siten, että useampikin näkökulma saattaisi »selittää» säännöstelyjärjestelmän alkuperän.

Pelkästään *opillisesta*, kansantaloustieteen sisäisestä tarkastelukulmasta käsin tämän vaiheen voi nähdä Juha Tarkan (1988) tavoin osana »keynesiläistä» säätely-interventionismia. Tämän näkemyksen mukaan keynesiläisyyteen kuulunut täystyöllisyystavoite edellytti niin alhaista korkoa, että säästäminen ei riittänyt rahoittamaan investointeja. Tämä tulkinta ei ehkä kokonaan mene ohi maalin, mutta se on suomalaisen talouspolitiikan tavoitteenasettelujen valossa ongelmallinen, koska suomalainen säännöstelyjärjestelmä ei ollut syntynyt ratkaisuna täystyöllisyyspolitiikan tavoitteenasetteluun ja keynesiläisyydelle tyypillinen suhdannepolitiikan korostus puuttui siitä kokonaan. Kun säännöstely aloitettiin 1930- ja 1940-luvulla, ei tavoitteena ollut talouden vakauttamisen välineistön kehittäminen. Korkotavoitteet, silloin kun niitä lausuttiin julki, olivat miltei yksinomaan rakenteellisia: korko haluttiin saada pysyvästi alemmas, jotta yritysten rahoituskustannukset säilyisivät kohtuullisina. Säännöstelyn tulkitseminen keynesiläiseksi on ongelmallista myös säännöstelyinstituutioiden yhteiskunnallisen pohjan valossa.

*Taloudellisen kehityksen näkökulmasta* kasvukorporatistisen säännöstelyjärjestelmän voi tulkita kasautumista ja rakennemuutosta edistäväksi valinnaksi. Se kanavoit niukat säästövarat tuotannollisiin investointeihin ja rajoitti kuluttajien velkaantumismahdollisuuksia. Yhdessä valtiontalouden ylijäämäisyyden ja reaalikorkoa laskeneen devalvaatiosyklin kanssa se on saattanut edistää investointeja. Kuvaamme näitä mekanismeja tarkemmin seuraavissa luvuissa. Tällainen tulkinta sisältää myös osatotuuden, mutta on funktionalistisuudessaan ongelmallinen. Suomalaisten rahoitusmarkkinoiden säännöstelyjärjestelmä ei syntynyt kenenkään talouskasvun arkkitehdin pöydällä, vaan oli erilaisten yhteiskunnallisten paineiden tuottama lopputulos.

Kolmanneksi säätelyjärjestelmän voi nähdä *oligopolistisen pankkijärjestelmän* kartellina, jolla pankkien korkokilpailu lopetettiin ja pankkien valta rahoituksen välittämisessä ja talouselämän päätöksenteossa vahvistettiin. Edellä esitetty pankinjohtaja Ali-Melkkilän lainaus edustaa tyypillistä ajattelutapaa, joka politiikan päättäjien ja tutkijoiden piirissä hiljaisesti hyväksyttiin. Julkiset viranomaiset näyttivät myös hiljaisesti hyväksyvän tämän voimakkaan korporatiivisen piirteen eräällä talouden ohjauksen ydinalueella. Kuten olemme aiemmissa jaksoissa esittäneet, tämä rahoitusmarkkinoiden ja rahapolitiikan korporatiivinen luonne on yhteydessä rahoitusmarkkinoiden suhdannesäätelyssä kohdattuihin vaikeuksiin. Pankit olivat niin suuria ja niiden välinen kilpailutilanne niin latautunut, että keskuspankin voima ja rohkeus ei riittänyt kovin ankaraan operointiin diskonttoikunalla.

Tämä tulkinta tukee esittämäämme ajatusta suomalaisen interventiopolitiikan korporatiivisista piirteistä. Ainakin kassavarantopolitiikan tapauksessa kytkentä korporatistisesta edunvalvonnasta suhdannepolitiikan epäonnistumiseen näyttää varsin suoralta: pankit onnistuivat poliittisesti torjumaan tehokkaan kassavarantopolitiikan mahdollistavan lainsäädännön, ja näin syntyneessä asetelmassa keskuspankin keinot suhdannevaihteluiden hillitsemiseen olivat ilmeisen puutteelliset.

Kuten keskustelua dokumentoivassa jaksossa kävi ilmi, pankkien keskuspankkivelka nähtiin tyypillisesti jonkinlaisena rakennevirheenä, osoituksena suomalaisten rahoitusmarkkinoiden pysyvistä epätasapainosta. Mutta keskuspankkivelkajärjestelmän voi myös nähdä osoituksena pankkien voimasta, niiden työntymisestä puolijulkiseen asemaan. Kuten edellä korostettiin ja kuten Tarkka (1985) on myös esittänyt, optimaalinen keskuspankkivelka eli keskuspankkirahan tarjonta näyttää ajoittain joustaneen sen mukaan, miten pankit ovat velkaa tarvinneet. Tämä on antanut pankeille mahdollisuuden implisiittisesti ohjata rahapolitiikkaa. Markkinatalousmaissahan keskuspankin tase on koostunut pääasiallisesti valtion obligaatioista ja ulkomaisis-



ta valuutoista, jolloin inflaatioveron saajana on ollut valtio. Pankkien keskuspankkivelka on kuitenkin näytellyt huomattavaa osaa Suomen Pankin taseesta. Talouden likviditeetin perimmäiset lähteet ovat olleet keskuspankkivelka ja valuuttavaranto, ja kummankin osuus koko talouden likviditeetti-perustasta on tyypillisesti ollut noin puolet. Jos keskuspankki on hyväksynyt taseeseensa pankkien omistamia yksityisen sektorin vekseleitä ja sopeuttanut näin syntyvän rediskonttausvelan ehtoja sen määrän mukaan, *on pankeille tosiasiallisesti tehty mahdolliseksi painaa rahaa ja näin kerätä myös inflaatioveroa yksityisen sektorin hyväksi.*

Tällainen puolipoliittinen kasautumismekanismi on meidän näkökulmastamme mielenkiintoinen. Pankithan voivat kasvattaa talouden kokonaiskysyntää lisäämällä luotonantoon, ja jos tuloksena on inflaatio, laskee samalla rediskonttausvelan reaalin korkokustannus. Rahan hallussapidosta aiheutunut inflaatioverohyöty on päätynyt jonnekin, ja olennaista on, että se pidettiin poissa valtion tulo- ja menotaloudesta. Sen jäljittäminen on vaikeaa. Osa siitä on jäänyt keskuspankkiin ja käytetty Suomen Pankin oman luotonannon muodossa yritystoiminnan edistämiseen, osa taas on koitunut pankkien hyväksi, jos nämä ovat voineet lainata rahaa keskuspankista alhaisella korolla ja laajentaa sillä edelleen antolainaustaan. On myös huomattava, että nopea luotonlaajennus on ruokkinut inflaatiota ja sitä kautta laskenut reaalipalkkoja<sup>1</sup>.

Pankkien *keskinäinen markkinaosuuskilpailu* saattaa myös olla selitys sille tutkijoiden hämmästelemälle ilmiölle, että pankit sopeuttivat nousukaudella luotonantoon nopeasti ylöspäin silläkin uhalla että nousun lopussa keskuspankkivelka ja sen kustannukset yleensä kasvoivat nopeasti. Luotonlaajennus korkeallakin keskuspankkivelan marginaalikustannuksella saattoi olla pitemmällä aikavälillä kannattavaa, jos sen avulla oli mahdollista ryöstää asiakkaita muilta pankeilta. Asiakassuhteeseen perustuva kytkentä anto- ja otolainauksen välillä on selvä osoitus tämän mekanismin toi-

---

1 Jokseenkin tällaisen kasautumismekanismiin esittää Marglin (1984).

minnasta suomalaisilla luottomarkkinoilla.

Nopeaan luotonlaajennukseen on saattanut liittyä myös toinen, keskuspankin suuntaan manipulatiivinen mekanismi. Keskuspankki määrittä kunkin pankin peruskorkoiset keskuspankkivelan kiintiöt kulloinkin vuodeksi pariksi eteenpäin, käyttäen osviittana pankkien omaa pääomaa mutta mahdollisesti myös taseen suuruutta ja markkinaosuutta. Markkinaosuuden kasvattaminen on ollut mahdollista antolainausta laajentamalla, koska on voitu toivoa että luottoasias ajan mittaan myös tuo pankkiin talletuksia. Jos markkinaosuus puolestaan on määrännyt keskuspankkivelan kiintiötä, tämä mekanismi on ollut yksi ylimääräinen kiihoke nopealle luottoekspansiolle hetkellisen kannattavuuden kustannuksellakin. Tämä kiintiön manipuloinnin mahdollisuus on Suomen Pankin suullisissa keskusteluissa todettu ja siihen tuntuvat viittaavan ainakin myös Waris (1953) ja Rossi (1951).

## **LIITE: Yksinkertaisten rahoitusmarkkinoiden malli**

Esitämme vielä yksinkertaisen makrotaloudellisen mallin, jossa edellä kuvattu rahapolitiikan reaktio ja rahoitusmarkkinoiden suhdanne saa luontevan tulkinnan. Malli perustuu artikkeliin Vartiainen — Vredin (1991), jossa esitetään myös tarkempia perusteluja valituille oletuksille. Vastaavia ajatuksia on esittänyt mm. Oksanen (1980).

Mallissa on kolme sektoria: pankit, keskuspankki ja yksityinen sektori. Yksityinen sektori voi pitää hallussaan käteisrahaa (NP) ja talletuksia (D). Pankit myöntävät lainoja (L), jotka ne rahoittavat talletuksilla (D) ja keskuspankkivelalla (H). Niiden on myös pidettävä keskuspankissa kassareservitalletuksia (NB). Keskuspankin varallisuuserät ovat ulkomaisten valuuttojen varanto (F) ja pankkien keskuspankkivelka (H). Sektoreiden tase-erät ovat siten

$$(1) NP + D = W + L$$

(yleisö)

$$(2) L + NB = H + D$$

(pankit)

$$(3) F + H = NP + NB$$

(keskuspankki),

jossa merkitsemme W:llä yleisön muuta nettovarallisuutta. Talletuskorko  $r_d$ , lainakorko  $r_l$  sekä kassareservitalletusten korko  $r_b$  on määrätty hallinnollisesti. Keskuspankki ohjaa pankkien keskuspankkivelkaa ja sitä kautta antolainausta muuttamalla keskuspankkivelan ehtoja. Keskuspankkivelan korko muuttuu velan mukana lineaarisen säännön mukaisesti:

$$(4) R(H) = h_0 + h_1 H,$$

jossa  $h_0$  ja  $h_1$  ovat positiivisia vakioita. Yleisöllä ei ole varsinaista aktiivista roolia. Annetulla korkorakenteella taloudenpitäjät haluaisivat lisää lainaa, mutta joutuvat tyytymään siihen, minkä pankit myöntävät. On mahdollista ratkaista *pankkisektorin optimaalinen keskuspankkivelka*  $H^*$  käyttämällä oletusta (4) ja olettamalla edelleen, että pankkien lainanannon sopeuttamiseen liittyy kvadraattisia kustannuksia ja että pankit saavat osan myöntämistään lainoista takaisin talletuspalauman kautta. Maksimoimalla pankkien voittovirran<sup>1</sup> integraalia yli ajan päädytään sääntöön

$$(5) (d/dt)L = a(L - L^*),$$

jossa  $a$  on negatiivinen vakio ja  $L^*$  on optimaalinen luottokanta. Luottokannan sopeuttamisvauhti riippuu siis siitä, miten kaukana luottokanta on sellaiselta optimaaliselta tasolta,

---

<sup>1</sup> Oletetaan, että pankkien luotonannon sopeuttamiseen liittyy kvadraattisia kustannuksia. Tällöin pankkien hetkellinen voittovirta on

$$V = r_l L - r_d D - R(H)H + r_b NB - C[(d/dt)L],$$

jossa  $C$  on kvadraattinen kustannusfunktio eli  $C[(d/dt)L] = \text{vakio} \cdot [(d/dt)L]^2$ . Maksimoimalla yo. lausekkeen diskontattua integraalia yli ajan ja käyttämällä talletuspalaumaoletusta  $(d/dt)D = \text{vakio} \cdot (d/dt)L$  ja pankin tasetta saadaan dynaamisen optimoinnin Euler-Lagrange -yhtälöstä lauseke (5).

ka maksimoisi pankkien hetkellisen voittovirran. Koska optimaaliseen luottokantaan  $L^*$  liittyy optimaalinen keskuspankkivelka  $H^*$ , on helppo näyttää, että poikkeama  $L - L^*$  vastaa poikkeamaa  $H - H^*$ . Keskuspankki voi asettaa optimaalisen keskuspankkivelan  $H^*$  haluamalleen tasolle muuntelemalla diskonttovelkaparametreja  $h_0$  ja  $h_1$ . Oletetaan vielä edelleen, että käteisrahan kysyntä on vakio-osuus kansantulosta:

$$(6) NP = nY,$$

ja että yleisön kysyntä  $E$  riippuu kansantulosta  $Y$  ja luottoekspansioista  $(d/dt)L$ . Tällöin hyödykemarkkinoiden kysyntä  $YD$  on

$$(7) YD = E[Y, (d/dt)L] + X - mY,$$

jossa  $X$  on vienti ja  $mY$  tuonti. Oletetaan, että kansantulo (tarjonta) sopeutuu lineaarisen säännön mukaisesti:

$$(8) (d/dt)Y = y(YD - Y),$$

jossa  $y$  on positiivinen vakio<sup>1</sup>. Yhtälöt (1)–(8) muodostavat suljetun mallin, jonka dynamiikka määräytyy liikeyhtälöiden (5) ja (8) perusteella. Dynaaminen systeemi voidaan supistaa muuttujiin  $H$  ja  $Y$ :

$$(9) (d/dt)H = f(Y, H; H^*, X)$$

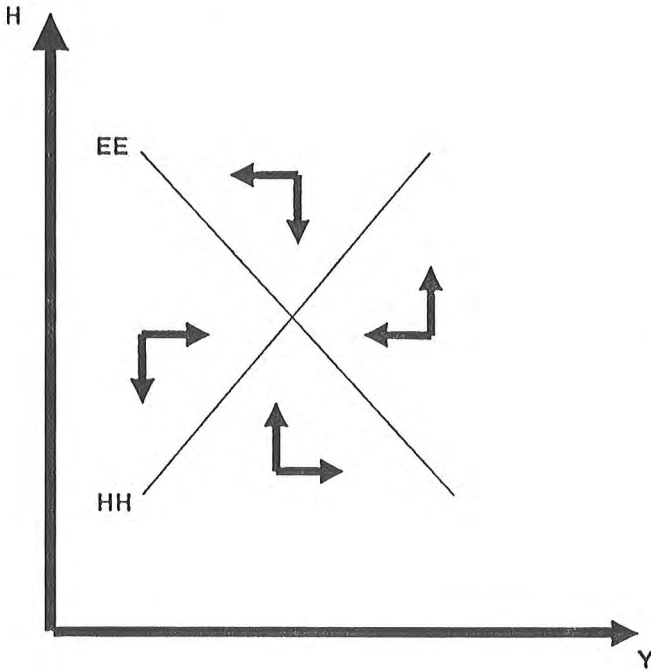
$$(10) (d/dt)Y = g(Y, H; H^*, X),$$

eli endogeenisten muuttujien  $H$  ja  $Y$  muutosvauhdit riippuvat niiden tasoista ja eksogeenisistä muuttujista  $X$  (vienti) ja  $H^*$  (rahopolitiikkamuuttuja). Luontevin oletuksin voidaan systeemin tilat havainnollistaa kuvion III.3.4 tapaan. Laskeva käyrä  $EE$  kuvaa niitä keskuspankkivelan ja kansantulon

---

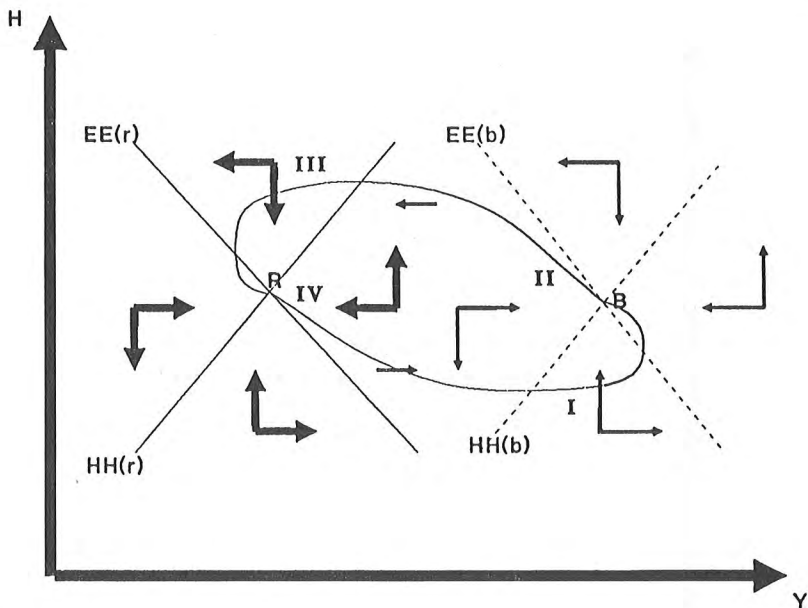
<sup>1</sup> Yhtälöä (8) voi perustella esimerkiksi olettamalla, että yritykset reagoivat kysyntämuutoksiin aluksi varastojaan sopeuttamalla.

KUVIO III.3.4. Luotonsäännöstelytalouden dynamiikka kansantulo-keskuspankkivelka -koordinaatistossa



kombinaatioita, joissa kansantulo ei muutu (yhtälö 10) ja nouseva käyrä HH kuvaa vastaavasti pisteitä, joissa keskuspankkivelka  $H$  on lepotilassa (yhtälö 9). Dynamiikka stationaaristen pisteiden ulkopuolella riippuu funktioiden  $f$  ja  $g$  derivaatoista ja on kuvioon piirrettyjen nuolten mukainen. Jos eksogeeniset muuttujat  $X$  ja  $H^*$  muuttuvat, siirtyvät myös stationaarisuuskäyrät. Viennin  $X$  kasvu siirtää molempia käyriä oikealle, jolloin kansantulo kasvaa ja keskuspankkivelka voi laskea tai nousta. Muuttamalla optimaalista keskuspankkivelkaa  $H^*$  voi keskuspankki hetkellisesti nostaa tai laskea kansantuloa, mutta voidaan osoittaa, että  $H^*$ :n taso ei vaikuta systeemin tasapainoon (tämä johtuu siitä, että kysyntäfunktiossa on argumenttina luottoekspansio eikä luot-

KUVIO III.3.5. Luotonsäännöstelytalouden dynamiikka viennin korkean tason ja alhaisen tason vaihdellessa

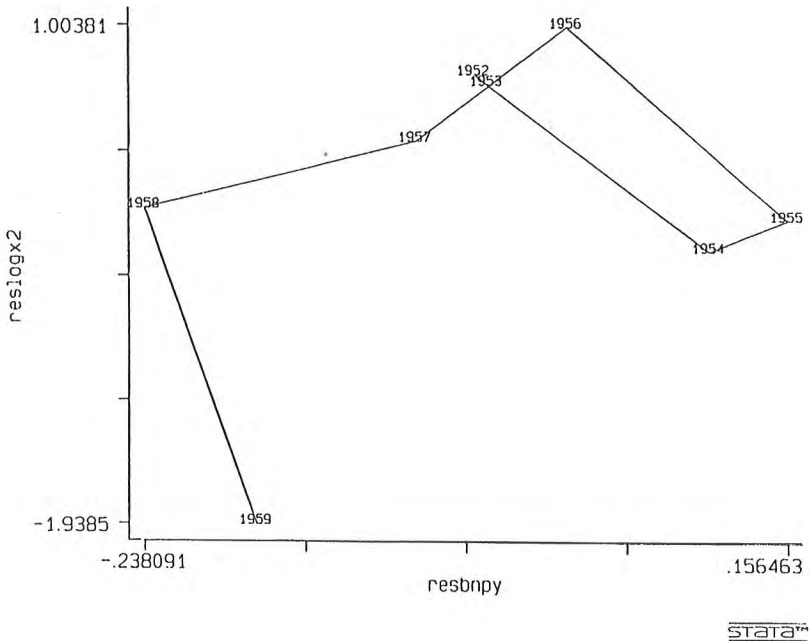


tokanta. Toistakin valintaa voi perustella, mutta käsilläoleva malli näyttää tulkitsevan rahoitusmarkkinoiden tapahtumia paremmin).

Malli mahdollistaa suomalaisen suhdannekuvan tulkinan. Nousukaudella vienti  $X$  on ollut korkealla, ja laskukaudella matalalla. Näihin tiloihin liittyvät tasapainokäyrät on piirretty kuvioon III.3.5. Matalasuhdanteessa vienti on alhaisella tasolla. Tätä vastaa talouden yhtenäisillä viivoilla piirretty tasapainokäyräpari, jonka leikkauspiste on  $R$ , ja talouden dynaaminen sopeutuminen kohti taantumatasapainoa vastaa paksuja nuolia. Jos vienti siirtyy korkeammalle tasolle, talouden tasapainokäyrät siirtyvät oikealle. Kuviossa uudet tasapainokäyrät on piirretty katkoviivoin ja vastaavat dynaamiset sopeutumisnuolet ohuella viivalla. Kuvitellaan nyt, että vienti vaihtelee »alhaisen» ja »korkean» tason välil-



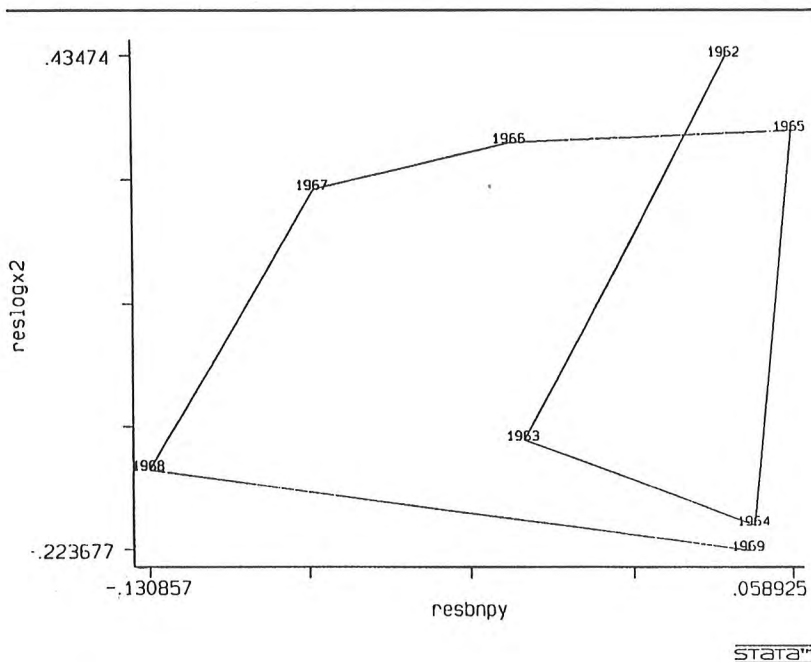
KUVIO III.3.6. (a) Kansantulon (vaaka-akseli) ja pankkien keskuspankkivelan (pystyakseli) poikkeamat omista trendeistään vuosina 1952–59.



Lähde: Vartiainen–Vredin (1991)

lä ja että talous ehtii kummassakin tilanteessa sopeutua uuteen tasapainoon. Tällöin talous kiertää vastapäivään kuvioon piirrettyä »kiertorataa» seuraavaan tapaan. Oletetaan aluksi, että vienti on alhaalla ja talous on pisteessä R, taantumman loppuvaiheessa, jota on kuviossa merkitty myös numerolla IV. Olettakaamme, että vienti nyt heilahtaa ylöspäin, jolloin talouden tasapainokäyrät siirtyvät katkoviivojen mukaisiksi ja talouden uusi tasapainopiste on B. Talous alkaa kasvaa kohti pistettä B ohuiden dynamiikkanuolten mukaisesti. Nousun alkuvaiheessa, vaiheessa I kansantulo on jo kohonnut ja keskuspankkivelka on alhaalla — kuten aina suomalaisessa noususuhdanteessa. Jossain vaiheessa talous

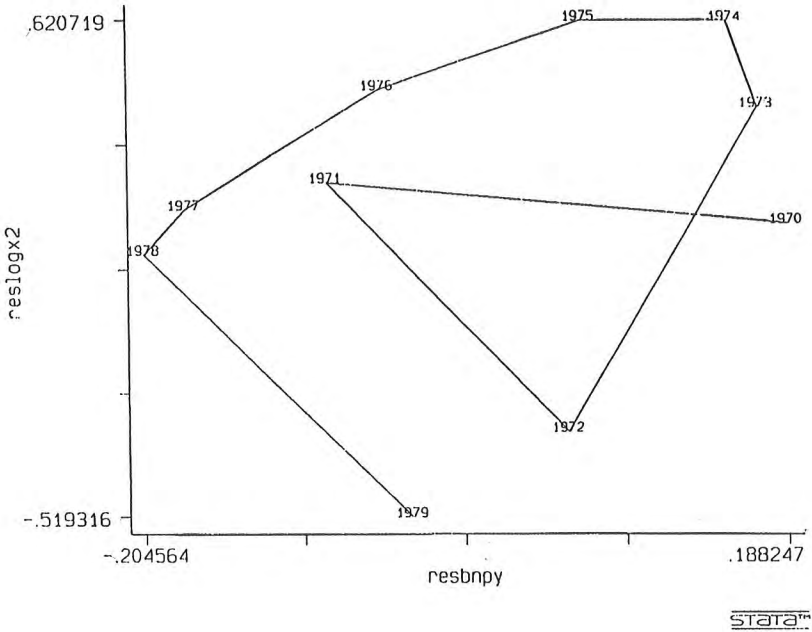
KUVIO III.3.6. (b) Kansantulon (vaaka-akseli) ja pankkien keskuspankkivelan (pystyakseli) poikkeamat omista trendistään vuosina 1962–1969



Lähde: Vartiainen-Vredin (1991)

saavuttaa pisteen B, jossa keskuspankkivelka on jo kasvanut — kuten noususuhdanteen loppua kohden aina on tapahtunut. Oletetaan nyt, että vienti romahtaa takaisin alhaiselle tasolle. Tällöin talouden tasapaino on taas pisteessä R ja sopeutuminen paksujen nuolten mukaista. Kansantulon kasvu hidastuu ja keskuspankkivelka kohoaa; kuviossa on tätä noususuhdanteen loppuvaihetta merkitty numerolla II. Talouden taantuessa keskuspankkivelka kohoaa, ja laskukauden käynnistyttyä, kun ollaan vaiheessa III, kansantulo on heikentynyt, keskuspankkivelka on korkealla, ja rahoitusmarkkinat ovat kireät — kuten aina on tapahtunutkin. Velka laskee vasta kun siirrytään taantumien loppuvaiheeseen, kohti

KUVIO III.3.6. (c) Kansantulon (vaaka-akseli) ja pankkien keskuspankkivelan (pystyakseli) poikkeamat omista trendeistään vuosina 1970–79



Lähde: Vartiainen–Vredin (1991)

pistettä R ja vaihetta IV. Jos käyrät siirtyvät vuoron perään näiden asemien välillä, talous sopeutuu kuvioon piirrettyjen nuolien mukaisesti: nousukaudella keskuspankkivelka on alhaalla, nousee talouden käännekohtaa lähestyttyä ja taantumun alkaessa ja laskee taas taantumun lopussa.

Tämän syklisen käyttäytymisen voi todentaa keskuspankkivelan ja kansantulon aikasarjoista. Tämä on tehty kuviossa III.3.6, johon piirretty kummankin muuttujan poikkeamat omasta trendistään kolmen ajanjakson aikana<sup>1</sup>. Sama kier-

<sup>1</sup> Kummallekin muuttujalle estimoitii trendi ja kausitekijät. Näiden mallien residuaaleista konstruoiitiin vuosimuuttujat painotettuina keskiarvoina. Ks. Vartiainen – Vredin (1991).

TAULUKKO III.3.2. Estimointituloksia lineaarisesta regressiomallista, jossa optimaalista keskuspankkivelkaa  $H^*$  selitettiin toteutuneella keskuspankkivelalla  $H$ , kansantuotteella  $Y$ , viennillä  $X$ , tuonnilla  $M$ , bruttokansantuotteen hintaindeksillä  $P$ , pankkien antolainauksella  $L$  ja valuuttareserveillä  $F$ . Aineisto on neljännesvuosittaista, ja selittäjän alaindeksi  $t$ -i tarkoittaa  $i$ :llä periodilla viivästettyä muuttujaa. Suluissa selittäjien  $t$ -arvot. Symboli  $\Delta$  tarkoittaa muutosta edellisestä neljänneksestä. Aineisto on kausipuhdistettu.

| Selittäjä                                     | 1954:1 - 1968:4    | 1969:1 - 1980:4    |
|---|--------------------|--------------------|
| Vakio   | 1.165<br>(2.510)   | -0.158<br>(-2.269) |
| $\Delta \log H_{t-1}$                         | -0.108<br>(-2.466) | 0.263<br>(4.592)   |
| $\Delta \log H_{t-3}$                         | -0.078<br>(-1.861) | -                  |
| $\Delta \log Y_{t-1}$                         | -2.371<br>(-2.804) | -                  |
| $\Delta \log Y_{t-2}$                         | -1.566<br>(-1.873) | -                  |
| $\Delta \log Y_{t-3}$                         | -1.961<br>(-2.467) | -                  |
| $\Delta \log X_{t-1}$                         | -                  | 0.433<br>(1.945)   |
| $\Delta \log P_{t-3}$                         | -1.237<br>(-1.787) | 4.749<br>(2.514)   |
| $\Delta \log L_{t-1}$                         | 1.241<br>(1.929)   | -                  |
| $\Delta \log L_{t-3}$                         | -                  | 3.719<br>(1.959)   |
| $\Delta \log F_{t-2}$                         | -0.154<br>(-1.353) | -                  |
| $\Delta \log F_{t-4}$                         | -                  | 0.458<br>(3.631)   |
| $\Delta \log H_{t-1}^* - \alpha \log Y_{t-1}$ | -0.145<br>(-3.189) | -                  |
| $\Delta \log F_{t-1} - \log M_{t-1}$          | -0.151<br>(-2.330) | -                  |
| Dummy (1962:2)                                | -0.697<br>(-5.206) | -                  |
| $R^2$   | 0.503              | 0.467              |
| DW  | 2.05               | 1.76               |

to vastapäivään toteutuu useammankin suhdannesyklin aikana.

Tutkimuksessa Vartiainen — Vredin (1991) selitettiin optimaalista keskuspankkivelkaa  $H^*$  erillisillä regressioyhtälöillä ajanjaksoina 1954:1–1968:4 ja 1969:1–1980:4. Kummankin periodin osalta raportoidaan malli, jossa ovat mukana merkitsevimmät selittäjät. Tulokset ilmenevät oheisesta taulukosta III.3.2.

Aiempaa periodia koskevista kertoimista näkyy rahapolitiikan vastasyklinen pyrkimys: kansantuotteen  $Y$  nopea kasvu johtaa optimaalisen keskuspankkivelan  $H^*$  pienenemiseen (viivästetyillä  $Y$ - ja  $P$ -muuttujilla on negatiiviset kertoimet). Myös  $H$ -muuttujat saavat negatiiviset kertoimet, eli optimaalinen velka näyttää reagoivan kiristystä todellisen velan kasvuun. Velan kasvu kiihtyi aina nousukauden lopulla, johon ajankohtaan tämä kiristävä vaikutus ajoittuu. Toisaalta antolainausmuuttuja  $L$  saa positiivisen kertoimen, joka kertoo pyrkimyksestä sopeuttaa keskuspankkivelan ehtoja pankkien luottoekspansioon. 1950- ja 1960-lukujen politiikkareaktio on siis moniselitteinen.

Oikeasta sarakkeesta ilmenevät kertoimet jälkimmäiselle periodille osoittavat jossakin määrin toisenlaista politiikka-reaktiota. Vastasyklistä pyrkimystä ei enää ole, ja toteutuneen keskuspankkivelan  $H$  saama selvästi merkitsevä positiivinen kerroin osoittaa keskuspankin pyrkineen myötäilemään pankkien keskuspankkivelan tarvetta. Optimaalinen keskuspankkivelka näyttää myös kasvavan ja pienenemisen ulkomaisten valuuttareservien kasvun ja pienenemisen myötä ja viennin kasvun nopeutumisen ja hidastumisen myötä. Tämän voi tulkita siten, että ulkoinen tasapaino — valuuttareservien taso — on ollut rahapolitiikan tavoitemuuttuja.

# **IV**

## **Valuuttakurssipolitiikka ja tulopolitiikka**

1. Valuuttakurssipolitiikka
2. Tulopolitiikka



# 1 | Valuuttakurssi- politiikka

## 1.1 Kansainvälisen valuuttajärjestelmän taustaehdot

Valuuttakurssipolitiikalla tarkoitetaan maan valuutan ulkoisen arvon säätelyä tai toisin ilmaistuna muiden maiden valuuttojen kotimaan rahan määräisten hintojen säätelyä. Valuuttakurssipolitiikka on riippuvainen koko kansainvälisen valuuttajärjestelmän asettamista rajoituksista. Kansantaloustieteessä erotetaan perinteisesti seuraavat valuuttakurssijärjestelmät:

- 1) *Kelluvien kurssien* järjestelmässä valuuttojen suhteelliset hinnat määräytyvät markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaan.
- 2) *Kiinteiden kurssien* järjestelmässä viranomaiset huolehtivat siitä, että kurssit säilyvät muuttumattomina sovituilla tasoilla.
- 3) *Hoidetun valuuttakurssin* järjestelmät sijoittuvat kahden edellämainitun väliin. Kurseja ei tällöin sidota ainoaaksi vakiotasolle, mutta viranomaiset säätelevät kurssien vaihtelua tukiestoin ja säännöstelytoimin.

Olemme edellä kuvanneet sitä, miten perinteisen usklassisen talouspolitiikan puhtain hengenheimolainen — valuu-

tan kultakanta ja hintatason vakauttaminen — sai pragmaattisin perustein väistyä Suomen talouspolitiikan kriisivaiheissa. Pyrkimys valuuttakurssin ja vakaan hintatason ylläpitämiseen toisaalta ja koroista, työllisyydestä ja vientitoiminnan kannattavuudesta huolehtimiseen toisaalta ovat viritäneet Suomen keskuspankkipolitiikassa jatkuvan jännitekentän. Suomalaisen mallin retoriikka ja perustelut ovat periaatteellisella tasolla olleet uusklassisia. Käytännön asioiden hoidossa vakaan valuuttakurssin politiikka on kuitenkin saanut väistyä.

Tapahtumien taustalla ovat olleet sekä kotimaiset tekijät että kansainvälisen toimintaympäristön muutokset. Kansainväliset muutokset edellyttävät myös pieneltä avoimelta taloudelta valuuttapolitiikan hoidon uudelleenarviointia. Kansainvälisessä valuuttajärjestelmässä ovat vaihdelleet kultakannan ja kiinteiden kurssien, kelluvien kurssien ja näiden välimuodon, hoidettujen kiinteiden kurssien, väliset kaudet. Kiinteiden kurssien järjestelmä perustui aluksi kultakantaan. Nykyinen kiinteiden valuuttojen järjestelmä ei kuitenkaan nojaudu kultakantaan eikä mihinkään muuhunkaan valuutan viimekätiseen arvon turvaajaan.

Kansainvälinen rahatalous rakentui viime vuosisadan aikana valuuttojen kultakannan perustalle. Vakaisiin valuuttakursseihin perustuva kultakanta on ollut kansainvälisen kapitalismin lähtökohta. Kansainvälisen talouden voimakkaat häiriöt ovat kuitenkin historian eri vaiheissa romahduttaneet kultakannan ja tällöin valuuttajärjestelmää on jouduttu miettimään ja rakentamaan uudelleen. Kultakanta mureni ensimmäisen maailmansodan aiheuttamassa inflaatiossa. Ensimmäisen maailmansodan aikana Euroopassa rahoitettiin sotamenoja seteleitä painamalla ja valtiot laskivat liikkeelle suuren määrän obligaatioita. Tämä käynnisti voimakkaan inflaation, ja kultakannasta luovuttiin yleisesti. Rauhan tultua otettiin monissa maissa tavoitteeksi paluu kultakantaan vieläpä sotaa edeltänein pariarvoin. Tämä onnistuikin esimerkiksi Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa, mutta edellytti kireää raha- ja finanssipolitiikkaa, joilla hintatasoa painettiin alas päin.

Seuraavan kerran kiinteiden kurssien järjestelmä mureni 1930-luvun valuuttakriisin myllerryksessä. Luottamus raha-järjestelmään romahti, kun useat pankit joutuivat suoritus-tilaan. Englanti luopui kultakannasta syyskuussa 1931 ja pohjoismaat seurasivat sen esimerkkiä. 1930-luvulla vallitsi yleisesti paperirahakanta ja valuuttasäännöstely. Siirtyminen pois kultakannasta heijasti myös talouspoliittisen ajattelun muuttumista kohti rahapoliittista interventionismia. Jo ensimmäisen maailmansodan aikana rahapolitiikan harjoittajat huomasivat itsenäisen rahapolitiikan edut, kun korkotasoon oli mahdollista vaikuttaa välittämättä kultakannan asettamista rajoituksista. Myös finanssipoliitiikan toimintavapaus kasvoi kun valtiontaloutta rahoitettiin keskuspankista.

Sekä Englannin että Ruotsin taloustieteellisessä ja talouspoliittisessa keskustelussa kypsyi 1920-luvulla näkemys, jonka mukaan kultakantajärjestelmä saattoi epävakaisa kansainvälisen talouden oloissa myös muodostaa esteen kotimaisen hintatason vakauttamiselle (ks. Rossi, 1951, s. 53). Gustav Cassel Ruotsissa sekä John Maynard Keynes Englannissa korostivat tarvetta kotimaisen hintatason vakauttamiseen autonomisen rahapolitiikan avulla, siten, että kansainväliset inflaatio-sysäykset neutraloitaisiin antamalla valuuttakurssin joustaa tarvittaessa. Tämä suuntaus saikin ilmauksensa siinä, että 1920-luvulla kultakannan määräyksiä ei enää noudatettu yhtä mekaanisesti kuin aikaisemmin. Kulta- ja valuuttavarantojen annettiin vaihtotaseeltaan ylijäämäisissä maissa kasvaa ilman vastaavaa korkokannan alenemista, jolloin valuuttavarannon kasvun vaikutus neutraloitiin keskuspankin obligaatiomyynnein. Toisaalta vaihtotaseen alijäämän maissa oli kumminkin ryhdyttävä deflatorisiin toimenpiteisiin, jotta kultakantajärjestelmästä olisi voitu pitää kiinni. Niinpä koko järjestelmä oli epäsymmetrinen deflatoriseen suuntaan. Tämä teki kultakannasta haavoittuvamman, koska sen ylläpitäminen saattoi edellyttää kustannus- ja hintatason joustavaa ja nopeaa liikkumista alaspäin. Tällainen sopeutumisprosessi ei voinut olla kivuton, semminkin kun palkkataso useimmissa maissa liikkui varsin jäykästi. Seurauksena oli työttömyyttä.

Kultakannan mureneminen 1930-luvun alussa johtui useiden tekijöiden kasautumisesta, ja lopullisen sysäyksen antoi pulaan liittynyt valuuttakriisi. 1930-luvulla monet maat pyrkivät vaihtelevalla menestyksellä vakauttamaan kotimaista hinta- ja korkotasoa, jolloin valuuttakurssit vaihtelivat aiempaa enemmän. Suomi liittyi vuonna 1933 muiden pohjoismaiden kanssa ns. puntaklubiin, jonka avulla markan arvo sidottiin Englannin puntaan.

Toisen maailmansodan aikana kansainvälinen hintataso kohosi jälleen voimakkaasti. Maailmansodan jälkeen kansainvälinen valuuttajärjestelmä, ns. *Bretton Woodsin* järjestelmä, hakeutui kiinteiden kurssien järjestelmään, jossa rahan arvon takasi välillinen vaihdettavuus kultaan Yhdysvaltain dollarin kautta. 1940-luvun lopulla kansainvälinen talous oli jakaantunut eri laskutusvaluuttoja käyttäviin blokkeihin. Vuonna 1949 useat Euroopan valuutat devalvoituivat dollariin nähden, mikä paransi Euroopan taloudellista kilpailukykyä.

Vuonna 1944 Yhdysvalloissa Bretton Woodsissa solmitun sopimuksen tavoitteena oli kansainvälisesti hoidettu kiinteiden valuuttakurssien järjestelmä. Samalla perustettiin *Kansainvälinen Valuuttarahasto* rahoittamaan sopimusmaiden tilapäisiä vaihtotasevajauksia. Bretton Woodsin järjestelmä oli välimuoto kultakannasta ja kelluvista kurseista. Sopimuksen mukaan eri valuutoille oli määrätty kiinteät arvot. Niitä oli kuitenkin mahdollista muuttaa »perustavanlaatuisen epätasapainon» tilanteessa. Valuuttojen arvot oli sidottu toisiinsa, ja aina vuoteen 1971 asti vallitsi välillinen yhteys kultaan Yhdysvaltain dollarin kautta, koska Yhdysvaltain keskuspankki oli sitoutunut vaihtamaan muiden keskuspankkien dollarit kultaan. Dollari oli siis periaatteessa vaihdettavissa kultaan lähinnä keskuspankkien välisissä kaupoissa ja Euroopan valuutat dollariin.

Bretton Woodsin aika liittyy historiallisesti keynesiläisen talouspolitiikan kauteen. Järjestelmän syntyvaiheen neuvotteluihin keskeisesti osallistunut Keynes piti sisäisen tasapainon, vakaan hintatason ja täystyöllisyyden saavuttamista talouspolitiikan ensisijaisina tavoitteina. Ne saattoivat Keyne-

sin mukaan edellyttää vaikkapa jatkuvaa valuuttakurssin sopeutumista. Keynes arveli myös valuutansäännöstelyn tavalla tai toisella jatkuvan, mikä olisi säilyttänyt rahapolitiikan autonomian hoidettujenkin kurssien oloissa. Bretton Woodsin järjestelmä rakennettiin kuitenkin lopulta pääsääntöisesti kiinteiden kurssien pohjalle. Se heijasti myös keynesiläistä uskomusta, jonka mukaan rahapolitiikka oli toissijaista suhteessa finanssipolitiikkaan. Kiinteiden kurssien järjestelmään estää itsenäisen korkopolitiikan, mikäli pääomanliikkeet ovat vapaat. Monissa, etenkin pienissä maissa myös pääomanliikkeitä säädeltiin kuitenkin varsin kattavasti.

Bretton Woodsin järjestelmä rajoitti siis aktiivisen valuuttakurssipolitiikan käyttöä. Valuutat saivat vaihdella vain suhteellisen ahtaissa rajoissa ja valuuttakurssin muutokset oli määritetty periaatteessa poikkeukselliseksi toimeksi. Näin haluttiin välttää sotien välisen kauden kilpailevien devalvaatioiden politiikka. 1950- ja 1960-lukua voidaankin luonnehtia pääsääntöisesti kiinteiden kurssien kaudeksi.

Toistuvat devalvaatiot tulivat kuitenkin joidenkin pienten maiden sekä myös Englannin talouspolitiikan pysyväksi osaksi. Devalvaatioiden arveltiin muuttavan talouden ulkoista tasapainoa edullisemmaksi. Keynesiläisen ajattelun mukaisesti valuuttakurssien muutoksilla arvioitiin myös olevan työllisyysvaikutuksia. Tämä ajattelu perustui Phillipsin käyrään, jonka mukaan korkeammalla inflaatiolla voidaan tarvittaessa ostaa työllisyyttä.

Bretton Woodsin järjestelmä romahti 1970-luvun alussa. Sitä oli vaivannut samanlainen deflatorinen puolto kuin 1920-luvun kultakantaa: alijäämäisen vaihtotaseen maiden oli vaikea saavuttaa ulkoista tasapainoa muuten kuin varsin kireällä politiikalla, koska ylijäämämaat tuskin koskaan pyrkivät ylijäämän pienentämiseen (ks. esim. Williamson, 1983). Valuuttakurssin hallitut muutokset eivät toimineet odotetulla tavalla, koska pääomanliikkeiden kansainvälinen liikkuvuus oli noussut uudelle tasolle.

Keskeisten kansantalouksien pitkään jatkuneet vaihtotaseen epätasapainot tekivät ennen pitkää mahdottomaksi ylläpitää luottamusta kansainväliseen kiinteiden kurssien järjes-

telmään. Yhdysvalloille oli vielä 1960-luvulla mahdollista rahoittaa Vietnamin sodan paisuttamaa vaihtotaseen alijäämänsä setelein, koska Euroopassa luotettiin dollariin, viime kädessä kultaan sidottuun kansainvälisen rahajärjestelmän perusvaluuttaan. Yhdysvaltoihin ei siis kohdistunut pitävää valuuttavarantorajoitusta, ja Euroopan keskuspankkien oli kasvatettava dollarivarantojaan. Liittovaltion vaihtotasealijäämien jatkuessa luottamus kultakytöntään alkoi murentua.

Tästä aiheutui valtava inflaatiopaine. Vuonna 1971 Yhdysvaltain keskuspankki lopetti muodollisestikin dollarin vaihdettavuuden kultaan. Tämä lopetti Bretton Woodsin sopimukseen perustuvan järjestelmän. Suuret maat päästivät valuuttansa kellumaan ja pienet maat sitoivat valuutan johonkin tärkeään valuuttaan tai niiden muodostamaan koriin. Joulukuussa 1971 kymmenen tärkeimmän teollisuusmaan edustajat solmivat Washingtonissa ns. Smithsonian Agreement'in, jolla dollari devalvoitiin ja valuuttakurssit järjestettiin uudelleen. Myös tämä sopimus rajasi kurssien vaihtelua. Se ja Euroopan Yhteisön maiden pian sen jälkeen solmima vastaava sopimus eivät kuitenkaan kyenneet ratkaisemaan valuuttakriisiä vaan valuuttakurssit jatkoivat heilahteluaan.

Öljykriisi ja sen aiheuttama inflaatioshokki vaikeuttivat edelleen palaamista Bretton Woodsin kaltaiseen järjestelmään. Valuuttojen vaihtokurssit muuttuivat kysynnän ja tarjonnan mukaan eli kelluivat jokseenkin koko vuosikymmenen ajan. Poliittisten päätöksentekijöiden yritykset säilyttää kansainvälinen kiinteiden kurssien järjestelmä eivät siis nyt onnistuneet. Taloustieteilijät suhtautuivat kelluvien kurssien ajatukseen tässä vaiheessa yleensä paljon myönteisemmin kuin poliittiset päätöksentekijät. Ekonomistit toivoivat rahapolitiikan itsenäisyyden näin palaavan.

Vaihtelevien valuuttakurssien järjestelmä pakotti yritykset ja rahalaitokset kehittämään uudenlaisia velkainstrumentteja, jotka tarjosivat suojaa kurssiriskeiltä. Niinpä myös kansainväliset pääomanliikkeet alkoivat 1970-luvulla lisääntyä ja kasvaa nopeasti.

Taloustieteilijät liittivät aluksi vaihtelevien valuuttakurs-



sien järjestelmään suuria toiveita, mutta kokemukset osoittivat pian, että valuuttakurssien lyhyen aikavälin muutokset saattoivat olla varsin suuria ja irrallaan kansainväliseen työnjakoon liittyvistä reaalityaloudellisista muutoksista. Talousteoriassa osoitettiinkin, että varsin luontevatkin oletukset johtavat valuuttakurssin *epämääräisyyteen* eli siihen, että valuuttojen nimelliset kurssit voivat periaatteessa asettua mille tasolle tahansa ja eri talouksien inflaatiovauhdit voivat poiketa toisistaan mielivaltaisesti.<sup>1</sup>

Nämä kokemukset johtivat 1980-luvulla jälleen vakaamman valuuttajärjestelmän etsiskelyyn kansainvälisen valuuttayhteistyön avulla. Euroopassa tämä on merkinnyt Euroopan Yhteisön sisäisen valuuttayhteistyön syvenemistä. Vuonna 1979 voimaantulleen Euroopan Valuuttajärjestelmän (EMS eli European Monetary System) mukaisesti talousyhteisön valuuttayhteistyössä mukana olevien jäsenmaiden valuutoille sallitaan vaihtelu yleensä  $2\frac{1}{2}$  (plus/minus) prosenttiyksikön putkessa suhteessa muihin jäsenvaluuttoihin.

Euroopassa edetään ilmeisesti kohti kiinteiden valuuttakurssien järjestelmää ja yhtenäistä raha-aluetta, monetaarista unionia. Tämä tavoite voi silti vielä olla kaukana. Lisäksi arviot valuuttayhteistyön vaikutuksista ovat ristiriitaisia. On kiistatonta, että Euroopan maiden inflaatiovauhdit ovat konvergoituneet eli lähestyneet toisiaan. Tämä on merkinnyt myös keskimääräisen inflaation hidastumista kohti Saksan alhaisia inflaatiolukuja. On kuitenkin epäselvää, missä mää-

---

1 Tämän teoreettisen tuloksen osoittivat ensimmäisten joukossa John Kareken ja Neil Wallace (1981). Karekenin ja Wallacen teoreettinen malli perustuu siihen intuitiiviseen ajatukseen, että eri valuutat ovat toisilleen täydellisiä substituutteja kaupankäynnissä. Tällöin yhden maan hintataso voi hetkessä esimerkiksi kaksinkertaistua samalla kun sen valuutan arvo putoaa puoleen entisestään, kun samalla jonkin toisen samankokoisen maan hintataso putoaa puoleen ja sen valuutan arvo samalla kaksinkertaistuu. Kummankin maan keskuspankki voi silti koko ajan laskea liikkeelle nimellisesti yhtä paljon rahaa kuin aiemmin. Ensinmainitun maan valuutan liikkeessä oleva määrä on reaalisesti vähentynyt, mutta talouden agentit voivat korvata osan transaktioistaan jälkimmäisen maan valuutalla, jonka reaalin määrä on puolestaan suhteellisesti kasvanut. Karekenin ja Wallacen mallista kiistellään, mutta 1970-luvun kokemukset osoittivat, että kelluvien kurssien järjestelmässä valuuttojen kurssit todella vaihtelivat varsin voimakkaasti — niin nimellisesti kuin reaalisesti.

rin inflaation hidastuminen on suoraan johtunut valuuttayhteistyöstä. Hintojen nousu on hidastunut myös monissa muissa, sellaisissa maissa, jotka eivät ole osallistuneet valuuttayhteistyöhön mutta jotka ovat harjoittaneet valuuttakurssin vakauttamiseen tähtäävää suhteellisen kireää talouspolitiikkaa. Ei myöskään ole syytä olettaa, että kaikki Euroopan Yhteisön maat automaattisesti perisivät Saksan alhaisen inflaation maineen. Tulevaan rahaunioniin tulee sekä alhaisen inflaation, »kovan» perinteen maita kuten Saksa ja Hollanti, että — perinteisesti lähinnä Ranska-vetoisen — »pehmeämmän» valuuttakurssin maita. Euroopan Yhteisön inflaatio asettunee jonnekin näiden välimaastoon. Lisäksi Saksan itäosan jälleenrakentaminen vaatinee 1990-luvulla Saksankin keskuspankilta aiempaa inflatorisempaa politiikkaa.

Viime vuosina Euroopan valuuttayhteistyö on laajentunut pohjoismaihin päin. Norja ilmoitti vuonna 1990 sitovansa kruununsa Euroopan Yhteisön laskennalliseen valuuttaan ecuun, ja Ruotsi teki samanlaisen koripäätöksen vuonna 1991. Kumpikin maa on käynnistänyt valuuttayhteistyötä koskevat neuvottelut Euroopan Yhteisön rahaviranomaisten kanssa. Myös Suomen hallitus päätti kesäkuussa 1991 sitoa markan kurssin Euroopan Yhteisön korivaluuttaan, ja tämän edellyttämä rahalain muutos toteutettiin samana vuonna. Kuvaamme jäljempänä sitä, miten Suomi päätyi tähän tilanteeseen. Analysoimme kuitenkin ensiksi valuuttakurssipolitiikan perusasetelmia pienessä avoimessa taloudessa.

## 1.2 Valuuttakurssipolitiikka pienessä avotaloudessa

Suomen valuuttakurssipolitiikan ja rahapolitiikan historia on ollut jatkuvaa ristivetoa vakaan valuuttakurssin ja hintatason sekä korko- ja kannattavuustavoitteiden välillä. Kultakanta tai kansainvälisiin sitoumuksiin perustuva uskottava vakaiden valuuttakurssien järjestelmä on avoimen talouden

kannalta stabiili ja hyvä ympäristö, jos kansainvälinen talous on myös vakaa eikä muiden maiden hintatasossa tapahdu nopeita hyppäyksiä. Kotimaisen talouden on lisäksi oltava riittävän kilpailullinen ja kansainvälisesti integroitunut, jolloin kotimainen kustannuskehitys ei voi pitkäksi aikaa poiketa kansainvälisestä. Tällaisessa tilanteessa ero kotimaan ja kansainvälisen talouden välillä on itse asiassa häipynyt. Käytännössä tällaiset edellytykset eivät ole olleet voimassa.

Pienen maan on vaikeaa tai mahdotonta pitää kiinni kulta-kannasta, jos järjestelmä rakoilee kansainvälisesti. Suurten maiden hintatasokin voi olla epävakaa. Vaikka itse järjestelmä ei romahtaisikaan, voi olla perusteltua suojata kotimaista taloutta valuuttakurssipolitiikan avulla kansainvälisen talouden voimakkailta inflaatioshokeilta.

Kiinteän kurssin politiikka voi myös joutua vaikeuksiin kotimaisista syistä. Jos kotimaisessa taloudessa tapahtuu hintojen, palkkojen ja muiden kustannusten nousua, valuuttakurssin muuttaminen voi olla tarpeellista avoimen sektorin kilpailuaseman hetkelliseksi parantamiseksi.

Suomen tapauksessa voi myös kysyä, ovatko valuuttajärjestelmän paineet sittenkään liittyneet vain vakautustavoitteisiin ja hetkellisten häiriöiden torjumiseen. Talouspolitiikassa on vallinnut pyrkimys investointien kannattavuuden ylläpitämiseen. Tämä on ilmennyt haluna pysyttää korkotaso pysyvästi alhaisena sekä hillitä reaali-palkkojen kasvua. Kumpikin tavoite on ajoittain johtanut ristiriitaan vakaan valuuttakurssin tavoitteen kanssa. Valuuttakurssipolitiikalla on haluttu vaikuttaa talouden pitkän ajan kasvuun. Devalvaatiot ovat aiheuttaneet inflaatiota, mutta olennainen kysymys on, ovatko ne sen ohella myös edistäneet kasvua.

Täysin uusklassisessa talouden mallissa valuuttakurssin muutoksilla ei ole vaikutuksia. Tämä näkemys viedään äärimmilleen yleiseen tasapainoteoriaan perustuvassa mone-taarisessa lähestymistavassa maksutase- ja valuuttakurssiteoriaan. Valuuttakurssi on nimellinen suure, ja uusklassisen talousnäkemyksen mukaisessa maailmassa sen muutoksilla ei voikaan olla pysyviä vaikutuksia. Jos yksityiset talouden-pitäjät ennakoivat valuuttakurssin muutoksen, he voivat

muuttaa jokaisen liiketoimen ja velkasitoumuksen arvoa samassa suhteessa, jolloin ainoaksi vaikutukseksi jää yleisen hintatason muutos. Tätä korostaa monetaarinen lähestymistapa maksutaseteoriaan, jonka mukaan devalvaatio korottaa vain hintatasoa eikä vaikuta tuotantoon tai työllisyyteen. Jos yleinen tasapainoteoria siis otetaan vakavasti, valuuttakurssimuutoksilla ei ole mitään vaikutuksia talouteen. Yllätykselliset inflaatioshokit muuttavat kuitenkin velkoja ja saatavia.

Keynesiläisessä ajattelussa<sup>1</sup> on kuitenkin korostettu lyhyen aikavälin hinta- ja palkkajäykkyyksiä, joiden vuoksi valuuttakurssin muutoksilla voidaan vaikuttaa vaihtotaseeseen, tuotantoon ja työllisyyteen. Devalvoiminen on tyypillisessä avoimen talouden keynesiläisessä kerroinmallissa yksi suhdannepoliittinen keino, jolla voidaan väliaikaisesti parantaa vaihtotasetta ja kasvattaa tuotantoa ja työllisyyttä. Tunnetun Marshall-Lerner -ehdon mukaisesti devalvaatio parantaa vaihtotasetta, mikäli viennin ja tuonnin hintajoustejojen itseisarvojen summa on yli yhden. Jos keynesiläiseen tapaan ajatellaan, että nimellispalkat liikkuvat jäykästi, devalvaatio laskee reaali-palkkoja, millä on toivottu kannattavuutta parantava vaikutus. Reaalipalkan laskemisella voi kuitenkin aluksi olla kontraktiivinen vaikutus kotimaiseen kysyntään.

Keynesiläinenkin näkökulma valuuttakurssipolitiikkaan joutuu vastakkain kurssiodotusten ongelman kanssa. Jos devalvaatiot ovat osa viranomaisten talouspoliittista strategiaa, yksityiset taloudenpitäjät alkavat ennakoida ne. Jos kaikki ovat täydellisesti varautuneet devalvaatioon, viranomaisten on vaikea olla devalvoimatta, mutta devalvaation halutut vaikutukset voivat jäädä saavuttamatta. Onnistunut devalvaatio edellyttää sitä, että sitä ei ole täydellisesti ennakoitu. Pitkän ajan talouspolitiikkaa ei siten voi uskottavasti perustaa valuuttakurssimuutosten varaan<sup>2</sup>.

---

1 Keynesiläistä ja monetaarista devalvaatioanalyysiä on vertaillut Korkman (1980).

2 Tämä huomio on sukua sille keskustelulle, jota 1970-luvun kansantaloustieteessä käytiin ns. luonnollisesta työttömyysasteesta. Chicagon yliopiston professori Robert Lucas ja hänen koulukuntansa ovat arvostelleet keynesiläistä näkemystä, jonka mukaan inflaation avulla voidaan ostaa alhaisempi työttömyysaste. Lucasin mukaan

Riippumatta valuuttakurssimuutosten pysyvistä vaikutuksista tai niiden puutteesta, pienellä avoimella taloudella on valittavanaan useita erilaisia valuuttakurssipolitiikan »normeja»<sup>1</sup>. *Kiinteän valuuttakurssin* normi kiinnittää kotimaisen valuutan nimellisen arvon kultaan tai muiden valuuttojen koriin. Jos kansainvälinen hintataso on vakaa ja kotimainen kilpailu toimii, kiinteä valuuttakurssi johtaa myös vakaaseen kotimaiseen hintatasoon. Vakaan valuutan maa on kuitenkin altis kansainvälisille hintashokeille, koska kiinteä valuuttakurssi päästää hintojen muutokset täysimääräisinä läpi. Tämä voi vaatia aktiivisuutta muussa talouspolitiikassa, jos tavoitteena on alhainen inflaatio.

*Inflaationormin* mukainen valuuttakurssipolitiikka pyrkii stabiloimaan kotimaisen hintatason esimerkiksi sitomalla kansainvälisesti vaihdettavien hyödykkeiden kotimaanrahämääräinen hinta. Jos maan vientituotteen hinta nousee maailmanmarkkinoilla, keskuspankin on revalvoitava kotimainen valuutta, jotta hinnannousu ei pääse läpi kotimaiseen talouteen. Vastaavasti vientihintojen aleneminen voi edellyttää devalvaatiota. Jos kotimaiset tekijät kuitenkin joutuvat palkkatason nousuun, inflaationormin mukainen linja edellyttää deflatorista raha- ja finanssipolitiikkaa, koska kilpailukyvyn menetystä ei kompensoida kustannuskehitykselle periksi antavalla devalvaatiolla.

*Kilpailukyknormin* mukaista on käyttää valuuttakurssin muutoksia niin, että kotimaisen yritystoiminnan kustannukset kasvavat tasatahtia kilpailijamaiden kustannusten kanssa. Tällöin valuuttakurssin annetaan muuttua kotimaisen ja ulkomaisen inflaation erotusta vastaavasti. Inflaationormin tavoin kilpailukyknormi suojaa taloutta kansainvälisiltä kustannushäiriöiltä. Normin huono puoli on, että se voi »suojata» taloutta myös sellaisilta kansainvälisen työnjaon ja teknisen kehityksen pysyviltä muutoksilta, jotka edellyttävät reaalista sopeutumista kotimaassa. Jos vientituotteiden

---

yleisö oppii odottamaan viranomaisten inflaatiopolitiikkaa ja työntekijät ja yritykset hinnoittelevat jo etukäteen työn ja tavarat korkeamman inflaation mukaisiksi.

1 Ks. esim. Korkman (1980), s. 81–86.

kysyntä nousee pysyvästi, kotimaiset vientiteollisuuden palkat ja muut kustannukset alkavat nousta. Kilpailukyky-normi edellyttää nyt devalvaatiota, jolla palkat lasketaan ennalleen, vaikka niiden nousu olisi pitkällä aikavälillä paikallaan, jotta voimavaroja suuntautuisi vientisektorille pysyvästi parantuneita vientimarkkinoita vastaavasti. Kilpailukyky-normi on siis paremmin paikallaan haluttaessa suojautua suhdanneluontoisilta häiriöiltä, mutta talouspolitiikassa harvoin tiedetään etukäteen, missä määrin markkinoiden muutokset ovat pysyviä ja missä määrin suhdanneluonteisia.

## 1.3 Valuuttakurssipäätökset ja niiden taloudellinen tausta

Suomen valuuttakurssipolitiikka on ollut varsin aktiivista. Vuosina 1945–87 marka devalvoitiin kaksitoista kertaa ja revalvoitiin viisi kertaa. Markan ulkoisen arvon annettiin niinkään alentua vuosina 1971–73 ilman varsinaisia devalvaatiopäätöksiä. Yhteenveto valuuttakurssipäätöksistä on esitetty taulukossa IV.1.1 Seuraavaksi kuvaamme kronologisesti keskeisiä valuuttakurssipäätöksiä sekä niistä käytyä keskustelua.

Suomen markkaa on siis viranomaispäätöksin devalvoitu usein, ja suhteellisesti suuret devalvaatiot ovat toistuneet noin kymmenen vuoden välein: aluksi vuosina 1947–49 ja sitten vuosina 1957, 1967, vuosina 1977–78 ja viimeksi vuonna 1991. Ylläolevaan listaan ei ole liitetty vuosien 1971–73 piilodevalvaatioita, jotka johtuivat pääosin dollarin kurssin muutoksista. Niiden yhteisvaikutus vastasi noin 7 prosentin devalvaatiota<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ulkomaankauppaosuuksilla painotetut valuuttakurssit nousivat 2.0 prosenttia vuonna 1971, 5.7 prosenttia vuonna 1972 ja 1.8 prosenttia vuonna 1973. Kurssit laskivat 2.5 prosenttia vuonna 1974, joten yhteisvaikutus oli noin 7 prosenttia (Ks. Parviainen, 1988, Liite 1).

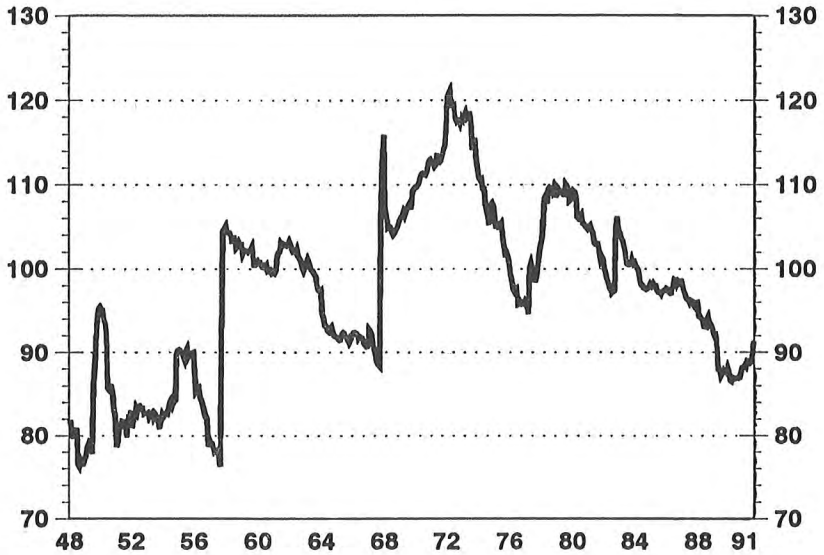


TAULUKKO IV.1.1. Suomessa tehdyt valuuttakurssin muutospäätökset toisen maailmansodan jälkeen. Lähde: Parviainen (1988) ja Suomen Pankin vuosikirjat.

|      |                           |  |
|------|---------------------------|--|
| 1945 | 31.5.<br>27.7.<br>16.10.  | 75 prosentin devalvaatio<br>40 prosentin devalvaatio<br>12 prosentin devalvaatio |
| 1949 | 17.7.<br>19.9.            | 18 prosentin devalvaatio<br>44 prosentin devalvaatio                             |
| 1957 | 15.9.                     | 39 prosentin devalvaatio   |
| 1967 | 12.10.                    | 31 prosentin devalvaatio   |
| 1977 | 5.4.<br>1.9.              | 6 prosentin devalvaatio<br>3 prosentin devalvaatio                               |
| 1978 | 17.4.                     | 8 prosentin devalvaatio  |
| 1979 | touko-<br>elokuu<br>21.9. | yhteensä 1.5 prosentin devalvaatiot<br>2 prosentin devalvaatio                   |
| 1980 | 25.3.                     | 2 prosentin revalvaatio  |
| 1982 | 6.10.<br>11.10.           | 4 prosentin devalvaatio<br>6 prosentin devalvaatio                               |
| 1984 | 27.3.                     | 1 prosentin devalvaatio  |
| 1989 | 17.3.                     | 4 prosentin revalvaatio<br>(vaihteluväli laski neljä prosenttiyksikköä)          |
| 1991 | 14.11.                    | 14 prosentin devalvaatio   |

Inflaatioeroista puhdistetun reaalisin valuuttakurssin vaihtelua kuvaa puolestaan kuvio IV.1.1. Siihen on piirretty Vesa Vihriälän ja Matti Virénin laskema reaalin valuuttakurssi vuosille 1948–86. Indeksien nouseminen kuvastaa hintakilpailukyvyyn paranemista. Kuviota voi tulkita niin, että

KUVIO IV.1. Reaalinen valuuttakurssi-indeksi kuukausittain vuosina 1948:1–1991:7



Lähde: Matti Virén

hintakilpailukyky heikkenee trendinomaisesti, mutta sitä on nostettu ylöspäin vuosien 1957, 1967 ja 1977 devalvaatioilla.

## Valuuttakurssipäätösten kronikka

Kun kansantaloutta alettiin jatkosodan päätyttyä saattaa normaalioloihin, patoutuneen inflaation oli annettava päästä valloilleen ja markan alentunut arvo tunnustettava. Markka devalvoitiin<sup>1</sup> vuonna 1945 kolme kertaa, niin, että ulkomaisien valuuttojen kurssit nousivat n. 176 prosenttia (Parviainen, 1988). Vientisuhdanteet olivat suotuisat vuoteen 1949

<sup>1</sup> Devalvaation prosentilla tarkoitamme aina ulkomaanvaluuttojen markkahinnan suhteellista muutosta.

asti, mutta tällöin vientituotteiden kysyntä väheni ja vientihinnat laskivat. Tässä tilanteessa valittiin aluksi 18 ja sitten 44 prosentin devalvaatio. Suomi liittyi Kansainvälisen Valuuttarahaston jäseneksi vuonna 1948.

Devalvaatio ja vuonna 1950 alkanut Korean boomi käynnistivät Suomessa voimakkaan nousukauden, joka taittui lievästi vuonna 1952. Mutta vuosikymmen puolivälissä kasvu oli taas nopeaa. Vuoden 1952 lyhyen laskukauden vaadittiin devalvaatiota (ks. Vartiainen 1983), mutta devalvaatiota ei toteutettu, koska suhdanteet alkoivat pian parantua.<sup>1</sup> Seuraavan kerran devalvaatioon turvauduttiin vuonna 1957, jolloin Suomen kansantalous oli joutunut syvään taantumaaan. Markka devalvoitiin 15.9.1957 noin 39 prosentilla.

1940- ja 1950-luvuilla siis devalvoitiin kun talous joutui syväksi arvioituun matalasuhdanteeseen. Seija Parviainen (1988) on eritellyt valuuttakurssipoliittisia käsityksiä eri vuosikymmeninä, ja hänen mukaansa vielä 1950-luvulla valuuttakurssien muutoksia perusteltiin voittopuolisesti ostovoimapariteetista (reaalisen valuuttakurssin vakioinnista) ja inflaatioerojen kilpailukykyvaikutuksien neutraloinnista käsin, joskin kilpailukykyyn ja talouden rakennemuutokseen liittyvät argumentit olivat myös esillä. Suomen Pankin vuosikirjoissa vuoden 1949 devalvaatioita perustellaan paitsi ostovoimapariteetin epäsuhdalla myös vientisuhdanteiden heikkenemisellä sekä Englannin punnan devalvoitumisella. Niinpä keskusteluun alkaa ilmaantua painotuksia, joiden mukaan valuuttakurssipoliittikkaa voidaan käyttää aktiivisesti makrotaloudellisen päämäärien saavuttamiseksi eikä vain ostovoimapariteetin toteuttamiseksi. Jo vuoden 1951 Vakauttamisohjelmassa<sup>2</sup> arvioidaan, että valuuttakurssin »kohtuulliset» muutokset Kansainvälisen Valuuttarahaston

---

1 Paasikiven päiväkirjat (osa 2, s. 605–606) ja keskustelu Hannu Soikkasen kanssa valaisivat tämän vaiheen poliittisia taustatekijöitä. Urho Kekkosen hallitus suunnitteli deflaatiopoliittikkaa. Vuoden 1953 heinäkuussa työnantajien edustajat — mm. Juuso Waldén — kävivät Paasikiven luona ja vaativat devalvaatiota, koska palkkojen alentaminen oli vaikeata. Myös Wilhelm Wahlfors vaati devalvaatiota ja piti kustannustason alentamisyritystä tuhoon tuomittuna ja turmiollisena (Paasikiven päiväkirjat 2, s. 706).

2 Kom. miet. 13–1951, Valtioneuvoston kirjapaino, Helsinki 1951.

sallimissa rajoissa ovat osa suhdannepolitiikan välineistöä.

Bretton Woodsin sopimuksen taustalla olevaa keynesiläistä ajattelua välitti Suomeen Mikko Tamminen (1946, 1947, 1948, 1953, 1955). Tamminen pohdiskeli Bretton Woodsin sopimuksen mukaista »tasapainokurssia», johon nähden epätasapainotilanteet oli määritetty. Tamminen (1953) laajentaa tasapainokurssin käsitteen keynesiläiseen tapaan sellaiseksi valuuttakurssiksi, jolla voidaan saavuttaa sisäinen ja ulkoinen tasapaino yhdessä sopivasti valitun raha- ja finanssipolitiikan kanssa. Myös Bruno Suviranta (1953) esiintyi näkyvästi joustavampien valuuttakurssien ja aktiivisen valuuttakurssipolitiikan puolesta. Suvirannan perustelut tulevat myös varsin lähelle Bretton Woodsin taustalla ollutta keynesiläisyyttä. Joustavaa valuuttakurssipolitiikkaa vaativat lisäksi Klaus Waris (1954) ja Reino Rossi (1956). Näin valuuttakurssipoliittinen ajattelu etääntyi ostovoimapari-teettitavoitteesta kohti keynesiläisempää näkemystä valuuttakurssin yhteydestä sisäiseen ja ulkoiseen tasapainoon. Silti hallitsevan ajattelun mukaan 1950-luvun devalvaatiot nähtiin luonteeltaan defensiivisinä ostovoimapari-teetin palautusyrityksinä.

Suomen talous avautui 1960-luvulla. Ulkomaankauppasäännöstely purettiin jokseenkin kokonaan ja sekä viennin että tuonnin rakenne monipuolistuivat. Metalliteollisuuden osuus viennistä kasvoi noin kolmannekseen kun se vielä 1950-luvulla oli ollut alle kymmeneksen.

Vuonna 1967 ajaututtiin suureen devalvaatioon, jälleen nousukauden taituttua taantumaksi samalla kun vientiteollisuuden kannattavuus oli huonontunut ja vaihtotase oli heikko. Vaihtotase olikin 1960-luvulla jatkuvasti alijäämäinen, ja vuoden 1967 devalvaatio nähtiin yrityksenä korjata tätä »perustavaa» epätasapainoa. Tässä yhteydessä ulkomaisten valuuttojen kurssit nousivat 31 prosentilla. Vuosikymmenen lopussa käynnistyi taas voimakas suhdannenousu.

Vuoden 1967 devalvaatiota on suuruutensa nojalla pidetty aggressiivisena, aktiivisena rakennepolitiikkana eikä vain menneen kustannuskehityksen kompensoisena (Fieandt, 1970; Korpinen — Kykkänen, 1974). Tätä tukee myös kuvio

IV.1.1, josta näkyy reaalisen valuuttakurssin kohoaminen aiempaa korkeammalle. Tällaiselle politiikkastrategialle löytyy ainakin talouspoliittisesta keskustelusta perusteluja. Devalvaation myönteisiä kasvu- ja rakennevaikutuksia korostivat keskustelussa Jouko Paunio (1969), Nils Meinander (1967), Gösta Mickwitz (1968 ja 1978), Klaus Waris (1968). Erityisesti Klaus Waris (ma.) arvioi vuoden 1967 devalvaation vaikuttaneen myönteisesti avoimen sektorin investointihalukkuuteen ja parantaneen viennin kilpailukykyä.

Niinikään Suomen Pankin vuoden 1967 vuosikirjassa perusteltiin devalvaatiota: »Devalvaation tarkoituksena oli parantaa kustannustason nousun rasittaman tuotannollisen toiminnan kilpailumahdollisuuksia, keventää tuontipainetta ja elvyttää vientiä. Samalla pyrittiin luomaan tilaa uudelle kasvu- ja kehityspolitiikalle sekä tuotannon ja kilpailukyvyyn tehostamisen vaatimille kansantalouden rakennemuutoksille».

Devalvaatiolle loi poliittista taustaa Rafael Paasion kansanrintamahallitus, jossa myös kommunistit olivat mukana ensi kertaa sitten vuoden 1948. Vasemmiston hallitusvastuu ehkä lisäsi hallituksen yhteiskunnallista liikkumavaraa.

1960-luvun lopulla käynnistyi voimakas noususuhdanne, jota vuoden 1967 devalvaatio jälleen pohjusti. Vuoden 1971 jälkeen markan dollarikurssia pidettiin vakaana, mikä aiheutti markan voimakkaan devalvoitumisen vuosina 1971–73 dollarin arvon laskiessa. Muiden valuuttojen kurssit nousivat tässä vaiheessa noin kuudella prosenttiyksiköllä. Vuonna 1974 markka kuitenkin taas revalvoitui noin 2.5 %.

Vuonna 1977 markan ulkoinen arvo sidottiin muodollisesti ulkomaankauppaosuuksilla painotettuun valuuttakoriin. Tosiasiassa keskuspankki oli noudattanut tällaista päätössääntöä jo vuodesta 1973 alkaen. Vuonna 1977 markka devalvoitiin vielä kahdesti, niin että yhteenlaskettu valuuttakurssien nousu oli vajaat yhdeksän prosenttia. Seuraavan vuoden helmikuussa markka devalvoitiin jälleen kahdeksalla prosentilla. Vuosina 1979–80 tehtiin puolestaan revalvaatioita yhteensä noin viidellä prosenttiyksiköllä.

1970-luvulla toteutui siten edelleen aiemmilta vuosikym-

meniltä tuttu devalvaatiosykli. Markan arvoa laskettiin matalasuhdanteen uhatessa, ensin vuosikymmen alussa ja sitten vuosina 1977–78.

1970-luvun tapahtumat nostattivat entistä kriittisemmän kansantaloustieteellisen keskustelun siitä, olivatko jatkuvasi noin kymmenen vuoden välein toteutetut devalvaatiot hyödyttäneet kansantalouden kehitystä. Kriitikot alkoivat puhua *devalvaatiosyklistä*, jota käsittelemme täsmällisemmin luvun V alussa. Suomen kansantalous näytti olevan itseään toteuttavassa kierteessä, jossa säännöllisin väliajoin joudutaan kompensoimaan palkkakustannusten ja muiden kustannusten nousu markan devalvaatiolla, ja uuden devalvaation odotus puolestaan kiihdyttää hintojen ja palkkojen nousua devalvaatioiden välillä. Tähän mahdollisuuteen — itse termiä tosin mainitsematta — oli kiinnittänyt huomiota A. E. Tudeer jo vuonna 1949: »Valuuttakurssien nostaminen parantaisi tosin aluksi vientiteollisuuden kannattavuutta, mutta kun tuontitavarat samalla kallistuisivat ja nostaisivat kotimaista hintatasoa, olisi nykyisen palkkasäännöstelyn vallitessa seurauksena, että palkat kohoaisivat ja tuotantokustannukset niiden ohella. Ja ennen pitkää oltaisiin alkuperäisessä asemassa, olisi tehty kierros ja kenellekään hyötyä tuottamatta taas riistetty osa säästäjien ym. rahapääoman omistajien omaisuudesta.» (Tudeer, 1949). Sittemmin myös Matti Leppo (1958) viittasi devalvaatiosyklin kaltaisiin ongelmiin.

Jouko Paunio (1969) esitti sittemmin ensimmäisen formaalin devalvaatiosyklimallin käyttämättä vielä kuitenkaan itse termiä. Paunio pohdiskeli mahdollisuuksia pienten askelten devalvointeihin hieman samoin kuin mitä Keynes kaavaili Bretton Woodsia koskevilla alkuperäisissä suunnitelmissaan. Korpinen ja Kykkänen (1974) korostivat harjoitetun valuuttakurssipolitiikan inflatorista vaikutusta ja devalvaatioiden aikaansaamaa spiraalia pääomatulojen ja palkkatulojen tulo-osuuksissa. Devalvaatiosykli-termin otti käyttöön ja mallin täsmensi Sixten Korkman (Korkman, 1978 ja 1980).

Devalvaatioiden kriitikot korostivat erityisesti vuosien 1957 ja 1967 devalvaatioiden suuruutta. Korpisen ja Kykkä-



sen ostovoimapariteettia koskevien laskelmien mukaan näissä devalvaatioissa ei vain kompensoitu toteutunutta inflaatiota vaan haluttiin nostaa kilpailukyky aiempaa korkeammalle tasolle ja luoda tilaa viennille ja investoinneille. Korpisen ja Kykkäsen laskelmia arvostelivat Reinikainen (1976 ja 1977) sekä Suvanto (1977). Vaikka ostovoimapariteettilaskelmiin liittyy mielivaltaisuutta reaalisesta valuuttakurssin tasapainotason osalta, käy myös kuvion IV.1.1 reaalisesta valuuttakurssi-indeksistä ilmi, että vuosien 1957 ja 1967 devalvaatiot todella nostivat ulkomaisten valuuttojen kurssit reaalisesti aiempaa korkeammalle.

## 1.4 Valuuttakurssipolitiikan ja keskustelun arviointia

### Valuuttakurssipolitiikka ja suhdanteet

Suomalaisessa valuuttakurssipolitiikassa on turvauduttu devalvaatioon, kun vaihtotase on ollut alijäämäinen ja viennin kasvu ja kannattavuus uhattuna. Tällainen päätöksäntö ei täysin vastaa mitään edellä esitetystä kolmesta normista, mutta sen voi ajatella välillisesti heijastavan kilpailukykynormia. Ruotsalaiset tutkijat Per-Anders Edin ja Anders Vredin ovat estimoineet todennäköisyysmallin pohjoismaiden suorittamille devalvaatioille<sup>1</sup>. Malli selittää devalvaatiotodennäköisyyksiä talouden suhdannemuuttujien avulla käyttäen aineistona aikana 1978–89 suoritettuja devalvaatioita. Suomen osalta devalvaatiotodennäköisyys riippuu tilastollisesti merkittäväällä tavalla reaalisesta valuuttakurssista sekä teollisuustuotannosta<sup>2</sup>. Jos reaalin valuuttakurssi on epäsuhdassa ostovoimapariteettiin nähden, viranomaiset ovat siis reagoineet sopeuttamalla valuuttakurssia. Tämä tulos

1 Ks. Edin — Vredin (1991)

2 Tarkkaan ottaen selittäjänä on teollisuustuotannon muutos edellisenä vuosineljänneksenä.

voidaan tulkita *kilpailukyknormin* noudattamiseksi. Devalvaation todennäköisyys kasvaa myös silloin, kun tuotannon kasvu heikkenee. Tämäkin voidaan nähdä välillisenä kilpailukyknormin noudattamisena, jos heikkenevää tuotantoa pidetään osoituksena puutteellisesta kilpailukyvyistä. Jos devalvoiminen on ekspansiivista suhdannepoliittikkaa, tämä riippuvuus on suomalaisen talouspolitiikan selvin suhdannepoliittisesti oikeansuuntainen riippuvuus. Devalvaation vaikutukseen liittyy kuitenkin viive, ja osa sen aikaansaatavasta elvytyksestä on todennäköisesti jakautunut myös alkavalle nousukaudelle. Devalvaation tukemiseksi on kiristetty finanssi- ja rahapolitiikkaa. Devalvaatiolla voi olla myös lyhyellä aikavälillä taloutta supistava vaikutus, koska devalvaatio laskee reaalityuloja. Jukka Pekkarinen (1976) on eritellyt devalvaatiota tyypillisessä matalasuhdanteessa. Yleensä taantumassa on aluksi koetettu toteuttaa kustannuksia alentavaa deflaatiopolitiikkaa, ja devalvaatio on ollut vuorossa hieman myöhemmin, kun inflaatiouhan on katsottu väistyneen ja palkansaajien uskotaan taipuvan työttömyyden uhan alla reaalityulojen alennuksiin.

Devalvaatioiden suhdannevaikutuksia on jonkin verran tutkittu. Esko Aurikon (1986) raportoimissa luotonsääntelyyn perustuvan makrotaloudellisen mallin simuloinneissa käy ilmi, että valuuttakurssipolitiikalla on lyhyen aikavälin suhdannepoliittisia vaikutuksia. Vaikutukset riippuvat kuitenkin ratkaisevasti siitä, vallitseeko devalvaatiotilanteessa luoton liikatarjonta vai liikakysyntä. Devalvaatiolla näyttää olevan elvyttävä vaikutus bruttokansantuotteeseen erityisesti silloin, kun talous on keynesiläisessä alityöllisyystasapainossa ja luoton tarjonta ylittää kysynnän. Tällöin taloudella on tilaa laajentua. Vaikutus loppuu tyypillisesti noin kahden vuoden kuluessa. Devalvaation ekspansiivinen vaikutus kohdistuu estimointi- ja simulointitulosten mukaan voimakkaammin avoimen sektorin tuotantoon.

Suomen devalvaatiot ovat tyypillisesti ajoittuneet laskusuhdanteeseen, jolloin taloudessa on ollut käyttämätöntä kapasiteettia. Laskusuhdanteen alkuvaiheessa luottomarkkinat ovat kuitenkin usein olleet kireät: kuten luvussa 5 havaittiin,

luottomarkkinat ovat yleensä keventyneet vasta taantuman kestettyä jonkin aikaa. Devalvaatioiden mahdollista ekspansiivista vaikutusta on heikentänyt jälkihoidon nimissä harjoitettu kireä finanssipolitiikka. Aurikon ja muiden vastaavien tutkimusten mukaan devalvaatioshokki on kulkeutunut täysimääräisenä hintoihin keskimäärin 2–4 vuoden kuluessa. Tässä esiintyy kuitenkin suurta vaihtelua.

## **Valuuttakurssipolitiikka ja rakennemuutos**

Arvelemme kuitenkin harjoitetun devalvaatiopolitiikan juontuneen myös kasvuun ja rakennemuutokseen liittyvistä tavoitteenasetteluista. Valuuttakurssimuutoksilla on haluttu suosia avointa sektoria. Lisäksi on mahdollista, että devalvaatiopolitiikka on epävarmuuden jakautumiseen ja varallisuuden jakoon liittyvien vaikutustensa kautta kiihdyttänyt kansantalouden kasautumista. Käymme seuraavaksi läpi tätä ongelmavyöhykettä.

Uusklassisen talousteorian mukaan valuuttakurssin muutoksilla ei ole mitään pitkän aikavälin vaikutuksia. Mutta uusklassinen malli edellyttää, että taloudessa ei ole dynaamisia ulkoisvaikutuksia. Tällöin talouden tasapainot eivät riipu sen historiasta, ja talous palautuu aina lopulta samaan perustasapainoonsa vaikka sitä välillä häirittäisiinkin inflaatioshokeilla.

Nämä uusklassiset oletukset ovat kuitenkin varsin äärimmäisiä. Useat taloustieteilijät uskovat, että taloudessa on ulkoisvaikutuksia, jotka johtavat siihen, että talouden tulevat tasapainot riippuvat tämän hetken taloudellisista ja talouspoliittisista valinnoista. Tällöin sanotaan taloudessa olevan ns. *hystereesiä* eli historiariippuvuutta. Ulkoisvaikutukset voivat liittyä esimerkiksi talouden rakennemuutokseen, tekniseen osaamiseen, työntekijöiden ammattivalintoihin ja vientiteollisuuden markkinaosuuksiin. Jos tällaisia vaikutuksia on, on myös todennäköistä, että aktiivinen valuuttakurssipolitiikka on jättänyt jälkensä Suomen kansantalou-

teen. Erittelemme nyt muutamia mahdollisia vaikutuskanavia.

*Teollisuuden kannattavuus ja rahoitusmarkkinoiden säännöstely.* Usklassinen ajattelu perustuu siihen, että taloudessa on preferensseihin ja teknologiseen osaamiseen perustuva perustasapaino, johon talous hakeutuu riippumatta hetkellisistä vaikeuksista. Teollisuuden kannattavuuden suhdanneluonteinen heikkeneminen ei ole vaarallista, koska investoinnit voidaan kattaa lainavaroin ja vastaavasti lyhentää lainoja hyvinä vuosina. Makrotasolla tämä voi edellyttää kansantalouden väliaikaista ulkoista velkaantumista. Suomen kansantaloudessa oli 1950- ja 1960-luvuilla pulaa rahoituspääomista ja varsinkin 1950-luvulla yritysten mahdollisuudet saada luottoa kansainvälisiltä markkinoilta olivat heikot. Niinpä teollisuuden investoinnit riippuivat tosiasiasa ratkaisevasti hetkellisestä kannattavuudesta ja jakamattoman voiton mahdollistamasta omarahoituksesta<sup>1</sup>.

*Learning by doing* tarkoittaa sitä, että talouden tekninen osaaminen ja henkinen pääoma kasvavat investointien ja taloudellisen kasvun myötä. Suomen kielessä tämä on ilmaistu sananlaskulla »työ tekijäänsä neuvo». Tällöin osaaminen siis paranee ilmaiseksi, vaikka siihen ei varsinaisesti investoidakaan. Soveltavassa taloustieteessä otaksutaan varsin yleisesti, että nämä learning-by-doing -efektit ovat näytelleet jonkinlaista osaa talouskehityksessä. Kasvuteoriassa voidaan osoittaa niiden merkitsevän sitä, että talouden tuotantofunktiossa vallitsevat kasvavat skaalatuotot, jolloin tuotanto kasvaa panosten kasvua nopeammin.<sup>2</sup> Kasvavien skaalatuottojen oletuksella on varsin syvällisiä seurauksia, joista yksi on se, että kerran talouskasvussa etumatkan saavuttaneet maat myös säilyttävät etumatkansa. Tällaisessa taloudessa devalvaatiollakin voi olla pitkäaikaisia vaikutuksia. Jos devalvaation ansiosta metsäteollisuuden kannattavuus paranee edes hetkeksi, jolloin investointimahdollisuudet laajenevat, uusien koneiden käyttö voi puolestaan parantaa teknistä

---

1 Ks. esim. Kouri (1977).

2 Ks. esim. Hacche, 1979, luku 10.

osaamista, niin että metsäteollisuuden tuottavuus on pysyvästi parantunut, vaikka panosten ja tuotosten hinnoilla mitattu kannattavuus myöhemmin taas heikkenisi normaalitasolle.

*Rakennemuutos ja työntekijöiden sijoittuminen* avoimen ja suljetun sektorin välillä on myös kauaskantoinen päätös, koska uudenlaisiin tehtäviin sijoittumiseen liittyy aina kustannuksia. Siksi voidaan otaksua, että avoimen sektorin työvoiman tarjonta on myös ollut riippuvaista sen omasta työvoiman kysynnästä. Suomen rakennemuutos on tapahtunut hyvin myöhään. Vielä sotien jälkeen yli puolet työvoimasta sai elantonsa maa- ja metsätaloudesta, kun vastaava osuus on nyt alle 10 prosenttia. Erityisesti 1950- ja 1960-luvulla työvoimaa virtasi maataloudesta teollisuuteen. On mahdollista että devalvaatiolla aikaansaatu hetkellinen vientiteollisuuden kannattavuuden paraneminen on imenyt teollisuuteen sellaista työvoimaa, joka muussa tapauksessa olisi sijoittunut muualle. Koska työpaikan ja ammatin vaihtoon aina liittyy kustannuksia, on mahdollista, että devalvaatioilla on näin edistetty talouden kasvua ja pysyvää rakennemuutosta.

*Vientimarkkinoiden markkinaosuudet* saattavat »pitkänkin aikaa» riippua historiasta. Vientikaupassa on *asiakassuhteella* keskeinen merkitys. Arthur Okun (1975, 1981) on erottanut toisistaan kaksi markkinatyyppeä: »huutokauppa-markkinat» ja »asiakasmarkkinat»<sup>1</sup>. *Huutokauppa-markkinat* vastaavat taloustieteen perinteistä käsitystä: vaihdettava tavara on homogeenista, toimittajia ja ostajia on paljon ja asiakassuhteet ovat vaihtuvia. Pienen talouden vientituotteen maailmanmarkkinahinta on annettu, ja devalvoiminen lisää siten välittömästi vientiyrityksen kotimaanrahamääräisiä voittoja ja kannattavuutta. Suomen viennistä esimerkiksi selluloosa lienee selvästi huutokauppatuote. *Asiakasmarkkinoilla* myydään differentioituneita ja asiakassuhdespesifejä tuotteita, joilla ei ole yhtä annettua maailmanmarkkinahintaa. Hinnoittelussa on siten osapuolten neuvotteluvoimasta

---

1 Ks. myös Henrekson (1990).

riippuvaa vapautta, ja osapuolet arvostavat toimitussuhteen jatkuvuutta, koska uuden vakituisen toimittajan löytymiseen liittyy kustannuksia. Monia pitkälle jalostettuja vientitavaroita myydään pikemminkin asiakasmarkkinoilla. Jos luotto-markkinat ovat epätäydellisiä, hetkellisestä kannattavuuden menetyksestä seuraava toimitushäiriö voi olla kohtalokas, jos se johtaa *asiakassuhteen rikkoutumiseen*. Tässä mielessä voidaan perustella valuuttakurssin muuttelua pienen ja pääomaköyhän maan viennin edistämisen strategiana: kannattavuudesta on pidettävä koko ajan huolta, koska asiakassuhdetta ei ole varaa menettää. Tämä näkökohta on varteenotettava lähinnä silloin, kun luoton saantia säännöstellään. Vapailla rahoitusmarkkinoilla toimiva yritys voi jatkaa toimituksia hetkellisesti heikommallakin kannattavuudella, jos tämä on asiakassuhteen säilymisen kannalta tarpeellista.

Myös *epävarmuuden* jakautumisella voi olla (uusklassisenkin ajattelun mukaan) reaalisia vaikutuksia. Pieni avoin talous on altis kansainvälisille hintashokeille, jotka pienentävät tai suurentavat talouden jaettavissa olevaa tuloa. Jos valuuttakurssipolitiikassa on maksettava sellainen kilpailukyknormi, jolla turvataan investointien kannattavuus, investoijilla on itse asiassa implisiittinen *vakuutus* sijoitusten kannattavuudesta. Varsin yleisin oletuksin voidaan epävarmuuden talousteoriassa osoittaa, että *tuottoasteen epävarmuuden väheneminen johtaa sijoitus- eli säästämishalukkuuden kasvuun*. Jos sijoitusten kannattavuus turvataan tarvittaessa devalvaatiolla, johtaa tämä puolestaan suurempaan epävarmuuteen *palkkatuloissa*, joita yleensä sitoo väliaikainen nimellispalkkasopimus. Varsin yleisin oletuksin voidaan osoittaa, että työtuloa eli *palkkatulovirtaa* koskeva *epävarmuus johtaa puolestaan säästämishalukkuuden lisääntymiseen, koska tulevaisuuden tulon epävarmuutta on korvattava tekemällä nyt enemmän työtä ja säästämällä näin pahan päivän varalle*. Säästämiskäyttäytyminen voi siis olla epäsymmetristä työtulon ja pääomatulon suhteen, ja talousteorian nojalla voidaan siis esittää hypoteesi, jonka mukaan investointeja turvaava ja riskejä palkkatuloihin säilyttävä valuuttakurssipolitiikka on lisännyt säästämistä. Tällaisen hy-



poteesin tarkka testaaminen on kuitenkin varsin vaativaa<sup>1</sup>, koska epävarmuuden mittaamiseksi tarvitaan aineistoa pitkältä ajalta.

*Pakkosäästäminen ja rahoitusmarkkinoiden säännöstely* on lisämekanismi, jonka kautta devalvaatiopolitiikka on voinut generoida kasvua varallisuusvaikutusten avulla. Devalvaation aiheuttama inflaatioshokki on siirtänyt varoja rahoitusylijämmäisestä valtiontaloudesta ja luotonsäännöstelyn kohteena olevilta kotitalouksilta kansantalouden finanssivertaisille sektoreille eli tyypillisesti yrityksille. Jos luotto-markkinat ovat vapaat, yksityiset taloudenpitäjät voivat suojautua inflaatiolta. Suomen rahoitusmarkkinoilla vallinnut luotonsäännöstely on kuitenkin merkinnyt sitä, että osa taloudenpitäjistä on ilmeisesti joutunut pitämään hallussaan haluttua enemmän pankkitalletuksia ja haluttua vähemmän velkaa<sup>2</sup>. Tällaiset taloudenpitäjät ovat siten rahoittaneet velkaisten yritysten investointeja. Tätä efektiä vastaan toimii kuitenkin toinen efekti: koska inflaatio on alentanut reaalikorkoa, kulutus on tullut suhteellisesti edullisemmaksi kuin säästäminen, koska nimelliskorolla talletetut varat ovat olleet devalvaation uhkaamia.

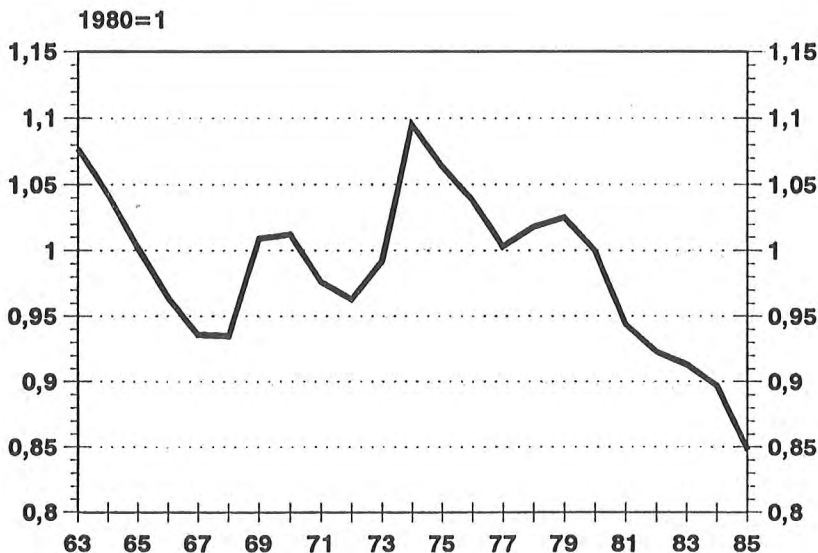
Edellä lueteltuja vaikutuskanavia on vaikea osoittaa empiirisesti tosiksi tai epätosiksi. Ehkä valuuttakurssipolitiikan valinnat voidaan modernin talousteorian hengessä sittenkin ensisijaisesti nähdä yleispoliittisena tahdonilmauksena, viranomaisen *maineenmuodostuksena*. Näin talouspoliittinen johto on muistuttanut taloudenpitäjiä siitä, että talouspolitiikan tavoitteena on yritystoiminnan kannattavuuden ylläpitäminen. Riippumatta kulloisistakin konkreettisista toimita, tämä on saattanut parantaa potentiaalisten yrittäjien ja investoijien tulevaisuudenodotuksia. He ovat voineet arvioida, että tällainen talouspoliittinen tahdonilmaisuus kertoo sellaisesta yritysmuutteisesta ilmapiiristä, jossa sijoitukset kan-

---

1 Epävarmuuden vaikutuksen säästämiskäyttäytymiseen on USA:n aineistolla osoittanut Caballero (1990).

2 Pankithan ovat tyypillisesti edellyttäneet etukäteistallettamista ehtona asiakassuhteelle ja luoton saannille.

KUVIO IV.1.2. Avoimen ja suljetun sektorin bkt-deflaattorien suhde vuosina 1963–1985



Lähde: Pekka Sauramo

nattavat.

Nämä kaikki ovat mahdollisia yhteyksiä valuuttakurssipolitiikan ja talouden kasvumenestyksen välillä. Monet niistä tuntuvat luontevilta, vaikka niitä on vaikea testata empiirisesti. Lisäksi on huomattava, että jotkin niistä saattavat vaikuttaa myös kielteisesti. Jos investoija voi olettaa investoinnin tuoton olevan aina turvattu tietylle tasolle, heikkenee kannustin mahdollisimman tehokkaaseen investoimiseen.

Yksi tapa tarkastella valuuttakurssipolitiikan kohteena olevia talouden muuttujia on vertailla avoimen ja suljetun sektorin hintoja. Jos valuuttakurssin muutoksella on haluttu avointa sektoria suosiva vaikutus, sen pitäisi näkyä avoimen sektorin tuotannon suhteellisen hinnan kohoamisena »olenaisen» pitkäksi ajaksi, niin, että jotkin taloudenpitäjät sen vuoksi muuttavat kauaskantoisia päätöksiään. Sektorien vä-

linen hintasuhde on tavanomaisia kilpailukykyindikaattoreita parempi avoimen talouden suorituskyvyn mittari. Jos avoimen sektorin palkat nousevat vientiteollisuuden tulojen kasvaessa, talouden kilpailukyky paranee, koska avoimelle sektorille siirtyy näin uusia voimavaroja.

Avoimen ja suljetun sektorin bkt-deflaattorien suhde on esitetty kuviossa IV.1.2. Suhdeluvussa on pitkällä aikavälillä laskeva trendi, joka johtuu avoimen sektorin nopeammasta tuottavuuden kasvusta. Vuoden 1967 devalvaatio ja vuosien 1971–73 implisiittinen devalvoituminen näkyvät indikaattoreissa selvästi, ja ainakin osa vaikutuksesta on ehkä ollut pitkäaikaista, koska laskeva trendi ainakin silmämääräisesti arvioituna jatkuu vuoden 1974 jälkeen samana kuin ennen vuotta 1967, jolloin tasosiirtymä olisi jäänyt pysyväksi.

Devalvaatioiden vaikutuksia eri toimialojen yrityksiin ei ole kovin perusteellisesti tutkittu.<sup>1</sup> Devalvaatioista näyttävät hyötynneen odotetulla tavalla sellaiset yritykset, joiden vientitulot ylittävät tuontipanosten arvon. Keskimäärin avoimen sektorin yritykset ja vientiyritykset hyötyvät devalvaatiosta enemmän kun taas kotimarkkinoille suuntautuneet yritykset kärsivät. Lisäksi hyödyt kohdistuvat pikemminkin suurin kuin pieniin yrityksiin, koska suurilla yrityksillä on ollut keskimäärin paremmat mahdollisuudet operoida kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla ja siten suojautua inflaatiolta.

---

<sup>1</sup> Joitakin arvioita on esitetty tutkimuksissa Suomen Pankki (1979) ja Sorsa (1985), joita on referoinut Parviainen (1988).

## 2 | Tulopolitiikka

### 2.1 Palkat ja tulopolitiikka keynesiläisessä makroteoriassa

Nimellispalkkojen jäykkyys muodostui jo varhain siksi oletukseksi, jonka yleisesti katsottiin jyrkimmin erottavan keynesiläisen makroteorian aiemmasta klassisesta teoriasta. Varsin pian Yleisen teorian ilmestymisen jälkeen alettiin korostaa, että — ainakin pitkän ajan tasapainotilojen staatteisessa vertailussa ja täystyöllisyyden saavuttamisen teoreettista mahdollisuutta pohdittaessa — Yleisen teorian muut erityispiirteet, kuten »likviditeettiloukku» koron alarajana ja kokonaiskysynnän vähäinen korkojousto, palautuvat oletukseen nimellispalkkojen jäykkyydestä (ks. esim. Modigliani, 1944; Pigou, 1943). Axel Leijonhufvud tosin esitti myöhemmin, vuonna 1968, paljon keskustelua herättäneen kannan (Leijonhufvud, 1968). Hänen mukaansa Yleisen teorian ominaislaatu perustuukin epätasapainoprosessien dynaamiseen analyysiin, johon nähden nimellispalkkojen jäykkyys on teoreettisesti mielenkiinnoton institutionaalinen erityisoletus. Mutta 1980-luvun keskustelu on palauttanut jälleen palkkojen ja hintojen jäykkyyden keynesiläisen teorian keskeiseksi piirteeksi. Nimellispalkkojen jäykkyys muodostui muuten keskeiseksi oletukseksi myös Keynesille paljolti rinnakkaisessa Tukholman koulukunnan teoriassa, jota kehittivät Gunnar Myrdal ja Erik Lindahl.

Rahapalkkojen jäykkyyden merkitys kiteytyy siihen, että

rahasta tulee *epäneutraali*<sup>1</sup>. Kun rahapalkat eivät muutu samassa suhteessa kuin rahan määrä, viimeksi mainittu vaikuttaa kokonaistuotantoon ja työllisyyteen. Rahataloudellisilla häiriöillä on siten reaalityaloudellisia vaikutuksia, mutta toisaalta nimellistä kokonaiskysyntää säätelemällä voidaan vaikuttaa työllisyyteen. Keynesiläiset ovat tottuneet korostamaan *nimellispalkkojen* ja *reaalipalkkojen* välistä eroa. Vain edelliset ovat työmarkkinaosapuolten välittömästi säädeltävissä, kun taas jälkimmäiset, joissa on kysymys rahapalkkojen ja hintojen välisestä suhteesta, määräytyvät viime kädessä hyödykemarkkinoilla. Keynesiläistä teoriaa on tähän liittyen syytetty kestävämmästä rahailluusion oletuksesta: yksinkertaisimmassa muodossaan sen on väitetty edellyttävän, että rahapalkoista sovitaan kiinnittämättä lainkaan huomiota yleiseen hintatasoon ja nimellispalkkojen ostovoimaan. Tästä ei kuitenkaan tarvitse olla kysymys: riittää, että hintataso on epävarma ja työmarkkinaosapuolet joutuvat muodostamaan siitä odotuksia, jotka sitten eivät välttämättä osoittaudu oikeiksi.

Sekä Keynes että Tukholman koulukunta pohtivat maailmansotien välisenä deflaation kautena rahapalkkojen jäykkyyden oletuksen uskottavuutta ja merkitystä. Keskeinen kysymys oli, johtaako nimellispalkkojen lasku työllisyyden elpymiseen. Keynesin vastaus tähän kysymykseen oli selvimminkin kielteinen, ja hän tarjosi korkokannan alentamista ja valtion velkaantumista vaihtoehtoisiksi lääkkeiksi työllisyyden parantamiseksi. Talouden tilan vakauttamiseksi pidettiin tärkeänä nimellispalkkojen laskun pysähdyttämistä ja siihen liittyvien deflaatio-odotusten taltuttamista.

Laajamittainen inflaatio hintojen ja palkkojen kilpajuoksuna oli 1930-luvulla kirjoittaneille etäinen ongelma. Esimerkiksi Keynes ehti antaa vain muutamia viitteitä siitä, miten hän olisi sitä lähestynyt. Teoksessaan *How to Pay for the War?* (Keynes, 1939), hän osoitti, kuinka Yleisen teorian kokonais-

---

1 Taloustieteilijät tarkoittavat rahan neutraalisuudella kvantiteettiteorian mukaista käsitystä, jonka nojalla rahamäärä ja hintataso ovat keskenään verrannollisia, mutta rahamäärä ei vaikuta reaaliiseen talouteen, tuotantoon ja tulonjakoon.

kysynnän analyysi voidaan kääntää liikakysynnän ja inflaation tarkasteluksi. Selvimmin näitä Yleisen teorian takaisia kysymyksiä lähestyi 1930-luvun lopulla kuitenkin Joan Robinson teoksessaan *Essays in the Theory of Employment* (1937). Hän näet toi työntekijöiden järjestäytymisen mukaan asetelmiin. Robinsonin analyysi palauttaa selvästi mieleen 1980-luvun keskustelun ammattiliittojen tilanteesta:

»Talouspolitiikan päätösvalta jakautuu eräässä mielessä ammattiyhdistysten ja rahaviranomaisten kesken, sillä kun rahapolitiikka otetaan annettuna, korko määräytyy itse asiassa palkkatason perusteella. Riittävän suuri nousu rahapalkoissa johtaa aina korkotason nousuun, joka puolestaan rajoittaa työllisyyden kasvua. Niinpä sellainen vahva ammattiliittojen yhteenliittymä, joka kykenee määräämään palkkojen tason, joutuu punnitsemaan keskenään työllisyyden lisäystä ja reaali-palkkatason laskua, ja ammattiliittojen voisi olettaa pyrkivän sellaiseen työllisyyden tasoon, joka on sekä työllisten että työttömien kannalta optimaalinen ja jossa on arvioitu sekä tulevia että nykyisiä hyötyjä.»<sup>1</sup>

Joan Robinson itse suhtautui pessimistisesti tällaisen asetelman tuloksiin:

»Käytännössä ... ammattiyhdistysten palkkapolitiikkaa ei rakenneta tällaisista näkökohdista ... . Sitäpaitsi ammattiyhdistykset koordinoivat toimintaansa varsin puutteellisesti, ja koska jokaisen ammattiyhdistyksen tehtävänä on vain sen omien jäsenten etujen ajaminen, hyödyt ja menetykset jakautuvat varsin epätasaisesti eri elinkeinojen kesken. Ammattiyhdistysten käytännön palkkapolitiikkaa ei voi pitää edes tiedostamattomana päätöksenä siitä, mikä olisi koko työväestön kannalta parasta.» (Robinson, mt).

---

<sup>1</sup> Joan Robinson, *Collected Economic Papers*, Vol. IV, Basil Blackwell, Oxford, 1973, s. 197.



Joan Robinson ennakoi näissä esseissään inflaation ja työttömyyden välisen trade-offin kärjistymistä korkean työllisyyden oloissa:

»...vaikka olisikin todella mahdollista osoittaa sellainen kriittinen työllisyyden taso jonka yläpuolella palkat alkavat nousta, ei ole mitään syytä olettaa että se vastaisi mitään mielekkäästi määriteltyä työllisyyden optimitasoa.» (Robinson, mt.).

Toinen varhainen epäilijä Joan Robinsonin ja muun Cambridgen koulukunnan, kuten Nicholas Kaldorin, ohella oli sodan aikana Oxfordissa työskennellyt puolalainen kommunisti Michal Kalecki. Hän ennakoi »poliittista suhdannekiertoa» sodanjälkeisen, täystyöllisyyttä lähenevän kapitalismin normaalitilaksi:

»'Poliittisen suhdannekierron' mekanismi loisi keinotekoisella tavalla uudelleen 1800-luvun kapitalismin olosuhteet. Täystyöllisyys saavutettaisiin ainoastaan noususuhdanteen huipulla, mutta taantumat olisivat suhteellisen lieviä ja lyhyitä.»<sup>1</sup>

Kalecki ennakoi, että kapitalismilla on edessään institutionaalinen sopeutuminen korkean työllisyyden ja hintatason vakauden yhteensovittamiseksi:

»Täystyöllisyyden kapitalismissa on kehitettävä uudenlaiset sosiaaliset ja poliittiset instituutiot, jotka ilmentävät työväenluokan kasvanutta voimaa.» (Kalecki, ma.)

Itse asiassa Keynes saattoi olla samoilla jäljillä. Eräs hänen suhteellisen harvoista huomautuksistaan mahdollisen sodan jälkeisen täystyöllisyyden kauden ongelmista sisältyy näet häneen kirjeeseensä vuodelta 1944:

---

<sup>1</sup> »Political Aspects of Full Employment», The Political Quarterly, October/December 1943.

»Kun täystyöllisyys vallitsee ja palkoista sovitaan yhteisesti, tulee palkkojen nousun hillintä varmasti olemaan vaikeaa. Mutta en ole varma siitä, miten paljon analyytiset menetelmät voivat valaista tätä viime kädessä poliittista ongelmaa.»<sup>1</sup>

Täystyöllisyyden paineet alkoivatkin vyöryä päälle jo toisen maailmansodan aikana. Vaikka sodan aikaista resurssien niukkuuden tilannetta saatettiinkin hyvin syin pitää poikkeuksellisena, kävi kohta ilmi, että sodan oloissa tehdyillä institutionaalisilla järjestelyillä oli huomattava vaikutus myös sodan jälkeisissä oloissa. Korkea työttömyys ei näet palannutkaan rauhan ajan normaaliksi tilaksi, vaan alkoi inflaation ja ulkomaankaupan alijäämän ja toisaalta työttömyyden vuorottelu keskeisinä kokonaistaloudellisina ongelmina. Vaikka siis suhdannevaihtelu säilyikin, keskimääräinen työllisyyden taso muodostui huomattavasti korkeammaksi kuin sotien välisenä aikana.

Yleisenä tendenssinä toisen maailmansodan aikana oli demokraattiset instituutiot säilyttäneissä maissa jonkinlainen sotakorporatismi. Hintoja ja palkkoja pyrittiin säännöstelemään suhteellisen tiukasti, vaikkei tässä kaikissa maissa onnistuttukaan. Samalla muukin talouspoliittinen säätely aktivoitui. Tässä yhteydessä omaksuttiin monissa maissa käyttöön myös uuden keynesiläisen analyysin tarjoamia välineitä kokonaiskysynnän säätelyä varten. Valtiovalta pyrki hakemaan toimenpiteilleen etujärjestöjen tuen. Tässä tarkoituksessa se rohkaisi taloudellisten intressien organisoitumista ja tarjosi työnantajien, maataloustuottajien ja työntekijöiden järjestöille näkyvän aseman sotatalouden säätelyelimissä. Yhdessä työn liikakysynnän kanssa tämä vahvisti ennen kaikkea ammattiyhdistysliikkeen asemia. Ammatillinen järjestäytyminen kasvoi samalla monissa maissa.

Säännöstelyn ja suhteellisen korkean työllisyyden korporatistisävyinen yhdistelmä säilyi 1940-luvun loppuvuodet.

---

<sup>1</sup> Kirje siteerattu teoksessa Joan Robinson, *Collected Economic Papers*, Vol. IV, Basil Blackwell, Oxford, 1973, s. 174.)

Jo tuolloin alkoi kuitenkin ilmetä maittaisia eroja, jotka sittemmin korostuivat. Joissakin maissa, selvimmin Yhdysvalloissa, sotavuosina syntyneet uudet instituutiot olivat selvästi poikkeusoloihin luotuja erityiselimiä, joiden olemassaolo joutui luontojaan kyseenalaiseksi, kun talouden katsottiin normalisoituneen. Useimmissa Euroopan maissa kävi taas pikemminkin niin, että sodan perua olevien instituutioiden asema ja funktiot sekä niiden väliset suhteet muuttuivat rauhan tultua mutta itse instituutiot eivät tyystin kadonneet. Tämä vanhan ja uuden mantereen välinen ero tuli näkyviin esimerkiksi siinä, että keynesiläiset talouspoliittiset toimintatavat institutionalisoituivat Euroopassa paljon selvemmin kuin Yhdysvalloissa, jossa ne alkoivat väistyä 1950-luvun normaalien aikojen tullen.

Sama ero päti myös tulopolitiikkaan. Yritykset kontrolloida nimellispalkkoja suoraan eikä vain työvoiman kysynnän välityksellä juurtuivat Eurooppaan paljon lujemmin kuin Yhdysvaltoihin. Mutta Euroopan maiden välilläkin oli eroja. Pääsuuntauksina voi erottaa toisistaan toisaalta *valtiollisen tulopolitiikan*, toisaalta tasapainoisemman kolmikantamallin, jonka puitteissa etujärjestöt, valtiiovallan tapauksesta riippuen aktiivisemmalla tai passiivisemmalla myötävaikutuksella, pyrkivät sovittamaan yhteen palkkojen hillinnän ja muut taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset tavoitteet. Jälkimmäistä vaihtoehtoa voisi kutsua myös *vapaaehtoiseksi tulopolitiikaksi*. Selvin esimerkki siitä lienevät pohjoismaat, Itävalta ja Länsi-Saksa. Hollanti saattaisi muodostaa esimerkin jonkinlaisesta valtiollisen ja vapaaehtoisen tulopolitiikan välimuodosta, kun taas Iso-Britannia muodostui Ranskan ohella selvimmin valtiollisen tulopolitiikan maaksi.

Tulopolitiikan valtiollistumisen aste ei ollut riippumaton talouden rakenteellisista taustaehdoista, kuten etujärjestöjen edustavuudesta ja sisäisestä yhtenäisyydestä sekä yleisestä poliittisen demokratian ja työelämän suhteiden perinteestä. Puuttumatta näihin sen lähemmin on syytä panna merkille, että vapaaehtoinen tulopolitiikka osoittautui joka tapauksessa kestävämmäksi kuin valtiollinen. Kun näet edellinen säilytti jotakuinkin sodanjälkeiset muotonsa ja kykeni sisäisesti

kehittymään ja sopeutumaan uusiin olosuhteisiin, jälkimmäistä alkoi kohta vaivata eroosio. Niinpä valtiollinen tulopolitiikka oli 1970-luvulle tultaessa joko tyystin sortunut tai jäänyt ainakin selvästi taka-alalle.

Tällä erolla oli vuorostaan merkitystä sille, miten eri maat sopeutuivat 1970-luvun taloudellisiin koettelemuksiin. Ironista kyllä, tulopolitiikan eroosio oli tapahtunut suhteellisen rauhallisilla 1950- ja 1960-luvuilla, kun taas siihen liittyvä konfliktien sovittelujärjestelmä olisi ollut kipeimmin tarpeen juuri 1970-luvulla, jolloin tulopolitiikan edellytykset olivat monista maista jo hävinneet. Tulopolitiikkaan paluuta kyllä yritettiin, mutta nämä yritykset osoittautuivat frustraatioksi, joka vain kärjisti konflikteja entisestään. Näin kävi Yhdysvalloissa 1970-luvun alussa, jolloin presidentti Nixon yritti täyskäännöstä tulopolitiikan suuntaan. Vielä tätäkin yritystä kohtalokkaammaksi muodostuivat Isossa-Britanniassa tehdyt yritykset kääntää työelämän suhteiden muutossuunta. Tästä aiheutuneisiin konflikteihin kaatui ensiksi konservatiivinen hallitus 1970-luvun alkupuolella ja saman vuosikymmenen lopulla, vuosien 1978–79 traumaattisen »tyytymättömyyden talven» jälkeen, puolestaan työväenpuolueen hallitus. Kummassakin maassa siirryttiin tämän jälkeen avoimesti strategiaan, jossa työttömyydestä tehtiin ase inflaation pysäyttämiseksi. Tämän seurauksena ajauduttiin työttömyyteen, joka muodostui erityisen korkeaksi Isossa-Britanniassa, jossa ammattiliitoilla oli vielä voimaa reaalipalkkojen laskun hidastamiseksi. Korkeaan työttömyyteen ajauduttiin 1980-luvun tullen yleensä myös Keski-Euroopassa, jossa finanssipolitiikkaa kiristettiin valtion velkaantumiskierteen pysähdyttämiseksi ja jossa niinkään ei ollut enää edellytyksiä intressikonfliktien yhteensovittamiseen keskitetyllä tasolla.

Vaikka sodan jälkeen hallinnolliset ja poliittiset edellytykset aktiivisen tulopolitiikan toteuttamiseen heikkenivätkin, kiinnostus niitä kohtaan elpyi uudelleen monissa maissa 1960-luvulla. Michael Landesmann ja Juhana Vartiainen (1992) ovat esittäneet, että tämä saattoi olla yhteydessä työn tarjonnassa Euroopassa tapahtuneisiin muutoksiin. On jär-

kevää ajatella, että työn hinta tulee talouspolitiikan asialistalle silloin, kun työntekijöiden neuvotteluvoima on hyvä ja työvoimasta on tullut niukka tuotannontekijä. Jos taas työvoimaa on yllin kyllin tarjolla, palkat pysyvät alhaisina ja valtiolla tai elinkeinoelämällä ei ole aihetta pyrkiä sen kattavampiin sopimuksiin työntekijöiden edusmiesten kanssa. Länsi-Euroopassa vallitsi vielä 1950-luvulla ja 1960-luvulla varsin runsas työvoiman tarjonta. Sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat tulivat tuolloin markkinoille ja maatalouden rakennemuutos vapautti alkutuotannosta työvoimavaroja modernille sektorille (ks. Bernabé, 1982). Nämä työvoimareservit ehtyivät 1960-luvun kuluessa, ja 1960-luvun lopun kuohuvien vuosien taustalla voidaan nähdä myös työntekijöiden parantunut neuvotteluvoima ja palkkaosuuksien kasvu (Landesmann — Vartiainen, 1992). Tämä tilanne synnytti ainakin yrityksiä kattavammaksi tulopolitiikaksi. Suurissa Euroopan maissa ne kuitenkin yleensä epäonnistuivat. Edellä kuvattiin Ison-Britannian tapahtumia, ja samanlaisia tulopolitiikan kariutumisia nähtiin muissakin maissa. Länsi-Saksassa solmittiin vuosina 1967 ja 1968 kattavat tulosopimukset, mutta yhteisymmärrys hajosi vuonna 1969, koska ammattiyhdistykset eivät kyenneet puskuroimaan työntekijöiden vaatimuksia ja työmarkkinakorporatismiin epäluuloisesti suhtautunut keskuspankki alkoi harjoittaa omaa kireää rahapolitiikkaansa (ks. Scharpf, 1984). Myös Italiassa yritettiin 1960-luvun lopun jälkeen jonkin aikaa huonolla menestyksellä rakentaa jonkinlaista kattavaa sopimuspolitiikkaa (Regini, 1984).

Tulopolitiikan purkautumista ja uusien yritysten epäonnistumista edisti omalta osaltaan — talouspolitiikan painotusten muutosta toisaalta kieltämättä itse heijastellen — ekonomistien tiedeyhteisön käsitysten muuttuminen. Keynesiläisyyden kritiikki sai tuulta purjeisiinsa 1970-luvun alussa. Tällöin juuri tulopolitiikan kritiikki, jota harjoittivat esimerkiksi Milton Friedman Yhdysvalloissa sekä David Laidler ja Michael Parkin Englannissa, raivasi tietä monetaristisille, rahataloudellisia tekijöitä painottaville näkemyksille inflaation syistä ja torjunnasta. Tämä »monetaristinen vastavallan-

kumous» oli omiaan myös lisäämään päätöksentekijöiden uskoa siihen, että raha- ja finanssipolitiikkaa kiristämällä inflaatio talttuu nopeasti ilman että työttömyyden kasvu muodostuisi kovin suureksi tai pitkäaikaiseksi.

1980-luvun alkupuolen kokemusten valossa tämä käsitys osoittautui sitten virheelliseksi. Työttömyys kasvoi Euroopassa toisen maailmansodan jälkeisiin ennätyslukemiin ja inflaatio talttui vain hitaasti. Alkoi näyttää siltä, että ne — paljolti vapaaehtoisen — tulopolitiikan omaksuneet maat joita oli alettu tutkijoiden parissa kutsua sosiaalisen korporatismiin maiksi, selviytyivät vähäisimmin kolhuin ainakin työttömyyden osalta. Sosiaalisen korporatismiin saavutuksia alettiin jonkinlaiseen keynesiläisyyden vastaiskuun liittyen arvostaa 1980-luvun myötä myös tiedeyhteisön piirissä. Alettiin näet kiinnittää eri tavoin huomiota siihen, että epätäydellisillä markkinoilla eivät päde vanhat käsitykset hajautettujen ratkaisujen yksiselitteisestä ylivertaisuudesta. Palaamme tähän keskusteluun lähemmin 1980-lukua käsittelevän luvun yhteydessä.

## 2.2 Palkat pienessä avotaloudessa

Ennen kuin alamme jäsenellä suomalaisen tulopolitiikan historiaa, on syytä käsitellä myös käsitteellisellä tasolla vähän tarkemmin sitä, millainen rooli palkkojen määräytymisellä ja tulopolitiikalla on makrotalousteoriassa. Emme käy systemaattisesti läpi palkkoja sivuavaa, suunnattoman laajaa kansantaloustieteellistä kirjallisuutta. Keskitymme muutamaa pääerotteluun, jotka käsityksemme mukaan ovat olleet kaiken aikaa esillä käydyssä keskustelussa.

*Palkkojen jäykkyys* on ilman muuta ollut makroteoreettisen keskustelun keskeinen vedenjakaja. Siinä on toisesta näkökulmasta kysymys *rahan neutraalisuudesta*. Palkkojen jäykkyys on edellytys sille, että muutokset nimellisissä suureissa — rahan määrässä ja yleisessä hintatasossa — aiheuttavat muutoksia suhteellisissa hinnoissa, tuotannossa ja



työllisyydessä. Niinpä sitä voi pitää yleisimpänä keynesiläistä teoriaa luonnehtivana premissinä. Tätä perusoletusta voidaan puolestaan perustella usein eri lähtökohdin, jotka liittyvät informaation puutteellisuuteen, markkinoiden epätäydellisyyksiin, kilpailun puutteisiin ja muihin vastaaviin tekijöihin. Omalta kannaltamme keskeistä on, että *nimellispalkkojen jäykkyys* on — muissa tämän kirjan luvuissa eri näkökannoilta käsitellyn reaalikassavaikutuksen ohella — keskeinen edellytys sille, että esimerkiksi rahapolitiikalla tai valuuttakurssipolitiikalla on vaikutusta kokonaistuotantoon ja työllisyyteen. (Finanssipolitiikan vaikutusten erittely vaatisi eräitä lisäkäsitteitä esimerkiksi verotuksen ja yksityisen säästämisen välisten yhteyksien osalta.) Tavanomainen keynesiläinen oppikirjamalli, jossa myös tarjontatekijät ovat mukana, jäsentää tämän vaikutuksen niin, että (esimerkiksi) rahan tarjonnan lisäys alentaa korkokantaa, lisää investointeja ja muuta kysyntää. Tuotanto reagoi tähän. Tämä voi tapahtua joko niin, että vapaana ollutta kapasiteettia otetaan käyttöön ilman että yleisen hintatason tarvitsisi lainkaan muuttua, tai sitten niin, että kysynnän kasvu kohottaa hyödykkeiden hintatasoa, joka puolestaan alentaa reaali-palkkoja, kun kerran nimellispalkat ovat jäykkiä. Reaali-palkkojen alentaminen tekee puolestaan kannattavaksi tuotannon lisäämisen.

Tällaista keynesiläistä asetelmaa on 1930-luvulta lähtien arvosteltu siitä, että siinä oletetaan työntekijöiden potevan *rahailluusiota*. Samaan pureutui myös Milton Friedmanin ja Edmund Phelps'n 1960-luvun lopulla toisistaan riippumatta esittämä kritiikki »naiivia» Phillipsin käyrää kohtaan. Tämä kritiikki perustui siihen, että Phillipsin käyrä ei ota huomioon hintaodotusten vaikutusta nimellispalkkasopimuksiin ja liioittelee tämän takia nimellisen kokonaiskysynnän muutosten vaikutuksia työllisyyteen. Rationaalisten odotusten koulukunnan seuraavalla vuosikymmenellä esittämä kritiikki kiinnitti vihdoin huomiota tähän samaan asiaan astetta korkeammalla tasolla. Rationaaliset toimijat eivät pode sen mukaan edes »tilapäistä» rahailluusiota, kuten vielä oli asian laita Friedmanin ja Phelps'n »taaksepäin»

katsovilla hintaodotuksilla täydennetyssä Phillipsin käyrässä, vaan ottavat jo ennakolta systemaattisesti huomioon inflaatioon ja työttömyyteen reagoivan rahapolitiikan vaikutukset. Rationaalisten odotusten koulukunnan esittämän kritiikin jälkeen keynesiläiset joutuivat moneksi vuodeksi epärationaaliin käyttäytymisoletuksiin teoriansa perustavan altavastajaan asemaan, kunnes 1980-luvun keskustelu informaation epätäydellisyydestä, transaktiokustannuksista ja epätäydellisestä kilpailusta näytti antavan aloitteen uudelleen heille.

Tulopolitiikan näkökulmasta on vielä tarpeen tehdä ero *nimellispalkkojen* ja *reaalipalkkojen* jäykkyyden välille. Tämä erottelu alkoi esiintyä makroteoreettisessa keskustelussa 1970-luvun lopulla pohdittaessa öljykriisien tapaisen tarjontashokin vaikutuksia työllisyyteen ja inflaatioon, esimerkiksi vaikke Bruno ja Sachs (1985). Rahailluusio, josta keynesiläistä makroteoriaa on syytetty, liittyy varsinaisesti nimellispalkkojen jäykkyyteen. Tämä tekee reaali-palkoista joustavia hyödykkeiden yleisen hintatason muutosten suhteen. Inflaatio alentaa reaali-palkkaa, aiheuttipa sen sitten ekspansiivinen rahapolitiikka tai öljyn hinnan kohoamisen tapainen tarjontahäiriö. Jos taas rahailluusiota ei esiinny ja reaali-palkat ovat jäykkiä, yleiseen hintatasoon kohdistuva inflatorinen shokki johtaa nimellispalkkojen kohoamiseen samassa suhteessa. Nimellispalkat ovat siis inflatoristen häiriöiden suhteen hyvin joustavia. Samasta syystä voi olettaa, että kokonaiskysynnän säätelyyn keskittyvä talouspolitiikka vaikuttaa jäykkien reaali-palkkojen tapauksessa lähinnä hintatasoon, ei niinkään työllisyyteen.

On houkuttelevaa esittää tulkinta, että etenkin tulopolitiikan valtiollinen versio, jota luonnehdimme edellisessä jaksossa, pyrki lisäämään nimellispalkkojen jäykkyyttä (tai yleisemmin niiden riippumattomuutta kokonaiskysynnän ja yleisen hintatason vaihteluista). Se siis perustui jonkinlaiseen ajatukseen rahailluusiosta. Kun kapasiteetin käyttöaste kohosi toisen maailmansodan jälkeisenä aikana keskimäärin suhteellisen korkealle ja kun kansainvälinen inflaatio tähän liittyen kiihtyi etenkin 1960-luvun lopulta lähtien, nimellis-

palkkojen sitomiseen tähtäävä tulopolitiikka johti tällaisissa inflatorisissa oloissa reaali-palkkojen laskuun suhteessa siihen, miksi ne olisivat muutoin vallitsevalla kokonaiskysynnän tasolla muodostuneet. Mutta kun reaali-palkat olivatkin todellisuudessa jäykkiä — työntekijät pyrkivät pitämään kiinni elintasostaan — ja kun vielä palkkasopimuksia tehtäessä opittiin ottamaan entistä painokkaammin huomioon näköpiirissä oleva inflaatio, valtiovallan pyrkimys nimellispalkkojen kiinni naulaamiseen johti viimeistään 1970-luvulle tultaessa perinteisten työmarkkinasuhteitten järkkymiseen, laajoihin lakkoliikkeisiin ja muihin protesteihin. Tähän tuo »ensi vaiheen», rahailluusion oletukseen perustuva valtiollinen tulopolitiikka sitten sortui.

Erotimme edellisessä jaksossa tulopolitiikan toiseksi tyy-piksi vapaaehtoisen, etujärjestöjen omaan aloitteellisuuteen perustuvan tulopolitiikan. Tällainen pysyväisluonteinen, suhteellisen keskitetty sopimustoiminta on otollisempi, rahailluusiosta puhdistettu tapa sovittaa reaali-palkat sekä työ- ja pääomatulojen välinen tulonjako yhteen työllisyyttä koskevien tavoitteiden kanssa. Näitten tavoitteiden yhteensovittamisessa heijastuu luonnollisesti etujärjestöjen suhteellinen voima ja niiden tavoitteet.

Keskitetyn, vapaaehtoisuuteen perustuvan sopimustoiminnan maissa oli 1970-luvulle tultaessa jo melko vakiintuneet kriteerit, joiden avulla pyrittiin sovittamaan yhteen ulkomainen inflaatio, nimellispalkkojen korotukset, suhteelliset palkat, yleinen reaali-palkkataso sekä työ- ja pääomatulojen välinen tulonjako ja avoimen sektorin hintakilpailukyky. Kaikkein täsmennetyin arviointijärjestelmä oli ns. *pohjoismainen inflaatiomalli*, josta on usein käytetty myös nimitystä EFO-malli. Sitä ennakoivia piirteitä näkyi jo varhain toisen maailmansodan jälkeen pohjoismaisessa tulopoliittisessa keskustelussa, mutta mallin varsinaisen täsmennyksen suoritti Niels Aukrustin johtama työryhmä Norjassa 1960-luvun puolivälissä. Mallin tulopoliittista sovellutusta kehitti edelleen palkansaajien ja työnantajien etujärjestöjen ekonomisteista koottu Edgrenin, Faxénin ja Odhnerin työryhmä Ruotsissa 1960-luvun lopulla. EFO-mallin nimitys tulee näi-

den henkilöiden sukunimien alkukirjaimista<sup>1</sup>.

Pohjoismaisen inflaatiomallin pääajatuksena on sopeuttaa nimellispalkkojen muutos (kiinteiden valuuttakurssien valitessa) annettuun kansainväliseen inflaatioon sillä tavoin, että ulkomaiselle kilpailulle alttiin avoimen sektorin, eli viennin ja tuonnin kanssa kilpailevan tuotannon, kannattavuus, joka on tässä tapauksessa käytännössä sama asia kuin yksikkötyökustannuksin arvioitu kansantalouden hintakilpailukyky, pysyy tavoitetasolla. Kun maailmanmarkkinahinnat ovat pienen maan kannalta annettuja sekä viennin että tuonnin osalta, kansainvälinen hintakehitys yhdessä avoimessa sektorissa tapahtuvan työn tuottavuuden kasvuvauhdin kanssa määrää tällöin avoimen sektorin palkanmaksuvaran. Ulkomaiselta kilpailulta suojatun suljetun sektorin palkkojen edellytetään seuraavan avointa sektoria. Ne yhdessä hintapainetta vähentävän työn tuottavuuden kasvun kanssa määräävät vuorostaan tämän kansainväliseltä kilpailulta suojatun sektorin hintojen nousun.

Ulkomaankaupan vaihtosuhteen heikkeneminen, eli tuontihintojen kohoaminen vientihintoja enemmän, aiheutti kyllä esimerkiksi pohjoismaissa vaikeuksia EFO-mallin soveltamisessa erityisesti ensimmäisen öljykriisin jälkeen. Tämän mallin yksinkertaisimmassa muodossahan sivuutetaan vaihtosuhteen muutokset ja oletetaan, että vienti- ja tuontihinnat muuttuvat samaan tahtiin. Kun vientihinnat kohosivat voimakkaasti ensimmäistä öljykriisiä seuranneen raaka-ainebuumin aikana eikä niiden kohta alkavaa laskua osattu keskitettyä sopimusta tehtäessä ennakoida, esimerkiksi Ruotsissa päädyttiin 1970-luvun puolivälissä suuriin palkankorotuksiin. Avoimen sektorin kannattavuus heikkeni nopeasti. Mutta tämän jälkeen palkankorotukset jäivät alhaisiksi ja avoimen sektorin kannattavuus alkoi kohentua, kun sitä vielä tuettiin devalvaatioin.

Keskitetty, vapaaehtoinen sopimusjärjestelmä toimi hyvin toisen öljykriisin vaikutusten puskuroimisessa 1980-luvun

---

<sup>1</sup> Alkuperäinen viite on G. Edgren — K-O. Faxén — C-E. Odhner: Lönebildning och samhällsekonomi, Rabén & Sjögren, 1970.

alkuvuosina. Se alkoi kuitenkin vuosikymmenen mittaan yleisesti rakoilla. Tämän eroosion yleisiin syihin puututaan kirjan viimeisessä luvussa lähemmin. Tässä riittää todeta, että esimerkiksi Ruotsissa keskeinen erityistekijä oli suljetun ja avoimen sektorin välisiä palkkasuhteita koskenut kiista.

Avoimen, ulkomaiselle kilpailulle altistetun sektorin ja suljetun, ulkomaiselta kilpailulta suojatun sektorin välinen jännite onkin osoittautunut palkkojen määräytymisen ja tulopoliitikan kannalta visaisemmaksi ongelmaksi kuin pohjoismainen inflaatiomalli antaa ymmärtää. Tämän jännitteen eräs tekijä ovat juuri sektoreiden väliset palkkaerot. Jos vallitsevia palkkaeroja ei hyväksytä, mallin mukaisia suhteellisesti yhtä suuria palkankorotuksia ei ole helppo ajaa läpi. Suljetulla sektorilla on perinteisesti työskennellyt toisaalta esimerkiksi kaupan ja palvelualojen matalapalkkaista henkilökuntaa, joka on pyrkinyt suhteellisen asemansa parantamiseen, toisaalta taas korkeasti koulutettuja ja hyvin palkattuja toimihenkilöitä, joiden tavoitteena on ollut oman suhteellisen asemansa säilyttäminen. Kun suljettu sektori lisäksi on joko vapaa siirtämään kustannusten kohoamisen hintoihin tai on sitten julkisen sektorin osalta muutoin joustavampi kustannusten kohoamisen suhteen, seurauksena näistä paineista on ollut se, että suljetusta sektorista on alkanut tulla palkanjohtaja avoimen sektorin sijasta. Tällainen muutostendenssi on omiaan vähentämään avoimen sektorin kannattavuusnäkökohtien painoa palkkaneuvotte- luissa.

Avoimen ja suljetun sektorin välistä eroa sivuaa myös eräs toinen palkkapoliittikkaan liittyvä jännite. Palkat ovat näet toisaalta kustannus-, toisaalta kysyntätekijä. Palkkojen kohoaminen vähentää toisaalta avoimen sektorin voittoa mutta lisää toisaalta palkansaajien ostovoimaa, joka suuntautuu joko suljetun tai avoimen sektorin hyödykkeisiin. Koska säästämislaitus palkoista on yleensä alempi kuin voitoista, kotimainen kulutuskysyntä lisääntyy, samoin tuonti. Mutta vienti pyrkii supistumaan, kun sen kannattavuus heikkenee. Avoin sektori supistaa myös investointejaan, mutta kaiken kaikkiaan kotimainen kysyntä todennäköisesti kasvaa li-

sääntyneen kulutuksen ansiosta.

Se, millä painolla nämä erisuuntaiset tekijät purkautuvat, riippuu siitä, millainen on kapasiteetin käyttöaste. Jos se on korkea, kotimaisen kysynnän kasvu purkautuu suurelta osin tuontiin samalla kuin viennin supistumisen todennäköisyyks kasvaa. Jos kapasiteetin käyttöaste on taas alhainen, palkkojen kohoaminen purkautuu suuremmassa määrin kokonaistuotannon ja työllisyyden kasvuna.

Erilaiset talouspolitiikkaa sivuavat intressiryhmät painottavat näitä vaikutuksia eri tavoin. Vientisektori näkee palkat lähinnä kustannustekijänä — sitä suuremmissa määrin mitä vähäisempi kotimarkkinoiden merkitys sille on. Kotimarkkinoille suuntautuneet alat voivat taas joissakin yhteyksissä korostaa palkkojen ja markkinoidensa ostovoiman välistä yhteyttä. Palkansaajat korostavat kärkeästi palkkoja kysynnän lähteenä, mutta avoimella sektorilla, lähinnä teollisuudessa, työskentelevät voivat painottaa enemmän sektorinsa yksikkökustannuksia kilpailijamaihin verrattuna.

Kaiken kaikkiaan voi otaksua, että etenkin valtion tulopoliittisen ohjailun painotukset ovat yhteydessä siihen, millä voimakkuudella edellä kuvatut intressit välittyvät talouspoliittiseen päätöksentekoon. Niiden voi olettaa olevan osaltaan yhteydessä myös keynesiläisen näkökulman talouspolitiikassa saamaan jalansijaan. Voimakkaasti keynesiläiset painotukset ovat olleet omiaan korostamaan palkkojen ja tehokkaan kysynnän välistä yhteyttä — näin ainakin laskusuhdanteiden aikaan samoin kuin lähtökohtaisesti keynesiläisyyden läpimurtovaiheessa varhain toisen maailmansodan jälkeen. Tarjontaa, kustannuksia ja hintakilpailukykyä painottavat korostukset ovat taas pitäneet palkat selvemmin etualalla kustannustekijänä. Suomen erityislaatuinen talouspoliittinen malli tarjoaa hyvän mahdollisuuden koetella näitä hypoteeseja.



## 2.3 Suomalaisen tulopolitiikan taustaa

Tässä luvussa tehtyjen yleisten luokittelujen puitteissa Suomi sijoittuu lähinnä vapaaehtoisen, pohjoismaisen tulopolitiikan maiden ryhmään. Näin on laita etenkin parin viime vuosikymmenen osalta. Suomi täyttää ilman muuta jo lähtökohdiltaan tällaisen sopimustoiminnan tietyt yleiset edellytykset. Muiden samaan ryhmään kuuluneiden maiden kanssa se on ensiksikin *pieni* ja *avoin* eli ulkomaankaupasta suuresti riippuvainen kansantalous. Se on suhteellisen *homogeeninen* sekä väestön, koulutuksen, kulttuurin että tiettyyn mittaan myös toimeentulon perusedellytysten jakautumisen osalta. Varmastikin osittain näiden sosiaalisten perustekijöiden heijastumana sille on lisäksi ollut varhain ominaista yhteiskunnan eri sektorit pitkälti halkova, suhteellisen tehokas *luokkapohjainen järjestäytyminen*, joka on näkynyt, paitsi politiikan, myös esimerkiksi talouden ja kulttuurin alueella. Esimerkiksi Göran Therborn (1992) on pitänyt tätä yhtenä pohjoismaisen sopimusjärjestelmän keskeisenä edellytyksenä yhdessä saksalaistyyppisen, sosialistiseen perinteeseen sitoutuneen, tehokkaasti ja suhteellisen keskitetysti organisoituneen työväenliikkeen kanssa. Mutta nimenomaan pohjoismaille on ollut tyypillistä, että luokkapohjainen järjestäytyminen on ulottunut työn ohella myös pääomaan — yrityksiin ja työnantajiin sekä maatalouteen. Therborn on lisännyt tähän listaan vielä yhden pohjoismaisen erityispiirteen, joka kyllä sopii hyvin myös Suomen tapaukseen. Pohjoismaissa näet työväenliike omaksui pitkälti varhaisemmalle talonpoikaiselle yhteiskunnalle tyypillisen kollektivismin perinteen.

Suomen tapaus sisältää kuitenkin erinäisiä erityispiirteitä, joiden heijastumana tulopolitiikka on Suomessa saanut muista pohjoismaista poikkeavan erityissävynsä. Näistä osa on vaikuttanut Suomen talouspolitiikkaan yleisemminkin, osa taas on ollut välittömämmin yhteydessä nimenomaan tulopolitiikkaan:

Suomen myöhäinen teollistuminen ja taloudellisen kehi-

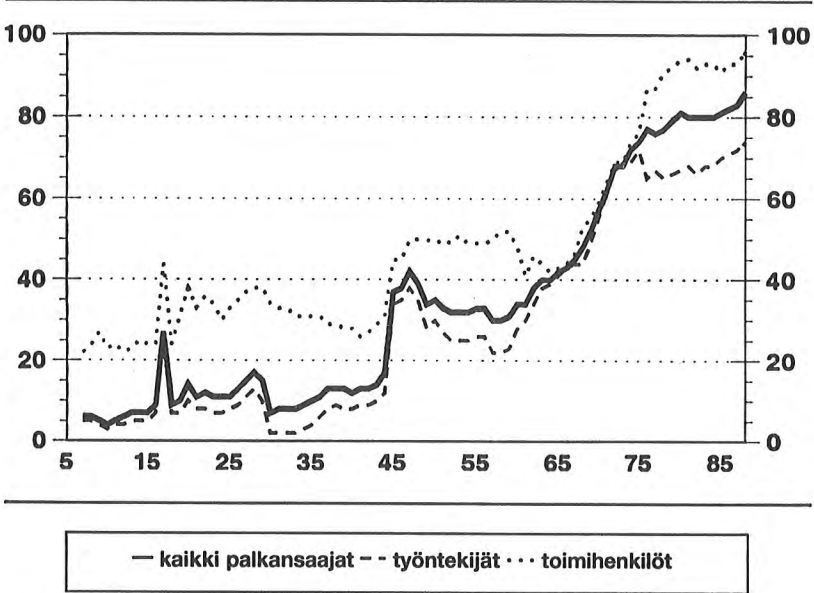
tyksen yleinen *jälkeenjääneisyys* suhteessa muihin pohjoismaihin on vaikuttanut, paitsi Suomen talouspolitiikan yleisiin korotuksiin ja priorisointeihin, myös tulopolitiikkaan. Se vaikutti osaltaan siihen, että Suomessa jatkui pitkään maaseudun liikaväestön ruokkima työvoiman ylitarjonnan tilanne. Tähän liittyen, ja pitkään säilyneen kvantiteettiteoreettisen inflaationäkemyksen myötävaikutuksella, koko palkkakysymys pysyi kauan taka-alalla — oikeastaan toiseen maailmansotaan saakka. Palkkoja pidettiin passiivisesti sopeutuvana tekijänä, johon talouspolitiikassa ei tarvinnut kiinnittää erityishuomiota.

Myöhäiseen teollistumiseen on Suomessa liittynyt maataloustuottajien vahva asema. Maataloustuottajat ja Maalaisliitto-Keskustapuolue ovat harjoittaneet eräänlaista tuottajaehtoista tulopolitiikkaa, jossa myös tulonsiirrot valtion budjetin kautta ovat näytelleet tärkeää osaa. Maataloustuottajien tulojen ja palkkatulojen suhde on ollut keskeinen tulonjakokysymys.

Myös Suomen talouspolitiikan *valtio-* ja erityisesti *virkamieskeskeisyys* on niitä talouspolitiikan yleisiä taustatekijöitä, joka on vaikuttanut omalta osaltaan myös tulopolitiikkaan. Virkamieskeskeisyyteen on liittynyt keskuspankin vahva asema. Tämä taas on korostanut talouspolitiikan »epäpoliittista», politiikan muista lohkoista erottuvaa luonnetta. Tällainen virkamiesvaltainen, politiikan yläpuolelle pyrkivä talouspoliittinen toimintamalli on vaikuttanut tulopolitiikan edellytyksiin kahdella tapaa. Se oli ensiksikin omiaan viivyttämään palkkakysymyksen politisoitumista merkitsevän tulopolitiikan läpimurtoa. Mutta kun yhteiskunnan ja talouden pohjavirrat sitten työnsivät palkkakysymyksen toisen maailmansodan ja sen jälkimaininkien myötä vääjäämättä etualalle, valtiokeskeisyyden ja virkamiesvaltaisuuden yleinen perinne oli omiaan korostamaan *valtion* roolia myös tulopolitiikan edellytysten järjestelijänä.

Välittömämmin juuri tulopolitiikan edellytyksiin vaikuttaneena Suomen erityispiirteenä on syytä mainita ensiksi *vasemmiston hajanaisuus* ja, ehkä osaltaan juuri tähän liittyen, *ammattillisen järjestäytymisen* ohuus vasemmiston poliitti-

KUVIO IV.2.1. Palkansaajien järjestäytymisaste vuosina 1907–1988, vuosien 1976–1988 luvut perustuvat vuonna 1983 voimaantulleeseen uuteen työvoimatiedustelun keruujärjestelmään



Lähde: Yli-Pietilä ym., 1990

seen järjestäytymiseen verrattuna. Ammatillista järjestäytymistä Suomessa luonnehti oikeastaan 1960-luvun lopulle saakka kaksi seikkaa. Järjestäytymisaste oli ensiksikin keskimäärin suhteellisen alhainen muihin pohjoismaihin verrattuna. Kun ammatillinen järjestäytyminen oli toisaalta suhteellisen laajapohjaista ja yleistyi etenkin toisen maailmansodan jälkeen myös toimihenkilöiden keskuudessa, suhteellisen heikko järjestäytyminen oli ominaista nimenomaan teollisuustyöväestölle. Toinen erityispiirre, sekä nimenomaan teollisuustyöväestön osalta korostunut, on ollut järjestäytyneisyyden suuri vaihtelu. Tämä käy ilmi oheisesta kuviossa IV.2.1. Järjestäytymisaste on kohonnut vasemmiston yleisen poliittisen aktiivisuuden nousun kausina, kuten ensimmäisen maailmansodan loppuvuosina, jolloin se kasvoi Suomessa ajan kansainvälisten mittapuiden mukaan kor-

keaksi, ja 1940-luvun loppuvuosina. Mutta näitä korkean aktiivisuuden kausia seurasi yhteiskunnan muiden ryhmien vastustuksen tiivistyminen, sisäinen eripura ja järjestäytymisen taantuminen.

Ammatillisen järjestäytymisen alhaisuus ja epävakaisuus on ollut yhteydessä yleiseen taloudelliseen jälkeenjääneisyteen. Suomen vasemmiston kannatus tukeutui pitkään suureksi osaksi maaseudun agraariväestöön, tilattomiin, torppareihin ja sittemmin pienviljelijöihin, kun taas ammattiyhdistysliike tukeutui lähinnä väestökeskusten teollisuuden ja rakennusalan työntekijöihin. Mutta vasemmiston poliittisen ja ammatillisen järjestäytymisen epätahtisuus oli yhteydessä myös vasemmiston sisäisiin poliittisiin kiistoihin. Sosialidemokraatit ja kommunistit taistelivat keskenään ammattiyhdistysliikkeen kontrollista. Kommunisteilla ja sitä ennen vanhan työväenpuolueen radikaalisiivellä oli suhteellisen vahva asema suomalaisessa ammattiyhdistysliikkeessä. He hallitsivat SAK:ta esimerkiksi 1920-luvun loppupuolella, jolloin sen toiminta oli varsin näkyvää ja radikaalia. Vuosikymmenen lopun suuret lakot päättyivät kuitenkin työntekijöiden tappioksi, jonka jälkeen sosialidemokraatit saivat SAK:ssa uudelleen määräysvallan. Tämän jälkeen 1930-luvulla järjestäytyminen oli jälleen laskussa ja ammattiyhdistysliike oli taka-alalla, kunnes toisen maailmansodan jälkivuodet johtivat sen uuteen vireytymiseen ja samalla kommunistien aseman vahvistumiseen uudelleen.

Socialidemokraatit ovat olleet taipuvaisia korostamaan ammattiyhdistysliikkeen johdossa kokonaistaloudellista vastuullisuutta vastapainoksi kommunistien radikaaleille luokkataisteluvaatimuksille. Näin he ovat kokeneet viimeksi mainittuja kipeämmin sen oman kannattajakunnan etujen ajamisen ja itsehillinnän yhteensovittamisen ongelman, johon ammattiyhdistysliikkeen johto on kaikkialla törmännyt. Mielenkiintoisen poikkeuksen tähän asetelmaan muodostivat kuitenkin toisen maailmansodan jälkeiset vuodet, jolloin juuri kommunistit korostivat työrauhan tärkeyttä sotakorvaustoimitusten häiriöttömälle sujumiselle.

Ammattiyhdistystoiminnassa ilmenevä edunvalvonnan ja

itsehillinnän välinen jännite on heijastunut myös sosialidemokraattien keskinäisiin linjariitoihin. Poliittisen, eduskunnan ja hallituksen kautta tapahtuvaa vaikuttamista korostavan siiven ja ammattiyhdistyssiiven väliset suuntaerot ovat olleet eräs keskeinen sosialidemokratian sisäistä jakautumista jäsentävä tekijä. Suuntaero on näkynyt myös ammattiyhdistyssiiven sisällä. Jännite on ollut lievimmillään silloin kun puolueella on ollut kummallakin taholla selkeä oppositioasema, korostuneimmillaan taas yleensä silloin kuin puolueen asema on ollut jomman kumman vaikutussuunnan taholla selvästi toista vahvempi. Poliittisen siiven ja ammattiyhdistyssiiven välinen jännite, joka luonnollisesti keräsi ympärilleen myös henkilökohtaisia valtakiistoja, oli voimakkaimmillaan 1950-luvulla, jolloin se johti sekä sosialidemokraattisen puolueen että ammattiyhdistysliikkeen vuosikymmenen kestäneeseen hajaantumiseen. Tällainen tapahtumien kulku viivästytti omalta osaltaan tulopolitiikan edellytysten vakiintumista.

Työnantajat ovat Suomessa olleet suhteellisen tehokkaasti järjestäytyneitä vastakohtana työntekijöiden pitkään jatkuneelle heikolle järjestäytymiselle. Tehokas, keskitetty edunvalvonta oli jo varhain tyypillistä erityisesti vientiteollisuudelle, joka vuosisadan alkupuolella koostui lähes yksinomaan metsäteollisuudesta. Se kohdistui sekä valtioon, esimerkiksi teollisuus- ja veropolitiikkaan, markkinoihin yhteisinä myynti- ja sittemmin myös osto-organisaatioina että työntekijöihin ammattiliittojen vastavoimana ja lakkoliikkeiden murtajana.

Tämä avoimen sektorin työnantajien tehokas järjestäytyminen vaikutti tulopolitiikan edellytyksiin eri tavoin yleisestä tilanteesta riippuen. Sotien välisenä aikana työnantajien jyrkkä asennoituminen esti kollektiivisen työehtosopimustoiminnan yleistymisen. Lakkoliikkeistä muodostui selkeästi poliittisia valtakamppailuja, jotka enimmiltään päättyivät ammattiliittojen tappioksi. Mutta kun taloudellinen ja poliittinen tilanne sitten toisen maailmansodan jälkeen muuttui, työnantajajärjestöt olivat 1960-luvulla aktiivisesti mukana luomassa keskitetyn tulopolitiikan instituutioita.

## 2.4 Sopimusjärjestelmän kehitys

1800-luvun loppupuolen suuriin institutionaalisiin uudistuksiin kuului keskeisenä osana vanhojen patriarkaalisten palkollisuhteiden purkaminen. Vuonna 1865 annettu asetus irrotti irtolaisuuden ja ilman työpaikkaa olemisen toisistaan. Mutta lakisääteinen, maaseudulla vuoden ja kaupungeissa puoli vuotta kestävä palkkausajan määräävä palkollissääntö jäi vielä voimaan patriarkaalisine määräyksineen työvoiman liikkuvuudesta ja työnantajan suojeluvollisuuksista. Vuoden 1879 lait elinkeino- ja muuttovapaudesta kumosivat kiinteän palkkausajan ja määräisivät työsuhteen keston erikseen sovittavaksi. Siinä asetettiin myös irtisanomisaika. Vuoden 1883 irtolaisasetus kumosi vihdoin työnantajan suojeluvollisuuden ja sääti työmarkkinoille sopimusvapauden (Rasila, 1982).

Ajan laaja uudistusten vyöry, josta palkkasuhteen muuttaminen oli vain yksi, joskin hyvin keskeinen osa, on tavallisesti tulkittu ohjelmalliseksi liberalismiksi. Esimerkiksi Rasila pitää juuri vuonna 1883 säädettyä työmarkkinoiden sopimusvapautta liberalistisen uudistusohjelman käänne pisteenä. Toteutetut radikaalit reformit synnyttivät näet yhteiskunnallisia ongelmia, ei vain teollisuuden työmarkkinasuhteissa vaan vielä laajemmassa mitassa maatalouden piirissä, jossa torpparikysymys kärjistyi. Nämä ongelmat nostattivat 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa yhteiskunnallisia liikkeitä, jotka vaikuttivat aikaa myöten myös talous- ja sosiaalipolitiikkaan ja pakottivat liberalismiin perääntymään. Tällainen jyrkkä vaiheistus on viimeaikaisessa tutkimuksessa tosin kiistetty ja korostettu jatkuvuutta esimerkiksi valtion taloudellisessa interventiossa. Sen on tulkittu pikemminkin käyttäneen liberalistissävytteisiä uudistuksia yhden vaiheen keinona taloudellisen kehityksen säätelmissä (ks. esimerkiksi Antti Kuusterä, 1990).

Meidän kannaltamme tämä kysymys ohjelmallisen liberalismiin ensisijaisuudesta on kuitenkin toisarvoinen sen seikan rinnalla, että *teollisuuden* nousu, tehtaiden ja muiden suurien työpaikkojen synty yhdessä työmarkkinoiden va-



paan sopimusoikeuden kanssa loi sekä paineet että edellytykset työmarkkinaosapuolten järjestäytymiselle. Ensimmäiset ammattiyhdistykset, jotka jakautuvat vanhojen käsityöammattien mukaan, pyrkivät varhaisten työväenyhdistysten tavoin kokoamaan yhteen sekä työntekijät että työnantajat yhteiskunnallisen kehityksen suunnasta huolestuneen sosiaaliliberalismin hengessä. Työnantajat olivatkin varsinaisia aloitteentekijöitä tässä varhaisessa järjestäytymisessä. 1890-luvun puolivälissä syntyivät ensimmäiset teollisuustyöväen ammattiyhdistykset ja työnantajat jättäytyivät pois vanhoista ammattiyhdistyksistä. Alkoi suuntautuminen kohti toimialakohtaisia, maanlaajuisia ammattiliittoja. Tämän vuosisadan alussa työnjako vasta perustetun sosialidemokraattisen puolueen ja ammattiyhdistysliikkeen välillä oli varsin eriytymätön. Vuoden 1905 suurlakko käynnisti poliittisen ja ammatillisen työväenliikkeen voimakkaan nousukauden, joka johti sosialidemokraattisen puolueen suureen vaalivoittoon ensimmäisissä eduskuntavaaleissa 1907. Ammattiliittojen jäsenmäärät kasvoivat nopeasti. Järjestäytyminen ulottui teollisuudesta ja rakennustoiminnasta myös toimihenkilöihin esimerkiksi postin, tullin ja rautateiden piirissä. Itse asiassa pitkään, aina 1960-luvulle saakka jatkuneeksi suomalaiseksi erityispiirteeksi muodostui se, että toimihenkilöiden järjestäytymisaste oli työntekijöitä korkeampi (ks. [kuvio IV.2.1](#)). Ammattiyhdistysliikkeen ja työväenpuolueen välinen työnjako alkoi niinkään jäsentyä. Vuonna 1907 perustettiin ensimmäinen ammatillinen keskusjärjestö, Suomen Ammattijärjestö.

Työnantajien järjestäytyminen eteni ajallisesti kutakuinkin rinnan työntekijöiden kanssa. Säätövaltiopäivien porvarissääty toimi aluksi sen poliittisena taustavoimana. Ensimmäinen valtakunnallinen työnantajaliitto perustettiin kirjapainoalalle vuonna 1900. Työnantajien nykyisen keskusliiton STK:n edeltäjä, Suomen Yleinen Työnantajaliitto, perustettiin SAJ:n tavoin 1907.

Myös työntekijöiden valtakunnallinen järjestäytyminen oli tapahtunut ensimmäiseksi kirjapainoalalla. Työmarkkinaosapuolten väliset järjestösuhteet alkoivatkin vakiintua

siellä ensimmäiseksi: jo vuonna 1900 solmittiin ensimmäinen kirjaltajien maanlaajuinen työehtosopimus ja valtakunnalliset sopimukset säilyivät alalla vaikeuksista huolimatta koko ensimmäistä maailmansotaa edeltäneen ajan. Mutta yleensä ottaen työehtosopimustoiminnan käynnistyminen oli varsin takkuista (ks. Ala-Kapee — Valkonen, 1982, s. 170–178). Suurlakkoa seuranneen toiminnallisen nousukauden aikana työntekijät vaativat kollektiivisia työehtosopimuksia ja ajoivat vaatimuksiaan laajamittaisin lakoin. Työnantajat puolestaan asettuivat vastahankaan ja turvautuivat tavan takaa työsulkuihin. Paikallisia, ammattiosastokohtaisia työehtosopimuksia alkoi kuitenkin syntyä niin että niitä esimerkiksi vuonna 1907 solmittiin koko maassa yhteensä 186 kappaletta (Ala-Kapee — Valkonen, mt., s. 273). Metalliteollisuudessa ja paperiteollisuudessa solmittiin tuolloin ensimmäiset työehtosopimukset.

Paikallisten lakkojen ja työsulkujen ristitulessa valtakunnalliset ammattiliitot ja vasta perustettu keskusjärjestö joutuivat puun ja kuoren väliin myöhemmistä yhteyksistä tutuksi käyvällä tavalla. Lakot toisaalta lisäsivät ammattiyhdistysliikkeen painoarvoa. Mutta toisaalta paikalliset lakot uhmasivat monessa tapauksessa valtakunnallisten järjestöjen auktoriteettia. Lisäksi työnantajat vaativat liittoja takuumiehiksi eräissä ensimmäisissä työehtosopimuksissa. Paikallisten vaatimusten hillitseminen johti siis jo varhain kohti sopimustoiminnan keskittämistä. Niinpä vasta perustettua keskusjärjestöä SAJ:ta »markkinoitiin» esimerkiksi Kansantaloudellisen aikakauskirjan asiantuntijalukijoille järjestöllisenä keinona työrauhan ylläpitämiseksi. Samalla perusteella vaadittiin työnantajien suostumista työehtosopimukseen (Louhivuori, 1908).

Työnantajien kielteinen suhtautuminen työehtosopimukseen tiivistyi kuitenkin pian. Vuodesta 1909 lähtien suurteollisuuden työnantajat kieltäytyivät solmimasta niitä. Lainvalmistelukunnan vuonna 1908 valmistunut ehdotus työsopimuslaiksi torjuttiin työmarkkinoiden kummankin osapuolen järjestöissä. Kirjaltajien sopimusperinne sentään häthätää säilyi.

Suurten työnantajien kielteinen suhtautuminen työehtosopimukseen jatkui koko sotien välisen ajan. Järjestösuhteet olivat etenkin 1920-luvulla kitkerät. Vuosikymmenen lopulla oli sarja pitkällisiä lakkoja, näiden murtamisyrityksiä ja työ-sulkuja. Nämä päättyivät ammattiyhdistysliikkeen tappioon. SAJ:n jäsenmäärä romahti. Viranomaiset lakkauttivat sen kommunistilakien perusteella vuonna 1930. Samana vuonna perustettiin Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto SAK, jonka johdossa olivat sosialidemokraatit. Mutta uuden järjes-tön asema jäi 1930-luvulla heiveröiseksi. Työnantajien torju-va suhtautuminen työehtosopimukseen jatkui. Palkkataso osoittautui Suomessa 1930-luvun lamavuosina hyvin joustavaksi esimerkiksi Ruotsiin verrattuna. Tähän asiaan kiinnitti huomiota esimerkiksi ruotsalainen, Turussa professorina toi-minut Arthur Montgomery (ks. Montgomery, 1936; Laakso-nen, 1984 ja Forsman, 1988). Kun nimellisansiot laskivat ja markka lisäksi devalvoitiin kultakannasta luopumisen yhtey-dessä syksyllä 1931, etenkin maa- ja metsätalouden, mutta myös rakennusalan ja teollisuuden työntekijöiden reaaliansi-ot laskivat, kun taas toimihenkilöiden jäykemmät nimellisan-siot ylläpitivät reaaliansiota paremmin (vrt. Laaksonen, ma., kuvio 6, s. 45; Forsman, ma., taulukko s. 168). Reaaliansioiden laskun ansiosta vientiyritysten kannattavuus säilyi lamasta huolimatta hyvänä mutta kotimarkkinateollisuuden menek-ki kärsi. Esimerkiksi metsätyöntekijöiden reaaliansiota laski-vat niin alas, että valtio, joka muutoin oli tämänkaltaiseen sääntelyyn tuolloin yleensä haluton, alkoi tarkkailla heidän toimeentuloedellytyksiään. Ensimmäinen valtion suora puuttuminen työmarkkinoiden toimintaan olikin vuonna 1935 alkanut metsätyöpalkkojen sääntely, jolla pyrittiin, to-sin jo jälkijättöisesti, hillitsemään niiden laskua.

Ammattiyhdistysliike oli näissä oloissa heikko. Poliittiset riidat olivat repineet sen sisäisesti hajalle. Lama, työttömyys ja reaaliansioiden lasku heikensivät sitä entisestään. Lakkoja oli erityisen vähän juuri 1930-luvun alussa. Jäsenmäärä oli laskenut vuosina 1928–30 ja se jäi aiempaa alhaisemmalle tasolle 1930-luvun ensimmäisen puoliskon ajaksi (Yli-Pietilä ym., 1990). Vuosikymmenen loppua kohden taloudellinen

tilanne kuitenkin parantui nopeasti. Työvoimasta alkoi esiintyä niukkuutta, ja reaaliensiot kasvoivat erityisen nopeasti juuri niillä ryhmillä, kuten metsä- ja maataloustyöntekijöillä, joiden reaali-palkat olivat pulavuosina eniten alentuneet. Lakkojen määrä lisääntyi ja liittojen jäsenmäärä kääntyi taas nousuun.

Vasta sotavuodet aiheuttivat kuitenkin työmarkkinasuhteissa ja -instituutioissa perusteellisempia muutoksia. Nämä osoittautuivat itse asiassa niin pysyviksi, että ne muokkasivat pitkälle myös toisen maailmansodan jälkeisiä tapahtumia. Toisen maailmansodan aikainen säännöstelyn kausi, etujärjestöjen osallistuminen siihen sekä sota-aikaa seurannut voimakkaan inflaation ja sota-ajalta periytyneen säännöstelykoneiston yhdistelmä kiihdyttivät ammatillista järjestäytymistä. Niinpä työntekijöiden järjestäytymisaste kohosi 1940-luvun puolivälissä erittäin nopeasti noin 10 prosentin tasolta noin 30 prosenttiin (kuvio IV.2.1). Suomalainen erityispiirre, toimihenkilöiden työntekijöitä korkeampi järjestäytymisaste, kuitenkin säilyi.

Hinta- ja palkkasäännöstelyä jatkettiin toisen maailmansodan jälkeen. Mutta 1940-luvun lopulla se ajautui kuitenkin kasvaviin vaikeuksiin. Lakot lisääntyivät. Palkkasäännöstely alkoi vuotaa palkkaliukumien kautta. Kiihtyvä inflaatio ja levottomuus työmarkkinoilla olivat omiaan lisäämään ammatillista järjestäytymistä. Esimerkiksi SAK:n jäsenmäärä saavutti vuonna 1948 huippunsa ennen 1960-luvulle saakka kestäneen laskun alkua. Työntekijöiden keskuudessa järjestäytymisaste kohosikin tuolloin lähelle 40 prosenttia. Mutta toimihenkilöiden keskuudessa järjestäytymisaste kasvoi sodan jälkeisinä vuosina jo 50 prosenttiin.

Toimihenkilöiden keskusjärjestöjen rakenne oli myös alkanut hahmottua. TVK:n väljämuotoinen edeltäjä, Henkisen Työn Yhtymä, oli perustettu jo 1922. Se kiinteytyi keväällä 1944 Henkisen Työn Keskusliitoksi, josta vuonna 1957 tuli Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto TVK. Suomen Teknillisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto muodostettiin vuonna 1946. Muutamaa vuotta myöhemmin, vuonna 1950, akateemisesti koulutettuja ammattiryhmiä

edustavat liitot muodostivat Akateemis-ammattillisen valtuuskunnan, josta neljä vuotta myöhemmin muodostui valtion kanssa neuvotteluoikeudet saanut Akava. Toimihenkilöiden edunvalvonta vireytyi ja näiden alojen ensimmäinen suuri lakko, Virkamiesliiton ja kansakoulunopettajien järjestämä, toteutui marraskuussa 1947 (Pihkala, 1982).

Vuosikymmenen taitteen rajun inflaatiopiikin, Korean buumin, jälkeen palkat pyrittiin vakauttamaan hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen keskinäisin sopimuksin. Vuoden 1951 lokakuusta aina vuoden 1955 loppuun ulottuvalla periodilla ei sovittu yhdestäkään palkkojen yleiskorotuksesta. Palkat oli sidottu elinkustannusindeksiin, jota taas hallitus pidätteli tarkastusrajan alapuolella lähinnä alentamalla liikevaihtoveroa ja eräitä muita välillisiä veroja («pisteostot»). Mutta kun hintojen ja vuokrien säännöstelyvaltuudet lakkasivat vuoden 1955 lopussa, inflaatio kiihtyi. MTK korotti maidon hintaa eivätkä työnantajat halunneet maksaa kompensatiota. SAK julisti yleislakon maaliskuussa 1956. Sen jälkeen alkoi sekä taloudellisesti että järjestöllisesti hankala aika. Reaaliansiot alenivat, työttömyys kohosi ennätystasolle ja taloudellinen kasvu oli pari vuotta pysähdyksissä. Markka devalvoitiin syksyllä 1957. Samana vuonna alkoi myös SAK:n hajaannus, joka oli yhteydessä Sosialidemokraattisen puolueen hajoamiseen. Kilpaileva keskusjärjestö, Suomen ammattijärjestö (SAJ), perustettiin vuonna 1960. Vuonna 1964 aloitetut neuvottelut johtivat SAK:n eheytymiseen lopullisesti vuonna 1969. Tällöin elettiin jo tulopoliittisten kokonaisratkaisujen aikaa.

Vuosina 1957–1959 keskitettyjä ratkaisuja ei tehty lainkaan. Vuonna 1960 SAK ja STK solmivat kaksivuotisen keskitetyn sopimuksen, jota jatkettiin liittotasolla vuodeksi 1963. Vuosien 1964–1965 keskitettyyn sopimukseen tulivat SAK:n ohella mukaan myös TVK ja STTK. Vielä 1966 solmittiin kaksivuotinen runkosopimus.

Vuonna 1968 solmittiin sitten ensimmäinen tulopoliittinen kokonaisratkaisu («Liinamaa I»), joka tuli yksivuotisena voimaan vuoden 1969 alusta. Sen yhteydessä sovittiin myös indeksikiellosta ja laajoista hintasäännöstelyvaltuuksista.

Maataloustulo tuli kokonaisratkaisun piiriin. Lisäksi neuvoteltiin erillinen sosiaalipaketti. Nämä kokonaisratkaisun osat edellyttivät lainsäädännöllisiä toimia ja tulivat siten eduskunnan myöhemmin päätettäväksi. Liinamaa I:n yhteydessä työmarkkinajärjestöt sopivat myös siitä, että työnantaja perii ammattiliiton jäsenmaksut suoraan palkasta.

Tulopoliittisten kokonaisratkaisujen organisatoriset puitteet ovat sittemmin säilyneet jokseenkin koossa, vaikka sopimusten ala, pitävyys ja asema talouspolitiikan kokonaisuudessa ovatkin vaihdelleet. Tuloverotusta alettiin tarkastella kiinteämmässä yhteydessä tulopoliittisiin sopimuksiin 1970-luvun puolivälissä, jolloin otettiin käyttöön tuloverotuksen inflaatiotarkistukset. Keskitetyn sopimuksen piirissä olevia palkkoja koskeva indeksiehto yleistyi uudelleen vuoden 1979 jälkeen. 1980-luvulla ratkaisujen sosiaalipoliittinen aines alkoi vähentyä. Sensijaan sovittiin työajan lyhentämistä koskevista järjestelyistä. Keskitetyt ja liittokohtaiset sopimukset alkoivat vuorotella, mutta liittokohtaisten sopimusten jälkeen palattiin kuitenkin kerta kerran jälkeen uudelleen keskitettyihin sopimuksiin.

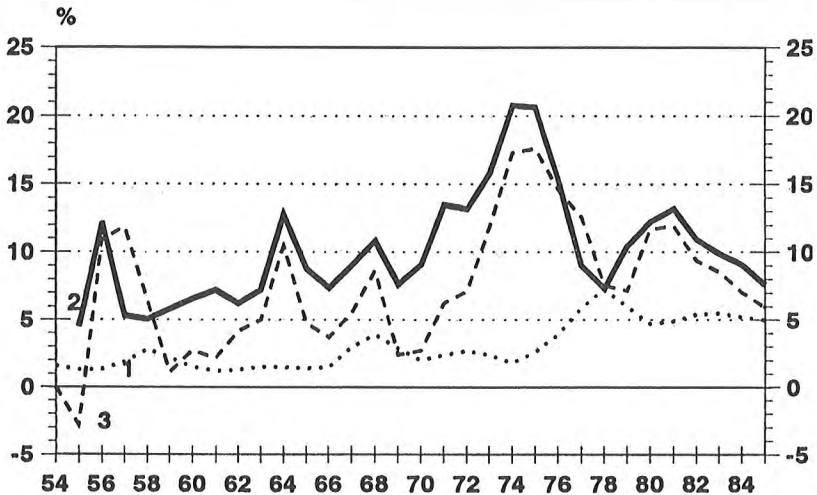
## **2.5 Tulopolitiikka ja siitä käyty keskustelu**

### **Päähypoteesit**

Hahmottelemme seuraavaksi suomalaisen tulopolitiikan pääpiirteet talouspolitiikan kokonaismallin osana. Emme kiinnitä niinkään huomiota tulopoliittisten sopimusten yksityiskohtiin, vaan pyrimme kuvaamaan tulopolitiikan päälinjaa, johon sisältyy sekä pysyviä että muuttuvia elementtejä. Tulopolitiikassa ja sen roolissa tapahtuneiden muutosten tulkitsemiseksi on hyödyllistä kiinnittää huomiota seuraaviin taustatekijöihin:



KUVIO IV.2.2. Työttömyysaste (1) sekä teollisuuden työntekijöiden ja toimihenkilöiden ansiotasoindeksin (2) ja elinkustannusindeksin (3) nousuprosentit vuosina 1954–1985



Lähde: Growth Policies ... ja Tilastokeskus, ansiotasoindeksin osalta Markus Sovala

1. Taloudellinen ympäristö säätelee tulopolitiikan ehtoja. Sen kannalta erityisen keskeisiä ovat hintojen ja palkkojen, reaaliansioiden sekä suhteellisten palkkojen kehityssuunta, samoin työttömyys eli työmarkkinoiden epätasapaino. Tulevia tarkasteluja pohjustamaan on kuvioon IV.2.2 piirretty teollisuuden kaikkien palkansaajien (mukaanlukien siis sekä työntekijät että toimihenkilöt) ansiotasoindeksin vuotuiset muutokset ja kuluttajan hintaindeksin vuotuiset muutokset sekä työttömyysaste. Indeksien erotus kertoo reaaliansioiden nousun.

2. Talouspolitiikan perusasetelma heijastuu tulopolitiikkaan eri tavoin. Talouspolitiikka säätelee osaltaan tulopolitiikan taloudellista ympäristöä. Se määrää lisäksi tulopolitiikan yhden osapuolen, valtion, tulopolitiikalle asettamat ta-

voitteet ja sen tulopolitiikassa omaksunan aktiivisuuden asteen. Tulopolitiikka on talouspolitiikan muiden keinojen vaihtoehto, jonka painotus voi vaihdella tilanteen mukaan. Tulopolitiikan ja valuuttakurssipolitiikan välinen suhde on tältä kannalta erityisen kiinnostava.

3. Organisatoriset tekijät säätelevät osaltaan eri etujärjestöjen halukkuutta ja mahdollisuuksia osallistua tulopoliittisiin sopimuksiin. Kysymys on ensiksikin siitä, millaiset tavoitteet eri etujärjestöt asettavat tulopolitiikalle tai miten ne suhtautuvat siihen osallistumiseen. Mutta viime kädessä kunkin etujärjestön organisatorinen voima määrää, millä painolla sen tavoitteenasettelu välittyy tulopolitiikkaan. Tässä on puolestaan kysymys toisaalta yleisestä taloudellisesta tilanteesta, ennen kaikkea työmarkkinoiden kireydestä, toisaalta taas kunkin etujärjestön koosta, edustavuudesta ja järjestöllisestä yhtenäisyydestä.

4. Taloudellisen tilanteen, talouspolitiikan tavoitteenasettelun ja etujärjestöjen suhteellisen voiman perusteella määräytyy vihdoin tulopolitiikan tavoitteenasettelu. Mutta tässä, kuten yleisemminkin talouspolitiikan tavoitteenasettelussa, on osaltaan kysymys myös siitä käsitteellisestä järjestelmästä, jonka avulla tulopolitiikan tavoitteenasettelu jäsennellään: onko kysymyksessä esimerkiksi inflaation, palkansääjien ostovoiman vai lähinnä funktionaalisen tulonjaon säätely.

5. Kaikkien edellä mainittujen tekijöiden yhteisvaikutus heijastuu lopulta tulopolitiikan vakautena tai koherenssina: onko harjoitettu tulopolitiikka sillä tavalla sopusoinnussa taloudellisen ympäristön ja sopimustoiminnan eri osapuolten tavoitteenasettelun kanssa että se voi jatkua perusteiltaan samankaltaisena? Vai syntyykö jännitteitä, joiden seurauksena omaksuttu toimintamalli joutuu muutospaineen alle, etujärjestöt muuttavat sille asettamia tavoitteita ja vetäytyvät mahdollisesti koko tulopolitiikasta jolloin esimerkiksi valtio puolestaan omaksuu siinä entistä keskeisemmän roolin?

Tulopoliitiikan analyysimme kiteytyy seuraaviksi päähypoteeseiksi<sup>1</sup>:

1. Palkat nousivat Suomessa *suhteellisen myöhään* talouspolitiikan kysymykseksi. Sotien välisenä aikana ne olivat vielä talouspolitiikassa taka-alalla. Vallitsi työvoiman liikatarjonta. Palkat joustivat. Hallitseva kvantiteettiteoreettinen inflaationäkemyks myös edesauttoi palkkakysymyksen sivuuttamista.

2. Talouspolitiikan asialistalle palkat tulivat toisen maailmansodan aikaisissa erityisolioissa. Hintoja ja palkkoja säädeltiin valtion toimin. Palkankorotuksia määrättäessä oli kriteerinä tietynlainen *subsistenssijattelu*. Hyväksyttävänä tavoitteena pidettiin elinkustannusten nousun korvaamista palkansaajille. Tästä sai alkunsa palkkojen *indeksisidonnaisuus*. Tältä pohjalta syntyi sodan aikana myös palkkojen ja elintarvikkeiden hintojen välinen erityissidos. Sota-ajan erityisolot olivat omiaan korostamaan *valtion* roolia palkkojen säätelyssä. Toisaalta valtio pyrki säätelyjärjestelmää hoitaessaan tukeutumaan myös etujärjestöihin ja tuli samalla vahvistaneeksi näiden asemaa. Voi siis puhua jonkinlaisesta sotakorporatismista.

Nämä sodanaikaiset erityispiirteet muodostivat lähtökohdan palkka- ja hintakysymysten myöhemmälle käsittelylle. Palkat jäivät pysyvästi talouspolitiikan keskeiseksi kysymykseksi. Tätä edesauttoi vielä se, että kvantiteettiteoreettinen inflaationäkemyks jäi kansantaloustieteessä taka-alalle. Suomessa omaksuttiin suhteellisen nopeasti jonkinlainen kustannusinflaatioteoreettinen perusnäkemys palkkojen ja inflaation välisestä suhteesta. Tämä korosti palkkapoliitiikan asemaa. Tulopoliittisessa lähestymistavassa tapahtui kuitenkin aikaa myöten muutoksia taloudellisten olosuhteiden, teoreettisten näkemysten, etujärjestöjen organisatorisen voiman sekä yleisempien yhteiskunnallisten voimasuhteiden muutosten myötä.

---

<sup>1</sup> Hypoteeseja 1 ja 2 on korostanut ja perustellut Markus Sovala työpapereissaan (Sovala 1991a ja 1991b).

3. Suuntaus *palkkakysymyksen hoidon keskittämiseen* on säilynyt. Eräs muutossuunta on kuitenkin ollut etenkin valtion taholla esiintynyt pyrkimys siirtää tulopolitiikan hoito entistä suuremmissa määrin etujärjestöjen huoleksi. Näiden asema on siten ollut vahvistumaan päin. Tämä ei kuitenkaan ole merkinnyt sitä, että palkkakysymyksen keskeisyys talouspolitiikassa olisi sinänsä vähentynyt. Voi pikemminkin erottaa jonkinlaisen pitkän juonteen kohti sosiaalista korporatismia.

4. Tulopolitiikassa on jatkuvasti haettu jonkinlaista *normia nimellispalkkojen määräytymisen perustaksi*. Tämä on johdantanut palkkojen yleiseen indeksisidonnaisuuteen. Se on valinnut muodollisestikin 1970-lukua lukuunottamatta, mutta tuolloinkin voi hyvällä syyllä puhua eräänlaisesta impliisitisestä indeksisidonnaisuudesta palkkaneuvottelujen perustana. Itse indeksiajattelun perustana toiminut normi on kuitenkin muuttunut. Sodan jälkeen se oli aluksi selkeästi ajatus elinkustannusten nousun kompensoimisesta. Mutta tästä siirryttiin 1950-luvun alusta lähtien vähitellen kohti periaatetta, jonka mukaan myös työn tuottavuuden kasvu on kompensoitava palkansaajille ja palkkapolitiikan normina on pikemminkin työ- ja pääomatulojen välisen tulonjaon vakauttaminen (Sovala 1991a, 1991b). Saman periaatteen johdonmukainen jatko, ulkomaankauppahintojen kohoamisen huomioiminen avoimen sektorin palkanmaksuvaraa määrittäessä, alettiin tiedostaa selkeämmin vasta 1960-luvun lopulla, kun EFO-malli tuli Suomessa tutuksi. Tulopolitiikasta oli näin tullut pienen avoimen talouden tulonjaon ja hintakilpailukyvyyn säätelyä. Tämä periaate vahvistui tulopolitiikan suunnittelussa ja arvioinnissa, vaikkei se ymmärrettävästi täsmentynytkään miksikään yksiselitteiseksi indeksisidonnaisuudeksi.

5. Elinkustannusten, erityisesti elintarvikkeiden hintojen keskeinen osuus säännöstelyn aikaisessa palkkojen määräytymisessä yhdessä viranomaisten asettamien maataloustuotteiden hintojen kanssa johti jo tulopolitiikan ensi vaiheessa

siihen, että *maataloustulo kytkeytyi tiiviisti tulopolitiikkaan*. Palkansaajien ja maataloustuottajien välinen intressiristiriita korostui. Valtio pyrki välittämään sitä käyttämällä maatalouden tukipalkkioita elintarvikkeiden hintojen ja maataloustulon välisenä puskurina. Tämä ristiriita oli kuitenkin keskeinen tekijä esimerkiksi vuoden 1956 yleislakossa. Vuonna 1968 alkaneiden tulopoliittisten kokonaisratkaisujen myötä maataloustulo kytkettiin sitten kiinteästi yhteen palkkasopimusten kanssa ja tästä uudesta tulopolitiikasta tuli entistä selkeämmin kaikkien keskeisten yhteiskuntaryhmien välisen tulonjaon säätelyä.

Tällaista tulopolitiikan alan laajenemista yleisen tulonjakopolitiikan suuntaan tapahtui myös sitä kautta, että *sosiaalipolitiikka* alkoi kytkeytyä kiinteästi tulopolitiikkaan. Tässäkin suhteessa 1960-luvun lopulla alkanut tulopoliittisten kokonaisratkaisujen kausi merkitsi kytkennän lujittumista. Keskitetyn tulopolitiikan ja sosiaalipolitiikan yhteenliittäminen oli erityisen korostettua 1970-luvulla. Tämän vuosikymmenen puolivälissä alkoi puolestaan tulopolitiikan ja *tuloverotuksen* sitominen yhteen ja se korostui sitten entisestään 1980-luvun myötä.

Tulopolitiikan alan laajeneminen sosiaalipolitiikan ja tuloverotuksen linjanvetoihin merkitsi puolestaan osaltaan sitä, että valtion panokset tulopolitiikassa kasvoivat, vaikka 1970-luvun puolivälissä ei palkkoja suoranaisesti säännöstelltykään ja vaikka yleensäkin korostettiin periaatetta, että palkoista sopiminen on etujärjestöjen asia ja valtion edustajat toimivat siinä vain välittäjinä, joko erikseen nimettyinä sovittajina tai muuten.

6. Valtion roolin korostuminen suomalaisessa tulopolitiikassa on ollut yhteydessä myös siihen, että edellä kuvatut yleiset kehityspiirteet eivät suinkaan ole edenneet asteittain kumuloituen. Tulopoliittinen järjestelmä on tuon tuostakin *kriisiytynyt*, ajautunut umpikujaan, jossa se näyttää epäonnistuneen sekä tavoitteittensa saavuttamisessa että itsensä legitimoimisessa. Talouden kriisi ja tulopoliittisen järjestelmän rappeutuminen ajoittuivat yksiin 1950-, 1960- ja 1970-

lukujen puolivälin jälkeen. Niiden yhteydessä taas valtion rooli muodostui keskeiseksi ensiksi kriisin laukaisemisessa. Tähän liittyi myös edeltäneen tulopoliittisen kauden aikana syntyneiden sidosten, kuten esimerkiksi täsmällisten indeksidonnaisuuksien, purkaminen tai yleisemminkin tulonjako-suhteiden murroksenomainen muuttaminen. Toisaalta valtio toimi sitten kriisin jälkivaiheissa aktiivisesti uuden tulopolitiikan perusteiden kokoajana ja järjestöjen taivuttelijana siihen osallistumiseksi.

7. Tulopolitiikan eri vaiheiden kriisiytyminen on ollut yhteydessä myös tulopolitiikan *suhteelliseen tärkeyteen* talouspolitiikan välineenä. Ennen kriisiä tulopolitiikka on jäänyt tyypillisesti taka-alalle ja valtio on jättäytynyt siitä paljolti sivuun. Kriisi on sitten laukaistu ja muutokset tulonjako-suhteissa on aikaansaatettu muilla keinoin kuin tulopolitiikalla ja vasta tämän jälkeen tulopolitiikkaa on alettu koota jälleen kokoon uudelta pohjalta (ks. Pekkarinen, 1976). Niimenomaan devalvaatio on ollut kriisin laukaisemiskeino ja se on tehty tyypillisesti vasta työttömyyden ja kireän talouspolitiikan kauden jälkeen. Työttömyyden »piiska», devalvaatiot ja tulopolitiikka ovat vaihdelleet suhteelliselta tärkeydeltään osana suomalaista kymmenvuotista *devalvaatio-sykliä*, joista oli puhe edellisessä luvussa ja joka tulee myös esille seuraavassa luvussa. Tällä epävakauksella on puolestaan keskeinen osuus suomalaisessa mallissa kasvun ja epävakauden yhdistelmäksi ymmärrettynä. Suomen talouspolitiikasta voi löytää viitteitä sellaisesta poliittisesta suhdanteesta, jossa työttömyys on raivannut edellytyksiä tulonjaon muuttamiseksi pääomatulojen hyväksi. Tämä muutos on toteutettu murroksenomaisesti suurella devalvaatiolla ja tulopolitiikan ainekset on sitten koottu yhteen tulonjakotilanteen vakauttamiseksi (Pekkarinen 1976). Ulkoisten shokkien, epäonnistuneen talouspolitiikan, etujärjestöjen välisen tavoiteristiriitojen ja muiden sellaisten tekijöiden vaikutuksesta tämä uusi tulopoliittinen konstellatio on vuorostaan itse kriisiytynyt. Kotimaiset inflaatiotekijät ovat kärjistyneet, ja pienessä avoimessa taloudessa tämä on johtanut



teollisuuden kannattavuuden heikkenemiseen sekä taloudelliseen kriisiin, johon taas on työttömyyden kuopan kautta haettu ratkaisua uudesta devalvaatiosta.

8. Tämän luvun alussa jäsentelimme Länsi-Euroopassa harjoitettua tulopolitiikkaa lähinnä kahden ominaisuuden suhteen. Teimme eron toisaalta valtiollisen ja toisaalta vapaaehtoisen, työmarkkinajärjestöjen hoitaman tulopolitiikan välille. Kiinnitimme lisäksi huomiota tulopolitiikan erityispiirteisiin pienessä avoimessa kansantaloudessa, joka joutuu sopeutumaan annettuihin maailmanmarkkinahintoihin. Näissä oloissa tulopolitiikan kriteerinä korostuu nimellispalkkojen sopeuttaminen avoimen sektorin jakovaraan, jonka puolestaan määräävät ulkomaankauppahinnat yhdessä työn tuottavuuden kasvun kanssa. Tulopolitiikasta tulee näissä oloissa *tulonjakopolitiikkaa*. Suomen tapaus on, mikäli edellä esittämämme hypoteesit pitävät paikkansa, näiden kummankin erottelun valossa jonkinlainen *välitapaus*. Devalvaatiokyklin myötä Suomessa harjoitettu tulopolitiikka on heilahdellut näiden perustyyppien välillä muistuttaen niistä milloin enemmän yhtä, milloin toista.

Mitä tulee ensiksikin valtion ja työmarkkinajärjestöjen rooliin Suomen tulopolitiikassa, olemme korostaneet pysyvää valtiokeskeisyyden juonetta. Tulopolitiikan, sosiaalipoliitiikan ja veropolitiikan yhteenkytkeytyminen vain korosti sitä aikaa myöten. Ja niin kuin tämän kirjan viimeisessä luvussa esitämme, tulopolitiikan 1980-luvulla kokemat sekä sitä parhaillaan uhkaavat vaikeudet ovat korostaneet valtion tulopoliittista roolia entisestään. Toisaalta valtio on pyrkinyt siirtämään tulopolitiikan vastuuta etujärjestöille. Mutta se on joutunut kerta kerran jälkeen kokoamaan tulopolitiikan osaset uudelleen yhteen tämän yhden vaiheen kriisiytyttyä.

Tulonjako ja hintakilpailukyky ovat puolestaan kyllä olleet korostetusti esillä Suomen tulopolitiikassa. Mutta tässäkin asetelmassa on ollut tiettyä puolittaisuutta sikäli että tulopolitiikan keskeisyys tulonjaon säätelykeinona on vaihdel-

lut devalvaatiosyklin myötä. Avoin työttömyys, devalvaatiot ja tulopolitiikka ovat olleet vaihtoehtoisia hintakilpailuky-  
vyn sopeuttamiskeinoja, jotka ovat olleet käytössä devalvaa-  
tiosyklin eri vaiheissa.

Kutsumme lähinnä vapaaehtoista, avoimen sektorin tu-  
lonjaon vakauttamista korostavaa tulopolitiikkaa *sosiaali-  
seksi korporatismiksi*. Devalvaatiosyklin voi tulkita osoituk-  
seksi siitä, että sosiaalisen korporatistisen yritys epäonnistui  
Suomessa kerta kerralta. Mutta kuten viimeisessä luvussa  
korostamme, 1980-luku antaa aiheen kysyä, ovatko korpora-  
tistiset piirteet Suomessa viime aikoina vahvistuneet. Olem-  
me taipuvaisia antamaan tähän kysymykseen myönteisen  
vastauksen — siitä huolimatta, että viime vuosien talouspo-  
liittisessa keskustelussa on ollut tapana leimata laajat tuloso-  
pimukset menneisyyden jäänteiksi ja taloudellisen tilanteen  
jyrkkä heikkeneminen 1990-luvun alussa antaa monien mie-  
lestä uutta pontta näille näkemyksille. Mutta samalla koros-  
tamme korporatistisen uhkakuvia. Näistä eräs liittyy siihen,  
että valuuttakurssipolitiikan ja tulopolitiikan välinen työn-  
jako avoimen sektorin tulojaon vakauttamisessa ja hintakil-  
pailukyvyn ylläpitämisessä on edelleen epäselvä. Vallan ja  
vastuun piirit ovat siinä määrin selkiintymättömiä, että tulo-  
politiikan koheesio on vastakin uhattu.

Implisiittisenä edellä esitetyissä hypoteeseissa on käsitys,  
jonka mukaan Suomessa toisen maailmansodan jälkeen har-  
joitetun tulopolitiikan voi jaksottaa eri vaiheiksi, erilaisiksi  
tulopoliittisiksi kausiksi. Näiden aikana taloudellinen tilan-  
ne, tulopolitiikan organisatoriset edellytykset sekä sille ase-  
tetut tavoitteet ovat vaihdelleet ja vaihe toisensa jälkeen  
näyttää kriisiytyneen.

Tällaisina tulopolitiikan eri vaiheina voi erottaa seuraavat  
jaksot (ks. Sovala 1991a):

- toisen maailmansodan aikainen »sotakorporatismi»
- 1940-luvun loppupuoli: palkkasäännöstely vaikeuksissa
- 1950-luvun alkupuoli: ensimmäinen yritys tulopolitiit-  
kaksi
- 1960-luvun alku: keskitettyjä ratkaisuja ilman valtiota

- 1960-luvun loppu ja 1970-luvun alkupuoli: tulopoliittisten kokonaisratkaisujen ensimmäinen vaihe
- 1970-luvun loppu ja 1980-luku: vahvistuva sosiaalinen korporatismi. Tätä vaihetta käsitellään myöhemmin erikseen kirjan viimeisessä luvussa

## Sotakorporatismi

Kuten olemme korostaneet, palkkakysymys pysytteli Suomessa taka-alalla toiseen maailmansotaan saakka. Tähän olivat syynä sekä taloudellinen tilanne, suuret työvoimareservit, että talouspolitiikassa inflaation osalta vallinnut kvantiteettiteoreettinen ajattelumalli. Sodan aikana tapahtui etenkin kahdessa suhteessa murroksenomainen muutos suhtautumisessa palkkakysymykseen. Kumpikin näistä osoittautui merkitykselliseksi tulopoliitiikan myöhempien vaiheiden kannalta:

1) Valtion sääntelyote työmarkkinoilla lujittui. Tämä tietysti liittyi sotatalouden edellyttämään yleiseen kontrollin kiristämiseen. Mutta työmarkkinoiden sääntely tapahtui, työvelvollisuutta ja muita vastaavankaltaisia, merkitykseltään vähäisiksi jääneitä toimia lukuunottamatta, keinoin, joilla oli merkitystä pitkälle sodan jälkeenkin. Pysyväksi muutokseksi osoittautui ennen kaikkea se, että uudelleen jäsenyneissä työmarkkinoiden neuvottelusuhteissa valtiosta tuli kolmas keskeinen neuvotteluosapuoli työnantajien ja työntekijöiden järjestöjen ohella. Sota-ajan palkkakysymyksiin löi leimansa se, että valtaosa 17–40-vuotiaista miehistä oli asepalveluksessa ja palkkaus perustui ns. sotakuukausipalkkaan, jossa oli periaatteessa porrastus vain kolmeen ryhmään sotilasarvon perusteella. Valtio myötävaikutti lisäksi toiseen myöhemmin pysyväksi osoittautuneeseen suomalaisen tulopoliitiikan erityispiirteeseen, joka niinkään sai alkunsa toisen maailmansodan aikaisissa ja sitä välittömästi seuranneissa erityisoloissa. Palkkakysymys liitettiin näet kohta politiikan

kysymykseksi noustuaan yhteen yhteiskunnan laajempien toimeentulo- ja tulonjakokysymysten kanssa. Maataloustulo liitettiin kiinteästi yhteen palkkojen kanssa, ja maataloustuottajien etujärjestö tuli työmarkkinajärjestöjen ohella yhdeksi neuvotteluosapuoleksi. Sodan aikana ja sen jälkeen pitkään 1950-luvulle se kiteytyi lähinnä kysymykseksi elintarvikkeiden hinnoista, joita valtio säätelä. Mutta vähitellen myös suorat tulonsiirrot ja muu maatalouden välitön tuki, samoin kuin maatalouspolitiikka yleisemminkin, nousivat tuloneuvottelujen asialistalle. Samalla tavoin sosiaalipolitiikka ja vähitellen myös verotus muodostuivat tuloneuvottelujen kohteeksi. Tämäkin asialistan laajennus sai alkunsa toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeisinä vuosina.

Valtion näkyvin puuttuminen työmarkkinoihin tapahtui sotavuosina palkkasäännöstelynä, joka alkoi valtioneuvoston yleisluonteisena julkilausumana helmikuussa 1941 muutamaa kuukautta myöhemmin kuin hintasäännöstely. Palkkasäännöstely oli aluksi melko väljää, mutta sitä kiristettiin vuoden 1942 loppupuolelta lähtien ja sodan lopulla sekä hintojen että palkkojen säännöstely oli melkoisen pitävää. Sodan jälkeen palkkasäännöstely jatkui erilaisin lieventynein muodoin 1950-luvun puoliväliin saakka.

Inflaatio alkoi sodan loputtua nopeasti kiihtyä. Näissä oloissa muodostui merkitykselliseksi valtion palkkapolitiittisen interventioin toinen piirre, joka osoittautui itse palkkasäännöstelyä pysyvämmäksi ja on itse asiassa jatkunut näihin aikoihin saakka. Kysymys on palkkojen indeksoinnista, joka sisältyi osittaisena jo em. valtioneuvoston helmikuussa 1941 antamaan julkilausumaan ja jota yksityiskohtaistettiin lokakuussa 1942. Palkkojen indeksointi jatkui sodan jälkeen, jolloin juuri indeksoinnin asteesta tuli usein keskeinen neuvottelukysymys. Indeksointi laajeni myös muualle, esimerkiksi rahamarkkinoille. Se lakkautettiin vuoden 1967 devalvaatioon liitetyn vakautuksen yhteydessä, mutta työmarkkinat ovat sen jälkeenkin muodostaneet poikkeuksen ja erikseen säädetty indeksilauseke muodostui taas 1970-luvun lopulta lähtien keskitettyjen tulosopimusten osaksi. Indeksointi on ollut omiaan korostamaan neuvottelukohteena juu-

ri reaali-palkkoja. Indeksien toteuttamistapa ja siitä käyty keskustelu valaisevat lisäksi sitä, missä määrin osapuolet ovat painottaneet toisaalta palkansaajien ostovoimaa («kulutus-palkka»), missä määrin taas työ- ja pääomatulojen kansantu-lo-osuuksia, joihin vaikuttavat myös vientihinnat ja työn tuottavuus.<sup>1</sup>

Sota-ajan säännöstelytalous pohjusti myös talouspolitiikan perustana olevan inflaatioteoreettisen näkemyksen muutosta. *Kustannusinflaatio* alkoi kohota talouspolitiikassa hallitsevaksi inflaation tulkinnaksi ja syrjäyttää aiemman kvantiteetteoreettisen inflaationäkökuvan. Muutos tapahtui itse asiassa talouspolitiikassa nopeammin kuin taloustieteellisessä keskustelussa. Klaus Waris (1941) katsoo makrotaloudellista tasapainoa säästämisen ja investointien näkökulmasta: mikäli säästäminen ylittää investoinnit, on olemassa deflaation vaara, ja päinvastaisessa tapauksessa inflaation vaara. Vastaavasti Matti Leppo toteaa artikkelissaan »Finanssipolitiikan tehtävistä inflaation ehkäisemisestä»: »Inflaatio on yleensä syntynyt siitä, että valtion taloudessa tulojen ja menojen välille on muodostunut liian jyrkkä epäsuhde» (Leppo, 1941). Inflaatio alkaa merkitä kysynnän ja tarjonnan epätasapainosta johtuvaa kustannusten nousua. Kustannusinflaation ajatusta ei kuitenkaan osattu kovin hyvin käsitteellistää. Palkkojen kustannusmerkitys tulee voimakkaasti esiin esimerkiksi Reino Rossin arviossa Tuure Junnilan inflaatiotutkimuksesta (Rossi, 1948, Junnila, 1947). Kustannuksia korostava inflaation tulkinta oli tietysti omiaan tähdentämään palkkojen ja tulopolitiikan roolia inflaatioprosessissa.

2) Toinen sotavuosien aikainen murros oli työehtosopimuskäytännön vakiintuminen ja tähän liittynyt ammattiyhdistysliikkeen aseman vahvistuminen. Suomessahan työnantajien vastustus työehtosopimuksia kohtaan oli jatkunut eurooppalaisten mittapuiden mukaan hyvin pitkään. Ensimmä-

---

<sup>1</sup> Ja jotka ovat läheisessä suhteessa ns. »tuotepalkkaan» (tuotteen myyntihinnan ja palkan suhteeseen); vrt. esimerkiksi Bruno ja Sachs (1985).

mäisiä merkkejä sen murtumisesta oli »tammikuun kihlaus» vuonna 1940. Se oli STK:n ja SAK:n yhteinen julkilausuma, jossa nämä tunnustivat toisensa tasavertaisiksi neuvottelukumppaneiksi. Vuonna 1943 näiden järjestöjen välillä aloitettiin yksityiskohtaiset neuvottelut suhteiden järjestämiseksi. Nämä johtivat seuraavan vuoden huhtikuussa ensimmäiseen yleissopimukseen, jossa sovittiin työehtosopimuskäytännöstä eriportaisine neuvottelujärjestelmineen. Jo ensimmäisessä sopimuksessa omaksuttiin sittemmin suomalaiselle sopimusjärjestelmälle tyypilliseksi osoittautunut periaate, jonka mukaan lopulliset työehtosopimukset solmitaan liittojen tasolla ja ne voivat siten päättää, liittyäkö mahdolliseen keskitettyyn sopimukseen. Samassa yleissopimuksessa määriteltiin myös luottamusmiesten asema. Työehtosopimuksista säädettiin samana vuonna myös laki. Keskusjärjestöjen välinen sopimus uusittiin vuonna 1946 ja se on yhä voimassa. Ensimmäiset työehtosopimukset solmittiin syksyllä 1944 ja käytäntö yleistyi vuoteen 1947 mennessä koko STK:n piiriin.

Tämä järjestöllinen läpimurto vahvisti SAK:n asemaa. Samaan suuntaan vaikutti jäsenmäärän kasvu. Mutta oma, sittemmin pysyväksi osoittautunut merkityksensä oli tässäkin sillä, että valtio haki aktiivisesti työmarkkinajärjestöjen myötävaikutusta ja osallistumista sotatalouden säätelytoimiin. SAK:lla oli melkoisen näkyvä asema erilaisissa säätelykoneiston elimissä. Tällaisessa »sotakorporatismissa» valtiolla on keskeinen osuus talouden säätelyssä mutta se tukeutuu säätelytoimissaan myös etujärjestöihin. Näin se vahvistaa näiden asemaa mutta sälyttää samalla keskusjärjestöille osan palkkahillinnän vastuusta. Tämä on omiaan toisaalta korostamaan etenkin inflatorisissa oloissa ammatillisen keskusjärjestön ja jäsenistön välistä jännitettä.

Sotavuosina valtiovalta tavallaan tarttui kädenojennukseen, johon esimerkiksi Louhivuori oli em. artikkelissaan (1908) SAJ:n perustamisen aikoihin viitannut. Samaan suuntaan oli muuten viitannut myös SAK:n puheenjohtaja Eero A. Wuori esitelmässään Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä syyskuussa 1941. Siinä hän luo mielikuvan työntekijöistä



säätelykoneiston ulkopuolisena arvaamattomana voimana ja viittaa siihen, että juuri ammattiyhdistysliikkeellä on avain tämän voiman säätelyyn:

»pitäisi voida kehittää myöskin työnantajain ja työntekijäin järjestöjen keskeisiä neuvottelusuhteita sellaisiksi sopimussuhteiksi, että sellainen vakiintuneisuus, kuin nykyisissä poikkeuksellisissa ja usein yllätyksellisten tekijäin vaikutuksen alaisissa oloissa suinkin on mahdollista, saadaan aikaan.»<sup>1</sup>

Tämä etujärjestöjen »puolivaltiollinen» asema ei suinkaan vakiintunut kitkattomasti toisen maailmansodan jälkeen. Tulopoliittinen neuvottelujärjestelmä kriisiytyi useaan otteeseen. Sen ainekset hajosivat. Vakiintuneemman muodon se sai vasta 1960-luvun lopulla.

### **Palkkasäännöstely vaikeuksissa 1940-luvun lopulla**

Hinta- ja palkkasäännöstely oli ollut sodan aikana valtioneuvoston hoidossa vuonna 1941 säädetyin taloudellisen valtalain perusteella (Hemmilä, 1985). Sodan jälkeen vuonna 1945 sitä hoitamaan perustettiin Hint- ja palkkaneuvosto, jossa työmarkkinajärjestöillä oli edustus. Näin säännöstelyjärjestelmän korporatistiset piirteet vahvistuivat. Valtiolla säilyi kuitenkin keskeinen asema palkkasäätelyn linjaamisessa. Se tavallaan edusti suuressa määrin myös työnantajia ammattiyhdistysliikkeen kanssa käydyissä neuvotteluissa. Järjestelmän peruspiirteet kuvaa esitelmässään vuonna 1949 hyvin työmarkkinasuhteista vastannut virkamies, sosiaali- ja terveysministeriön osastopäällikkö Rafael Rinne:

---

1 Eero A Wuori: Työpalkkoihin vaikuttamista tekijöistä sota-ajan säännöstelytaloudessa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1941:2.

»Säännöstelyn toteuttamisen kannalta on ... ollut suurena etuna järjestäytymisen laajeneminen, joten viranomaiset ovat koettaneet johtaa kehitystä siihen, että kaikilla tärkeimmillä aloilla kummatkin työmarkkinaosapuolet järjestäytyisivät. Järjestöjen välityksellä on sääntelymääräyksiä ollut helpompi hoitaa, sillä useimmissa tapauksissa järjestöt on tavallaan asetettu vastuuseen siitä, että annettuja määräyksiä on ... koitettu noudatta ... . Ne palkkapoliittiset määräykset, mitkä valtiovallan nimissä on annettu, ovat saaneet sisältönsä lähinnä työntekijäin ammatillisten järjestöjen omaksumasta kannasta. Työnantajapuoli on pikemminkin näytellyt vain statistin osaa ja varsinkin sodan päättymisen jälkeen ollut suhteellisesti paljon heikommissa asemassa.»<sup>1</sup>

Palkkasäännöstelyn pääperiaatteena säilyi sodan jäljiltä substenssiajattelu eli elinkustannusten kohoamisen korvaaminen palkansaajille. Tämä johti luontojaan indeksiehdon käyttöön ottoon palkkasopimuksissa. Aluksi noudatettiin täyskompensaatiota. Syksyllä 1947 siirryttiin ylikompensoivaan indeksointiin, joka kesti kevääseen 1950 saakka.

Palkkasääntelyyn osallistuneet keskusjärjestöt joutuivat hankalaan välikäteen kohta sodan jälkeen. Hinta- ja palkan neuvoston jäsenenä ne olivat osallistuneet säännöstelypäätöksissä määrättyihin, toteutuneeseen inflaatioon perustuneisiin palkankorotuksiin sekä eräisiin neuvoston piirissä erikseen sovittuihin yleiskorotuksiin, sittemmin 1940-luvun lopulla myös alakohtaisiin järjestelyeriin. Mutta kun sodan loputtua räjähtänyt inflaatio siirtyi odotuksiin — esimerkiksi huhtikuusta joulukuuhun 1945 elinkustannusindeksi kohosi 92 prosenttia — ja kun työvoiman kysyntä pian vilkastui, palkkasäännöstely alkoi vuotaa alhaalta päin. Syksyllä 1946 yritettiin ensimmäisen kerran »linnarauhaa». Mutta seuraavana vuonna työmarkkinat olivat levottomat. Lakkoja oli paljon, ja monet niistä liittyivät poliittisten ryhmien väliseen

---

<sup>1</sup> Rafael Rinne: Palkkasuhteiden muuttumisesta säännöstelykauden aikana. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1949:2, s. 121–122.

kilpailuun. Palkat liukuivat ja eräillä aloilla niitä korotettiin erilaisin lisäjärjestelyin.

SAK:n poliittisten ryhmien suhtautumisessa palkkasäänöstelyyn tapahtui sodan jälkeisinä vuosina mielenkiintoisia muutoksia. Aluksi, kolmen suuren hallitusyhteistyön aikana, kommunistit asettuivat jopa sosialidemokraatteja innokkaammin vastustamaan lakkoja ja korostivat sotakorvaustoitusten häiriötöntä sujumista. Mutta vuosikymmenen lopun suurissa lakoissa kommunistit esiintyivät sitten aktiivisesti, kun taas hallitusvastuuta kantaneet sosialidemokraatit istuivat pöydän toisella puolella.

Suhdanteiden alettua heiketä vuonna 1948 inflaatio hidastui. Vuosi 1949 oli matalasuhdannevuosi. Inflaatio ja siihen täyskompensaation välityksellä sidottu ansiotason nousu jäi vähäiseksi. Kuten Seppo Laaksoen katsauksesta (1984) käy ilmi, ansiotaso- ja elinkustannusindeksien nousu jokseenkin pysähtyi vuoden 1949 lopulla. SAK oli poliittisten ristiriitojen takia sisäisesti heikko. Markka devalvoitiin vuonna 1949 ensin 18 ja sitten 44 prosentilla. Tämä lisäsi inflaatiopaineita, vaikka niitä yritettiin padota uudella linnarauhalla.

## **1950-luku: varhainen yritys tulopolitiikaksi epäonnistuu**

1950-luvun taitteessa työmarkkinoita kiristi nopeutuvan inflaation varjossa se, että sosialidemokraattinen hallitus purki ylikompensoivan indeksiehdon talvella 1950. Ammattiyhdistysliikkeen kanta jyrkkeni. SAK vaati yleislakolla uhaten tuoreen palkkasopimuksen muuttamista. Työmarkkinajärjestöjen välillä solmittuun uuteen, syksyyn saakka voimassa olleeseen sopimukseen otettiin toukokuussa 1950 täyskompensoiiva indeksiehto uudelleen käyttöön ns. F-sopimuksella. Se oli voimassa syyskesään 1957 saakka. Lisäksi sovittiin palkkojen yleiskorotuksesta. Kesällä alkoi sitten Korean buumi ja inflaatio kiihtyi syksyä kohden nopeasti. Yleislakko

uhkasi. Syksyllä 1950 kustannuksia vakauttamaan solmittiin ns. A-sopimus. Inflaation laukkaa yritettiin edelleen pysäyttää keväällä 1951 hinta- ja palkkasululla eli uudella linnarauhalla. Syksyllä 1951 solmittiin vakauttamissopimus, jolla palkat jäädytettiin. Siihen liittyi myös vakauttamisohjelma<sup>1</sup>, jolla myös hintojen nousu pysäytettiin. Vakauttamisohjelmaan sisältyneet hinta-palkka-sopimukset olivat voimassa aina vuoden 1955 loppuun saakka.

Vakautus onnistuikin, mutta osakiitos siitä lankesi suhdanteiden heikkenemiselle. Korean suhdanteen taituttua vientihinnat kääntyivät laskuun seuraavana vuonna. Teollisuus alkoi puhua kustannuskriisistä ja vaati avoimesti devalvaatiota. Bruno Suviranta korosti artikkelissaan »Talouspolitiikka valinkauhassa» (Suviranta, 1953) Suomen kansantalouden kustannustason korkeutta ja siitä seuraavaa kehnoa kilpailukykyä. Suvirannan artikkeli on ensimmäinen, jossa asetetaan selkeästi vastakkain omiksi talouspoliittisiksi vaihtoehtoikseen deflaatio ja devalvaatio. Suviranta pohdiskelee hallinnollisesti ja tulopolitiikan avulla toimeenpannun »dekreettideflaation» mahdollisuuksia ja päätyy suosittelemaan devalvaatiota ja kireää raha- ja finanssipolitiikkaa sen jälkihoidoksi. Suvirannan artikkeli osui jälkimaailman näkökulmasta sikäli oikeaan, että siinä tiivistyi se suomalaisen tulonjakopolitiikan keskeinen ongelma, jota sittemmin jouduttiin pohtimaan jokaisella vuosikymmenellä. Devalvaatiota ei kuitenkaan tehty, vaan indeksointi hidasti maailmanmarkkinahintojen alentuessa myös kotimaista inflaatiota. Vuonna 1954 alkoi lisäksi kansainvälinen noususuhdanne, joka paransi avoimen sektorin kannattavuutta.

Syksyn 1951 vakauttamissopimus vakiinnutti työmarkkinasuhteissa jo aiemmin syntymässä olleen sopimusasetelman, jota voisi kutsua suomalaisen tulopolitiikan ensimmäiseksi vaiheeksi. Tässä asetelmassa etujärjestöjen palkkapolitiittinen rooli oli näkyvämpi kuin jyrkimmällä säännöstelyn kaudella. Tulopolitiikan ensimmäinen vaihe kesti syksyyn 1955 saakka, jolloin sen katkaisivat talven 1956 yleislakkoon

---

<sup>1</sup> Ks. vakauttamisohjelma, Komiteamietintö 13–1951.

johtaneet tapahtumat. Tuloneuvottelut käytiin SAK:n ja STK:n välillä. Mutta valtio oli niissä aktiivinen osapuoli. Sen rooli oli keskeinen ennen kaikkea elintarvikkeiden hintojen säätelyssä, jossa taas Maataloustuottajien Keskusliitto MTK oli sen vastapuolena. Elintarvikkeiden hinnoilla oli taas täyskompensoivan palkkaindeksoinnin välityksellä vaikutus palkkoihin. Valtio pyrki käyttämään hintapolitiikkaa, välillisiä veroja, esimerkiksi kahvin hintaa, keinona indeksisidonaisuuden välittämän palkkojen nousun hillitsemiseksi.

Tässä ensimmäisen vaiheen neuvotteluasetelmassa korostuivat valtion neuvottelut toisaalta ammattiyhdistysliikkeen, toisaalta maataloustuottajien välillä. Työnantajat valittivat olevansa sivuosassa. Tähän viittasi säännöstelykauden osalta esimerkiksi Rafael Rinne edellä mainitussa esitelmässään. Saman asian ilmaisi E. J. Korpela esitelmässään vuonna 1955, jossa hän kantoi huolta työnantajien sanan painavuudesta etujärjestöjen välisissä palkkaneuvotteluissa:

»...työnantajajärjestöt ovat ... esittäneet palkkasäännöstelyn aikana miltei vain statistin osaa. Työnantajien asema on nykyisessä yhteiskunnassa muutenkin, sanoisimmeko aatteellisesti, ilmeisesti heikentynyt.»<sup>1</sup>

Mutta myös palkansaajien järjestöt olivat tyytymättömiä sodanaikaisen säännöstelyn perimänä syntyneeseen järjestelmään. Ne kokivat asemansa hankalaksi jäsenistön taholta tulevien palkankorotusvaatimusten ja valtiovallan niiltä edellyttämän säännöstelyn avustajan roolin ristipaineessa. Tämä tyytymättömyys liittyi osaltaan siihen, että tulopolitiikan varhaisessa vaiheessa palkkapolitiikan normi oli epäselvä. Kuten aiemmin totesimme, teoreettiset näkemykset palkkojen osuudesta inflaatioprosessissa olivat vielä epäselviä ja siirtyminen pois kvantiteettiteoreettisesta inflaation tulkin-  
nasta oli vasta alkamassa. Käytännön palkkapolitiikassa piti yhä pintansa sodanaikainen subsistenssiajattelu — näkemyks,

---

<sup>1</sup> E. J. Korpela: Palkkapolitiikkamme tarkastelua. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1955:1, s. 29.

että nimellispalkkojen korotuksilla on turvattava palkansaajien toimeentulo ja palkat on tämän takia sidottava elinkustannusindeksiin. Elinkustannusten nousun kompensoimisen yli meneviä palkankorotuksia pidettiin inflatorisina. Mutta toisaalta työvoiman kysyntä kasvoi, tuotanto tehostui ja vientihinnat kohosivat etenkin Korean buumin aikana jyrkästi lisäten teollisuuden palkanmaksuvaraa. Kaikki nämä tekijät puskiivat palkkoja kysyntävetoisesti yli subsistenssiajattelun edellyttämän kompensointitarpeen.

1950-luvun alkuvuosina subsistenssiajattelun kritiikki ja jonkinlainen varhainen versio kustannusinflaatio-näkemyksestä teki tuloaan *tuottavuusnormina* (ks. Sovala 1991a, 1991b). Tämän normin mukaan ei-inflatoristen nimellispalkkojen korotusten olisi vastattava työn tuottavuuden kasvua. Normia esittivät nuoren polven asiantuntijat, kuten Teuvo Aura ja Erik Törnqvist, jotka osallistuivat talouspolitiikan valmisteluun vuosikymmenen alussa ja olivat tässä yhteydessä tekemisissä myös etujärjestöjen kanssa. He tavoittelivat suhtautumisessaan palkkakysymykseen, kuten yleensäkin yhteiskunnan tulonjakokysymyksiin, viileää ja puolueetonta kantaa — ehkä tässä oli nähtävissä sodanjälkeisessä Suomessa muodikkaan positivismin vaikutusta.

Tuottavuusnormi tuli esille, kun vuoden 1951 vakautusratkaisun yhteydessä perustettiin Talouspoliittinen suunnitteluneuvosto, nykyisen Talousneuvoston vastine, johon osallistuivat valtiovallan ohella myös työmarkkinajärjestöt ja joka siten institutionalisoi näiden asemaa talouspolitiikan valmistelussa. Neuvosto ryhtyi laatimaan pitkän ajan talouspoliittista ohjelmaa. Talous- ja työllisyysohjelman luonnos julkaistiin seuraavana vuonna. Siinä korostettiin palkkapolitiikkaa »sisäisen rahataloudellisen tasapainon» — eli siis inflaation — »sekä elintason kohottamisen ja tuotannon tulosten oikeudenmukaisen jakamisen ... kannalta» ja tähdennettiin sitä, että palkoista sopiminen kuuluu työmarkkinajärjestöille. Palkkapolitiikan lähtökohdaksi taas ehdotettiin indeksitarkastussäädöksistä riippumatta työn tuottavuuden kasvua vastaavia nimellispalkkojen korotuksia. Työn tuottavuuden kasvusta oli tuolloin saatavissa vain karkeita arvioita.



Ohjelmaluonnoksessa se arvioitiin 2 prosentiksi vuodessa. Ohjelman valmistamiseen keskeisesti osallistunut Teuvo Aura luonnehti tuottavuusnormia Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä:

»Palkkapolitiikkaan olisi keksittävä keino, jonka avulla tasapainoa horjuttamatta voitaisiin yleisestä tuottavuuden kohoamisesta aiheutuvat tuotannon lisäykset jakaa oikeudenmukaisesti kaikille työtätekeville. Palkkatason muuttaminen työn tuottavuuden vaihteluihin on kuitenkin probleemi, johon ei vielä missään liene löydetty ratkaisua.»<sup>1</sup>

Tuottavuusnormia markkinoitiin jonkinlaisena välimuotona palkkasäännöstelyn ja »vapaan markkinatalouden» välillä. Sitä haettaessa pidettiin ohjenuorana kansantalouden funktionaalisen tulonjaon vakauttamista. Oltiin siis selvästi hake-massa keskitetyn tulopolitiikan ohjenuoraa. Tämä jäi tuolloin kuitenkin vielä hataraksi. Itse tuottavuuden mittaamis-edellytykset, sen ennustamismahdollisuuksista puhumatta-kaan, olivat yksin tilastojen puutteellisuuden takia huonoja. Keskustelussa korostettiin tätä vaikeutta. Myös toimialoi-taisten erojen aiheuttamat ongelmat huomattiin keskustelussa varhain.

Etujärjestöt suhtautuivat pidättyvästi tuottavuusnormiin. Näin teki mm. SAK Talousneuvoston ehdotuksista esittä-mässään lausunnoissa (vrt. SAK:n vuosikirja 1954, s. 50). Sii-nä nähtiin periaatteessa hyviä puolia mutta sitä ei pidetty vielä käytännössä soveltamiskelpoisena. Työnantajien kanta oli periaatteessakin torjuva. STK vastusti oikeudenmukaisen tulonjaon sisällyttämistä talouspoliittisiin periaateohjel-miin. Asiantuntijoiden keskuudessa herätti jonkin verran kiistaa puolestaan se, tulisiko työn tuottavuuden kasvun purkautua nimellispalkkojen kohoamiseksi, kuten ohjelma-luonnoksessa esitettiin, vai hyödykkeiden hintojen alenemi-seksi. Näin tuottavuusnormi sivusi samaa keskustelua, jota

---

1 Aura, 1952, s. 170.

David Davidsson ja Knut Wicksell kävivät vuosisadan vaihteessa Ruotsissa siitä, tulisiko vakaa vaiko aleneva hintataso omaksua rahataloudelliseksi normiksi kansantaloudessa, jossa tapahtuu tuottavuuden kasvua. Myös Keynes muuten kommentoi samaa asiaa ja asettui Wicksellin tavoin tuottavuusnormia vastaavalle, vakaata hintatasoa puolustavalle kannalle (ks. Kivinen, 1952, Luoma, 1954).

Tuottavuusnormi olisi ollut aiempaan »subsistenssinormiin» verrattuna yksi lisäaskel määrättäessä vakaan funktionaalisen tulojaon kanssa sopuosoinnussa olevaa palkanmaksuvaraa avoimessa kansantaloudessa. Mutta myös pienen maan kannalta annetut ulkomaankauppahinnat kasvatavat avoimen sektorin osalta tätä jakovaraa. Ns. pohjoismainen inflaatiomalli eli EFO-malli otti tämän näkökohdan huomioon. Tämä tapahtui kuitenkin vasta 1960-luvun lopulla. 1950-luvun alun suomalaisessa keskustelussa sitä ei vielä osattu käsitellä eksplisiittisesti. Väinö Luoma (1954) tosin viittasi tuottavuusnormia arvioidessaan siihen, että monet muut tekijät, mm. ulkomaankaupan vaihtosuhte, vaikuttavat tuottavuuteen. Reino Rossi viittasi puolestaan esitelmässään pohjoismaisessa kansantaloustieteellisessä kokouksessa siihen, että ulkomaankauppahintojen äkillinen kohoaminen korottaa avoimen sektorin voittoja ja on siten inflatorinen. Hän esitti sen neutraloimista revalvoiminnan avulla.

Kaiken kaikkiaan tuottavuusnormi ei kypsynyt käytännön sovellutusten tasolle. Samaan aikaan kuin siitä keskusteltiin lähinnä asiantuntijoiden piirissä, talouspolitiikan perusviritys oli muuttumassa tulopolitiikalle epäedullisempaan suuntaan. Kustannuskriisi oli noussut talouspoliittisessa keskustelussa keskeiseksi teemaksi vuonna 1953. Esimerkiksi Teuvo Aura ja Erik Törnqvist, aiempien tulopoliittisten neuvotteluasetelmien yritysten arkkitehdit, esittivät pääministerille palkkojen alentamista. Suomen Pankissa alettiin suuntautua devalvaatioon, jonka toteuttaminen tosin venyi syksyyn 1957. Vaadittiin myös hintasäännöstelyn ja palkkojen indeksisidonnaisuuden purkamista. Indeksisidonnaisuutta pidettiin devalvaation esteenä. Vuosikymmenen puo-

livälissä alkoi myös suhdanteiden heikkeneminen. Kokonaistuotannon kasvu jäi hitaaksi vuosikymmenen lopulle saakka.

Näissä taantuvan talouden oloissa talouspolitiikan asetelmat siirtyivät suomalaiselle devalvaatiosyklille tyypilliselle kiristyksen kannalle. Tulopolitiikka inflaation ja tulonjaon säätelykeinona jäi taka-alalle. Tulonjakokonfliktin kärjistyminen, työttömyys ja devalvaatio saivat tehdä työnsä sen sijaan. 1950-luvun puolivälissä tämä tulopoliittisten asetelmien eroosio kulki vuoden 1956 yleislakkoon johtaneena tapahtumaketjuna. Tätä ennen purkautui hintasäännöstely. Hintasäännöstelyn perustana oleva valtuuslaki oli hyväksyttävä vuosittain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Eduskunta hylkäsi myös hallituksen maataloustuloratkaisun. Maataloustuottajat reagoivat tähän hinnankorotuksiin. Myös vuokrat kohosivat. SAK protestoi. Toisaalta maalaisliiton ja maataloustuottajien, toisaalta sosialidemokraattien ja ammattiyhdistysliikkeen välinen, hallitusyhteistyön sitoma neuvotteluyhteys hajosi. SAK vaati palkkojen yleiskorotusta jyrkästi kiihtyneeseen inflaatioon vedoten. Kun työnantajat eivät hyväksyneet tätä, alkoi yleislakko maaliskuussa 1956.

Yleislakon lopettamiseksi asetettiin sovittelulautakunta, jonka työssä heijastui aiempi tuottavuusnormista käyty keskustelu. Lakon lopettamiseksi tehdyssä vakauttamissopimuksessa päädyttiin indeksiehtoon, jonka mukaan vain 2/3 hintojen noususta korvataan automaattisesti. Indeksisidonnaisuuden lieventäminen oli yksi siemen sosialidemokraattisen puolueen ja SAK:n riidassa, joka johti sitten puolueen ja myöhemmin myös ammattiyhdistysliikkeen hajaantumiseen.

Syksyllä 1957 markka devalvoitiin ja samalla purettiin ulkomaankaupan säännöstely. Lama syveni ja kokonaistuotannon kasvu oli lähes pysähdyksissä kahden vuoden ajan vuoteen 1959 saakka. Työttömyys lisääntyi. Kuten olemme rahapolitiikkaa ja finanssipolitiikkaa koskevissa luvuissa kuvanneet, muuta talouspolitiikkaa kiristettiin voimakkaasti devalvaation jälkihoidon nimissä. Vaihe oli siis eräänlainen »läksytyskausi», minkä puki sanoiksikin keskuspankin pää-

johtaja Rainer von Fieandt toteamalla, että deflaation tavoitteena oli pakottaa »Suomen kansa paljastamaan päänsä kunnioituksesta markkaa kohtaan».<sup>1</sup> Näissä oloissa palkkasopimukset solmittiin liittokohtaisina. Myös niihin sisältyi aluksi indeksiehtona kahden kolmasosan kompensatio, joka oli voimassa vuoden 1958 loppuun. Sen jälkeen indeksiehto palasi käyttöön vasta vuoden 1964 alussa.

Vasta nousukauden tultua alettiin jälleen pyrkiä kohti keskitettyä sopimusjärjestelmää. Niinpä SAK:n ja STK:n välillä solmittiin keskitetyt työehtosopimukset vuosiksi 1961–1962 ja 1964–1965 sekä 1966–1968. Tästä edettiin sitten tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin, joita käsittelemme kohta erikseen. Vaikka ammattiyhdistysliikkeen hajanaisuus vaikeutti 1960-luvun alussa tulopoliittisen neuvottelujärjestelmän vaikiintumista, saavutettiin 1960-luvun alussa kuitenkin merkittäviä lainsäädännöllisiä ratkaisuja: työeläkelaki, sairausvakuutuslaki ja yhteisymmärrys siitä, että ammattiliitot hoitavat työttömyyskassat. Nämä osoittivat työmarkkinakorporatismiin vahvistumista ja puolestaan vahvistivat sitä edelleen.

Tulopolitiikan vuonna 1951 alkanut ja vuosien 1956–1957 tapahtumiin päättynyt ensimmäinen vaihe sisälsi jo samoja piirteitä, jotka myöhemmin osoittautuivat suomalaisen tulopolitiikalle ominaisiksi. Tulopoliittiset neuvotteluasetelmat koottiin aiemmin suoritetun devalvaation ja Korean suhdanteen pohjustaman akuutin inflaatiopaineen puristuksessa. Tulopolitiikan keskeiseksi kysymykseksi tuli funktionaalisen tulonjaon säätely. Valtion rooli muodostui siinä keskeiseksi. Tätä korosti erityisesti se, että maataloustulon ja palkkojen välinen kytkentä oli jo yksin indeksisidonnaisuuden takia kiinteä ja valtio toimi toisena neuvotteluosapuolena kummallakin taholla. Valtio toimi etujärjestöjen välisenä sovittelijana. Valtion ja maataloustuottajien kytketyminen tulopolitiikkaan pohjusti kehitystä, joka kävi aikaa myöten yhä ilmeisemmäksi: tulopoliittisesta neuvottelujärjestelmä-

---

1 Rainer von Fieandt: En bedömning av 1967 års devalvering, Ekonomiska Samfundets Tidskrift 1968:1.

tä tuli yhteiskunnan tulonjakokonfliktien laaja-alainen sovitte-  
teluinstituutio, jonka puitteissa käsiteltiin, paitsi palkkoja ja  
maataloustuloa, kohta myös tulonsiirtoja ja yleensä sosiaali-  
politiikkaa sekä veroja. Puun kantohinta on myös luonut yh-  
teyden metsäteollisuuden kannattavuuden ja maa- ja metsä-  
talouden harjoittajien tulojen välille. Normaali poliittinen  
järjestelmä, hallitus ja eduskunta, sekä tulopoliittinen järjes-  
telmä, johon hallitus myös osallistui, alkoivat elää rinnan.  
Tämä toi yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tiettyä joustoa  
mutta myös uusia konfliktin siemeniä.

Myös tulopolitiikan ensimmäisen vaiheen hajoamispro-  
sessissa oli myöhempiä aineksia. Neuvottelujärjestelmän ris-  
tiriidat kärjistyivät ajan myötä. Nousukausi — tässä tapauk-  
sessa 1950-luvun puolta väliä edeltänyt — lisäsi inflaatiopai-  
neita. Laskukauden alettua avoimen sektorin kannattavuus  
heikkeni jyrkästi, kun kapasiteetin käyttöaste laski ja vienti-  
hinnat joustivat kotimaisia kustannuksia enemmän. Työttö-  
myys alkoi kasvaa. Tässä tilanteessa tulopolitiikka sai tehdä  
tietä devalvaatiolle avoimen sektorin kannattavuuden pa-  
lauttamiskeinona.

Tulopolitiikan saaman korostuksen vaihtelut rytmittyvät  
siis yhteen suomalaisen devalvaatiosyklin kanssa. Devalvaa-  
tiosykli onkin juuri tästä näkökulmasta tulkittavissa poliitti-  
seksi suhdannevaihteluksi. Tulopolitiikasta haetaan vas-  
tausta inflaation ja työn liiakysynnän ongelmaan, devalvaa-  
tioon toteutettavaa palkkojen kansantulo-osuuden alentamis-  
ta edeltää taas työttömyyden ja tulopoliittisen neuvottelume-  
kanismin hajautumisen vaihe.

Tästä näkökulmasta tulopolitiikka osoittautuu talouspoli-  
tiikan suomalaisen mallin toisen maailmansodan jälkeen  
löytämäksi vastausyriytykseksi uuden tekijän, niukemman ja  
aikaisempaa tehokkaammin järjestäytyneen työvoiman, esit-  
tämään haasteeseen. Valmius tulopolitiikkaan on ollut suu-  
rinta, kun työntekijöiden neuvotteluvoima on ollut korkein  
— työvoiman liiakysynnän aikana tai sen uhatessa. Mutta  
talouspoliittisessa asetelmassa on perinteisesti ollut tulopo-  
litiikkaa hylkiviä tekijöitä. Kun työntekijöiden neuvottelu-  
voima on heikentynyt, tulopolitiikka on jäänyt taka-alalle.

Tulopolitiikka on lisännyt ammattiyhdistysliikkeen vaikutusvaltaa. Se on päässyt mukaan talouspolitiikan valmisteluun ja on voinut ajaa tehokkaammin esimerkiksi vero- ja sosiaalipoliittisia tavoitteitaan. Mutta tämän edellytyksenä on ollut liikkeen halukkuus ja kyky palkkahillintään. Tämä on vuorostaan merkinnyt sitä, että — työmarkkinatilanteesta riippuen — keskusjärjestöjen ja alemman tason palkkaneuvottelujen, tai ylipäänsä johdon ja kentän välillä, on ollut konflikti. Tämän konfliktin säätelyn epäonnistuminen, joka on konkreettisimmin näkynyt noususuhdanteen aikaisena palkkaliukumana, on ollut osa kunkin tulopoliittisen »regiimin» hajoamisprosessia.

Kysymyksessä on, viimeaikaisen yhteiskuntatieteellisen keskustelun termein, *sosiaalisen korporatistimin* dilemma. Suomalainen devalvaatiosykli on osoitus siitä, että sosiaalisen korporatistimin edellytykset eivät vakiintuneet Suomessa. Perinteinen malli painotuksineen hylki sitä ja ammattiyhdistysliike oli myös liian heikko sen johdonmukaiseen läpiviemiseen. Otollisen taloudellisen tilanteen sysäämä kehitys kohti sosiaalista korporatistimia lipesi kerta kerran jälkeen järjestelmän sisäisiin konflikteihin. Myös valtion näkyvää ja aloitteellista roolia suomalaisen tulopoliittisen järjestelmän eri vaiheiden luomisessa voi pitää osoituksena sosiaalisen korporatistimin puolinaisuudesta meillä.

### **Uusi yritys tulopolitiikaksi: tulopoliittisten kokonaisratkaisujen aika 1960-luvun lopulla ja 1970-luvulla**

1950-luvun loppupuolen hajoamisen jälkeen tulopolitiikan edellytykset alkoivat vahvistua uudelleen 1960-luvun kuluessa. Vahvistumista tapahtui kolmella alueella:

1. Tulopolitiikan *organisatoriset* edellytykset paranivat Sosialidemokraattisen puolueen ja ammattiyhdistysliikkeen eheytyksen myötä. Puolueen eheytyminen tapahtui vuosi-



na 1963–1964 ja pohjusti osaltaan vasemmiston vasemmistoenemmistöä vuoden 1966 vaaleissa. Tätä seurasi sosialidemokraattien, keskustan ja kansandemokraattien hallitusyhdistyminen, joka jatkui lyhyitä keskeytyksiä lukuunottamatta Skdl:n osalta 1980-luvun alkuun saakka sekä sosialidemokraattien ja keskustan välillä vuoden 1988 vaaleihin saakka. SAK:n ja SAJ:n väliset eheyttämisen neuvottelut, joita muuten myös tasavallan presidentti<sup>1</sup> oli pohjustanut (Heikki Waris välimiehenä), alkoivat vuonna 1965 johtaen eheyttämissopimukseen seuraavana vuonna ja lopulta yhtenäisen SAK:n muodostumiseen 1969.

2. Tulopolitiikan *talousteoreettisia* edellytyksiä oli omiaan Suomessakin vahvistamaan keynesiläisen makrotalousteorian aseman lujittuminen taloustieteellisessä tutkimuksessa ja myös talouspolitiikan valmistelussa. Inflaatio oli muodostunut keynesiläisessä makrotalousteoriassa toisen maailmansodan jälkeen keskeisemmäksi sitä mukaa kuin se korostui taloudellisena ongelmana. Työmarkkinat ja palkat saivat keynesiläisessä inflaation selityksessä alusta lähtien keskeisen roolin. 1950-luvun lopulla englantilainen A. C. Phillips oli esittänyt pitkän ajan tilastollisen (käänteisen) riippuvuuden työttömyyden ja inflaation välillä. 1960-luvun alussa Richard Lipsey esitti tälle Phillipsin käyräksi ristitylle riippuvuudelle teoreettisen tulkinnan (Lipsey, 1960). Sen lähtökohdaksi on, että nimellispalkkojen kasvuvauhti riippuu työn liikkakäynnistä, joka puolestaan on käänteisessä suhteessa työttömyysasteeseen. Nämä käsitteelliset lähtökohdat muodostivat *kysyntäinflaation* perustan. Toinen keynesiläiseen käsitteistöön pesiytynyt inflaationäkemys oli *kustannusinflaatio*. Sillä ymmärrettiin alkujaan hintojen ja kustannusten kysyntätekijöistä riippumatta tapahtuvaa kohoamista.<sup>2</sup> Tässä vaiheessa palkkapaine, taustalla esimerkiksi voimakkaat am-

1 Silti olisi liioittelua sanoa, että Kekkonen pyrki aktiivisesti ammattiyhdistysliikkeen eheytykseen. Taitavana poliitikkona hän osasi hyötyä hajaannuksesta mutta piti myös viisaana olla aktiivisesti mukana eheytyksessä.

2 Kysyntä- ja kustannusinflaatio kokonaiskysyntä- ja kokonaistarjontakäyrien siirtyminä alettiin erottaa toisistaan vasta 1970-luvulla.

mattiliitot, tulkittiin keskeiseksi inflaation lähteeksi. Tästä päädyttiin tulopolitiikkaan inflaation hillitsemiskeinona. Tulopolitiikka oli 1960-luvulla keskeisessä asemassa keynesiläisissä suosituksissa. Sitä markkinoivat Englannin keynesiläiset esimerkiksi toimiessaan Harold Wilsonin Labourhallituksen neuvonantajina (Nicholas Kaldor), samoin Yhdysvaltain keynesiläiset John F. Kennedyn neuvonantajina (Walter Heller, James Tobin, Paul Samuelson ym.), ja sitä suosittelivat vihdoin myös kansainväliset järjestöt, kuten OECD.

Palkkojen osuus inflaatioprosessissa muodostui keskeiseksi myös suomalaisessa tutkimuksessa 1960-luvulla. Esimerkiksi Timo Helelä julkaisi 1963 väitöskirjantutkimuksensa »Tutkimus teollisuustyöntekijöiden palkkojen muutoksista ja niihin vaikuttavista tekijöistä» (Helelä, 1963), jota oli edeltänyt monivuotinen kirjoittelu aihepiiristä Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa. Helelä pyrki selittämään palkkoja esimerkiksi työvoiman liikakysynnän, voittojen ja teollisuustuotannon volyymin vaihtelujen avulla. Hänen tulkinnoissaan, vaikkei välttämättä empiirisessä sovellutuksessa, sai kuitenkin erityistä painoa »bargaining-lähestymistapa», kuten hän sitä kutsui. Sen yhteydessä hän korosti työmarkkinaosapuolten neuvotteluvoimaa, työmarkkinataktiikkaa ja myös työmarkkinoiden järjestäytymisen institutionaalisia erityispiirteitä. Ahti Molander tutki niinkään inflaatiota kiinnittäen erityistä huomiota mark-up hinnoitteluun. Hänen myöhempi väitöskirjansa oli samasta aihepiiristä (Molander, 1969) ja hän oli myös tuomassa EFO-mallin ajatuksia Suomeen 1970-luvun alussa (Molander — Aintila — Salomaa, 1970).

Näistä tulkinnallisista korostuksista oli lyhyt matka tulopolitiikkaan. Timo Helelä, Ahti Molander ja Jouko Paunio, aiemmin niinkään inflaatiosta väitellyt kansantaloustieteilijä (ks. Paunio, 1959), olivatkin asiantuntijoina valmistettaessa Talousneuvoston mietintöä tulopolitiikasta, joka valmistui vuonna 1967.<sup>1</sup> Siinä samoin kuin Talousneuvoston muu-

---

<sup>1</sup> Talousneuvoston mietintö tulopolitiikan kehittämisestä. Komiteamietintö 1967 B:1, Helsinki.

tamaa vuotta aikaisemmassa kasvupoliittisessa kannanotos-  
sa<sup>1</sup> korostettiin oikeudenmukaisen tulonjaon täsmentämistä  
tulopolitiikan tavoitteeksi sekä etujärjestöjen asemaa tämän  
tulonjakotavoitteen hyväksyjänä ja toteuttajana. Samoin ko-  
rostettiin tulopolitiikan laaja-alaisuutta palkoista maatalous-  
tuloon ja voittoihin. Mietinnössä esitettiin myös perusideat  
tulopolitiikkaa tukevista instituutioista.

3. *Taloudellinen tilanne* antoi kuitenkin varsinaisen sy-  
sävksen edellä käsiteltyjen organisatoris-poliittisten ja teo-  
reettisten edellytysten läpimurrolle uuden vaiheen tulopoli-  
tiikaksi vuonna 1968. Suomen kansantalous oli jälleen ajau-  
tunut kriisiin 1960-luvun puolivälin jälkeen. Työttömyys  
kasvoi nopeasti. Ratkaisua haettiin nytkin syksyllä 1967  
mittavasta devalvaatiosta, jota monet aikalaiskommentit pi-  
tivät tuoreeltaan liian suurena. Devalvaation suuruutta pe-  
rusteltiin tarpeella luoda muun kuin metsäteollisuuden  
»uusviennille» edellytykset tunkeutua Länsi-Euroopan  
markkinoille. Tämän näkökohdan nojalla devalvaatiota puo-  
lusti esimerkiksi Gösta Mickwitz (1968), joka piti vuoden  
1967 devalvaatiota pikemminkin liian pienenä. Vuoden  
1967 devalvaation voi ehkä selvemmin kuin muut nähdä  
modernisoitumiseen tähtäävänä rakennepoliitiikkana, »teol-  
lisuus-Suomen» luomisena. Samaan aikaan tapahtui mo-  
nenlaista murrosta kohti nykyaikaisuutta yhteiskuntatieteis-  
sä ja sosiaalipoliitiikassa.

Tulopolitiikasta haettiin jälleen apua inflaatiopaineiden  
patoamiseen ja devalvaatiolla aikaansaadun tulonjaon muu-  
toksen turvaamiseen. Taloudellinen kriisi oli toisaalta kyp-  
syttännyt mielialat vakauttamiselle otollisiksi. Eheytyvässä  
oleva SAK oli lisäksi hakemassa itselleen uskottavuutta ja  
legitimiteettiä. Sillä oli ammattiyhdistysliikkeessä keskeinen  
asema, kun toimihenkilöiden määrä suhteessa työntekijöi-  
hin oli vielä suhteellisen alhainen. Vakautus sopi myös uu-  
den vasemmisto-keskustahallituksen piirustuksiin. Työnan-

---

1 Talousneuvoston mietintö lähivuosien kasvupoliitikasta. Komiteamietintö 1964:  
B 93, Helsinki.

tajien keskusjärjestö suhtautui niinkään myönteisesti SAK:n eheytymiseen ja uuteen tulopoliittiseen avaukseen.

Keijo Liinamaa ryhtyi vakautusratkaisun kokoajaksi. Uusi tulopoliittinen kokonaisratkaisu astui voimaan vuoden 1969 alusta. Maataloustuloa säädeltiin lisäksi kokonaisratkaisun suuntaviivojen mukaisesti erikseen samana vuonna annetulla lailla. Tulopoliitikalle 1960-luvun kuluessa kaavailtujen periaatteiden mukaisesti tavoitteeksi asetettiin yhteiskunnan tulonjakoa laaja-alaisesti säätelevä ratkaisu. Tämähän oli ollut pyrkimyksenä jo 1950-luvun alussa, mutta nyt siinä edettiin huomattavasti pitemmälle. Ratkaisuun sisältyi uusia elementtejä, joista monen jäljet ovat yhä nähtävissä. Yhtenä uutena piirteenä oli se, että palkankorotuksissa omaksuttiin SAK:n vaatimuksesta pennimääräiset tasokorotukset. Tämä solidaarisen palkkapolitiikan periaate säilyi sitten, tosin asteittain lieventyen ja prosenttimääräisille korotuksille tilaa antaen, 1980-luvulle saakka. Solidaarinen palkkopolitiikka myötävaikutti siihen, että palkkaerot supistuivat 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa. Työntekijöiden palkat suhteessa paremmin palkattujen toimihenkilöiden ansioihin nousivat. Oma osuutensa tähän oli myös inflaatiolla, toimihenkilöiden nimellisansiot kun olivat inflaatio-oloissa jäykempiä kuin työntekijöiden.<sup>1</sup>

Inflaation hidastamiseksi ja tulonjaon säätelemiseksi säädettiin laki laajamittaisesta hintojen ja vuokrien säännöstelystä. Sittemmin toteutetun hintasäännöstelyn tehokkuus oli kyseenalainen. Mutta hintasäännöstelyvaltuudet olivat voimassa, nekin tosin lieventyen, vuoteen 1988 saakka ja varsinkin alkuaikoina ne tulkittiin keskitetyn, maltillisen tulopoliitiikan olennaiseksi vastapainoksi. Vuokrien säännöstely jatkui suurten kaupunkien osalta 1990-luvun alkuun saakka. Indeksiehdot, joita oli yleisesti alettu pitää jonkinlaisina inflaatioautomaatteina, kiellettiin lailla sekä työmarkkinoilla että rahoitusmarkkinoilla. Tämä laki on edelleen voimassa, vaikka keskitetyissä työehtosopimuksissa palattiinkin vuon-

---

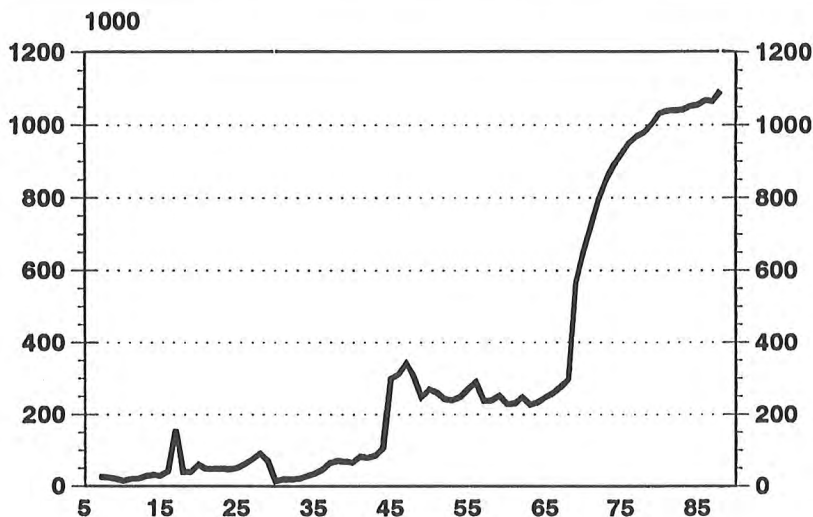
1 Ks. erityisesti luku 3 teoksessa Lilja — Santamäki-Vuori — Standing (1990), sekä Laaksonen (1984).

na 1979 erikseen sovittuun ja säädettyyn indeksiehtoon. Tähän tehtiin lisäksi vuosia 1981–1982 koskeneessa sopimuksessa (Pekkanen I) — kuten joitakin kertoja myöhemminkin — vaihtosuhdekorjaus, jonka tarkoituksena oli lähinnä estää mahdollisen öljyn hinnan kohoamisen valumisen indeksiehdon välityksellä palkkoihin. Liinamaa I-sopimuksesta sai niinikään alkunsa tapa sopia keskitettyjen työmarkkinasopimusten yhteydessä myös varsin laajamittaisista sosiaalipolitiikan tai työelämän uudistushankkeista. Siinä näet sovittiin vapaa-ajan tapaturmavakuutuksesta, uusista virkaehtosopimuslaeista sekä työturvallisuussopimuksesta. Varsinkin ammattiyhdistysliike korostaa edelleen näitä keskitettyjen sopimusten lisäulottuvuuksia, joita taas työnantajat ja valtio ovat ryhtyneet periaatteessa vastustamaan.

Liinamaa I-sopimukselle annettiin erityinen merkitys STK:n ja eheytyneen SAK:n kädenlyöntinä. Työnantajat suostuivat keräämään ammattiliittojen jäsenmaksut suoraan palkasta. Eheytyneen luoman myönteisen mielialan ohella tämä lienee myötävaikuttanut osaltaan siihen, että SAK:n jäsenmäärä kasvoi juuri 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa räjähdysmäisesti. Tämä käy ilmi kuviosta IV.2.3.

Liinamaa I oli yksivuotinen sopimus. Liinamaan johdolla neuvoteltiin uusi yksivuotinen sopimus vuodeksi 1970. Siinä omaksuttiin pennimääräisten tasakorotusten ja prosenttikorotusten yhdistelmä. Sen jälkeen pääsääntönä ovat olleet lähinnä yksivuotiset keskitetyt työehtosopimukset. Keskitetyt sopimukset ovat useimmiten allekirjoittaneet kaikki neljä palkansaajien keskusjärjestöä. Vuoden 1971 sopimuksesta jäivät kuitenkin pois TVK ja STTK ja seuraavan vuoden samoin kuin vuosien 1986–1987 sopimuksen allekirjoitti palkansaajajärjestöistä vain SAK. Yleensä SAK on ollut palkansaajajärjestöistä keskeinen keskitettyjen sopimusten osapuoli. Mutta toisaalta eheytyksen yhteydessä sovitut SAK:n säännöt heikensivät keskitettyjen sopimusten sitovuutta sen osalta, kun jäsenliitoille jäi oikeus päättää, hyväksyäkö keskitetty sopimus omien neuvottelujen pohjaksi vaiko hylätä se. Vähitellen muotoutui oma, lähinnä suljetun sektorin liittojen ryhmä, joka jättäytyi säännönmukaisesti keskitettyjen

KUVIO IV:2.3. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön ja sitä edeltäneiden ammatillisten keskusjärjestöjen jäsenmäärä vuosina 1907–1988



Lähde: Yli-Pietilä ym., 1990

ratkaisujen ulkopuolelle. Muutkin liitot ovat turvautuneet aika ajoin tähän mahdollisuuteen. Ja asetelma on aina ollut sellainen, että liittokohtaisissa sopimuksissa keskitettyä sopimusta on voitu tulkita varsin väljissä rajoissa. Vuonna 1973 sopimukset jäivät kokonaan liittokohtaisiksi, samoin 1980, 1983 ja 1988–1989. Kaksivuotiset sopimukset neuvoteltiin vuosiksi 1977–1978, jolloin ne tosin jäivät vain suosituksiksi, ja 1981–1982, 1984–1985, 1986–1987, 1988–1989 ja 1990–1992.

Niin kuin edellä jo kävi ilmi, keskitettyjen sopimusten piirteet ovat jotakuinkin säilyneet, monelta osin tosin Liinamaa-I:een verrattuna lieventyneessä muodossa. Vuosina 1971–1976 kokonaisratkaisujen yhteydessä sovittiin lisäksi vähimmäispalkasta. Alakohtaisten palkkaerojen kasvua estävä ansiokehitystakuu otettiin käyttöön ensimmäisen kerran

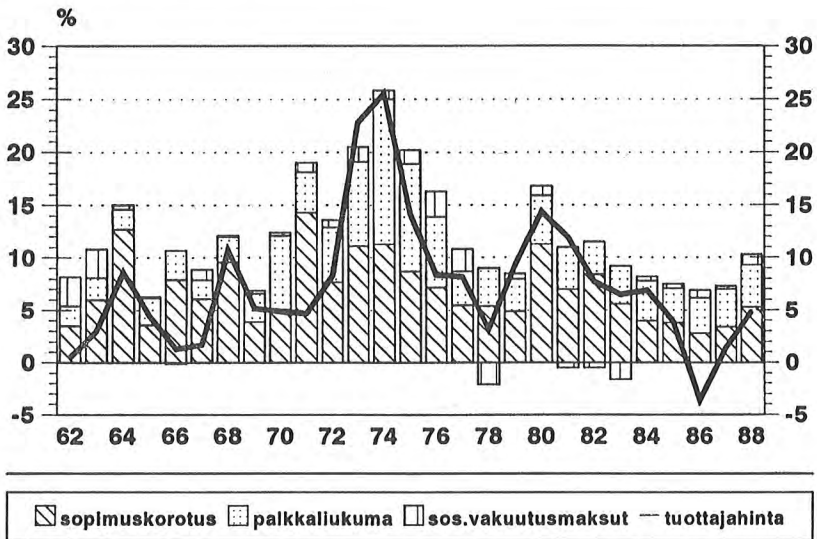


vuonna 1974. Uutena pysyvänä piirteenä keskitettyihin sopimuksiin on tullut palkkasopimusten ja tuloverotuksen yhä tiiviimpi yhteenkytkeytyminen. Tulosopimuksessa sovittiin erillisverotukseen siirtymisestä ja perheverotuksen uudistamisesta vuonna 1975. Vuoden 1966 jälkeen muuttumattomina pysyneisiin tuloveroasteikkoihin oli jo sitä ennen tehty inflaatiotarkistus ensimmäisen kerran vuonna 1974. Tämän jälkeen tuloveroasteikkojen inflaatiotarkistuksia on tehty säännöllisesti vuodesta 1976 lähtien. Niiden mitoituksesta on tullut tuloneuvotteluissa keskeinen kysymys. Valtio on pyrkinyt suostuttelemaan neuvottelijat alhaisiin palkankorotuksiin lupaamalla verotuksen keventämistä. Tämä on nojannut näkemykseen, että tulovero siirtyy, niin kuin sanonta kuuluu, eteenpäin hintoihin tai yrityksen kannattavuuteen (eikä taaksepäin palkkoihin). Tuloveron kevennyksellä voitaisiin siten hidastaa palkkojen ja hintojen kohoamista. Tämän näkemyksen tosin tutkimukset asettavat Suomen osalta kyseenalaiseksi (vrt. Asplund, 1986; Eriksson-Suvanto-Vartia, 1989; Lilja-Santamäki, 1988). Sama kyseenalainen eteenpäin siirtymisen päättely on tehty myös työnantajan lakisääteisten sosiaaliturvamaksujen ja työeläkemaksujen suhteen ja niitä on myös käytetty keinona palkkainflaation hidastamiseksi etenkin 1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla, vaikka niidenkin siirtymän suunta on tutkimuksen valossa lähinnä taaksepäin, alemmiksi palkkojen korotuksiksi, tai ainakin epäselvä.

## **Kokonaisratkaisut rapautuvat**

Devalvaation ja Liinamaa-I:ssä sovittujen, erittäin alhaisten pennimääräisten korotusten yhteisvaikutuksesta teollisuuden kannattavuus kohosi nopeasti. Inflaatio hidastui vuonna 1969 edellisen vuoden liki kymmenestä prosentista pariin prosenttiin. Bruttokansantuotteen määrä kasvoi kansainvälisen nousukauden siivittämänä liki yhdeksän prosenttia vuonna 1969. Reaaliansioiden kasvu nopeutui viiteen prosenttiin alhaisista nimelliskorotuksista huolimatta.

KUVIO IV.2.4. Työvoimakustannusten osatekijöiden (sopimuskorotus, palkkaliukuma ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksut) ja tuottajahintojen muutokset teollisuudessa vuosina 1962–1988



Lähde: Tilastokeskus, STK:n tilasto-osasto ja Tulopoliittinen selvitystoimikunta

Tämä käy ilmi oheisesta kuviosta IV.2.4, joka esittää teollisuuden tuottajahintojen ja palkkojen muutokset vuosina 1962–88. Vuosina 1968–69 tuottajahinnat nousivat yhtä paljon kuin palkat, eli tuottavuuden nousu jäi yrityksille. Vuonna 1971 palkkojen nousut taas ylittävät tuottajahintojen nousun.

Vahva taloudellinen nousukausi näytti pysyvän suhteellisen hyvin koossa vielä 1970. Vaikeudet olivat kuitenkin kasautumassa. Voimakas nousukausi lisäsi työvoiman kysyntää ja kasvatti palkkaliukumia. Inflaatio alkoi kiihtyä. Keskitettyjä sopimuksia arvosteltiin. Vuoden 1971 sopimus (UKK-sopimus) syntyi vasta kovan puristuksen jälkeen ja SAK:n kannalta keskeinen Metalliliitto irtautui siitä. Nimellisansioiden kasvu kohosi, paljolti juuri sopimuskorotusten ansiosta, liki 13 prosenttiin. Suomen inflaatio ohitti teollisuusmaiden keskimääräisen inflaatiiovauhdin. Teollisuuden kannattavuus heikkeni. Laskusuhdanteen arveltiin alkaneen kan-

sainvälisessä taloudessa.

Tulopoliittisen järjestelmän rapautuminen lähti tämän jälkeen liikkeelle kiihtyvällä vauhdilla. Sitä nopeuttivat, paitsi järjestelmän sisäiset jännitteet esimerkiksi palkkarakenteen osalta, uuden noususuhdanteen yllättävän nopea voimistuminen samoin kuin inflaation kiihtyminen kansainvälisessä taloudessa sekä sarja kotimaisia talouspoliittisia kömmähdyksiä. Vuodesta 1972 odotettiin laskusuhdannevuotta. Raha- ja finanssipolitiikka vedettiin erittäin ekspansiivisiksi. Kaiken kukkuraksi suoritettiin vielä markan »piilodevalvaatio» dollarin devalvoimisen yhteydessä. Kun sitten kävi ilmi, että vuonna 1972 olikin meneillään voimakas inflatorinen nousukausi, joka jatkui Suomessa ensimmäisen öljykriisin jälkeiseen aikaan, vuoden 1975 alkuun saakka, Suomen talous karkasi pitelijöidensä käsistä.

Tarmokkaat ja paljon huomiota osakseen saaneet yritykset padota kotimainen inflaatio keskitetyin sopimuksin eivät onnistuneet. Ekspansiivinen talouspolitiikka, kansainvälinen nousukausi ja ulkomaankauppahintojen voimakas kohoaminen mursivat padot. Kun avoimen sektorin kannattavuus oli hyvä ja työvoimasta oli pulaa, palkkojen kasvu ylitti sopimuskorotukset. Samoin kävi esimerkiksi rakennusosalalla. Palkkaliukuma kohosi nimellisansioiden kasvun merkittäväksi osatekijäksi sopimuskorotusten ohella. Tämä käy ilmi kuviosta IV.2.4. Liukumien korostuminen murensi tulopoliittista neuvottelujärjestelmää eri tavoin. Keskitettyjen sopimusten ja niiden myötä keskusjärjestöjen uskottavuus heikkeni ja työntekijöiden valmius turvata nimellisansioidensa kasvu liukumien lisääntyä. Mutta kun liukumien merkitys vaihteli ammateittain ja toimialoittain, voimakas inflaatio ja liukumat muuttivat suhteellisia ansioita tavalla, jota pidettiin mielivaltaisena ja epäoikeudenmukaisena. Tämä heikensi muiden, erityisesti toimihenkilöiden, halukkuutta keskitettyihin sopimuksiin.

Sopimusjärjestelmä kriisiytyi, koska talouden epätasapaino kasvatti koko 1970-luvun alkupuolen ajan paineita sitä kohtaan. Talouden tasapainottomuuteen oli sekä kotimaisia että kansainvälisiä syitä. Talouspoliittisessa keskustelussa

talouden tasapainottomuuteen haettiin syitä lähinnä epäonistuneesta tulopoliitikasta, vaikka se olikin ehkä vain perustavampaa laatua olevien tasapainottomuuksien oire (vrt. Koivisto, 1978, s. 81–94).

Tasapainottomuudet kulminoituivat vuoteen 1975. Sen aikana tapahtui jyrkkä käänne niin ulkomaankauppasuhteissa, vientihinnoissa, yritysten kannattavuudessa kuin kotimaisessa talouspolitiikassakin. Ohjelmaksi otettiin nyt vyönkiristys aiemman myötäkarvan sijaan. Suomen kansantalous syöksyi lamaan.

Talouspolitiikan täyskäännökseen kuului myös selänkääntö tulopoliitikalle. Kun vuosikymmenen alkupuolella toivo oli kiinnitetty — taloudellisen ympäristön huomioon ottaen perusteettomasti — kansantalouden raiteilla pitäjänä juuri siihen, se sai nyt mukautua kireän raha- ja finanssipoliitiikan sekä nopeasti ennätykselliseksi kasvavan työttömyyden säätelemään hevoskuuriin. Utta pohjaa haettiin kuopan kautta. Devalvaatiosykli oli tulossa yhteen taitekohtaansa.

Keskitetyistä ratkaisuista ei kokonaan luovuttu, mutta ne jäivät taka-alalle. Vuodeksi 1976 hyväksyttiin pääministeri Miettusen välitysesitys. Vuosiksi 1977–1978 valmisteltiin taas Liinamaan suositus, joka kuitenkin jäi hyväksymättä. Siihen sisältyi erityinen tarkistuslauseke devalvaation varalta. Talven 1977–1978 tarkistuksin ja talouspoliittisin päätöksin se kirjoitettiin kuitenkin uuteen uskoon. Loppusyksystä 1977 seuraavan vuoden palkankorostukset sovittiin lykättäviksi. Tämän jälkeen palkansaajat myöntivät suoritettuun devalvaatioon, kun sovittuja korotuksia aikaistettiin uudelleen keväällä 1978. Utta nousua lähdettiin hakemaan devalvaation ja uudelleen virinneen tulopoliittisen sopimushengen kautta.

Vuosien 1977–1978 devalvaatiot ja toista öljykriisiä edeltänyt kansainvälinen noususuhdanne siivittivät Suomen kansantaloutta voimakkaaseen nousuun jälleen vuodesta 1978 lähtien. Työttömyys alkoi vähentyä ja inflaatio kiihtyä. Vuodelle 1979 solmittuun keskitettyyn sopimukseen sisältyi indeksiehto ensimmäisen kerran tulopoliittisten kokonaisratkaisujen kaudella. (Tätä ennenkin oli tosin ollut käytössä

erityinen tarkistuslauseke vuosien 1974–1975 sekä 1977–1978 kaksivuotisissa sopimuksissa.) Se sallittiin erityisellä poikkeuslailla. Indeksiehto onkin sisältynyt tämän jälkeen keskitettyihin sopimuksiin. 1980-luvun alkupuolella siihen sovellettiin lisäksi erityistä vaihtosuhtekorjausta.

1970-luvun lopun nousukierre ei ehtinyt vielä kuumeta kovin paljoa, kun kansainvälinen nousukausi katkesi toiseen öljykriisiin. Tulopolitiikan, ja yleensä talouspolitiikan, asetelmat muuttuivat myös Suomessa. Alkoi suhteellisen menestyksen ja vahvistuvan sosiaalisen korporatistisen vuosikymmen, joka kuitenkin päättyi itsenäisen Suomen historian pahimpaan romahdukseen. Keskustelemme siitä kirjan viimeisessä luvussa erikseen.

# V

## Johtopäätöksiä perinteisestä suomalaisesta mallista: suhdanteet, kasvu ja yhteiskuntasopimus

1. Yhteenvedo suhdannepolitiikasta ja suhdanteista
2. Tulonjakosykli
3. Suomalainen malli talouskasvun näkökulmasta
4. Yksipuolinen korporatismi ja keynesiläisyyden torjuminen
5. Kooda: kolme ekonomistia keskustelee



# 1 | Yhteenveto suhdannepolitiikasta ja suhdanteista

Olemme luonnehtineet suomalaisen suhdannepolitiikan kehityskulkuja 1980-luvulle saakka. On helppo puhua suhdannepolitiikan epäonnistumisesta. Suomen kansantalouden kasvun vaihtelut ovat olleet kansainvälisesti vertaillen suuria. Etenkin vuosien 1957 ja 1975 taantumat olivat ankaria ja vastaavasti niitä edeltäneet nousukaudet kiihkeitä. Mutta epäonnistumisesta puhuminen on sikäli riittämätöntä, että suhdannepoliittisten kokemusten taustalla on ollut tietoisia valintoja, jotka ovat rajoittaneet suhdannepolitiikkaa. Kuten finanssipolitiikkaa koskevassa luvussa esitimme, finanssipolitiikka on tosiasiassa määräytynyt endogeenisesti budjettirajoituksen kautta, jolloin tuloksena on ollut suhdanteiden kannalta nurinkurinen finanssipolitiikka. Niinikään rahapolitiikalla on ollut rajoituksia. Pankkikeskeinen rahoitusjärjestelmä ja pelkästään keskuspankivelkaan perustuva sääntely ei ollut suhdanteiden kannalta riittävää. Kuten rahapolitiikkaa koskevassa luvussa esitimme, rahapolitiikasta voidaan kuitenkin identifioida vakautuspyrkimys pankkien kannattavuutta ja rediskonttaustarpeita akkomodoivan pyrkimyksen ohella. Valuuttakurssipolitiikka on ollut kasvuhakuista ja inflaatiota ruokkivaa. Talouden taantumia on lääkitty devalvaatioin, joita on puolustettu sekä suhdannepolitiikkana että rakenteellisista lähtökohdista.

Nämä politiikkareaktiot yhdistettynä Suomen kansantalouden rakenteellisiin piirteisiin ovat tuottaneet anatomialtaan varsin selväpiirteisen suhdannevaihtelun. Tyypillinen noususuhdanne lähtee liikkeelle devalvaation ja taantumien jälkeen. Devalvaation jäljiltä teollisuuden kannattavuus on

hyvä ja investointitoiminta vilkasta. Koska vientitulot kasvavat nopeasti ja kotimainen kysyntä on vielä alhaalla, rahoitusmarkkinat säilyvät keveinä. Pankeilla on vähän keskuspankkivelkaa, mutta luotonanto laajenee nopeasti. Valtion tulojen kasvaessa myös menot kasvavat. Finanssi- ja rahapolitiikassa ei koeta suurempaa tarvetta kiristämiseen, koska suotuisa vientikysyntä pitää vaihtotaseen vajeen aisoissa. Nimellispalkat nousevat nopeasti, mutta jakovara riittää, koska kannattavuus on hyvä. Kaikki nämä mekanismit tuottavat yhdessä kuuman noususuhdanteen. Erityisen selviä nämä piirteet olivat vuosina 1951, 1953–55, 1969–74, 1979–80 sekä eräin osin myös 1987–89.

Taantuman käynnistyessä kaikki mekanismit kääntyvät päinvastaisiksi. Aluksi vientikysynnän kasvu taittuu. Koska kotimainen kysyntä on nousukautena kasvanut, tämä heikentää ulkoista tasapainoa. Rahoitusmarkkinat kiristyvät, pankkien luotonannon kasvu hidastuu ja pankit velkaantuvat keskuspankkiin. Verotulojen kasvu taittuu ja finanssipolitiikka kiristyy kun menot sovitetaan tuloihin. Kohonnut palkkataso osoittautuu nyt ongelmalliseksi ja aletaan odottaa devalvaatiota. Tuotannon kasvu hidastuu jyrkästi ja talous joutuu taantumaa. Kun taantumassa on oltu jonkin aikaa, markka devalvoidaan ja uuden nopean nousun ja investointiboomin ainekset on pohjustettu.

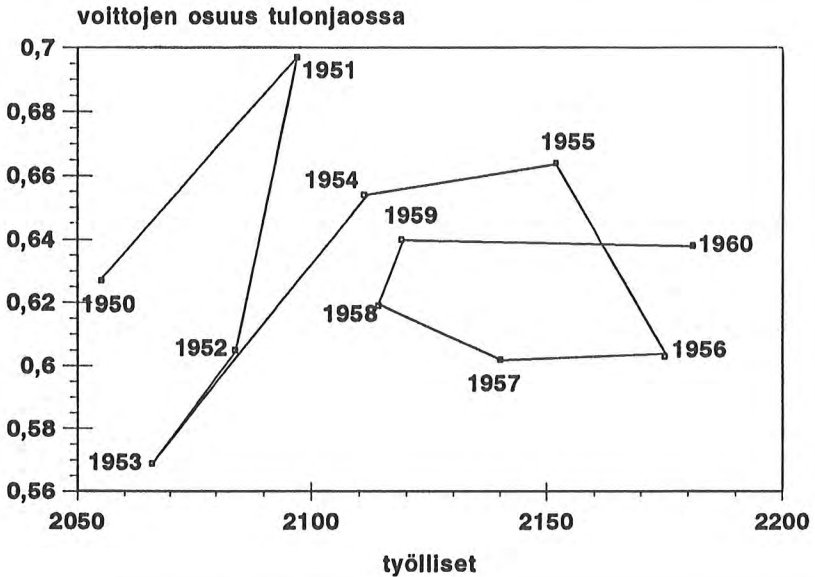
## 2 | Tulonjakosykli

Käsittelimme valuuttakurssipolitiikkaa koskevassa luvussa devalvaatioiden ja inflaation mahdollisia kasvuvaikutuksia ja sitä tapaa, jolla devalvaatiot tarjosivat eräänlaisen vakuutuksen teollisuuden investoinneille. Devalvaatiopolitiikka on ollut tärkeä osa talouden suhdannekiertoa ja se liittyy läheisesti talouden tyypilliseen suhdannekuvaan.

Suomalaiseen suhdannekiertoon ja devalvaatiosykliin on liittynyt myös tulonjaon sykli. Nousukausina palkkojen osuus kansantulosta on kasvanut samalla kun työllisyys on parantunut. Palkka- ja muut kustannukset ovat nousseet, mutta nousukauden oloissa tämä ei ole aiheuttanut välittömiä vaikeuksia, semminkin kun nousukausina vientihinnat ovat olleet korkealla. Vaikeudet ovat kärjistyneet siinä vaiheessa, kun taantuma on toden teolla iskenyt. Lamakauden talouspolitiikka on tähdännyt kannattavuuden palauttamiseen deflaation tai devalvaation keinoin. Finanssipolitiikan kiristäminen ei ole kuitenkaan sinänsä kovin nopeasti parantanut kannattavuutta, ja yleensä on päädytty devalvaatioon. Se on nopeasti nostanut kansainvälisesti vaihdettavien tavaroiden hintatasoa ja tuontipanosten hintojen nousun kautta yleistä kustannustasoa. Koska nimellispalkat eivät ole tässä vaiheessa seuranneet inflaatiota, reaali-palkkojen nousu on näin hidastunut ja palkkojen osuus kansantulosta pienenty-nyt.

Näin on petattu aineksia talouden uudelle nousulle. Devalvaation jälkeen parantunut kannattavuus on haluttu säilyttää tulosopimusten avulla. Noususuhdanteen kiihtyessä palkat ovat kuitenkin kohonneet taas nopeasti, jolloin taan-

KUVIO V.1. (a) Suomalainen tulonjakosykli 1950-luvulla

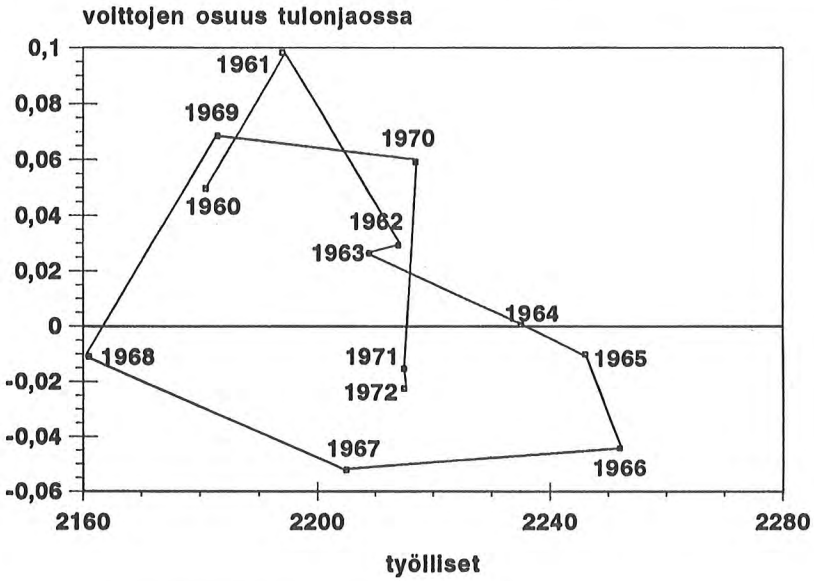


Lähde: Growth Policies ... ja Tilastokeskus

tumaan tultaessa teollisuuden kriisiytyminen on taas pohjustettu.

Taloustieteen piirissä on jo kauan keskusteltu tällaisen poliittisen tulonjakosyklin mahdollisuudesta. Michael Kalecki arveli jo 1930-luvulla kapitalistien turvautuvan välillä deflatoriseen talouspolitiikkaan jotta reaali-palkat painuisivat alaspäin (ks. Kalecki, 1933 ja 1971). Yhden matemaattisen muotoilun esitti sittemmin Richard Goodwin, lainaten ns. Lotka-Volterra -mallia, joka on alun perin biologiasta peräisin. Lotka-Volterra -malli kuvaa saaliseläinten ja petoeläinten määrien jatkuvaa kierteistä vaihtelua. Goodwinin mallissa saaliin osassa ovat kapitalistien voitot ja pääomakanta kun taas työntekijät ovat petoja. Kun pääomakanta on korkea, työllisyys on korkealla ja työläisten neuvotteluvoima hyvä. Tällöin palkat nousevat, mikä syö voittoja ja investoin-

KUVIO V.1. (b) Suomalainen tulonjakosykli 1960-luvulla



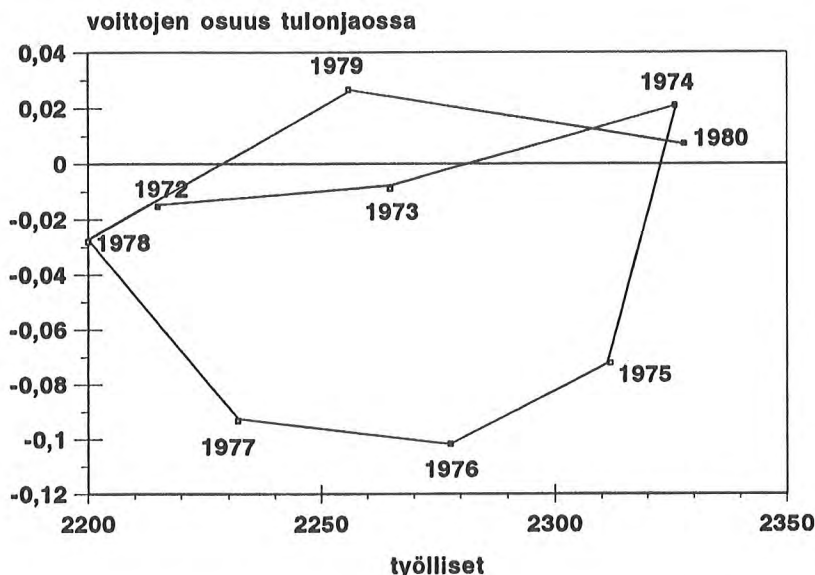
Lähde: Growth Policies ... ja Tilastokeskus

teja ja siten myös pääomakantaa. Tämä taas kasvattaa aikaa myöten työttömyyttä, heikentää työläisten asemaa ja lisää puolestaan voittoja ja investointeja. Tietyin oletuksin matemaattinen systeemi joutuu näin suljetulle kiertoradalle eikä lähene mitään vakaata yksiselitteistä tasapainopistettä.

Suomalaisten taloustietelijöiden devalvaatiosyklimallit voidaan nähdä avoimen talouden erikoistapauksina näistä teorioista. Devalvaation käyttäminen muuttaa teorian hintadynamiikkaa, koska devalvaation avulla talouteen syötetään tehokas inflaatio-shokki ja reaali-palkat laskevat nopeasti. Poliittis-taloudellisen syklin teorian perusidea on kuitenkin ennallaan.

Devalvaatio-tulonjakosykliä havainnollistaa Kuvio V.1. Kuvion osat (a)-(c) osoittavat kansantalouden voitto-osuuden ja työllisten määrän kierteistä vaihtelua Goodwinin syk-

KUVIO V.1. (c) Suomalainen tulonjakosykli 1970-luvulla



Lähde: Growth Policies ... ja Tilastokeskus

lin mukaisesti. Tiedot on saatu kansantalouden tilinpidosta. Voitto-osuutta mitataan pystyakselilla ja vaaka-akseli mittaa kansantalouden työllisten määrää. 1960- ja 1970-lukujen kuvioissa (b) ja (c) voittomuuttuja V on konstruoitu jakamalla toimintaylijäämä OS työntekijäkorvausten COM ja toimintaylijäämän summalla:<sup>1</sup>

$$V = OS / (OS + COM).$$

Näin saadussa muuttujassa on aikatrendi. Se puhdistettiin pois ja lopullinen muuttuja on V:n poikkeama omasta trendistä. 1950-luvulta ei ollut aivan analogisia tietoja joten 1950-lukua koskevan kuvion (a) voittomuuttuja poikkeaa

<sup>1</sup> Kansantalouden tilinpidon käsitteistössä COM = compensation to employees ja OS = operating surplus.



hieman edellisestä. Vuosien 1948–63 kansantalouden tilinpidosta laskettiin voittomuuttuja V seuraavasti:

$V = (\text{yksityisten elinkeinonharjoittajien tulot} + \text{omaisuustulot} + \text{yritysten jakamattomat voitot})/\text{palkat}.$

Kuviossa (a) on tämä muuttuja sellaisenaan yhdessä työllisten määrän kanssa.

Kaikissa suhdannesykleissä on selvästi havaittavissa kierreinen vaihtelu. Suhdanteiden noustessa vuodesta 1953 alkaen (kuvio a) työllisten määrä kasvaa ja vakautussopimuksella jäädytettyjen palkkojen tulo-osuus putoaa. Kriisin lähestyessä vuoden 1956 tienoilla palkkojen tulo-osuus alkaa kasvaa ja työllisten määrä kääntyy laskuun. Vuoden 1957 devalvaatiolla voittojen osuus saadaan taas nousuun ja työllisyys lisääntyy. Samantapaiset tarinat voidaan kertoa 1960- ja 1970-luvuilta kuvioista (b) ja (c). Esimerkiksi vuosina 1972–74 työllisyys kasvoi nopeasti samalla kun voittojen osuus kasvoi vähän. Voitto-osuus putoaa jyrkästi vuoden 1974 jälkeen, ja tarvitaan vuosien 1976–77 kiristävä, nimeltään nurinkurinen »elvytyspolitiikka», ennen kuin se kääntyy jälleen nousuun tuoden ajan mittaan mukanaan myös työllisyyden kasvun.

### 3 | Suomalainen malli talouskasvun näkökulmasta

Haluaisimme luonnehtia suomalaisen mallin eräänlaisena *pienimmän vastuksen mallina*, jolla saavutetaan tietty investointien tuottavuustavoite ja generoidaan tarvittava säästäminen. Sodan jälkeen talouspolitiikan päättäjät ja elinkeinolämän johtajat asettivat tavoitteiksi nopean kasvun, alhaisen koron ja suuret investoinnit vaihtotaseen tasapainon puitteissa.<sup>1</sup> Tämä edellytti reaalipalkkojen kasvun hillitsemistä ja pakkosäästämistä. Reaalipalkkojen laskeminen pysyvästi ei ollut helppoa. Tällöin keinoksi jäi verotus ja pakkosäästäminen inflaation kautta. Verotus oli mahdollista jättää korkealle tasolle sodan päätyttyä. Pakkosäästäminen inflaation kautta onnistui, koska pankkitallettajat eivät ole järjestäytyneitä työntekijöiden tavoin, eikä valtio perännyt inflaatiotappioitaan. Devalvaatiopolitiikan vaihtoehtona olisi ollut hyvin toimiva itävaltalaistyyppinen työmarkkinakorporatismi. Sen yhteiskunnalliset edellytykset olivat vielä 1950- ja 1960-luvuilla huonot, koska ammattiyhdistysliike oli heikko ja poliittisesti eripurainen. Suomalainen mekanismi edellytti kiinteää nimelliskorkoa ja luoton säännöstelyä, koska muuten taloudenpitäjät olisivat pyrkineet velkaantamalla suojautumaan inflaatiolta.

Talouden velalliset keskimäärin hyötyivät devalvaatio-  
syklistä. Devalvaatiosykliin liittyi myös ilmeisiä ongelmia. Devalvaatioiden kierre piti yllä kansantalouden inflaatioalt-

---

1 Investointitavoitteen *locus classicus* on Urho Kekkosen teos »Onko maallamme malttia vaurastua» (Kekkonen, 1952). Alhaisten korkojen tavoite oli oikeastaan omaksuttu siinä vaiheessa, kun pankkien välinen korkosopimus oli synnytetty.

tiutta ja lisäsi kaikkien taloudenpitäjien epävarmuutta. Siksi tulopolitiikan kehittämisen 1960-luvun lopulta lähtien voi myös nähdä vastausyrityksenä näihin ongelmiin.

## Valtio säästäjänä

Valtion rooli nettosäästäjänä on ollut merkittävä. Julkisen bruttosäästämisen osuus koko kansantalouden investoinneista oli 1940-luvulla keskimäärin runsaat 40 prosenttia ja vielä ajanjaksona 1960–85 runsaat 30 prosenttia (Tarkka, 1988). Nämä osuudet ovat kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen korkeita, joskin julkisella vallalla on ollut samankaltainen rooli myös muissa pohjoismaissa (ks. Kosonen, 1992).

Valtion määrällistä osuutta kansantalouden kasautumisessa voi karkeasti haarukoida seuraavasti. Vaihtotase on ollut pitkällä aikavälillä jokseenkin tasapainossa, joten investoinnit on rahoitettu kotimaisella säästämällä. Oletetaan aluksi, että yksityisten taloudenpitäjien säästäminen ei reagoi julkisen talouden säästöpäätöksiin. Juhani Hirvonen ja Riitta Hjerppe (1984) ovat arvioineet Suomen bruttokansantuotteen volyymin kasvua ja kasvun jakautumista panostekijöihin. Vuosina 1948–80 bruttokansantuote kasvoi keskimäärin 4.5 prosenttia vuodessa, ja kirjoittajat estimoivat kiinteän pääomapanoksen kasvun osuudeksi 1.8 prosenttia<sup>1</sup>. Jos julkisen säästämisen generoiman pääomakannan poistumisnopeus on sama kuin talouden muun pääomakannan, voidaan karkeasti arvioida, että julkinen säästäminen on tuottanut runsaat 30 prosenttia talouden pääomakannan kasvusta. Tällöin julkisen säästämisen kasvuvaikutus olisi peräti 0.6 prosenttiyksikön luokkaa, eli kansantalouden kasvuvauhti olisi ollut 0.6 prosenttiyksikköä alhaisempi ilman julkista säästämistä.

---

<sup>1</sup> Työpanoksen kasvun osuus on .3 ja kokonaistuottavuuden kasvun (»teknisen kehityksen») osuus on 2.4.

Tätä eroa voi havainnollistaa esimerkiksi vertaamalla kah-  
ta taloutta, joiden alkutila on sama ja joista toinen kasvaa  
vuosittain 0.6 prosenttiyksikköä nopeammin kuin toinen. 30  
vuodessa (vrt. esim. jakso 1948–1978) nopeammin kasvavan  
talouden koko on 1.2 -kertainen verrattuna hitaammin kas-  
vavan talouden kokoon. Suomen bruttokansantuote olisi tä-  
män laskelman mukaan kuudenneksen pienempi ilman jul-  
kista säästämistä. Tämä karkea arvio osoittaa, että julkisen  
säästämisen vaikutukset ovat voineet olla erittäin merkittä-  
viä.

Arvio edustaa kuitenkin ylärajaa. Valtion säästämisen  
kautta generoituneet investoinnit eivät välttämättä ole olleet  
keskimäärin yhtä tuottavia kuin muut investoinnit. Onhan  
luontevaa ajatella, että tuottavimmat investoinnit on joka ta-  
pauksessa tehty yksityisten taloudenpitäjien toimesta ja val-  
tion osaksi jää keskimääräistä tuottamattomamman toimin-  
nan rahoittaminen. Toisaalta kuitenkin julkisilla investoin-  
neilla on usein positiivisia ulkoisvaikutuksia, jotka ovat pa-  
rantaneet muiden alojen kasvumahdollisuuksia.

Lisäksi on järkevää olettaa, että yksityisten taloudenpitä-  
jien säästäminen reagoi ainakin jonkin verran käänteisesti  
julkiseen säästämiseen. Käsillä oleva empiirinen tutkimus  
ei ole kuitenkaan löytänyt merkkejä tästä ricardolaisesta<sup>1</sup>  
substituutiovaikutuksesta. Seppo Kostianen ja Christian  
Starck (1991) ovat tutkineet aggregoidulla aikasarja-aineis-  
tolla, selittävätkö julkisen säästämisen muutokset yksityistä  
säästämistä. Tilastollisesti merkitsevää vaikutusta ei aineis-  
tosta kyetty identifioimaan. Niinpä mahdollisen substitu-  
tiovaikutuksen huomioon ottaminen ei ehkä ratkaisevasti  
muuta ylläolevaa arviota.

---

1 Ricardolaisella ekvivalenssilla tarkoitetaan talousteorian hypoteesia, jonka mu-  
kaan yksityiset taloudenpitäjät eivät pidä hallussaan olevia valtion velkakirjoja to-  
dellisenä varallisuutena, koska he arvioivat, että valtio kuitenkin joutuu keräämään  
juuri heiltä veroja, jolle velka maksetaan pois. Tällöin julkisen säästämisen muutos  
aiheuttaa kompensoivan muutoksen yksityisessä säästämisessä: valtiontalouden  
alijäämän kasvaessa yksityisten taloudenpitäjien säästäminen lisääntyy, koska ta-  
loudenpitäjät tietävät joutuvansa kustantamaan tulevaisuudessa tapahtuvan valti-  
onvelan takaisinmaksun. Tämän ajatuksen esitti Barro (1974).

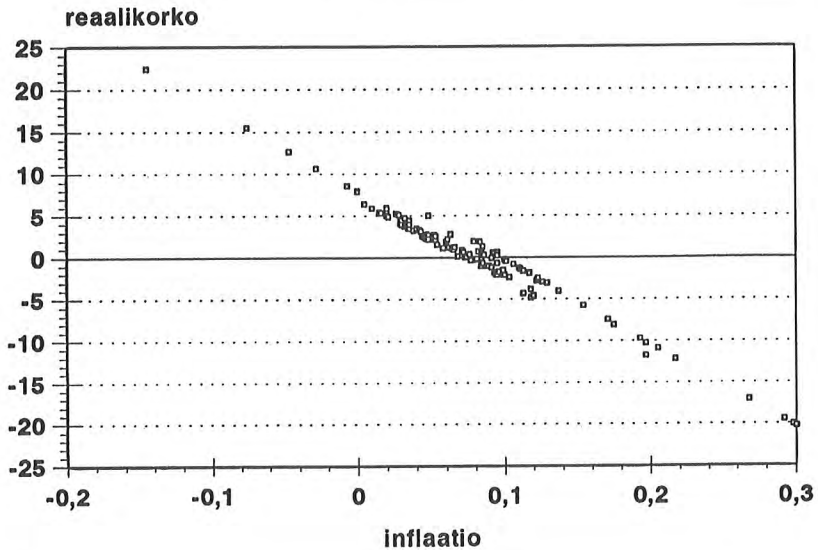
## Inflaation tulonjakovaikutukset

Devalvaatioin ylläpidetty inflaatio on vaikuttanut tulojen ja varallisuuden jakaantumiseen eri taloudenpitäjien kesken. Joillakin taloudenpitäjillä on markkamääräisiä saatavia, joiden korko on kiinteä tai ainakin epätäydellisesti indeksoitu. Tällaisen saatavan reaaliarvo heikkenee inflaation myötä. Toisin ilmaistuna, saatavan reaalikorko alenee kun inflaatio kiihtyy. Vastaavasti rahamääräisten velkojen haltijoiden tulo kasvaa inflaation kiihtyessä ja reaalikoron alentuessa. Keskimäärin velkaiset taloussektorit siis hyötyvät inflaatiosta. Jotta inflaatiovahdin muutokset todella vaikuttaisivat reaalikorkoon, ne eivät saa heijastua täysimääräisinä nimelliskorkoihin: niiden on tultava ainakin osittain yllätyksenä tai sitten nimelliskorkoja on säännösteltävä. Vapailla rahoitusmarkkinoillahan taloudenpitäjät voisivat ennakoida inflaation ja sopia vastaavasti korkeammasta nimelliskorosta. Suomessa korkoja on kuitenkin säännöstelty. Voidaan näyttää, että inflaatio on todella vaikuttanut reaalikorkoon eli nimelliskorot eivät ole muuttuneet inflaatiovahdin mukana. Tämä käy ilmi kuvioista V.2, joka on korrelaatiokaavio inflaatiovahdin (bkt:n hintaindeksin muutoksen) ja pankkien reaalisien antolainauskoron (keskimääräinen antolainauskorko miinus inflaatiovahdi) välillä. Inflaatiota kiihdyttämällä on siis todella voitu alentaa reaalikorkoa.

Alhaisempi reaalikorko lisää velkaantumis- ja investointihalukkuutta mutta vähentää säästämistä. Tämä huomio loksauttaa paikalleen Suomen sodanjälkeiseen makrotaloudelliseen kehitykseen. Yksityinen säästäminen ei ole riittänyt rahoittamaan investointeja, koska korko ei ole voinut joustaa ylöspäin ja reaalikorkoa on edelleen alennettu devalvaatioilla. Tällöin valtion positiivinen nettosäästäminen on ollut ainoa mahdollisuus säästämisen ja investointien tasapainottamiseen (kun vaihtotaseen alijäämä, eli ulkomaiseen säästämiseen turvautuminen oletetaan rajoitetuksi).

Katri Kosonen (1992) on eritellyt Suomen kansantalouden kolmen institutionaalisen pääsektorin, yritysten, kotitalouksien ja julkisen talouden finanssisäästämistä. Karkeasti otta-

KUVIO V.2. Neljännesvuosittainen inflaatio ja vuosineljänneksen keskimääräinen reaalikorko Suomessa vuosina 1950–1983



Lähde: Vartiainen, 1986

en voi sanoa, että julkinen talous on ollut nettosäästäjä ja saamamies, kun taas yksityiset taloudenpitäjät ovat olleet velkaantuneita. Lisäksi yrityssektori on ollut keskimäärin velkaisempi kuin kotitaloussektori. Koska velkaiset sektorit ovat hyötäneet inflaatiosta, alhainen reaalikorko on ollut tapa siirtää verotuksella kerättyjä varoja yritysten investointien tukemiseen. Näin julkisesti sponsoroitu taloudellinen kasvu ei ole johtanut vastaavaan julkisen omistuksen kasvuun. Tässä katsannossa verotus ja inflaatio ovat olleet yksi keino reaalityön alentamiseksi ja kasvuvaran lisäämiseksi ilman »investointifunktion laajamittaista sosialisointia». Tämä muotoiluhan, investointifunktion laajamittainen sosialisointi, oli yksi Keynesin Yleisen teorian »profeetallisia» ennusteita. Keynes epäili sitä, voidaanko talouden kasvu ja kasautuminen ylipäänsä uskoa vain yksityisten inves-



toijien voitontoiveiden varaan.<sup>1</sup> Suomalainen kasautumis-  
malli toteutti keynesiläistä kasautumistavoitetta omistussuh-  
teista tinkimättä.

---

<sup>1</sup> Ks. Keynes (1936), luku 24.

## 4 | Yksipuolinen korporatismi ja keynesiläisyyden torjuminen

Olemme esityksemme eri vaiheissa korostaneet suomalaisen talouspoliittisen päätöksenteon *etääntymistä parlamentaarista politiikasta*. Kuvaamme seuraavassa, esityksemme viimeisessä luvussa sosiaalisen työmarkkinakorporatismiin vaikiintumista. Mutta jo tähänastisen analyysin perusteella voi todeta, että Suomessa on perinteisesti ollut vallalla *yksipuolinen*, elinkeinoelämän ja pankkien dominoima korporatismi, jo kauan ennen tulopolitiikan laajenemista. Se yhteiskunnallisen toiminnan alue, jota nimitetään talouspolitiikaksi, on Suomessa aina ollut omalla tavallaan korporatistista ja toisenlaista kuin se yhteiskunnallinen ja julkinen toiminta, joka länsimaisessa politiikan ilmikuvassa ymmärretään »politiikaksi», julkiseksi toiminnaksi poliiksessa. Talouspolitiikka on ollut järjestäytyneiden eturyhmien painostustoimintaa eikä ainoastaan valtiosäännön mukaista parlamentaarista toimintaa<sup>1</sup>. Työmarkkinoiden ja ammattiyhdistysliikkeen mukaantulo tähän päätöksentekojärjestelmään on vain merkinnyt korporatismiin laajentumista ja sen tavoitteiden muuttumista. Tämä viimeinen vaihe osoittaa ammattiyhdistysliikkeen kasvanutta painostusvoimaa ja vaikutusvaltaa.

Koetamme seuraavaksi hieman selventää tätä näkemystämme asettamalla vastakkain kaksi yhteiskunnallisen päätöksenteon ideaalityyppiä, parlamentaarisen ja korporatiivisen.

---

1 Tätä on korostanut Vartiainen (1991). Tämän jakson ajatukset rakentuvat paljolti mainitulle kirjoitukselle.

Länsimaisen poliittisen järjestelmän oma itseymmärrys perustuu *parlamentaariseen* ajatukseen poliittisesti vastuullisesta hallituksesta, joka ajaa vaaleissa valitussa eduskunnassa enemmistön turvin läpi normimuutoksia ja tulonsiirtopäätöksiä. Parlamentaariselle päätöksenteolle on ominaista poliittinen vastuullisuus vaaleissa sekä julkisuus ja parlamentin suvereenisuus perustuslain rajoissa. Parlamentaarisessa päätöksenteossa hallituksen vastuu kansakunnan asioista on periaatteessa rajaton. Hallitus nähdään velvolliseksi hoitamaan kaikkia valtakunnan ongelmia.

Taloustieteellinen näkökulma politiikkaan perustuu ajatukseen rationaalisista ja hyvin informoiduista äänestäjistä, jotka valitsevat parlamenttivaalien kautta »hallituksen». Hallitus puolestaan asettaa kohdalleen talouspolitiikan parametrit — valtion menot ja verot, rahapolitiikan instrumentit, tullit ja kauppasopimukset ja julkiset investoinnit, työlainsäädännön ja muut olennaiset rahansiirrot ja talouselämän normit. Vaalit ovat demokraattisten markkinoiden toimintaa, jossa rationaalisilla äänestäjillä on tilaisuus ilmaista parametreja koskevia preferenssejään. Hallituksen toiminta on julkista ja hallitus on periaatteessa vastuussa koko kansakunnalle valitsemistaan ratkaisuksista. Kansantaloustieteen teoreettisissa malleissa hallitus vain »asettaa» politiikkaparametrin parhaaksi katsomalleen tasolle, ja äänestysmekanismi takaa, että tämä taso ajan mittaan vastaa keskiertoäänestäjän mieltymyksiä.

*Korporatiivinen* päätöksenteko perustuu puolestaan järjestäytyneiden eturyhmien välisiin sopimuksiin. Julkiset elimet ja viranomaiset saattavat olla niissä eri tavoin mukana, mutta eturyhmät näyttelevät pääroolia. Eturyhmät edustavat eri lajisten pääomien omistajia kuten pankkeja, teollisuutta, kauppaa ja maatalousyrittäjiä sekä ammattiyhdistykseksi organisoituneita työntekijöitä. Järjestöjen sopimuksilla on huomattavaa julkista ja yhteiskunnallista merkitystä. Korporatiivista sopimustoimintaa ei muodollisesti sido yleinen poliittinen vastuu. Korporaatiot ovat vastuussa jäsenistölleen ja varsinainen poliittinen vastuu ulottuu vain maan hallitukseen sikäli kuin sen mukanaolo sopimuksissa on avointa.

Korporatiivisen sopimustoiminnan käytännön toteutus ja valmistelu etenee usein vain etujärjestöjen ja virkamiesten voimin eikä sopimuksia yleensä mielletä parlamentaarisen vastuun alaisiksi, vaikka niiden tuloksena syntyäkin julkisluonteisia normeja ja käytäntöjä.

Kumpikin päätösmalli on ideaalikuva. Täysin korporatiivista tai täysin parlamentaarista poliittista järjestelmää on mahdoton kuvitella. Parlamentarisuus ja korporatiivisuus ovat vain käsitepari, jonka avulla voidaan jäsentää ja luokitella eri maiden talouspolitiikan erilaisia vaiheita.

Emme myöskään halua väittää, että sen kummemmin korporatiivisuus kuin parlamentarisuus olisivat sinänsä kielteistä tai myönteistä. Kuten seuraavassa luvussa esitämme, tietynasteinen korporatiivisuus voi olla pienelle taloudelle erinomainen tapa välittää ja puskuroida kansainvälisen talouden asettamia rajoituksia ja sopia kollektiivisesti talouden pelisäännöistä sekä tulonjakoa koskevista periaatteista. Korporatiivinen järjestelmä voi nimenomaan olla tarpeen, jotta koko kansantalouden etua puoltavia talouspoliittisia ratkaisuja voidaan toteuttaa. Tämä edellyttää kuitenkin, että korporatiivisuus on niin kattavaa, että mikään osapuoli ei voi sälyttää omia laskujaan muiden maksettaviksi ja eri osapuolten tekemä kompromissi todella heijastaa yleistä etua. Parlamentaarisen vallankäytön hyvä puoli on siihen kuuluva laaja poliittinen vastuu. Parlamentaarinen politiikka voi puolestaan ajautua huonoihin ratkaisuihin, jos poliittisten vallanpitäjien toimintaa ohjaa esimerkiksi vain pyrkimys oman vaalimenestyksen turvaamiseen.

Havainnollistamme talouspoliittista päätöksentekoa vielä seuraavan tarkastelun avulla. Poliittisen talouden keskeiset toimijat on koottu oheiseen kuvioon V.3. Ruudussa A ovat *talous ja kansalaisyhteiskunta*. Kansalaisyhteiskunta valitsee vaaleissa eduskunnan kautta *valtiovallan* (ruutu B), joka käyttää apunaan *virkamiehiä* eli omaa sihteeristöään (ruutu D). Toisaalta kansalaisyhteiskunta järjestäytyy *eturyhmiksi* eli korporaatioiksi (ruutu C). Varsinainen parlamentaarinen päätöksenteko on vuorovaikutusta ruutujen A ja B välillä. Korporatismeissa korostuu ruutu C ja sen vuorovaikutus ruu-

KUVIO V.3. Talouspolitiikan agentit

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| A<br>Talous,<br>kansalaisyhteiskunta | B<br>Valtiovalta                          |
| C<br>Eturyhmät eli<br>korporaatiot   | D<br>Virkamiehet (valtion<br>sihteeristö) |

tujen D ja B kanssa.

Korporatiivinen talouspolitiikka on Suomessa vanha ilmiö. Perinteinen suomalaisen talouspolitiikan malli heijastaa kuitenkin korporatistisen yksipuolisuutta ja etupäässä pankkien ja vientiteollisuuden pyrkimyksiä. Palkansaajajärjestöjen tullessa 1980-luvulla entistä enemmän mukaan talouspolitiittiseen päätöksentekoon myös talouspolitiikan pyrkimykset ovat muovautuneet. Tätä kuvaamme jaksossa VI. Yritämme kuitenkin nyt täsmentää ja perustella teesiämme suomalaisen korporatistisen vanhoista juurista.

## Suomen vanha korporatismi

Historiallisten kuvailujemme yhteydessä on korostunut suomalaisen talouspolitiikan etäisyys parlamentaarisuudesta ja elinkeinoelämän intressien korporatiivinen välittyminen. Kuten luvussa III.3 perustelimme, *rahoitusmarkkinoiden säännöstelyjärjestelmä* on esimerkki korporatiivisesta säätelystä. Korkosäätely syntyi rahoituslaitosten välisenä sopimuksena, johon keskuspankki myötävaikutti. Sopimuksen taustalla olivat nimenomaan eturyhmien kautta kanavoituneet 1920-luvulla kasautuneet yhteiskunnalliset paineet. Myös rahoitusmarkkinoiden säätelyn purkautuminen, jota kuvaamme seuraavassa luvussa, tapahtui politiikasta irrallaan.

*Sota ja sodanjälkeiset »vaaran vuodet»* vahvistivat niinkään talouspolitiikan syrjäytymistä varsinaisesta politiikasta

ta kohti korporatismia. Sodan aikana taloutta säännösteltiin suunnitelmatalouden omaisesti, ja elinkeinoelämän ja valti-ovallan yhteydenpidon käytännöt vakiintuivat. Sodan jälkeen varsinaisessa julkisessa parlamentaarisessa politiikassa tapahtui vasemmiston ja nimenomaan kansandemokraattien esiinmarssi. Vasemmiston kannatus kanavoitui yleispoliittiseen politiikan ilmi kuvaan ja näyttäviin julkilausumiin. Hallituksessa ja eduskunnassa vasemmiston asema oli ainutlaatuisen vahva. Vasemmistolainen hallituspolitiikka ei kuitenkaan muuttanut talouden säätelyä. Vasemmiston vaikutusvallan ulkopuolelle jäivät Suomen Pankin raha- ja valuuttakurssipolitiikka, teollisuuden investoinnit ja sotakorvaustuotannon organisointi sekä ulkomaankauppaa ja ulkomaisia lainoja koskevat päätökset. Talousneuvostossa laadittiin laajoja kokonaistaloudellisia ratkaisuja, jotka koskivat hintoja, palkkoja, sosialisointia ja suunnittelua. Näistä suunnitelmista vain laajat palkkasulkusopimukset eli nykykielellä tupo-ratkaisut etenivät hallitukseen asti ja niitä myös toteutettiin.

*Valuuttakurssipolitiikka* on myös merkinnyt sellaista interventiota talouteen, jossa maan poliittinen hallitus ei ole näytellyt pääroolia. Valuuttakurssista päättävät muodollisesti hallitus ja Suomen Pankki yhdessä. Devalvaatiot on aina kuitenkin ymmärretty nimenomaan Suomen Pankin ratkaisuksi. Anekdootinomainen tieto kertoo, että devalvaatioista on etukäteen neuvoteltu keskeisten eturyhmien kesken. Valuuttakurssipolitiikassa on siis ollut korporatiivinen elementti ja devalvaatiot ovat tuskin tulleet tärkeimpien korporaatioiden sisärenkaalle yllätyksenä. Valuuttakurssipolitiikka on rahapolitiikan tavoin luonteeltaan sellaista, että se ei sovi julkiseen ja aikaa vievään parlamentaariseen päätöksentekoon — ja juuri valuuttakurssipolitiikka ja rahapolitiikka ovat olleet suomalaisen lyhyen aikavälin talouspolitiikan keskeisesti aktiiviset politiikkalohkot, kun taas finanssipolitiikka on määrätynyt endogeenisesti valtionalouden budjettirajoituksen kautta.



## Suhtautuminen keynesiläisyyteen

Torjuva suhtautuminen *keynesiläiseen suhdannepolitiikkaan* voidaan myös nähdä yksipuolisen korporatiivisuuden valossa. Jos vakauttavasta suhdannepolitiikasta on kaikille hyötyä, ei ole sinänsä mitään syytä ajatella, että korporatiivisuus merkitsisi suhdannepolitiikan torjumista. Useat sisällölliset argumentit tukevat kuitenkin sitä ajatusta, että keynesiläisen suhdannepolitiikan torjuminen oli olennainen osa suomalaista korporatismia. Korporatiivisuus merkitsee etäisyyttä parlamentaarisesta valtiosta ja silloin myös valtiontaloudesta. Periaatteessa uusklassinen keskuspankki hyväksyi pankkien kartellipyrkimykset, mutta valtiontalouden rahoitusmahdollisuudet jäivät riittämättömiksi. Koska rahoitusmarkkinoiden sijoitusvirtojen hoitelu oli uskottu pankeille, ja valtion velkaantuminen torjuttiin, oli johdonmukaista pitää valtion velkakirjojen markkinat kehittymättöminä.

Kysymys keynesiläisyydestä liittyy myös kysymykseen yleisen edun ja korporaatioiden edun suhteesta. Keynesin oma visio sisälsi ajatuksen poliittisesti puolueettomasta, valistuneesta virkamiehestä, joka on korruptoitumaton suhteessa elinkeinoelämään ja ammattiyhdistysliikkeeseen. Tällainen virkamies saa poliittisen hallituksen vakuuttuneeksi suhdannepolitiikan yleisestä hyödyllisyydestä. Poliittinen hallitus taas perustelee työllisyyspolitiikkaa yleisillä äänestysmarkkinoilla. Tällöin voidaan puhua itsenäisen ja voimakkaan *valtion interventioista talouteen*. Keynesiläisen politiikan toteuttajana on siten koherentti ja korruptoitumaton valtio, jonka toimiin kohdistuu poliittinen vastuu. Ison-Britannian keynesiläisyys ja Yhdysvaltain New Deal kuuluvat pikemminkin tähän traditioon.

Puhtaan parlamentaarinen keynesiläisyyden konseptio ei kuitenkaan ole kovin elinkelpoinen ja realistinen. Vain yleispoliittiseen ohjelmaan perustuva talouspoliittinen strategia ei kykene uusintamaan itseään. Ison-Britannian ja Yhdysvaltain talouspolitiikan keynesiläiset vaiheet jäivät itse asiassa lyhyehköiksi episodeiksi. Ruotsissa, jossa keynesiläisyys selvemmin ohjasi talouspolitiikkaa, se oli olennainen osa myös voi-

makkaan ammattiyhdistysliikkeen talouspoliittista ajattelua.

Suomalaisessa korporatismissa on käynyt toisin. Voimakkaat eturyhmät ovat määränneet julkista politiikkaa, ja voidaan pikemminkin puhua *talouden interventioista valtioon* kuin valtion interventioista talouteen. Valtiosta tuli talouden ja yhteiskunnan valtaapitävien manipuloinnin kohde, josta pyrittiin lypsämään etuja omalle ryhmälle.

Tämä on yhteydessä keynesiläisen suhdannesäätelyn torjumiseen. Keynesiläistä suhdannepolitiikkaa voi näet perustella nimenomaan yleisen edun näkökulmasta ja toteuttaa laajan poliittisen vastuun kautta. Mikään elinkeinoelämän eturyhmä, yksittäinen korporaatio, ei sen sijaan välttämättä ole kiinnostunut kansantalouden kokonaisuksyynnästä. Korporatistisiin intresseihin perustuva talouspolitiikan interventio ei siten hevillä saa keynesiläistä sisältöä vaan se ohjautuu eri markkinoiden erityiskysymyksiin — eli Suomessa korkoihin ja pankkien asemaan sekä vientiteollisuuden kannattavuuteen ja kenties paikallisen ja alakohtaisen työttömyyden valikoivaan lievittämiseen omana erityisongelmanaan. Kuten olemme aiemmin esittäneet, suomalainen talouspolitiikka on ollut nimenomaan selektiivistä erityiskysymysten hoitoa.<sup>1</sup>

Tässä katsannossa on luontevaa, että suhdannepoliittinen aktivismi suuntautui nimenomaan valuuttakurssipolitiikkaan, joka on etäämpänä varsinaisesta parlamentaarisesta päätöksenteosta. Juha Tarkan (1988) tapaan voidaan valuuttakurssipolitiikkaa pitää eräänlaisena keynesiläisenä aktivisminä. Yksi tulkinta Yleisen teorian sisällöstä perustuu keskeisesti nimellispalkan jäykkyyteen. Lisäämällä kokonaisuksyntää voidaan suljetussa taloudessa nostaa hintatasoa ja laskea reaali-palkkoja, jolloin investointihalukkuus kasvaa. Devalvaatio voidaan nähdä samassa valossa, jos sen aikaansaa-man hetkellisen reaali-palkkojen laskun arvellaan lisäävän kannattavuutta ja investointeja. Vaikka devalvaatioita harvoin on perusteltu lähtien liikkeelle kansantalouden sisäisen

---

1 Myös Paavo Uusitalo (1990) on liittännyt keynesiläisyyden torjumisen erityisintressien varjelusta juontuvaan »puuttumattomuuden politiikkaan».

ja ulkoisen tasapainon vaatimuksesta, valuuttakurssipolitiikan päämääriä voidaan tulkita tässä mielessä keynesiläisiksi. Ylläoleva analyysi sävyttää kuitenkin tätä arviota. Finanssi-politiikka on olennainen osa keynesiläisyyttä, ja suomalaisen mallin kaltainen eliittien interventionismi on kaukana keynesiläisistä yhteiskunnallisista visioista. Keynesiläinen kasvutavoite — eli säännöstelty matala korko — voidaan suomalaisesta rahapolitiikasta identifioida, mutta toteutustapa, suhdannepolitiikan torjuminen ja pankkisektorin kartelli, on Suomelle omintakeinen.

## Heikko vai vahva valtio

Taloustieteilijät keskustelevat siitä, onko talouspolitiikka jossain maassa ollut markkinahakuista *laissez faire* -politiikkaa vai säätelyhakuista, interventionistista politiikkaa. Valtio-oppineet ja historioitsijat puhuvat myös »heikosta» ja »vahvasta» valtiosta. Heikko valtio yhdistetään *laissez faire* -politiikkaan: kun valtio on heikko, se ei puutu markkinoiden toimintaan. Vastaavasti vahva valtio on interventionistinen ja puuttuu markkinoiden toimintaan monin tavoin. Talouspoliittisessa ja tieteellisessä keskustelussa tämä erottelu liitetään usein uusklassisen liberalismiin ja keynesiläisyyden vastakkaisuuteen: keynesiläisyys on interventiota ja vahvaa valtiota, ja uusklassinen politiikka on heikon yövartijavaltion politiikkaa.

Äskeinen tarkastelu osoittaa, että keskustelu pelkästään tällaisesta asetelmasta käsin on riittämätöntä. Valtion vahvuus on eri asia kuin intervention aste ja sisältö. Valtio voi olla heikko talouden jotakin osapuolta kohtaan mutta vastustaa vahvasti muiden osapuolten vaatimuksia. Ylläoleva keskustelu korporatiivisuudesta ja keynesiläisyydestä vahvistaa tämän. Valtion vahvuus ja heikkous liittyvät toisiinsa paradoksaalisilla tavoilla. Valtion tulee olla *vahva* jotta se voisi olla aidosti heikko *laissez faire* -valtio ja toimia puolueettomasti *heikkona* sivullisena, markkinatalouden pelisääntöjen

turvaajana. *Heikko* valtio joutuu organisoituneiden eturyhmien käsikassaraksi ja käyttäytyy sitten valikoivalla tavalla *vahvasti* ja interventionistisesti. Eturyhmien voimasuhteet vaikuttavat puolestaan siihen, *mitkä politiikan alueet muotoutuvat valtion vahvoiksi alueiksi, mitkä heikoiksi*.

Julkisen vallan intervention aste on siis aivan eri asia kuin interventiota ohjaavat periaatteet. Suomessa julkinen valta oli heikkoa suhteessa pankkien ja vientiteollisuuden pyrkimyksiin. Siksi se toimi voimakkaan interventionistisesti rahoitusmarkkinoilla ja valuuttakurssipolitiikassa.

Esimerkiksi Ruotsissa valtio on ollut pikemminkin heikko suhteessa voimakkaan ammattiyhdistysliikkeen ja työväenliikkeen pyrkimyksiin. Ruotsalaisessa keynesiläisyydessä yksi korporaatio eli järjestäytynyt työväenliike politisoi valtiovallan omiin tarkoituksiinsa. Keynesiläinen suhdannepolitiikka ei ollut ruotsalaisten sosialidemokraattien tavoitteissa kärkisijalla, mutta ammatillisen ja poliittisen työväenliikkeen yhteiskunnallinen intressi oli siinä määrin laaja, että valtiontalouden kautta toteutettava suhdannepolitiikka sai Ruotsin politiikassa myönteisen vastaanoton.

## Taustatekijöitä

Meillä ei ole kattavaa selitystä talouspolitiikan korporatiiviselle luonteelle. Suomalaisten yhteiskuntatieteilijöiden valtiohistoriallisissa tutkimuksissa löytyy paljon aineksia<sup>1</sup>. Yksi selitys korporatiivisuudelle on maan pienuus ja epämodernius sekä nationalismi. Pienessä taloudessa on yleensä vähemmän merkittäviä elinkeinohaaroja kuin suuressa. Optimaalisen kokoinen metsäteollisuus on Suomessa huomattavampi vaikuttaja kuin Saksassa ja Yhdysvalloissa vaikka sen absoluuttinen koko olisi sama. Pienessä maassa muodostuu siten helpommin eliittejä. Suomi on ollut kulttuurisesti homogeeninen maa, jossa eliittien on ollut legitiimiä hoitaa

---

<sup>1</sup> Ks. esim. Uusitalo (1990).

kansakunnan asioita keskenään. Markkinat eivät ole olleet anonyymejä ja kansallishenki on ollut voimakasta. Vuoden 1918 sisällissota valoi Suomen eliitteihin epäluulon tavallisen kansan intohimoja kohtaan.

Idänkauppa, presidenttivaltainen valtiosääntö ja idänsuhteiden personifoituminen ovat ehkä näytelleet omaa rooliaan. Neuvostosuhteita on edistetty presidentin, ulko- ja ulkomaankauppapolitiikan johdon ja elinkeinoelämän yhteistyöllä.

Korporatiivinen politiikka on saattanut olla poliitikkojen kannalta helpottavaakin, kun keskeiset päätökset on voitu sysätä keskuspankin ja etujärjestöjen harteille. Tämä kieli politiikan heikkoudesta. Markkinahakuinen, todellinen laissez faire -politiikka on monien kannalta kipeää ja ikävää ja siitä on epämieluisia ottaa vastuuta. Matti Leppo (1958) vastusti kuitenkin aikanaan keskuspankin valtaa juuri tästä näkökulmasta: koska Suomen Pankilla ei ole poliittista mandaattia, se ei kykene vastustamaan pankkien ja vientiteollisuuden inflatorisia vaatimuksia. Leppo ei saanut ajatuksilleen kannatusta, mutta kokemukset ovat osoittaneet, että hänen visioissaan oli perää.

Korporatiivisuuden ja politiikan torjumisen voi myös nähdä eturyhmien yhteisenä sopimuksena investoinneista ja kasautumisesta sekä pääoman suojasta ulosmittausta vastaan. Kuitenkin myös parlamentaarisisessa politiikassa ja lainsäädännössä omaisuuden suoja on ollut hyvä. Korporatiivinen talouspolitiikka on puolestaan kohdellut omaisuuden suojaa epäsymmetrisesti. Valtiontaloudellista aktiivisuutta on torjuttu hyvinkin periaatteellisin legalistisin argumentein, jotka ovat perustuneet yksityisen omaisuuden suojaan. Kuten finanssipolitiikkaluvussa kuvasimme, 1950-luvulla keskusteltiin valtiontalouden keskuspankkirahoituksesta finanssipolitiikan harjoittamisen helpottamiseksi. Paavo Kastari (1955) torjui setelirahoituksen sillä perusteella, että se sotii omaisuuden suojaa vastaan: valtion lainanotto kiihdyttää inflaatiota, mikä uhkaa joidenkin varallisuutta. Kastarin mielestä valtion lainanottopäätökset oli tehtävä vähintään perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Setelirahoitus torjuttiinkin. Vä-

hemmän johdonmukaista oli se, että devalvaatioiden avulla talouteen syötettiin valtiontalouden lainanottoa paljon tehokkaampia inflaatioshokkeja, jotka loukkasivat pankkitallettajien ja nimellisen palkkasopimuksen tehneiden työntekijöiden omaisuuden suojaa. Kukaan ei kuitenkaan älynnyt vaatia devalvaatiota toteutettavaksi perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tämäkin kertoo korporatiivisuudesta: palkkojen laskeminen on vaikeaa, jos työntekijät ovat järjestäytyneitä, mutta tallettajilla ei ole korporaatiota, joka puolustaisi talletusten reaalikorkoa.

Vaikka talouspolitiikka on ollut korporatiivista sopimista, ei tämä tarkoita, että se olisi ollut kansan silmissä tai järkevän jälkiarvion näkökulmasta huonoa tai illegitiimiä. Luulemme, että harjoitetulla talouspolitiikalla on kaikesta huolimatta ollut kansan enemmistön hyväksyntä. Suomen talouskehitys on ollut kokonaisuutena ottaen suotuisaa ja suomalainen yhteiskunta on modernisoitunut ainutlaatuisen nopeasti.

Nopean talouskasvun vaatimus ei kuitenkaan käy selitykseksi talouspolitiikan korporatiivisille piirteille. Vaikka voitaisiin osoittaa, että korporatiivisuus on nopeuttanut kasvua, ei tämä funktionalistinen kuvailu vielä selitä sitä, miksi korporatiiviset piirteet vahvistuivat. Toiseksi, on vaikea nähdä sisällöllistä yhteyttä etujärjestövetoisuuden ja nopean talouskasvun välillä. Sussexin yliopiston tutkija Robert Wade väittää tuoreessa Taiwania ja Etelä-Koreaa käsittelevässä kirjassaan (Wade, 1991), että autoritaarinen poliittinen järjestelmä on voinut näissä maissa edistää talouskasvua *juuri siksi, että autoritaarinen hallitus on voinut paremmin vastustaa erityisintressien pyrkimyksiä kuin mihin demokraattisesti valittu hallitus olisi kyennyt*.

Tästä näkökulmasta voisi kysyä, olisiko Suomen talouskasvu ollut vielä nopeampaa, jos talouspolitiikkaa olisi ollut vähemmässä määrin korporatististen eliittien määräysvallassa. Joitakin argumentteja on helppo keksiä. Pankkien ylisuuri konttoriverkosto, tehoton ja ylimitoitettu maatalous sekä kilpailun puutteet kaupan alalla ovat korporatistisen järjestelmän seurauksia, jotka ehkä edustavat epäoptimaalista voimavarojen kohdentamista.



Toisaalta kuitenkin Suomen talouskasvun varsinainen moottori, metsäteollisuus, on myös pärjännyt edunvalvonassaan hyvin. Valtiontalouden vuotuisen kassarajoituksen säilyttäminen oli eräänlainen takuu »heikkoluonteisia» poliitikkoja vastaan, ja tämä takuu piti huolta siitä, että valtiontalous oli aina 1970-luvulle asti huomattava nettosäästäjä.

## Demokratiavaje?

Kriitikille on kuitenkin sijaa. Korporatiivinen ja virkamiesvetoinen päätöksenteko on ollut poliittiselta julkisuudelta piilossa. Suomessa on vallinnut »demokratiavaje» jo ennen Brysselin uhkakuvia<sup>1</sup>. Voi puhua politiikan kriisistä. Suomalainen perinne ei ole rohkaissut poliitikkoja profiloitumaan talouspoliittisella johdonmukaisuudella ja luotettavuudella. Suomalainen poliittinen järjestelmä ei ole suosinut talouspoliittisia vastuunkantajia.

Äänestysprosentit ovat Suomessa jatkuvasti olleet alhaisempia kuin muissa pohjoismaissa ja yleinen kyllästyminen politiikkaan ja yhteiskunnallinen vieraantuminen politiikasta on suurta. Eikö tämän tosiasian ole pakko olla yhteydessä siihen, että länsimaisen politiikan sisällön kaksi keskeisintä aluetta, *talouspolitiikka* ja *ulkopolitiikka*, on — eri syistä — perinteisesti eristetty politiikan ulkopuolelle? Suomalainen äänestäjä on voinut realistisesti arvioida, että hänen äänensä ei vaikuta ainakaan talous- saatika ulkopoliittikkaan yhtään mitään. Kummankaan osalta suomalaiset eliitit eivät luottaneet demokraattisiin äänestysmarkkinoihin. Ulkopoliitiikan johto piti ulkopoliittikkaa sellaisena alueena, jossa ei ollut tilaa kansan intohimoille, ja talouspolitiikan harjoittajat eivät myöskään luottaneet suomalaisten »malttiin», taloudelliseen rationaalisuuteen ja kaukokatseisuuteen nopean talous-

---

1 »Democratic deficit» -iskusanalla tarkoitetaan EY:n komission vallan kasvuun liittyvää edustuksellisen demokratian kapenemista europarlamentin valtuuksien pysyessä vähäisinä.

kasvun toteuttamisessa.

Ehkä he olivat siinä oikeassa. Mutta silloin meidän taloustieteilijöiden on tiedostettava, että isänmaamme talouskehityksen keskeinen kasvuvaihe perustui mekanismeihin, jotka ovat jyrkässä ristiriidassa sellaisten selitysmallien kanssa, joita käytämme taloutta ja politiikkaa analysoidessamme. Uusklassisen talousteorian ja länsimaisen demokratiateorian mukainen kuva taloudesta ja politiikasta sisältää ajatuksen, että rationaalisten yksilöiden tavoitteet välittyvät äänestysmarkkinoiden kautta jotakuinkin oikein talouspoliittiseen päätöksentekoon. Suomen korporatioiden eliitit eivät luotaneet kansan preferensseihin tai poliittisen järjestelmän tapaan tulkita näitä preferenssejä.

## 5 | Kooda: kolme ekonomistia keskustelee

Tähänastisen kuvauksen perusteella lavastamme keskustelun kolmen talousoppineen kesken. Ensimmäinen on *oikeaoppinen uusklassikko*, toinen on *kriittinen keynesiläinen* ja kolmas on *suomalainen talouspoliitikko*. Kolmikolle on annettu tehtäväksi Suomen talouspolitiikan arviointi.

*Uusklassikko*: »Onko näillä toistuvilla devalvaatioilla voinut olla myönteisiä vaikutuksia? Hintojen ja palkkojen sopeutuminen on nopeaa ja kitkatonta ja taloudenpitäjät havaitsevat ja ennakoivat oikein talouden tapahtumat. Tällaisessa taloudessa devalvaatioilla ei ole mitään vaikutuksia, koska taloudenpitäjät voivat muuttaa kaikkia muita transaktioitaan devalvaatioprosenttia vastaavasti. Devalvaatioista seuraa vain inflaatiota, joka voi olla sinänsä harmillista. Kuten Lucas ja Sargent ovat osoittaneet, pysyvästi korkeampi inflaatio ei tuo pysyvää työllisyyden lisäystä, koska työntekijät kykenevät ennakoimaan sen.»

*Keynesiläinen*: »Mutta kuvaamasi tasapainotilanne koskee vain »pitkää aikaväliä». On kerta kaikkiaan tarpeen vaikuttaa taloutta, vaikka vakautus ei lisäisikään kansantalouden kasvumahdollisuuksia. Valuuttakurssimuutos voi siten olla järkevää lyhyen aikavälin suhdannepolitiikkaa.»

*Uusklassikko*: »Onko teollisuuden kannattavuuden vaihtelu edes ongelma ja devalvoiminen siihen sovelias lääke? Jos palkkakustannukset ovat »liian» korkeat, heijastaa se vain työmarkkinaosapuolten arvatenkin sinänsä tehokkaita sopimuksia tulonjaosta. Ja miksi hetkellistä kannattavuuden ja voittojen alenemista pitäisi pelätä, jos pitkän ajan vienti-

kysyntä on kunnossa — voivathan yritykset väliaikaisesti velkaantua aivan samoin kuin sijoittaa hetkellisesti ylisuuret voitot finanssimarkkinoille.»

*Suomalainen talouspoliitikko:* »Kyllä pitkän aikavälin kannattavuus on suhdannevakautusta tärkeämpää. Mutta pääomaköyhässä pienessä maassa on ollut tarpeen ylläpitää vaihtotaserajoitusta, luoton säännöstelyä ja valuutan säännöstelyä. Uusklassiseen maailmaan kuuluu oletus täydellisistä luottomarkkinoista. Suomen kaltaisessa taloudessa investointeja on kuitenkin rajoittanut luoton määrällinen saatavuus, ja alentunut kannattavuus ja voittojen kansantuloisuuden pieneneminen on näkynyt suoraan investointien vähenemisenä (ks. esim. Kouri, 1977), koska yrityksillä ei ole ollut vapaata pääsyä kansainvälisille finanssimarkkinoille.»

*Uusklassikko:* »Onko investointien hetkellinen aleneminen sitten niin kohtalokasta? Vaikka investoinnit ovat joskus alhaalla, ne ovat vastaavasti suurempia joskus tulevaisuudessa, koska Suomenkin kansantalous lopulta ajautuu pitkän aikavälin tasapainoonsa, johon eivät muutaman vuoden lamakuopat vaikuta mitään. Onko sitäpaitsi totta, että ulkomaista luottoa ei olisi ollut tarjolla talouden taantuma-aikoina? Säännöstelyjärjestelmänhän olette itse valinneet.»

*Keynesiläinen:* »Tuo on maailmalle vierasta retoriikkaa. Talous on aina lyhyen aikavälin tasapainossa, ja mitä muuta pitkä aikaväli sitten olisi kuin sarja lyhyen aikavälin tasapainoja? Pitkän ajan tasapainoa ei ole, ja vaikka olisikin, se muuttuu koko ajan.

*Suomalainen talouspoliitikko:* »Minunkin mielestäni tuo on ainakin pienelle ja köyhälle maalle vierasta puhetta. Toisen maailmansodan jälkeen meidän itsenäisyytemmekin oli vaakalaudalla, ja puolet väestöstämme eli vielä maaseudulla. Halusimme nopeasti Euroopan vauraiden teollisuusmaiden joukkoon. Sitä varten oli heti kehitettävä metsäteollisuutta. Ei meillä ollut varaa jäädä odottelemaan pitkän ajan tasapainoja. Ja yhteiskunnalliset ristiriidat olivat kärjekkäitä. Devalvaatioilla torjuimme edes massatyöttömyyttä.»

*Keynesiläinen:* »Mutta jos halusitte lisätä kansallista yksituumaisuutta ja poliittista vakautta, miksi ihmeessä hylkäsit-

te järkevän suhdannepolitiikan? Suhdannevaihteluthan ovat Suomessa olleet poikkeuksellisen voimakkaita, ja niihin liittyvä epävarmuus on varmaan vähentänyt ihmisten uskoa talouspolitiikan järkevyyteen ja oikeudenmukaisuuteen. Suomessa vedotaan vieläkin vakavalla naamalla valtiontalouden budjettirajoitukseen. Poliittiseen ja kansalliseen yksituumaisuuteen vetoaminen tuntuu oudolta, kun parlamentaariset hallitukset eivät ole kyenneet määrätietoiseen politiikkaan ja itsenäinen keskuspankki on toteuttanut devalvaatiot.»

*Suomalainen talouspoliitikko:* »Jotenkin meistä vain tuntui, että valtio ei koskaan saa ottaa velkaa. Ehkä pelkäsimme, että kun kerran pää avataan, niin poliitikot eivät uskalla pitää budjettirajoituksesta kiinni. Meillähän valtio on edistänyt kansantalouden säästämistä ja muutenkin talouspolitiikka on tähdännyt talouskasvuun ja rakennemuutokseen.»

*Uusklassikko:* »Ovatko toimenpiteet todella kiihdyttäneet kasvua? Ehkä juuri alhaisen ja säännöstellyn reaalikoron vuoksi säästäminen on ollut niin alhaista, että valtion on ollut pakko kerätä ylijäämiä, kun yksityinen säästäminen ei ole riittänyt haluttujen investointien rahoittamiseen. Sama säästäminen olisi toteutunut vapaaehtoista tietäkin, mutta tehokkaamman pankkikilpailun vallitessa. Ja eikö olisi oikein, että poliitikot joutuisivat demokratiassa vastuuseen talouspolitiikasta.»

*Suomalainen talouspoliitikko:* »Suomen kansantalous ei ole toiminut uusklassisissa olosuhteissa. Talous on ollut rakennemuutoksessa, ja sen väliaikaiset tasapainot voivat määrätä tulevaisuutta pitkälle eteenpäin. Eikö nykyaikainen hysteresis-teoriakin tunnusta tämän: lapset kolmannessa ja neljännessä polvessa saavat osansa isiensä teoista? Ensinnäkin, kun avoimen sektorin teollisuus investoi riittävästi, sen tuottavuus kasvaa endogeenisesti teknisen kehityksen ja »learning by doing» -mekanismien kautta. Lisäksi vientimarkkinoiden kilpailu on sen verran epätäydellistä, että markkinaosuuksissa on huomattavaa pysyvyyttä. Jos hetkelliset kannattavuusongelmat johtavat tuotantohäiriöihin ja pitkäaikaisen asiakassuhteen katkeamiseen, vientinäkymät heikkenevät pitkäksi aikaa. Ja myös työvoiman sijoittuminen avoimelle sektorille

on tärkeää. Kun alkutuotannosta vapautuu työvoimaa teollisuuteen ja palveluihin, kansantalouden kasvumahdollisuuksien kannalta on olennaista, että avoimen sektorin kannattavuus ja työllisyys on koko ajan niin korkealla, että mahdollisimman suuri osa uusista työntekijöistä sijoittuu kilpailulle avoimeen sektoriin, koska työntekijän kynnyksensä siirtyä kokonaan uusiin tehtäviin on korkea. Hetkellinenkin lisäys avoimen sektorin investointeihin voi siis pysyvästi lisätä työvoiman tarjontaa ja vientimahdollisuuksia ja hellittää vaihtotase-rajotetta. Kun valuutta devalvoidaan, reaali-palkat laskevat ainakin hetkellisesti. Vaikka ne pian nousevat taas, väliaikaisestikin kannattavuuden lisäyksestä koituu pysyvää hyötyä.»

*Uusklassikko:* »Se hyöty on kuitenkin empiirisesti todistamatta. Jos vientiteollisuus aina saa suojan investointiensä tuotolle, ohjaako se sitä ollenkaan parhaaseen voimavarojen kohdentamiseen? Ja devalvaatiokierre on joka tapauksessa pitänyt yllä inflaatiota.»

*Suomalainen talouspolitiikko:* »Inflaatiokin on voinut nopeuttaa kasvua. Säännösteltyjen nimelliskorkojen järjestelmässä inflaatio on alentanut reaalikorkoa ja siirtänyt varoja ylijäämäiseltä valtiolta velalliselle yritys sektorille. Alhainen reaalikorko on parantanut investointien kannattavuutta. Sitä paitsi, vaikka nimellispalkat ovat kyllä ajan mittaan reagoineet devalvaatioon ja reaali-palkat nousseet entiselle tasolle, niin sopeutuminen on ollut viiveellistä, ja väliaikaisestikin parantunut kannattavuus on luonut tilaa investoinneille ja markkinaosuuksien valtaamiselle.»

*Keynesiläinen:* »Tehän toimitte juuri niin kuin me jälki-keynesiläiset olemme aina epäilleet: säästäminen vastaa *ex post* investointeja, ja nimellispalkkojen jäykkyys tekee reaali-palkkojen laskemisen devalvaation avulla mahdolliseksi. Mutta onko tällainen ilmeisen julkilausumaton, tallettajien ja palkansaajien kustannuksella toimiva investointien rahoituspolitiikka sopusoinnussa markkinatalouden ja demokration pelisääntöjen kanssa? Keyneskin puhui Yleisessä teoriassaan »investointifunktion laajamittaisesta sosialisoinnista», mutta me keynesiläiset olemme tulkinneet tämän vaatimukseksi julkisen investointitoiminnan ja julkisen rahoituksen



sen laajentamisesta, ei yksityisten tallettajien ja nimellisen palkkasopimuksen tehneiden työläisten pettämiseksi säännöstellyn luottokoron suojissa. Onko Suomea hallinnut sala-liitto?»

*Suomalainen talouspolitiikko:* »Päätöksiä on tehty aika pienissä piireissä. Mutta ehkä ne ovat silti olleet legitiimejä. Devalvoinneistakin on keskusteltu etukäteen monien asianosaisten kanssa, joskaan ei julkisesti. Pienessä, myöhään teollistuvassa maassa vaihtoehdot ovat joka tapauksessa olleet vähissä ja vientiteollisuuden edellytysten turvaaminen on ollut ensisijaista — vaikka se ei muun kokonaisuuden kannalta olisi parhaalla mahdollisella tavalla onnistunutkaan. Ehkä olennaisinta on ollut, että valuuttakurssipolitiikalla annoimme yrittäjille ja sijoittajille tahdonilmauksen, signaalin siitä, että investointien kannattavuudesta huolehditaan tarvittaessa. Maineenmuodostuksen tärkeyden myöntää uusi klassinen taloustiedekin. Poliitikka on vähentänyt investointeihin liittyvää epävarmuutta ja parantanut siten investointihalua. Kääntöpuolena voi olla suurempi epävarmuus talletuksen reaalikorosta sekä sovitun palkkatulon ostovoimasta. Edellistä on ehkä todellakin pitänyt kompensoida julkisella säästämisellä: veroillahan me olemme taloutta kasvattaneet. Jälkimmäinen on puolestaan voinut lisätäkin säästämisalukkuutta.»

*Keynesiläinen:* »Tuo on sinänsä uskottavaa. Mutta kuvauksesi osoittaa sen, että kansantalouden kasvu riippuu viime kädessä poliittisista ja yhteiskunnallisista järjestelyistä. Julkinen talous on ollut kansantalouden yksi keskeinen kasvumoottori, ja pankit ovat hoidelleet hallinnollisesti elinkeinoelämän investointitarpeita. Suomi on pärjännyt taloudellisesti hyvin. Eikö tämä osoita sitä, että uusklassinen talousnäkemys on loppujen lopuksi syrjässä poliittisen talouden kiinnostavista mekanismeista?»

# VI

## Talouden integraatio ja korporatistinen Suomi – 1980-luvun muutokset

1. Talouspolitiikan kansainvälinen ympäristö muuttuu
2. Suomen erityislaatu lieentyä — vai kärjistyy?
3. 1980-luvun suhdanteet ja talouspolitiikan taustaedellytykset
4. Rahapolitiikan ehtojen muutos
5. 1980-luvun finanssipolitiikka: kohti keynesiläisyyttä?
6. 1980-luvun tulopolitiikka: konsensus huipulla — napina kentällä?
7. Sosiaalisen korporatistisuuden saavutukset ja uhkakuvat
8. 1990-luvun lama: paluu vanhaan vai uuden alkua?
9. Epilogi: talouskriisi haasteena ja 1990-luvun eväät

# 1 | Talouspolitiikan kansainvälinen ympäristö muuttuu

1980-luku on merkinnyt yleismaailmallisesti talouspolitiikan perspektiivien mullistusta. Tuoreimmassa muistissa totonnaisten ajatuskuvioiden romuttumisesta ovat vuosikymmenen lopulle ajoittunut reaaliosialismin romahdus Itä-Euroopan pienissä sosialistissa maissa ja itsensä Neuvostoliiton umpikuja talousjärjestelmänsä uudistamisessa ja tätä seurannut järjestelmän romahdus. Itä-Euroopan entisten sosialististen maiden osalta tämä merkitsee palaamista nollaruutuun neljä vuosikymmentä kestäneen talousjärjestelmäkokeilun jälkeen. Näyttää näet siltä, että näissä maissa vapaa markkinatalous ollaan valmiita hyväksymään varauksettomammin kuin konsanaan tämän järjestelmän piirissä jatkuvasti eläneessä Länsi-Euroopassa. Neuvostoliiton yli seitsemän vuosikymmentä vanha sosialismi päättyi lopulta samanlaiseen vararikkojulistukseen.

Jää nähtäväksi, millaisiksi reaaliosialismin romahduksen välittömät taloudelliset vaikutukset muodostuvat Länsi-Euroopassa. Asetelmaan sisältyy sekä uhkia että mahdollisuuksia. Jos Itä-Eurooppaan leviää taloudellinen ja yhteiskunnallinen kaaos, se ei voi olla rasittamatta Länsi-Eurooppaa, jonka yhdistävät mantereen itäiseen puoliskoon monenlaiset taloudelliset ja poliittiset sidokset. Jos taas talouden täyskäännös Itä-Euroopassa onnistuu, sikäläisen tuotantokoneiston uudistaminen voi avata jopa sodanjälkeiseen jälleenrakennuskauteen verrattavia kasvunäkymiä.

Oman lukunsa muodostavat Itä-Euroopan täyskäännöksen välilliset ideologiset seuraukset Länsi-Euroopassa. Murentaako sikäläisen suunnitelmatalouden konkurssi ylipäänsä

interventionististen talouspoliittisten suuntausten uskottavuutta myös lännessä? Tästä on esitetty erilaisia mielipiteitä. Toiset ovat olleet sitä mieltä, että reaaliosialismin luhistuminen osoittaa vastaansanomattomasti sosiaalidemokratian ja keynesiläisyyden muodossa esiintyneen reformistisen interventionismin ainoaksi ohjelmalliseksi vaihtoehdoksi *laissez faire* -ajattelulle. Toisten mielestä se on päinvastoin pudottanut myös tältä teoreettis-ideologisen pohjan ja poliittisen voiman pois.

Tällaisia ideologioita riippuvuuksia ei pidä kuitenkaan liioitella suuntaan eikä toiseen. Siihen, miten taloudellisen ja ylipäänsä yhteiskunnallisen sääntelyn mahdollisuuksiin länsimaissa uskotaan, vaikuttavat voimakkaimmin järjestelmän sisäiset taloudelliset, poliittiset ja ideologiset tekijät. Reaaliosialismin vaikutus oli tältä osin voimakkaimmillaan talouden yhteiskunnallista ohjausta rohkaiseva välittömästi toisen maailmansodan jälkeen. Sen jälkeen tämän yhteiskuntakokeilun negatiiviset puolet ovat saaneet enemmän painoa. Voimakkain ideologinen vaikutus lienee itse asiassa kulkenut 1970-luvulta lähtien lännestä itään. Markkinatalouden voittokulku ihmisten mielissä pysyi vain tukahdutettuna, kunnes reaaliosialismin romahdus toi sen yhdellä rysäyksellä päivän valoon.

1970-luvun puolivälissä alkoi käänne myös Länsi-Euroopan ideologisessa ilmapiirissä. 1960-luku oli merkinnyt keynesiläisen ajatusrakennelman teoreettista vakiintumista. Sen käytännön sovellutusten huipentumista taas merkitsi kahden talouspoliittisen konservatismiin linnakkeen antautuminen. Yhdysvalloissa John F. Kennedy suoritti voimakkaan ohjelmallisen avauksen »uuden talouspolitiikan» suuntaan ja Saksan liittotasavallassa omaksuttiin sosialidemokraattien hallitusvastuuseen osallistumisen myötä keynesiläinen kompensatorisen finanssipolitiikan ajatus »globaali ohjauksena» (Globalsteuerung) vuosikymmenen lopulla. Ei kuitenkaan ollut ehtinyt kulua monta vuotta siitä, kun Richard Nixon, vapaan markkinatalouden takuumieheksi asettuneen valtion päämies, oli julistanut »meidät kaikki keynesiläisiksi» ja puuhannut innokkaasti tulopolitiikan parissa, niin

keynesiläisyys ajautui syvään kriisiin sekä talusteoreettisena että talouspoliittisenaakin suuntauksena.

Samoin kuin keynesiläisyyttä omaksuttaessakin, käännös oli nopeampi kansantaloustieteessä kuin talouspolitiikassa. Kummallakin taholla katalyyttina toimi kuitenkin 1970-luvun alussa tapahtunut inflaation kiihtyminen, joka huipentui ensimmäiseen öljykriisiin ja tätä seuranneeseen taantummaan. Kansantaloustieteessä selän kääntämistä keynesiläisyydelle edesauttoi se, että Edmond Phelps ja Milton Friedman olivat toisistaan riippumatta esittäneet jo 1960-luvun lopulla Phillipsin käyrän kritiikin, joka perustui inflaatio-odotusten huomioon ottamiseen. Jos ei edellytetä palkansaajien toimivan rahaillusion vallassa, vaan työn tarjontapäätökset perustuvat ennakoituihin reaalipalkkoihin, Phillipsin käyrä on kilpailullisilla työmarkkinoilla pystysuora: työttömyyttä ei voida pysyvästi alentaa hyväksymällä korkeampi inflaatio. Nimellisen kokonaiskysynnän lisääntyminen alentaa kyllä tilapäisesti työttömyyden pitkän ajan tasapainotason, eli »luonnollisen työttömyysasteen», alapuolelle. Mutta tämä perustuu siihen, että palkansaajat eivät osaa ottaa huomioon inflaation kiihtymistä päättäessään työn tarjonnasta. Kun inflaatio-odotukset muuttuvat, lyhyen ajan Phillipsin käyrä siirtyy ylöspäin. Jos saavutettu alhainen työttömyysaste halutaan edelleen ylläpitää, inflaation on kiihdyttävä jatkuvasti — ja laukattava näin odotusten edellä. Mutta kiihtyvä inflaatiokin voidaan ajan mittaan ennakoida, ja järkevien taloudenpitäjien *jatkuva* yllättäminen on mahdotonta.

Tämä »odotuksin täydennetty Phillipsin käyrä» valmisti tietä monetarismien nousulle keynesiläisyyden kanssa kilpaillevana inflaation selityksenä. Se todella näytti selittävän 1960-luvun lopun ekspansiivisen »kahden sodan» (Vietnamiä ja köyhyyttä vastaan Yhdysvalloissa) talouspolitiikan inflatoriset seuraukset paremmin kuin »naiiviin» Phillipsin käyrään perustuva keynesiläinen malli. Näin näytti olevan sitä suuremmalla syyllä, kun keynesiläistä mallia ei ehditty täydentää »tarjontashokin» käsitteellä. Niin kuin näet myöhemmin 1970-luvulla todettiin, kysynnästä riippumaton kustannustason nousu olisi pystynyt hyvin selittämään in-

flaation ja työttömyyden samanaikaisen kohoamisen ja olisi lisäksi sopinut hyvin yhteen öljykriisin aikaisten tapahtumien kanssa<sup>1</sup>.

Toinen intellektuaalista vastavallankumousta pinnan alla oikeastaan jo aiemmin pohjustanut samansukuinen tekijä oli ns. *rationaalisten odotusten hypoteesi*. Sen oli alunperin esittänyt John Muth 1960-luvun alussa. Robert Lucas ja Leonard Rapping siirsivät sen 1970-luvun alussa Phillipsin käyrän kritiikin yhteyteen osoittamalla, että jos yleisö perustaa odotuksensa suhdanteisiin reagoivan rahapolitiikan inflatorisista vaikutuksista »todenmukaiseen», pystysuoran Phillipsin käyrän kanssa sopusoinnussa olevaan kvantiteettiteoreettiseen malliin, inflaation ja työttömyyden välillä ei ole edes tilapäistä riippuvuutta. Ainoastaan summittaisesti reagoivalla rahapolitiikalla voi olla reaalisia vaikutuksia, mutta tällainen systemaattisen informaation huomiotta jättävä talouspoliittinen tempoilu merkitsisi taloudellisesta tehokkuudesta tinkimistä.

Rationaalisten odotusten käsitettä käytetään useilla eri tavoilla, joista jotkin ovat harhaanjohtavia. Hyvä määritelmä sille, mitä ekonomistit tarkoittavat rationaalisilla odotuksilla, on, että *tasapainossa* taloudenpitäjien odotukset osoittautuvat *oikeiksi* ja ovat *keskenään konsistentteja* eli yhteensouvia. Tätä voi havainnollistaa seuraavasti. Taloudenpitäjien käyttäytyminen riippuu niistä odotuksista, joita heillä on talouden muuttujista (hinnoista, koroista, palkoista, ym.). Talouden muuttujien kehitys puolestaan riippuu taloudenpitäjien käyttäytymisestä. Odotusten sanotaan olevan rationaalisia, kun ne ovat sellaiset, että ne tuottavat, taloudenpitäjien optimoinnin kautta, juuri sen käyttäytymisen, joka puolestaan tuottaa juuri näitä odotuksia vastaavan taloudellisten muuttujien tason. Rationaaliset odotukset ovat siis itseään toteuttavia.

Rationaaliisiin odotuksiin perustuva keynesiläisyyden kri-

---

<sup>1</sup> Jo klassiseksi muodostunut esimerkki tällaisesta selityksestä on Michael Brunon ja Jeffrey Sachs'n teos *Economics of Worldwide Stagflation*, Harvard University Press 1985.



tiikki ulottui pian myös finanssipolitiikkaan. Siitä johdettiin väite, jonka mukaan velanotolla rahoitettu julkisen kysynnän kasvattaminen merkitsee tulevat veronkorotukset diskonttaavan yleisön kulutuksen pienenemistä vastaavalla määrällä. Keynesiläinen kerroin ei siis toimi. Tämän »toisen vaiheen monetarismiin» vastavallankumouksen täydensi Robert Lucasin kritiikki keynesiläisiä ekonometrisia kokonaistaloudellisia malleja kohtaan: kun odotukset ovat rationaalisia, näiden mallien kiinteiksi oletamat käyttäytymisrakenteet muuttuvat yleisön oppiessa harjoitettavan politiikan periaatteet. Yleisön reaktiot siis riippuvat harjoitettavasta politiikasta, mikä entisestään kaventaa talouspolitiikan mahdollisuuksia ja tekee samalla kokonaistaloudellisiin malleihin perustuvat politiikan vaikutuslaskelmat epäluotettaviksi.

Rationaalisten odotusten vastavallankumous merkitsi kansantaloustieteen rationaalisuus-postulaatin virtaviivaista tunkeutumista myös makrotaloustieteeseen. Sen johdonmukaisuus ja korkea formalismin aste vetivät puoleensa etenkin nuoria, uraansa aloittavia tutkijoita. Talouspolitiikan periaatteita koskevan teorianmuodostuksen osalta huomio kiinnittyi nyt diskreetistä, tapauskohtaisesta keynesiläisestä ohjailusta (»fine tuning») sääntöihin ja instituutioihin. Talouspolitiikkaa alettiin pitää hallituksen ja yleisön välisenä vuorovaikutussuhteena. Vanhastaan tunnettu peliteoria tarjosi puolestaan analyysimenetelmän tämän vuorovaikutussuhteen jäsentelyyn rationaalisten toimijoiden välisenä pelinä.

Paradoksaalista kyllä, peliteorian renessanssi avasi teoreettisella tasolla tien myös keynesiläisyyden vastaiskulle. Se näet kiinnitti tutkijoiden huomion siihen, että rationaaliin odotuksiin nojaava toisen vaiheen monetarismi perustuu epäuskottaviin, liian vaativiin oletuksiin taloudellisia päätöksiä tehtäessä tarjolla olevan informaation täydellisyydestä. Tähän läheisesti liittyen se sulkee silmänsä myös markkinoiden epätäydellisyydeltä. Näin puutteellinen informaatio, kilpailun epätäydellisyydet ja hintojen jäykkyys tulivat uudelleen teoreettisen analyysin piiriin. Samalla talouspolitiikan mahdollisuudet asettuivat uuteen valoon. Toisen vaiheen monetarismiin pitkälle viedyt väitteet talouspolitiik-

kan merkityksettömyydestä osoittautuivat kestäättömiin oletuksiin perustuviksi. Sen talousteoreettista perääntymistä pohjusti 1980-luvulla myös se, että sen väitteet eivät juuri saaneet empiiristä tukea.

Talousspolitiikassa muutokset tapahtuivat mutkallisemmin. Tapahtumien kulku muodostui eri maissa erilaiseksi. Talousspolitiikassa on lisäksi tarpeen erottaa toisistaan toisaalta talousspoliittinen retoriikka, toisaalta itse harjoitettu politiikka. Edellisen muutokset ovat usein, ideologisspoliittisen mutta osittain myös taloustieteellisen keskustelun muutoksia myötäillen, nopeampia kuin jälkimmäisen, johon vaikuttavat monet politiikan ja hallinnon kitkat. 1970- ja 1980-lukujen yleiskuvaksi muodostuu kuitenkin etääntyminen keynesiläisen talousspolitiikan periaatteista. Tämä alkoi vielä vitkastellen 1970-luvun loppua kohden mutta voimistui toisen öljykriisin jälkeen 1980-luvun alkupuolella. 1980-luvun myötä maakohtaiset erot alkoivat kuitenkin korostua. Integraatiopyrkimykset toivat lisäksi Euroopan osalta kuvaan erityispiirteitä.

1970-luvun alkupuolen tapahtumat varjostivat pitkään vastaisen talousspolitiikan edellytyksiä. Laajamittainen kansainvälinen nousukausi kiihdytti inflaatiota, joka huipentui ensimmäisen öljykriisin jälkimaininkeihin. Bretton Woodsin järjestelmä romuttui, ja eräiden välivaiheiden jälkeen siirryttiin hyvin pitkälle joustaviin valuuttakursseihin. Tämä lisäsi ainakin näennäisesti eri maiden talousspoliittista itsenäisyyttä mutta merkitsi samalla uutta häiriöiden lähdeä kansainvälisessä taloudessa, kun suurista valuuttakurssien muutoksista tuli huolen aihe.

Ensimmäisen öljykriisin jälkeinen laskusuhdanne oli syvä. Se jäi kuitenkin varsin lyhytaikaiseksi, kun laman tunnusmerkkeihin reagoitiin eri maissa samanaikaisesti ekspansiivisella talousspolitiikalla. Alkoi hidas elpyminen, jota kuitenkin varjostivat monissa maissa nopea inflaatio, epävakaa valuuttakurssit ja ulkoisen tasapainon ongelmat. Näitä yritettiin lieventää — tosin heikolla menestyksellä — turvautumalla tulopolitiikkaan ja talousspolitiikan kansainväliseen koordinointiin. Vuosikymmenen puolivälin jälkeen puuhat-

tiin esimerkiksi ylijäämämaita kansainvälisen elvytyksen »vetureiksi». Näillä hankkeilla olikin vaikutusta esimerkiksi Saksan liittotasavallan talouspolitiikkaan.

Mutta vuosikymmenen lopulla taloudellinen tilanne karkasi jälleen talouspolitiikan päättäjien käsistä. Laajamittainen kansainvälinen nousukausi kiihdytti inflaatiota, joka kärjistyi toiseen öljykriisiin. Teollisuusmaiden maksutase-ongelmat pahenivat jyrkästi. Julkisen sektorin alijäämät paisuivat. Öljyn hinnan raju nousu suisti kansainvälisen talouden sitten jälleen jyrkkään alamäkeen vuosikymmenen vaihteessa.

1980-luvun alkuun tultaessa talouspolitiikassa oli yleisesti kypsytty jyrkempiin muutoksiin kuin ensimmäisen öljykriisin vanavedessä. Inflaation hidastaminen asetettiin nyt aiempaa selvemmin etusijalle. Siihen kuitenkin pyrittiin eri maissa aika lailla eri keinoin. Eri maiden instituutioiden ja poliittisten asetelmien erot tulivat selvästi näkyviin.

Isossa-Britanniassa oli oikeastaan suuren osan toisen maailmansodan jälkeistä aikaa yritetty rakentaa kansallista tulopoliittista sopimusjärjestelmää inflaation hillitsemiseksi ja suhdannepolitiikan pelinvaran lisäämiseksi. Tällaisen yhteisymmärryksen rakentaminen oli työväenpuolueen keskeisiä tavoitteita mutta myös konservatiivit kallistuivat sen suuntaan hallitusvastuussa ollessaan. Niinpä koko 1970-luku käytettiin yrityksiin ammattiliittojen sitomiseksi keskitettyyn palkkahillintään. Vuosikymmenen lopulla nämä yritykset kuitenkin hajosivat väliin työväenpuolueen ja ammattiliittojen välillä. Konservatiivinen puolue voitti vaalit Margaret Thatcherin radikaalilla oikeistolaisella ohjelmalla. Uuden hallituksen keskeiseksi tavoitteeksi tuli inflaatiomielialan ja ammattiliittojen vallan tukahduttaminen rahapolitiikan rajulla kiristämällä, julkisen sektorin supistamisella ja työmarkkinalainsäädännön uudistamisella. Iso-Britannia syöksyi syvään lamaan. Työttömyys kasvoi nopeasti sodanjälkeisiin ennätyslukemiin ja jäi niihin vuosikymmenen lopulle saakka. Yhteiskunnalliset vastakohtaisuudet kärjistyivät, mutta tämä kääntyi ammattiliittojen ja vasemmiston tappioksi. Talouspolitiikan asetelmat etäännyivät keynesiläisis-

tä korostuksista.

Myös Yhdysvalloissa tapahtui ideologisella tasolla jyrkkä keynesiläisyyden vastainen käänne Ronald Reaganin tultua presidentiksi vuonna 1980. Rahapolitiikka oli vedetty kireäksi jo ennen tätä, reaktiona toisen öljykriisin kiihdyttämään inflaatioon. Koron nousu johti dollarin revalvoitumiseen, ja talous lamaantui muutamaksi vuodeksi.

Manner-Euroopassa ideologiset reaktiot eivät olleet yhtä jyrkkiä ja talouspoliittisissa pyrkimyksissä esiintyi aluksi maittaisia eroja. Mutta kohta koko alueella päädyttiin jyrkään inflaation vastaiseen linjaan, korkeisiin korkoihin ja kireään finanssipolitiikkaan. Kun reaali-palkat osoittautuivat jäykiksi ja inflaatio talttui vain hitaasti, työttömyysaste kasvoi nopeasti yli kymmenen prosentin, josta se alkoi vasta vuosikymmenen lopulla hitaasti alentua.

Saksan liittotasavallassa inflaation vastainen linja omakuttiin nopeimmin. Muut maat mukautuivat siihen pikemminkin vahvan Saksan markan ja maksutaseen aiheuttamien sopeutumispaineiden jälkeen. Keynesiläisiin tunnuksiin perustunut irrottautumispyrkimys oli aluksi vahvin Mitterrandin presidenttikauden alettua Ranskassa, mutta se johti vuoden, parin kuluessa umpikujaan, talouspoliittiseen täyskäänökseen ja ankkuroitumiseen Saksan markkaan.

Poikkeava linja oli kuitenkin selvin niissä pienissä, EY:n ulkopuolisissa Euroopan maissa, joissa ammatillinen järjestäytyminen oli korkealla tasolla, palkansaajien ja työnantajien edunvalvonta oli tehokasta ja keskitettyä ja joissa hallituksen sekä etujärjestöjen välinen neuvonpito oli tiivistä. Näitä Itävallan, Ruotsin sekä muiden pohjoismaiden kaltaisia maita on sittemmin alettu kutsua sosiaalisen korporatismin maiksi. Useimmat näistä maista olivat jo ensimmäisen öljykriisin jälkeen torjuneet työttömyyden kasvun budjettialijäämiin ja ulkoiseen velkaantumiseen perustuvalla vastakarvan politiikalla. Työmarkkinasuhteitten ja ylipäänsä taloudellisten ongelmien hoidossa korostettiin yhteistyötä ja sopimusjärjestelyjä avoimen konfliktin asemasta.

Nämä maat olivat kuitenkin varsin haavoittuvassa tilassa toisen öljykriisin laukaiseman laman alettua: valtio oli vel-

kaantunut, vaihtotase alijäämäinen ja inflaation kiihtyminen uhkasi. Silti ne onnistuivat Tanskaa lukuunottamatta pitkälti torjumaan työttömyyden kasvun 1980-luvun alkupuoliskolla. Tässä käytetyt keinot vaihtelivat kunkin maan tilanteen mukaan. Ruotsissa avoimen sektorin kasvua piristettiin vuoden 1982 devalvaatiolla, jonka nopea purkautuminen nimelispalkkojen nousuksi onnistuttiin estämään etujärjestöjen ja hallituksen yhteistyöllä. Norjassa piristysruikeena toimi oman öljyntuotannon nopea kasvu, joka löysään talouspolitiikkaan yhdistettynä johti kuitenkin pahaan ylikuumenemiseen 1980-luvun puolivälissä. Itävallassa omaksuttiin taas aluksi teollisuudelle suunnattujen subventioiden linja, jolle laajamittainen valtionomistus oli otollinen mutta joka johti muutamassa vuodessa uusiin ongelmiin.

1980-luvun loppupuolella näissä kaikissa toisistaan eroneissa talouspoliittisissa suuntauksissa tapahtui eri syistä lähentymistä. Tätä edesauttoi omalta osaltaan kansainvälisen taloudellisen ympäristön rauhoittuminen moneksi vuodeksi. Inflaatio-ongelma hellitti koko vuosikymmeneksi, ja sen loppupuolella myös työttömyys kääntyi laskuun. Kansainvälisissä taloussuhteissa ei muutenkaan tapahtunut yhtä suuria häiriöitä kuin 1970-luvulla. Pyrkimykset talouspolitiikan kansainväliseksi koordinoinniksi lisääntyivät. Selvimpiä ilmauksia tästä oli pääsy yhteisymmärrykseen valuuttakurssien vakauttamiseksi tarvittavasta koordinaatiosta, jonka tarpeen myös Yhdysvallat vuosikymmenen puolivälin jälkeen ainakin periaatteessa myönsi. Tosin dollarin ulkoisen arvon vakaus ei ole sen jälkeenkään välttämättä näytellyt maan talouspolitiikassa kovin keskeistä osaa.

Myös eri maiden sisäisissä asetelmissa tapahtui kantojen lieventymistä. Vuosikymmenen puoliväliin tultaessa raha- ja finanssipolitiikan tiukka ote Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa oli hellittänyt ja kääntynyt itse asiassa elvyttäväksi. Tämä pohjusti tyypillistä keynesiläistä nousukautta. Työttömyys aleni. Etenkin Yhdysvalloissa se saavutti pian maan omaan historialliseen taustaan nähden suhteellisen alhaisen tason.

Manner-Euroopan EY-maissa haettiin puolestaan tiivisty-



västä sisäisestä integraatiosta vastausta Yhdysvaltain ja jatkuvasti menestyvän Japanin asettamaan taloudelliseen haasteeseen. Vuosikymmenen alkupuolella luotiin Euroopan valuuttakurssijärjestelmä, EMS, joka tosiasiallisesti merkitsi järjestelmän jäsenmaiden valuutan sitomista Saksan markkaan. Tämän sidoksen edellyttämä inflaation hidastaminen kävi tosin monelle maalle kalliiksi ja lisäsi työttömyyttä. Mutta toisaalta inflaation hidastuminen, valuuttakurssien vakaus ja korkotason aleneminen olivat omiaan vakauttamaan taloudellista ympäristöä Euroopassa. Vuosikymmenen puolivälissä alkoikin monivuotiseksi osoittautunut elpyminen.

1990-luku alkoi kuitenkin monissa maissa taloudellisesti hyvin hankalissa oloissa. Vuosikymmenen jatkon näytön varaan jäikin se, kestäkö eurooppalainen talouspoliittinen yhteistyö myös taloudellisesti vaikeita aikoja ja selvästi vastakaisten etujen yhteensovittelun tarvetta. Samoin oli aiesopimusten ohi menevien, yhdentymistä koskevien konkreettisten jatkoaskelten laita.

Jos aiempi jyrkän monetaristinen linja lieveni Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa, tapahtui profiilin madaltumista toisella taholla myös uuskorporatistisissa maissa. Itävallassa ja Norjassa kasvaneisiin tasapainottomuuksiin reagoitiin vuosikymmenen puolivälin vaiheilla talouspolitiikkaa kiristämällä. Vuosikymmenen lopulla alkoi näyttää siltä, että kansainvälisen talouden nousukauden myötävaikutuksella tässä onnistuttiin ilman että työttömyys olisi kasvanut EY-maiden lukemiin. Vaikeudet näyttivät tässä vaiheessa muodostuvan suurimmiksi Ruotsissa. Vuosikymmenen lopulla tapahtunut talouden ylikuumentuminen kiihdytti inflaatiota ja kasvatti vaihtotaseen alijäämää. Näiden ongelmien ratkaisemista vaikeutti se, että aiemmin hyödylliseksi osoittautunut työmarkkinajärjestöjen sisäinen samoin kuin niiden ja hallituksen välinen yhteistoimintasuhde rakoili pahasti. Myös suhtautuminen julkisen sektorin kokoon ja hyvinvointipalvelujen laajuuteen kärjisti mielipide-eroavuuksia taloudellisen tilanteen heiketessä. Sosialidemokraatit hävisivät valtiopäivävaalit vuonna 1991 ja hallitusvastuuseen tuli



melkoisen radikaaleja taloudellisia uudistuksia vaatinut porvarillinen koalitio, jonka näytön paikka 1990-luvun alkuvuodet ovat.

## 2 | Suomen erityislaatu lientyy — vai kärjistyy?

Miten sitten Suomen malli muotoutui 1980-luvulla edellä kuvatun kaltaisessa kansainvälisessä ympäristössä? Olemme tässä kirjassa korostaneet Suomen talouspolitiikan pitkää kaarta 1930-luvulta nykypäiviin. Suomalainen talouspolitiikka säilytti omaleimaisuutensa niinä kolmena toisen maailmansodan jälkeisenä vuosikymmenenä, jotka tullevat jäämään historiaan keynesiläisyyden kulta-aikana. Kotimaisen kysynnän sijasta se korosti tarjontatekijöitä ja hintakilpailukykyä. Toisaalta se ei kuitenkaan nojannut markkinaehtoisuuteen vaan edellytti monenlaista säännöstelyä ja valtion väliintuloa. Kun Suomen kansantaloustieteessä samalla melkoisen passiivisesti omaksuttiin kansainvälisessä tiedeyhteisössä vallitseva keynesiläinen makrotaloustiede, merkitsi tämä Suomen politiikkamallin erityislaatu sitä, että talouspolitiikan ja kansantaloustieteellisen tutkimuksen välinen kommunikaatio jäi vähäiseksi. Teoriamalli ja politiikkamalli, aiempia termejämme käyttäeksemme, olivat selvästi erossa toisistaan. Pyrkimyksiä tämän teorian ja käytännön välisen kuilun rikkomiseksi tosin esiintyi jo 1950- ja 1960-luvuilla ja ainakin taloudellisen kehityksen suvantovaiheissa ne saivat huomiota osakseen jossakin määrin myös talouspolitiikan valmistelijoiden ja päättäjien keskuudessa. Mutta kun ajat vaikeutuivat ja perinteinen malli sekä keynesiläinen ajattelu päättyivät selvästi erilaisiin suosituksiin, talouspolitiikassa omaksuttiin selvästi edellisen suunta.

Niin kuin edellisessä jaksossa esitetyn katsauksen perusteella voi päätellä, kansantaloustieteen ja talouspolitiikan kansainväliset kehityssuunnat olisivat tarjonneet edellytyk-

set Suomen talouspolitiikan erityislaadun lientymiselle ja teorian ja politiikan välisen kuilun umpeutumiselle. Korostuivat Suomen politiikkamallissa perinteisesti keskeiset kustannus- ja kasvupainotukset myös kansainvälisessä makroteoreettisessa keskustelussa ja sittemmin myös useimpien läntisten teollisuusmaiden talouspolitiikassa 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa. Teorian ja politiikan välisen kuilun umpeutumista jonkinlaisen tarjonnan taloustieteen tunnusten alla ei kuitenkaan Suomessa ainakaan mitenkään yksiselitteisesti tapahtunut. Näyttää käyneen pikemminkin niin, että kun talouspolitiikassa otettiin muualla etäisyyttä keynesiläisyyteen, Suomen talous-, etenkin finanssipolitiikka alkoi vasta 1980-luvulla ottaa vakavissaan tuntumaa sen tunnuksiin ja menettelytapoihin. Suomi alkoi samaistua edellä puheena olleeseen sosiaalisen korporatismien maiden leiriin, joiden erityislaatu oli näkyvää ainakin vielä 1980-luvun alkupuolella.

Kun kansainvälisen makroteoreettisen tiedeyhteisön näkyvin kärki luki samaan aikaan keynesiläisyyden sielunmessua, merkitsi tämä Suomen talouspolitiikan tunnusten keynesiläistyminen 1980-luvun alkupuolella myös sitä, että sen tietty jälkijättöisyys suhteessa makrotalusteorian kehitysuuntiin säilyi. Mutta samalla tämä jälkijättöinen keynesiläisyyden omaksuminen edesauttoi maan sisäisten keskusteluasetelmien osalta sitä, että teorian ja politiikan välinen kuilu madaltui. Keynesiläisyys näet säilytti jalansijansa myös suomalaisessa tutkijayhteisössä. Sen tietynlainen renessanssi myös kansainvälisessä tiedeyhteisössä 1980-luvun mittaan näytti vihdoin olevan normalisoimassa myös Suomen talouspolitiikan suhteen kansainväliseen makroteoreettiseen keskusteluun.

Tämän vahvistuvan konvergenssin asettivat dramaattisella tavalla kyseenalaiseksi 1980-luvun voimakas noususuhdanne, joka johti talouden pahaan ylikuumenemiseen vuosina 1989–1990, sekä sitä seurannut, vuoden 1990 lopulla alkanut ennennäkemättömän syvä lama. Kun ensi hätäännyksestä oli selvitty, alettiin vuoden 1990 lopusta lähtien eri tahoilla vientiteollisuudesta pankkeihin, maataloustuotta-

jiin ja eräisiin ammattiliittoihin vaatia palaamista vanhoihin lääkkeisiin ja ennen kaikkea rajua devalvaatiota. Keskitettyä sopimusjärjestelmää alettiin myös aiempaa avoimemmin vaatia tilille ilmenneistä vaikeuksista. Erityisesti työnantajat vaativat syvälle meneviä muutoksia sopimusjärjestelmään ja hallitus alkoi myöhemmin esittää samoja vaatimuksia. Mutta ammattiyhdistysliikkeestä oli toisaalta tullut niin keskeinen tekijä, ettei sitä voitu sivuuttaa, vaan yritys päästä ulos talouspoliittisesta umpikujasta kiteytyi viime kädessä sen kykyyn ja haluun suostua mittaviin nimellispalkkojen alennuksiin. Sopimusjärjestelmän joustavuudelle asetettiin nyt entistä kovempia vaatimuksia, koska ainakin julkilausuttuna pyrkimyksenä oli pysyvä sopeutuminen kiinteään valuuttakurssiin ja alhaisen inflaation oloihin. Mutta ratkaisuyrityksiä varjosti koko ajan vanha perinne, epäluottamus markan kurssin pitävyyteen. Tämä ylläpiti ennätyksellisen korkeaa reaalkorkoa ja teki ratkaisuyritykset entistä tukalammiksi. Myös valtiontaloutta vaadittiin hevoskuurille.

Tilannetta mutkistivat uudet, 1980-luvun mittaan kypsyneet toimintakaaviot. Suomen markka liitettiin vuoden 1991 kesäkuussa Norjan ja Ruotsin esimerkkiä seuraten yksipuolisella päätöksellä Euroopan valuuttayksikköön ecuun markan ulkoista arvoa muuttamatta ja Suomen Pankki vakuutti tämän merkitsevän vakaan markan politiikan lopullista ankuroitumista. Valtiontalous oli toisaalta alkanut 1980-luvulla joustaa talouden vaihteluita tasoittavasti ainakin automaattisten vastavaikutusten osalta. Nopeasti syvenevän laman ohella valtiontalouden alijäämää kasvattivat 1990-luvun alussa edeltäneen nousukauden aikana päätetyt veronkevennykset. Alijäämä paisuikin parissa vuodessa hätkähdyttävän suureksi.

1990-luvun lamassa Suomen talouspolitiikan pitkä kaari ja uudet, 1980-luvun kehityspiirteet lomittuivat siten ristiriitaiseksi kokonaisuudeksi. Vaikka tätä kirjoitettaessa onkin liian aikaista sanoa, missä suhteissa uutta ja vanhaa painottaen nämä ristiriidat lopulta purkautuvat — puhumattakaan siitä, millaiseksi talouden kehitysnäkymät muodostuvat — on mielenkiintoista pohtia sitä, miten 1980-luvun muutos-

tendenssit suhteutuvat Suomen talouspolitiikan pitkään kaa-reen. Samalla ei voi myöskään välttyä houkutukselta esittää spekulatioita siitä, kuinka pysyviksi ne näyttävät muodostuvan: jatkuuko perinteinen suomalainen malli, vai onko Suomi siirtynyt sosiaalisen korporatistien maiden joukkoon kykeneväisenä yhteensovittamaan keskitetyn neuvottelujär-jestelmän puitteissa tulonjakoa, inflaatiota, työllisyyttä ja kasvua koskevat ristiriidat, vai tuhoutuuko korporatismi ko-konaan.

Ennen 1980-luvun talouspolitiikan lähempää käsittelyä on kuitenkin tarpeen luonnostella 1980-luvun taloudellisen kehityksen ja talouspolitiikan ääriviivat.

### 3 | 1980-luvun suhdanteet ja talouspolitiikan taustaedellytykset

Ensimmäistä öljykriisiä seurasi läntisissä teollisuusmaissa jyrkkä mutta suhteellisen lyhyt taantuma, josta alkoi tuotannon hidaskasvu. Toisen öljykriisin jälkeen laskukausi ehkä eteni jonkin verran hitaammin mutta osoittautui huomattavasti pitkäaikaisemmaksi. Suomessa asetelmat muodostuivat taas päinvastaisiksi. Ensimmäisen öljykriisin jälkeistä vuoden 1975 syvää vientilamaa seurasi kireän talouspolitiikan vaihe, joka jatkoi talouden seisetilaa vuoden 1977 lopulle saakka. Toisen öljykriisin kontraktiivinen vaikutus osoittautui taas suhteellisen lieväksi ja lyhytaikaiseksi. Vuosien 1978–1979 voimakkaan noususuhdanteen heijastumana kokonaistuotannon kasvu ylitti viisi prosenttia vielä vuonna 1980. Siitä se heikkeni seuraavana vuonna runsaaseen prosenttiin. Mutta vuonna 1982 alkoi sekä omaan aiempaan historiaamme että samanaikaiseen kansainväliseen ympäristöön nähden ainutlaatuisen tasainen, kolmen prosentin molemmin puolin liikkunut kokonaistuotannon vuotuinen kasvutahti, joka jatkui oikeastaan vain vuoden 1986 »minitaantumana» katkaisemana vuosikymmenen lopun ylikuumenemisen vuosiin saakka. Vuosina 1987–1989 keskimääräinen kokonaistuotannon määrän vuosikasvu lähenteli sitten jo viittä prosenttia.

Keskimääräinen työttömyysaste laski Suomessa vuonna 1980 viiden prosentin alle. Sen jälkeinen kokonaistuotannon kasvu piti työttömyysasteen jotakuinkin ennallaan (kun ottaa huomioon työttömyyseläkeläisten työttömyyden tilastointiin aiheuttamat muutokset). Vuosikymmenen parina ensimmäisenä vuonna työttömyys kasvoi lievästi, mutta sen



jälkeen se aleni hitaasti vuotta 1986 lukuunottamatta. Vasta vuosien 1988–1989 nousukautena työttömyysaste laski selvästi nopeammin ja alitti neljä prosenttia.

Toisen öljykriisin jälkimainingeissa inflaatio kiihtyi vuosikymmenen alussa kuluttajahintojen kasvuvauhdilla mitattuna selvästi yli kymmenen prosentin. Mutta tämän jälkeen alkoi inflaation hidastuminen, joka niinkään jatkui vuosiin 1986–1987 saakka ja ehti alle neljän prosentin. Tämän jälkeen inflaatio kiihtyi ja ylitti kuusi prosenttia vuonna 1989. Hintojen ja kustannusten kohoaminen oli kuitenkin Suomessa yleisesti ottaen nopeampaa kuin läntisissä teollisuusmaissa keskimäärin. Mutta tämän vaikutuksia hintakilpailukyvyyn ja avoimen sektorin yritysten kannattavuuden kannalta kompensoi se, että työn tuottavuuden kasvu Suomen teollisuudessa kuului koko vuosikymmenen OECD-maiden nopeimpiin ja ulkomaankaupan vaihtosuhte, eli vienti- ja tuontihintojen suhde, parani vuosikymmenen mittaan parikymmentä prosenttia. Yksikkötyökustannukset suhteessa kilpailijamaihin alkoivat kohota selvästi vuosikymmenen lopulla. Mutta tuolloinkin pääoman bruttotuottoaste oli teollisuudessa vielä kohoamassa, niin kuin se oli tehnyt hyvien vientihintojen, nopean tuottavuuden kasvun ja korkean kapasiteetin käyttöasteen ansiosta keskimäärin ottaen koko vuosikymmenen. Kilpailukyvyyn ja kannattavuuden voimakas heikkeneminen tapahtui vasta nousukauden taitteessa vuoden 1990 lopulla.

Kansainvälisesti ottaen nopea tuotannon ja työn tuottavuuden kasvu sekä ulkomaankaupan vaihtosuhteen paraneminen loivat tilaa kotitalouksien reaalityövoimien ja kotimaisen kysynnän kasvulle. Näin kotimainen kysyntä kasvoi vientiä nopeammin. Osittain epäedullisen maa- ja hyödykerakenteensa takia Suomen vienti kasvoi 1980-luvulla itse asiassa hitaammin kuin yleensä OECD-maissa. Kotimaisen kysynnän voimakas kasvu näkyi myös nopeana tuonnin kasvuna. Kauppatase oli siten alijäämäinen vuosikymmenen alussa sekä sen lopulla ja näiden välisinä vuosinakin sen ylijäämä jäi pieneksi. Vaihtotaseessa oli alijäämää käytännössä jatkuvasti ja alijäämän osuus bruttokansantuotteesta kohosi vuo-

sikymmenen lopulla jo yli neljän prosentin. Kansantalouden ulkomainen nettovelka suhteessa bruttokansantuotteeseen alkoi lähestyä 1970-luvun puolivälin lukemia.

Kaiken kaikkiaan 1980-luku oli Suomessa taloudellisesti hyvää aikaa. Maassa, joka aiemmin oli kuulunut läntisten teollisuusmaiden epävakaimpiin, talous näytti vakiintuvan. Kokonaistuotannon kasvu oli lähes poikkeuksetta nopeampaa kuin läntisissä teollisuusmaissa keskimäärin. Myös teollisuustuotannon määrä kasvoi nopeammin kuin yleensä OECD-alueella. Niinpä kokonaistuotannon määrä henkeä kohden kohosi Suomessa vuosikymmenen lopulle tultaessa lähelle maailman huippua. Korkea suhteellinen hintatasomme ja suhteellisen korkea investointiaste merkitsivät kyllä sitä, että yksityisen kulutuksen määrä henkeä kohden jäi huomattavasti jälkeen OECD:n huippumaista. Korkean investointiasteen heijastumana myös vaihtotaseen suhteellinen alijäämä kohosi vuosikymmenen mittaan OECD-maiden suurimpien joukkoon. Mutta huoli ulkomaisesta velkaantumisesta ei muuta myönteistä kokonaiskuvaa. Näin voi sanoa sitä suuremmalla syyllä kun viime kädessä merkityksellisemmät »trade-offit» toisaalta ulkoisen velkaantumisen ja OECD-maiden tilanteeseen verratun työttömyyden, toisaalta työttömyyden ja inflaation välillä paranivat 1980-luvulla edelliseen vuosikymmeneen verrattuna<sup>1</sup>.

Mutta mikä sitten oli talouspolitiikan osuus tässä suhteellisten tulosten paranemisessa? Johtiko Suomen malli vihdoinkin päämääräänsä — kasvun kautta positiivisiin tuloksiin? Vai muuttuiko Suomen malli ja myötävaikuttiko tämä positiivisella tavalla tuloksiin?

On ensinnäkin mahdollista osoittaa enemmän tai vähemmän sattumanvaraisia ulkoisia tekijöitä, joiden vaikutuksesta Suomen kansantalouden tila vakaantui 1980-luvun ajaksi. Vuosikymmenen alussa tällainen »onnenkantamoinen» oli vienti Neuvostoliittoon. Kun Suomen tuonti Neuvostoliitosta koostuu suurimmaksi osaksi öljystä ja muusta energiasta, öljyn hinnan raju kohoaminen toisen öljykriisin yhteydessä

---

<sup>1</sup> Ks. Jukka Pekkarinen, 1990b.

johti aluksi suureen alijäämään kaupassamme Neuvostoliiton kanssa. Bilateraalikaupan puitteissa tämä lisäsi paineita lisätä vientiä juuri kriittisinä vuosina 1980–1981, jolloin länsimarkkinat olivat lamassa. Neuvostoliitto lisäsi ostojaan niin nopeasti, että jo vuonna 1981 Neuvostoliiton kanssa käytyyn kauppaan syntyi ylijäämä joka vuoden 1983 alkuun mennessä oli ehtynyt kertyä jo neljän miljardin markan suuruiseksi. Tämä yhdessä öljyn hinnan halpenemisen kanssa lisäsi paineita itäviennin supistamiseen entisestään. Mutta tässä vaiheessa vienti länteen oli jo elpynyt, joten itävienti ja länsivienti tasasivat edelleen toistensa vaihteluita.

Osaksi sattumanvaraisena on pidettävä myös ulkomaankaupan vaihtosuhteen paranemista. Tämä tosin on pitempiaikainen ilmiö — itse asiassa se on jatkunut ainakin pääsääntöisesti vuosisadan lopulta lähtien — ja sen takana voi olla joitakin systemaattisempia, Suomen kansantalouden kasvuun ja rakennemuutokseen liittyviä tekijöitä.

Luonteeltaan rakenteellinen, mutta samalla suuressa määrin talous-, ainakin suhdannepolitiikasta riippumaton tekijä oli se »catching up» — eli kiinnikuromisprosessin jälkivaihe, jonka Suomen kansantalous näytti saavuttaneen 1980-luvulle tultaessa. Tuottavuus kasvoi Suomessa huomattavasti nopeammin kuin maissa, joissa tulotaso oli korkeampi. Ainakin toisen maailmansodan jälkeisellä kaudella tuottavuuden kasvu Suomessa vertautuu poikkeuksellisen hyvin läntisiin teollisuusmaihin juuri 1970-luvun loppuvuosilta 1980-luvun lopulle ulottuneella kaudella (Englander — Mittelstädt, 1988). Kun OECD-maissa yleensä tuottavuuden kasvu hidastui ja siitä tuli keskeinen talouspolitiikan huolenaihe, jonka hoitamisesta vallitsi suuri epätietoisuus, tuottavuuden kasvu Suomessa oli pikemminkin nopeutumaan päin 1960- ja 1970-lukuihin verrattuna.

Tähän catching up -prosessiin on liittynyt tuotantorakenteen monipuolistuminen. Etenkin avoimen sektorin ja viennin monipuolistuminen on ollut talouspolitiikan ehtojen kannalta tärkeä. Perinteiselle Suomen talouspolitiikan mallillehan olivat ominaisia jyrkät reaktiot ulkoisen tasapainon heilahteluihin. Olemme käsitelleet monta esimerkkiä siitä,

miten Suomessa talouspolitiikkaa on kiristetty juuri laskukauden alkuvaiheissa, jolloin viennin heikkeneminen on lisännyt vaihtotaseen alijäämää. Aiemmin, jolloin Suomen vienti oli valtaosaksi suhdanneherkän metsäteollisuuden varassa, viennin arvon heilahtelut olivat puolestaan suuria. Kun tuonnin tuloalttius on meillä lisäksi suhteellisen korkea, kauppataseen suhdanteittaiset vaihtelut muodostuivat helposti suuriksi. Mutta sitä mukaa kuin muun teollisuuden, lähinnä metalliteollisuuden, osuus viennistä kasvoi, koko tavaraviennin suhdanteittaiset vaihtelut tasaantuivat. Suhdannevaihtelut näet välittyvät metalliteollisuuteen yleensä metsäteollisuutta hitaammin. Tämä oli 1980-luvulla omiaan loiventamaan koko viennin suhdannereaktioita.

Edellä käsiteltyjen rakenteellisten ja tilapäisluonteisten tekijöiden vaikutus 1980-luvun menestykseen on kiistaton. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että myös talouspolitiikalla on ollut oma vaikutuksensa. Millainen sen vaikutus on sitten ollut? Tarjolla on kaksi vastausta:

1. 1970-luvun lopun jälkeinen aika muodostaa loppujen lopuksi vain yhden, toisen maailmansodan jälkeisellä kaudella tutuksi käyneen suomalaisen devalvaatioisyklin. Vuosien 1977–1978 devalvaatioilla, joita pohjustettiin kireällä talouspolitiikalla, luotiin kasvutilaa, jota vuoden 1982 devalvaatio vielä lisäsi. Edellä käsitellyt rakenteelliset ja satunnaiset tekijät ovat tämän selityksen mukaan merkinneet puolestaan sitä, että devalvaatioisyklin sisällä kehitys oli aiempaa vakaampaa. Samoista syistä syklin pituus näyttäisi tällä kertaa muodostuvan tavanomaista pitemmäksi. Mutta 1990-luvun alettua tapahtumien kulku alkoi muistuttaa kovasti aiempien devalvaatioisykliin loppuvaiheita, ja syklin mukainen devalvaatio toteutuikin marraskuussa 1991. Tämän tulkinnan mukaan tulonjaon ja kasvun syklinen kierto siis jatkuisi jotta-kuinkin entisellään.

2. Toisen, vaihtoehtoisen tulkinnan mukaan myös talouspolitiikan ehdoissa ja itse toteutetussa talouspolitiikassa on tapahtunut pysyväisluonteisia muutoksia. Näiden ansiosta ta-

louspolitiikan, tulonjaon ja kasvun väliset yhteydet ovat muuttuneet. Muutosten taustalla on osaltaan rahoitusmarkkinoiden kansainvälistyminen, joka on muuttanut ratkaisevalla tavalla rahapolitiikan edellytyksiä. Toisaalta taloudellisen vakauden sisäiset edellytykset ovat tulopolitiikan institutionalisoitumisen myötä vahvistuneet ja stabilisaationäkökohdille on annettu etenkin finanssipolitiikassa aiempaa suurempi paino.

Näitä talouspolitiikan tavoitteenasettelun ja ehtojen muutoksia voi käsitellä kolmesta keskenään kytköksessä olevasta näkökulmasta:

1. Rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnin vaikutus rahapolitiikan edellytyksiin;
2. Finanssipolitiikan korostuminen;
3. Tulopolitiikka: korporatismin saavutukset ja uhkakuvat.

## 4 | Rahapolitiikan ehtojen muutos

1980-luku merkitsi niin meillä kuin muuallakin rahoitusmarkkinoiden säännöstelyjärjestelmän purkautumista. Lumiaurana toimi rahoitusmarkkinoiden kansainvälinen yhdentyminen. 1970-luvun alkupuolella eri maiden rahapolitiisessa päätöksenteossa pyrittiin vielä patoamaan tästä aiheutuneita paineita. Rahoitusmarkkinoitten säätelyä itse asiassa tiukennettiin monissa maissa, kun rahapolitiikkaa pyrittiin kiristämään inflaation hillitsemiseksi ja vaihtotaseen alijäämien supistamiseksi. Mutta tämän jälkeen pääomanliikkeitten säätelyjärjestelmää alettiin purkaa kansainvälisen rahoitusjärjestelmän toiminnan kannalta keskeisissä maissa. Tämä vuorostaan lisäsi hankaluuksia niissä maissa, joissa pääomanliikkeiden säännöstelyä pyrittiin vielä ylläpitämään.

1970-luvulla rahapolitiikan autonomiaa yritettiin ylläpitää valuuttakurssien aiempaa suuremman joustavuuden avulla. Vapaiden kansainvälisten pääomanliikkeiden oloissa valuuttakurssien muutoksilla oli kuitenkin taipumus ampua yli. Nimellisten valuuttakurssien muutoksista tuli inflaatioerot huomioon ottavia reaalisten valuuttakurssien vaihtelujen keskeinen lähde. Yleisesti arvioitiin, että joustavat valuuttakurssit lisäävät taloudellista epävakautta. Niinpä 1980-luvulla onkin pyritty valuuttakurssien vaihtelujen vakauttamiseen. Selvin ilmaus tästä on ollut EY-maiden sitoutuminen Euroopan valuuttakurssijärjestelmään EMS:iin ja tätä tietä asiallisesti Saksan markkaan. Mutta suurten läntisten teollisuusmaiden välisissä neuvotteluissa sovittiin 1980-luvun puolivälissä periaatteessa myös koordinoinnin tarpeesta dol-



larin vaihtelujen rajoittamiseksi.

Vapaiden kansainvälisten pääomanliikkeiden oloissa sitoutuminen kiinteisiin kursseihin on merkinnyt itsenäisen rahapolitiikan mahdollisuuksien olennaista kaventumista. EMS-järjestelmä, jossa inflaatiovauhdiltaan korkeammat maat sitoutuivat Saksan markkaan, oli osaltaan johtamassa myös finanssipolitiikan voimakkaaseen kiristämiseen 1980-luvun alkupuoliskolla. Tämä myötävaikutti työttömyyden suureen kasvuun Euroopassa. 1980-luvun puolivälissä asetelma alkoi kuitenkin helpottaa, kun inflaatio hidastui ja voimakas kansainvälinen nousukausi käänsi vuosikymmenen lopulla vihdoin myös työttömyyden laskuun. Vuosikymmenen loppu muodostui kaiken kaikkiaan vakaammaksi kuin 1980-luvun alku ja 1970-luku. Tämä piti pinnan alla nykyisen eurooppalaisen rahajärjestelmän mahdolliset ristiriidat ja lisäsi kiinnostusta EMS:n kehittämiseksi yhteisen eurooppalaisen rahan ja keskuspankin suuntaan. 1990-luvun alussa Saksan yhdistymiseen liittynyt ylikuumeneminen, kiihtynyt inflaatio ja reaalikoron nousu alkoivat sitten aiheuttaa EMS-järjestelmässä uusia jännitteitä.

Kansainvälisen rahataloudellisen ympäristön muutos on tuntunut voimakkaana myös Suomessa — ehkä vielä voimakkaammin kuin sellaisissa maissa, joissa keskuspankin itsenäisyys ja rahapolitiikan rooli olivat alkujaan vähäisempiä kuin meillä. Pekkarinen ja Vartiainen (1990) ovat analysoineet rahoitusmarkkinoiden muunnosvaihetta. Perinteinen rahoitusmarkkinoiden säännöstelyjärjestelmä kesti melkoisen muuttumattomana 1970-luvun loppupuolelle saakka. Niinpä luotonsäännöstelyn raju kiristäminen vaikutti osaltaan kokonaistuotannon kasvun ja sitä tietä myös ulkomaisen velkaantumisen pysähtymiseen 1970-luvun puolivälin jälkeen.

Valuuttakurssiriskeiltä suojautumisen tarve kasvoi ulkomaankauppaa käyvissä yrityksissä 1970-luvulla, kun valuuttakurssien muutoksista aiheutuva riski kasvoi. Tämän seurauksena vilkastuivat valuutan termiinimarkkinat, joilla valuuttakurssiriskiltä voidaan suojautua sopimalla valuutan ostosta tai myynnistä etukäteen. Suojautuakseen omasta

puolestaan valuuttakurssin muutoksen riskiltä joutuu esimerkiksi tuontiyritykselle valuuttaa termiinikauppana myyvä pankki puolestaan tekemään termiinikauppana erääntymispäivään ulottuvan sijoituksen samassa valuutassa. Näin termiinikaupat ja lyhytaikaiset ulkomaiset pääomanliikkeet lomittuvat kiinteästi yhteen. Kun termiinimarkkinat voivat tarvittaessa korvata kotimaiset rahamarkkinat lyhytaikaisen luoton tai sijoituksen lähteenä, korkoero kotimaisilla ja ulkomaisilla rahamarkkinoilla vaikuttaa valuuttakurssien muutoksia koskevien odotusten ohella termiinivaluutan kysyntään ja tarjontaan.

Suomen Pankki osallistui aluksi itse termiinimarkkinoille ja kattoi näin kurssiriskejä. Vuonna 1980 se kuitenkin lopetti tämän ja jätti kurssiriskeiden kantamisen pankkien huoleksi. Sen jälkeenkin se on kuitenkin voinut säädellä rahamarkkinoiden tilaa ostamalla tai myymällä itse termiinivaluuttaa. Pankkien tekemien termiinikauppojen kattamiseen liittyvät lyhytaikaiset ulkomaiset pääomanliikkeet vapautettiin näiden uudistusten yhteydessä. Tämän seurauksena kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden vaikutus kotimaisiin rahamarkkinoihin tiivistyi. Lyhytaikainen ulkomainen lainanotto muodosti pankeille keskuspankin tarjoaman päiväluoton vaihtoehdon. Tätä kautta osa rahapolitiikan vaikutuksista saattoi »vuotaa» ulkomaille.

Pankkien termiinikaupoista käymä kilpailu kiinteytti entisestään kotimaisen korkosäännöstelyn ulkopuolelle jäävän lyhytaikaisen markkinarahan koronmuodostusta. Kehitys tällaisen markkinakorona suuntaan oli alkanut yritysten välisinä »harmaan rahan» markkinoina 1970-luvulla. Pian pankit tulivat niihin mukaan omien rahoitusyhtiöidensä välityksellä. Markkinaehtoisen varainhankinnan ja lainanannon merkitys pankkien kannalta kasvoi 1980-luvun alussa entisestään, paitsi termiinikaupoista käydyn kilpailun, myös sen myötä, että omaisuustulovähennyksen käyttöön otto verotuksessa lisäsi yleisön mielenkiintoa korkosäännöstelyn ulkopuolelle jääviin verollisiin joukkovelkakirjalainoihin. Nopeasti kasvaneen idänkaupan ennakot kasasivat lisäksi yrityksiin lyhytaikaisia saatavia, joista pankit kilpailivat.

1980-luvun alussa oli siten osittain omalla painollaan, osittain viranomaisten myötävaikutuksella syntynyt kahden koron, säännöstelyn ja markkinakoron, järjestelmä. Pankkien antolainauksen keskikorkosäätely ja talletusten verovapauden edellyttämä korkokartelli ottolainauksessa sitoivat edellisen koron Suomen Pankin peruskorkoon. Markkinakorko määräytyi kysynnän ja tarjonnan perusteella. Suomen Pankki saattoi kyllä säädellä sitä omilla operaatioillaan, mutta ongelmaksi koettiin se, että markkinarahan osuus rahoituksen välityksestä kasvoi jatkuvasti. Kahden koron järjestelmä mahdollisti sitä paitsi helpon keinottelun, kun alhaiseen säännösteltyyn korkoon saadun lainan, josta maksettu korko vielä oli vähennyskelpoinen verotuksessa, saattoi sijoittaa korkeampikorkoiseen markkinarahavelkakirjaan.

Markkinaehtoisen rahoitussektorin kasvun takia Suomen Pankki joutui asteittain muuttamaan myös rahapolitiikkansa välineitä. 1980-luvun puolivälin jälkeen se alkoi käyttää pankkien välisiä lyhyen rahan markkinoita («interbankmarkkinoita») pankkien rahoitusaseman kireyden säätelyssä ja ryhtyi kohta myymään pankeille myös omia sijoitustodistuksiaan. Tämä vuorostaan antoi sysäyksen lyhytaikaisten rahamarkkinoiden kehittymiselle. Syntyi lyhytaikainen viitekorko ja lähinnä pankkien lyhytaikaisilla sijoitustodistuksilla tehtävistä »avomarkkinaoperaatioista» tuli keskeinen rahapolitiikan väline.

Jäljellä olevia ulkomaisten pääomanliikkeitten rajoituksia ja kotimaista korkosäännöstelyä alettiin purkaa ripeään tahtiin 1980-luvun loppupuolella. Lyhytaikaisten pääomanliikkeiden takia jo aiemmin tehoaan menettäneen valuutansäännöstelyn muodollinen lieventäminen aloitettiin vuonna 1985. 1990-luvun alkuun tultaessa jäljellä oli kotitalouksien ulkomaisen lainanoton kiellon lisäksi vain vähäisiä ulkomaisiin pääomanliikkeisiin kohdistuvia rajoituksia, jotka nekin kohta pääosin purettiin.

Kotimaisen korkosäännöstelyn asteittainen purkaminen puolestaan alkoi 1980-luvun alkupuolella markkinaehtoisen rahoituksen osuuden kasvun luomassa paineessa. Pankeille annettiin vuonna 1983 lupaa siirtää osa markkinakorkoisen ot-

tolainauksen kustannuksista antolainauskorkoihin. Tätä mahdollisuutta lisättiin vuodesta toiseen, kunnes vuoden 1986 alusta poistettiin pankkien antolainauskoron yläraja ja saman vuoden elokuussa lopetettiin kokonaan myös antolainauksen keskikoron säätely. Esimerkiksi kotitalouksien asuntolainojen koron muutokset edellytettiin kuitenkin sidottavan peruskoron muutoksiin vuoden 1988 alkuun saakka, mutta vuoden 1990 alusta lähtien pankeille annettiin lupa käyttää omaa viitekorkoaan kaikessa anto- ja ottolainauksessaan. Peruskorkoon sidotun antolainauksen osuus pankkien luotonannosta säilyi kuitenkin liki 70 prosentissa vuoden 1990 loppupuolelle saakka, ja uusistakin lainoista noin neljännes oli peruskorkoon sidottua vielä loppukesästä 1990.

Mutta vaikka antolainauskorko näin vapautettiin, talletusten verovapaus ylläpiti ottolainauksen osalta tosiasiallista korkosäännöstelyä vuoden 1991 alkuun saakka. Talletusten verohuojennuslakia näet jatkettiin vuosiksi 1986–1988. Se edellytti verovapaiden talletusten osalta korkokartellia vaatimalla vähintään kahden pankkiryhmän soveltavan niiden osalta samoja korkoja. Vuosiksi 1989–1991 säädettiin puolestaan laki, joka sitoi verovapaiden määräaikaistalletusten koron suoraan Suomen Pankin peruskorkoon. Vasta vuoden 1991 alusta käyttöön otettu korkotulojen lähdevero irrotti määräaikaistalletukset peruskorosta ja yhdenmukaisti niiden verokohtelun. Mutta samalla aiempia verovapauksia jatkettiin kahdella vuodella. Lisäksi lähdeveroprosentti määrättiin niin alhaiseksi (10 prosenttia, vuoden 1992 alusta lukien 15 prosenttia), että korkotulojen verotus muodostui selvästi kevyemmäksi kuin esimerkiksi henkilökohtaiseen tuloverotukseen ns. yhtiöveron hyvitysjärjestelmän puitteissa integroitu osinkotulon verotus.

## **1980-luvun rahapolitiikka**

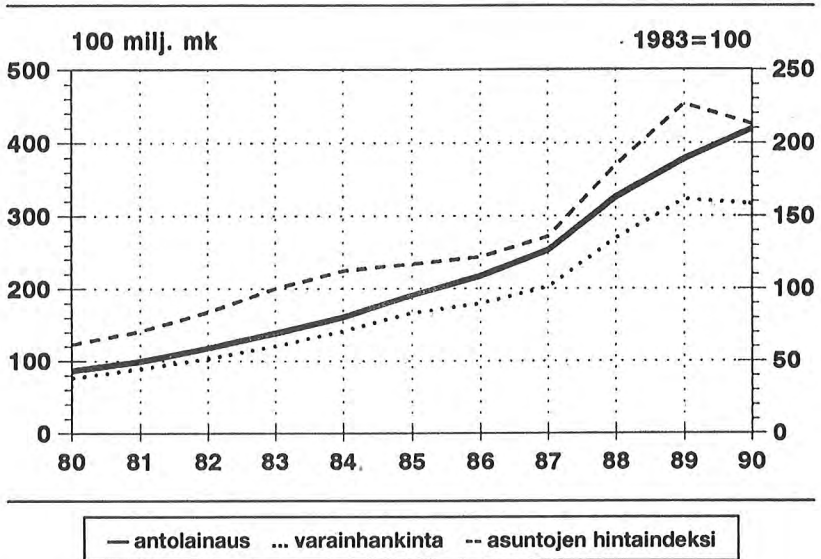
Vuosina 1979–1980 Suomen Pankki oli pyrkinyt kiristämään pankkien likviditeettiä. Markka revalvoitiin lievästi. Tästä

huolimatta luotonannon kasvu nopeutui ja lähenteli vuonna 1980 jo 20 prosenttia. Vuosina 1981–1982 rahapolitiikkaa kevennettiin ja pankkien likviditeetti parani syksyn 1982 devalvaatiospekulaatioihin saakka. Luotonanto kasvoi nopeasti ja kun nousukausi voimistui, rahapolitiikkaa pyrittiin kiristämään alkuvuodesta 1983 lähtien. Päiväluottokorko kohosi vuoden loppua kohden. Se määräsi myös markkinarahakorona. Näiden korkojen nousua kiihdytti markkaan kohdistunut devalvaatiospekulaatio. Tämän hälvennyttyä suuri ero kotimaisen ja ulkomaisen koron välillä lisäsi pääoman tuontia. Suomen Pankki pyrki estämään tästä aiheutuneen paineen rahamarkkinoiden keventymiseen muun muassa interventioimalla valuutan termiinimarkkinoille.

Vuoden 1984 lopulta lähtien päiväkorko oli kuitenkin laskussa, itse asiassa kevääseen 1986 saakka. Luotonannon kasvu oli nopeaa. Näin rahapolitiikka myötäili korkeasuhdannetta. Suhdannenäkymien alettua heiketä valuuttaspekulaatiot nousivat kuitenkin taas esiin kesän 1986 alla, jolloin markka myös devalvoitiin 2 prosentilla. Loppukesästä pääoman pako kiihtyi uudelleen ja päiväluottokorko kohosi hetkellisesti jopa 40 prosenttiin. Tilanteen rauhoituttua valuuttatavaranto kasvoi samalla kuin ero kotimaisten ja ulkomaisten markkinakorkojen välillä alkoi supistua ja aleni vuosiksi 1987–1988 kahden prosentin vaiheille.

Luotonsäännöstelyn purkautuminen ja pääoman maahan tuonti ruokkivat pankkien luotonantoa. Se lähti 1987 nopeaan kasvuun ja ylitti seuraavan vuoden lopulla jopa 30 prosentin vuosivauhdin. Samalla noususuhdanne paisui yli äyräidensä. 1988–1989 kokonaistuotannon määrän vuotuinen kasvu ylitti viisi prosenttia. Erityisen nopeasti kasvoi kotimainen kysyntä. Luotonannon paisumisella oli tähän keskeinen osuus. Tätä osoittaa se, että vanhojen asuntojen hinnat kohosivat ensiksi nopeasti ja kohta tämän jälkeen myös rakennustuotanto lähti nopeaan kasvuun vuonna 1988. Samalla kotitalouksien säästämisaste aleni voimakkaasti ja muodostui 1988 jopa negatiiviseksi kansantalouden tilinpidon lukujen perusteella arvioituna. Kuvio VI.1 osoittaa luotonannon kasvun ja asuntojen hintojen nousun räjähdysmäisyyden.

KUVIO VI.1. Pankkien antolainaus yleisölle ilman yritysten pääomantuontia ja varainhankinta yleisöltä (vasen asteikko) sekä kerrosaloasuntojen hintaindeksi (oikea asteikko) 1980-luvulla



Lähde: Suomen Pankki ja Tilastokeskus

Rahoitusmarkkinoiden liberalisointiin liittyi 1980-luvulla muissakin maissa kotitalouksien säästämisasteen aleneminen, asuntojen hintojen kohoaminen ja suhdanteiden ylikuumeneminen, kun säännöstelyn patoama luottojen liikakysyntä alkoi nopeasti purkautua. Suomessa nämä häiriöt muodostuivat kuitenkin 1980-luvun loppupuolella poikkeuksellisen pahoiksi. Mikä vaikutus tähän oli rahapolitiikassa ja erityisesti rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnissa tehdyillä virhearvioinneilla? Tällainen kysymys on perusteltu ilman, että tarvitsisi ottaa kantaa itse liberalisoinnin tarkoituksenmukaisuuteen pitkän ajan rakenteellisesta näkökulmasta.

1. Varsinaisten päätösperäisten liberalisointitoimien ratkaiseva vaihe, antolainauksen korkosäännöstelyn purkaminen, ajoitettiin vuoteen 1986, suhdanteiden kannalta väärin, seu-



raavana vuonna alkaneen noususuhdanteen alle. Näin patoutuneen luottojen liikakysynnän purkautuminen kiihdytti suhdannenousua. Tämän kritiikin painoa vähentää kuitenkin se, että taloudellinen tilanne heikkeni nopeasti vuonna 1986 ja laskukauden ennustettiin yleisesti syvenevän seuraavana vuonna. Päätösajankohtana käytettävissä olevan tiedon perusteella luotontarjonnan vapauttamisen suhdannepoliittista ajoitusta ei siten voi kovin voimakkaasti arvostella.

2. Ulkomaiset pääomanliikkeet vapautettiin liian nopeasti suhteessa kotimaisten rahoitusmarkkinoitten tilaan (vrt. Korkman — Pekkarinen, 1984). Vapautuva pääoman maahantuonti kiihdytti luotonannon kasvua kotimaassa. Tämä vaikutus välittyi harmaan rahan markkinoiden kautta, kun perinteisessä kotimaisessa rahoitusjärjestelmässä vallitsi edelleen korkosäännöstely. Näin syntyivät rinnakkaiset rahoitusmarkkinat ja kotimainen säännöstelyjärjestelmä alkoi menettää tehoaan hallitsemattomalla tavalla.

3. Pankkien antolainauskorko vapautettiin elokuussa 1986 ennen ottolainauskorkoja. Verovapauteen sidottu talletusten korkosäännöstely jatkui vuoden 1990 loppuun saakka. Tällainen epäsuhta ylläpiti pankkien oligopolistista kilpailutilannetta, kiihdytti niiden markkinaosuuskilpailua ja johti siten nopeaan luotonannon kasvuun. Tätä olivat vielä omiaan lisäämään laajat korkomenojen vähennysoikeudet kotitalouksien verotuksessa. Näitä alettiin supistaa merkittävämmässä määrin vasta vuosikymmenen vaihteessa, jolloin luoton kysyntä oli jo purkautunut kotitalouksien kasvaneeksi velkaantuneisuudeksi.

4. Antolainauksen keskikoron vapauttamisen jälkeen Suomen Pankki edellytti vuoteen 1988 saakka pankkien sitovan antamansa pitkäaikaiset lainat Suomen Pankin peruskorkoon. Uusien peruskorkoon sidottujen lainojen korko muodostui kuitenkin huomattavasti korkeammaksi kuin vanhojen. Näin eri aikana peruskorkoista lainaa ottaneet asiakkaat joutuivat hyvin erilaiseen asemaan. Tämä jäykisti peruskor-

koa, jota ei muutenkaan poliittisista syistä oltu halukkaita korottamaan markkinakoron tahtiin 1980-luvun lopulla.

Luotonsäännöstelyn jokseenkin hallitsematon ja epätahtinen purkautuminen johti suhdannetilanteen kanssa huonosti yhteen sopivaan luotonannon paisumiseen. Tämä kiihdytti noususuhdannetta ja kohotti voimakkaasti kiinteistöjen, asuntojen ja pörssiosakkeiden hintoja. Oma osuutensa ylikuumenemiseen oli myös sillä, että pankit kilpailivat kiihkaasti markkinaosuuksista piittaamatta paljonkaan luotonannon paisuttamiseen sisältyneistä riskeistä. Julkisen vallan ylläpitämä pankkitarkastus ei liioin pystynyt estämään pankkien liiallista riskinottoa. Pankkikonsernit sijoittivat suuria summia myös osakkeisiin. Kun näiden hinnat alkoivat sitten vuoden 1989 kuluessa laskea, niiden rahoitusasema alkoi jyrkästi kiristyä. Laskukauden alettua pankkien luotonannon riskit alkoivat toteutua ja niiden luottotappiot alkoivat kasvaa rajusti. Tapahtumien kulku on oiva esimerkki kansantaloustieteilijöiden hyvin tuntemasta »second best»- eli toiseksi parhaan vaihtoehdon ongelmasta: kun markkinoilla on epätäydellisyyksiä — säännöstelyä, vääristäviä verosäädöksiä jne. — ei yksien markkinoiden (rahoitusmarkkinoiden) vapauttaminen oikopäätä ole välttämättä paras ratkaisu, koska se voi lisätä ongelmia muilla epätäydellisillä markkinoilla (vaikkapa säästämisen kautta).

Rahoitusmarkkinoiden vapauttamisesta ei käyty Suomessa kovinkaan paljoa ainakaan analyttisen tason julkista keskustelua. Toimenpiteiden ajoitusta ja järjestystä ei yleensä asetettu kyseenalaiseksi. Näitä kysymyksiä varmasti pohdittiin paljonkin Suomen Pankin piirissä, mutta poliittisen päätöksenteon tasolle suunnatussa julkisessa informaatiossa, kuten Suomen Pankin vuosikirjoissa ja eduskunnalle jätetyissä kertomuksissa Suomen Pankin toiminnasta, päätöksen perustelut jäivät varsin ylimalkaisiksi<sup>1</sup>.

Liberalisointiin liittynyt tapahtumaketju on siten valaiseva esimerkki myös poliittisen valtiovallan, hallituksen ja

---

1 Ks. esimerkiksi Pekkarinen — Vartiainen 1990, s. 7–8.

eduskunnan, sekä siihen nähden itsenäisen keskuspankin välisen suhteen ongelmasta. Suomen Pankki toteutti mittavan rahoitusmarkkinoiden ja talouspolitiikan instituutioiden uudistuksen paljolti omin päin. Toimenpiteiden vaikutus kansantalouteen samoin kuin talouspolitiikan vastaisiin edellytyksiin oli kuitenkin ennakoitavissa niin mittavaksi, että ne olisivat edellyttäneet avointa poliittista keskustelua. Siinä keskuspankki olisi voinut esittää eduskunnalle ja hallitukselle tarjolla olevat vaihtoehdot ja niiden edellyttämät verotukselliset toimenpiteet. Sen sijaan se tyytyi lähinnä kuvaamaan kunkin yksittäisen toimenpiteen luonnollisena ja merkitykseltään pienenä edistysaskeleena viittamatta liioin niihin uusiin paineisiin, joita tämä nostaisi vastaisuudessa esiin. Näihin paineisiin taas reagoitiin aikanaan uudella, yhtä luonnolliseksi esitellyllä askeleella: yksittäisten säännöstelyn purkutoimien purosista syntyi hyvin nopeasti viimeisetkin padot mukanaan huuhtonut joki.

Suomen Pankki on pitänyt veropolitiikkaa itsensä ulottumattomissa<sup>1</sup>. Hallitus on puolestaan pyrkinyt säilyttämään syyntä luottoekspansioista Suomen Pankille. Tällainen keskinäinen syytely kielii valtiovallan ja keskuspankin välisen talouspoliittisen vastuunjaon epäselvyydestä. Selkeät demokraattiset pelisäännöt olisivat edellyttäneet, että Suomen Pankin johto olisi jo vuosikymmenen alussa ilmoittanut, millaisia muutoksia on tulossa ja millaisia valintoja hallituksella ja eduskunnalla on edessään. Rahoitusmarkkinoitten kytkennät verotukseen olisivat näin tulleet julkisen keskustelun piiriin. Liberalisointitoimien järjestys olisi saattanut tämän seurauksena muodostua toisenlaiseksi kuin toteutuksessa, »sammutetuin lyhdyin» suoritettuna uudistuksessa, jossa yhden osavaiheen annettiin kasata paineita, jotka sitten johtivat seuraavaan toimeen ja ajoivat vihdoinkin myös eduskunnan säätämään pahasti myöhästyneen, talletusten osalta korkokilpailun vapauttavan lähdeveron.

Rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen, luottomarkkinoiden ylikuumenemisen ja vakaan valuuttakurssin sittemmin

---

<sup>1</sup> Vrt. vaikka Åkerholm (1990).

tapahtuneen romahtamisen taustalta ei ehkä kuitenkaan kannata etsiä yhtä syntipukkia. Pikemminkin tämä onneton tapahtumaketju valaisee jaksossa V luonnehtimamme suomalaisen yksipuolisen korporatistisen perinteen huonoa puolta: Suomessa hallitusvalta on ollut talouspoliittisesti heiveröinen syrjästäkatsoja. Vaikka keskuspankki olisi ajoittanut toimensa paremminkin, rakenteellisten muutosten suotuisa toteuttaminen olisi ollut vaikeaa, koska hallitus ei, eduskunnasta puhumattakaan, sitoutunut niihin ja taloudenpitäjät eivät voineet olla varmoja virkamiesten pyrkimysten kestävyydestä ja hallituksen talouspoliittisista sitoumuksista. Tämä lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan talouspoliittisen sitoutumisen epämääräisyys korostui dramaattisesti vuoden 1991 devalvaatiossa, jota kuvaamme tuonnempana.

## **Kiinteä valuuttakurssi ja rahapolitiikan itsetuho?**

Tutkimukseen perustuvien arvioiden perusteella näyttää siltä, että rahapolitiikan autonomia on tällä hetkellä varsin vähäinen. Valuuttavaranto muuttuu nykyään herkästi ja kotimainen korko määräytyy ulkomaisen koron ja valuuttakurssiodotusten perusteella. Vaihtotaseen alijäämä ja kotimainen talouspolitiikka heijastuvat kyllä markan kurssiriskiin ja tätä kautta korkoeroon. Myös Suomen Pankki voi jossakin määrin vaikuttaa siihen omilla markkinaoperaatioillaan, mutta tämä vaikutusmahdollisuus on arvioitu nykyisellään vähäiseksi.

Markan ulkoisen kurssin vapauttaminen merkitsisi periaatteessa rahapolitiittisen autonomian palauttamista. Keveä rahapolitiikka johtaisi valuuttamarkkinoilla markan liikatarjontaan ja sitä tietä sen devalvoitumiseen. Vastaavasti rahapolitiikan kiristäminen revalvoisi markkaa, heikentäisi vientiä ja lisäisi tuontia.

Yleiseurooppalainen kehitys johti 1980-luvun myötä kohti kiinteiden kurssien järjestelmää. Tavoitteena on yleisen integraation edistämisen lisäksi ollut valuuttaspekulaation

aiheuttamien häiriöiden pienentäminen. Sama suuntautuminen tuntuu luontevalta myös meillä, kun ottaa huomioon ulkomaankauppamme laajuuden ja markan alttiuden spekulatiolle. Suomessa saman asian puolesta puhuu myös palkkaneuvottelujen suhteellisen korkea keskittyneisyys. Se näet korostaa avoimen sektorin tulonjakoa palkanmääräytymisen kiinnekohtana. Niin kuin myöhemmästä keskustelustamme käy ilmi, keskitetyn neuvottelujärjestelmän vastuullisuutta voi korostaa se, että tämä tulonjako on selkeästi neuvottelujen kohteena eikä valuuttakurssin vaihtelu aiheuta siihen ulkopuolisia häiriöitä.

Mutta loppuun asti vietyinä sitoutuminen kiinteään kurssin vapaiden ulkomaisten pääomanliikkeiden oloissa merkitsee rahapolitiikan autonomian käymistä olemattomaksi. 1980-luvulla toteutetun rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnin johdonmukainen jatko näissä oloissa on rahapolitiikan joutuisa itsetuho. Tämä merkitsee myös sitä, että devalvaatioiden käyttö aikaisempaan tapaan ei ole enää mahdollista. Näissä oloissa korostuvat finanssipolitiikka ja tulopolitiikka, tai palkkojen markkinavetoinen sopeutuminen. Niistä 1980-luvulla saadun kokemuksen erittely on tätä taustaa vasten erityisen mielenkiintoista.

## 5 | 1980-luvun finanssipolitiikka: kohti keynesiläisyyttä?

### Finanssipoliittisen ajattelun yleinen kehitys

Toisen öljykriisin jälkeinen taloudellinen takaisku johti etenkin Euroopassa finanssipolitiikan mahdollisuuksien uudelleen arviointiin. Valtionvelan katsottiin kasvaneen niin suureksi ja tulleen siinä määrin korkotasoa kohottavaksi ja valuutan ulkoista arvoa heikentäväksi tekijäksi, että sitä oli ryhdyttävä pienentämään suhdannetilanteesta riippumatta. Finanssipolitiikka kiristyi useimmissa Euroopan maissa 1980-luvun alkuvuosina. Tutkimuksissa on yleisesti päädytty arvioon, että juuri tämä oli — toisin kuin esimerkiksi ensimmäisen öljykriisin jälkeen — tärkein yksittäinen tekijä työttömyyden nopeassa kasvussa.

Euroopan suurista maista Ranska muodosti Mitterrandin kauden aluksi poikkeuksen. Mutta tämä kokeilu päättyi varsin pian. Euroopan pienet sosiaalisen korporatismiin mallit, Ruotsi, Norja ja Itävalta, välttivät finanssipolitiikan kiristämisen. Mutta näissäkin maissa finanssipolitiikan pelivaran katsottiin 1980-luvun puolivälin vaiheilla yleisesti kaventuneen. Myös Yhdysvallat muodostaa läntisten teollisuusmaiden ryhmässä selvän poikkeuksen: valtion taloudellisen roolin supistamisen ja verotuksen aiheuttaman vääristymän vähentämisen nimissä Ronald Reagan toteutti 1980-luvun alkupuolella itse asiassa hyvin ekspansiivista, verojen alentamiseen ja sotilasmaiden kasvattamiseen nojaavaa finanssipolitiikkaa, joka keynesiläisen tulkinnan mukaan edisti laskukauden väistymistä 1980-luvun alkuvuosien jälkeen. Samanlaisia paradoksaalisia piirteitä alkoi näkyä



1980-luvun puoliväliä kohti myös Margaret Thatcherin hallituksen Isossa-Britanniassa harjoittamassa finanssipolitiikassa.

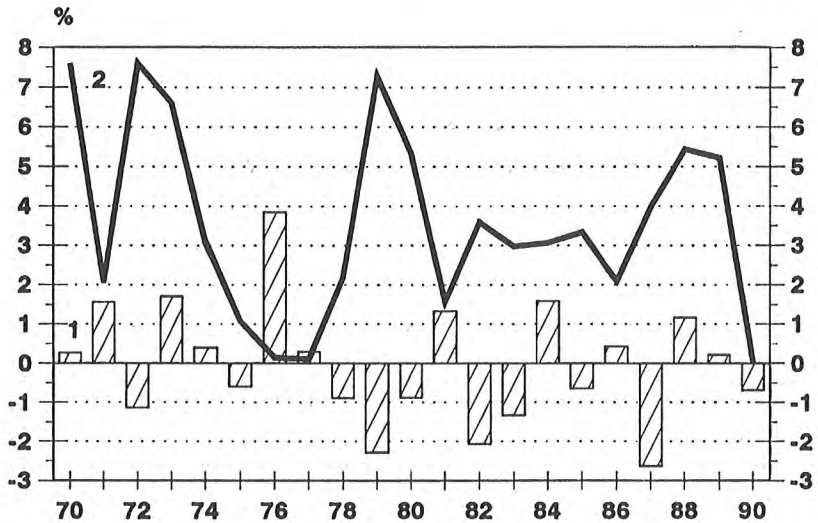
Mutta mielenkiintoisen poikkeuksen läntisten teollisuusmaiden joukossa muodostaa kuitenkin myös 1980-luvun Suomi. Meillähän oli viimeksi 1970-luvun puolivälin jälkeen harjoitettu erittäin kireää finanssipolitiikkaa, joka jyrkensi ja pidensi laskusuhdannetta ja myötävaikutti ennätysmäiseen työttömyyteen. Koko toisen maailmansodan jälkeiselle finanssipolitiikalle oli ollut ominaista pidättyvyys valtion lainanotossa. Tämän seurauksena valtion velka oli meillä suhteellisen alhainen, ja julkisten menojen bkt-osuus oli niinkään alempi kuin lähimmissä vertailumaissa.

Toisin kuin monella muulla OECD-maalla, Suomella oli siis 1980-luvulle tultaessa »varaa» harjoittaa tarvittaessa keynesiläistä finanssipoliittista vastakarvaa. Toisaalta myös valmius tähän oli selvästi lisääntynyt. Vuosien 1975–1977 odottamattoman syvä taantuma, johon etenkin vuoden 1976 kireä finanssipolitiikka omalta ratkaisevalta osaltaan vaikutti, oli valmistellut maaperää aiempaa stabilisaatiopainotteisemmalle finanssipolitiikan tavoitteenasettelulle. Tätä vaikutusta vahvisti vielä joidenkin korkeakouluissa toimivien kansantaloustieteilijöiden esittämä kritiikki tuolloin harjoitettua finanssipolitiikkaa kohtaan. 1980-luvulle tultaessa alkoi näyttää siltä, että Suomen finanssipolitiikka kulkee jälleen ristiin länsimaisten valtavirtausten kanssa: kun muualla valmistauduttiin luopumaan kompensatorisesta, vastasyklisestä finanssipolitiikasta, meillä sitä oltiin vasta omaksumassa.

## **1980-luvun alkuvuosien finanssipolitiikka**

Miten 1970-luvun loppupuolen keynesiläinen ohjelmanjulistus sitten toteutui 1980-luvun käytännössä? Kuvio VI.2 esittää OECD:n taloudellisen sihteeristön laskeman, periaatteessa täystyöllisyysjäämän käsitettä vastaavan »rakenteelli-

KUVIO VI.2. Suomen julkisyhteisöjen suhdanneautomatiikasta puhdistetun rakenteellisen budjettijäämän muutos prosentteina bruttokansantuotteen trendiarvosta (1) sekä bruttokansantuotteen vuotuinen kasvu (2) 1970–1990



Lähde: OECD ja Tilastokeskus

sen budjettijäämän» muutokset suhteutettuna bruttokansantuotteeseen vuosina 1970–1989. Tämä finanssipolitiikan indikaattori on verrannollinen aiempaan, omissa laskelmissa käyttämäämme. Se koskee kuitenkin kansantalouden tilinpidon julkisyhteisöjen käsitteen mukaista julkista sektoria kokonaisuudessaan, siis valtiota, kuntia ja sosiaaliturvarahastoja yhdessä. Suhdannelitilanteen kuvaajana kuviossa VI.2 on yksinkertaisesti kokonaistuotannon volyymin vuotuinen muutosprosentti.

Kuviosta näkyy, että ainakin toista öljykriisiä edeltäneen voimakkaan nousukauden aikana koko julkisen sektorin päätösperäinen finanssipoliittinen vaikutus oli vielä selvästi myötäsyklinen. Rakenteellinen, automatiikasta puhdistettu julkisen sektorin suhteellinen ylijäämä aleni nousu- ja kor-

keasuhdannevuosina 1978–1980. Etenkin periodin loppua kohden tämä oli seurausta lähinnä kunnallistalouden ekspansiosta.

Kansainvälinen taantuma vaikutti Suomessa voimakkaimmin vuonna 1981, jolloin kokonaistuotannon kasvu supistui edellisvuoden yli viidestä prosentista alle kahden prosentin. Päätösperäinen finanssipolitiikka muodostui kiristäväksi ja koko julkisen sektorin rakenteellinen ylijäämä kasvoi liki kaksi prosenttia bkt:sta. Tähän johtivat lähinnä valtion kiristävät toimet, ennen kaikkea verotuksen kiristyminen lähinnä nopean inflaation myötä.

Vuosina 1982–1983 Suomen finanssipolitiikka sai kuitenkin uusia sävyjä. Kun kansainvälinen talous oli huonolla tolalla, Suomen finanssipolitiikassa siirryttiin nyt varovaisen elvyttävään suuntaan taloudellisen tilanteen vakauttamiseksi. Tämä näkyy myös kuviosta: julkisen sektorin rakenteellinen ylijäämä supistui kumpanakin vuonna noin prosentin verran suhteutettuna bruttokansantuotteeseen. Kun markka lisäksi devalvoitiin kahteen otteeseen lokakuussa 1982 ja rahoitusmarkkinat pysyivät suhteellisen vakaina, talouspolitiikka kokonaisuudessaan muodostui kyseisinä vuosina suhteellisen elvyttäväksi. Yhdessä Neuvostoliiton-viennin vedon kanssa se myötävaikuttikin ratkaisevasti siihen, että kansainvälisen talouden alamäen vaikutukset jäivät Suomessa 1980-luvun ratkaisevina alkuvuosina suhteellisen vähäisiksi. Kun Länsi-Euroopassa yleensä työttömyys kasvoi ennätykslukemiin, joista toipuminen ei ehtinyt toteutua ennen vuosikymmenen loppua, työttömyys Suomessa ei kohonnut lähellekään 1970-luvun loppupuolen huippulukuja ja sen suunta lähti vuoden 1983 jälkeen hiljaiseen laskuun.

Vuosien 1982–1983 ekspansiivisessa finanssipolitiikassa tuli näkyviin myös erityispiirre, joka sopi hyvin Suomen talouspolitiikan perinteiseen kustannustekijöiden painotukseen. Päätösperäiset kevennykset suuntautuivat näet lähinnä yrityssektorin kustannuksiin. Niinpä keväällä 1982 ja saman vuoden lokakuun devalvaatioiden yhteydessä alennettiin työnantajien välillisiä työvoimakustannuksia, kuten työeläkemaksuja, sosiaaliturvamaksuja ja sairausvakuutusmaksu-

ja. Samantyyppisiä toimia toteutettiin seuraavanakin vuonna. Tällainen kustannussuuntautunut finanssipoliittinen sääntely muodostuikin Suomessa kohta keskeiseksi. Kysymyksessä on jonkinlainen perinteisen suomalaisen ajattelun ja aktiivisen finanssipoliittikan avioliitto, jota ei muualta juri yhtä selkeästi löydy<sup>1</sup>.

Kansainvälisen talouden elpyminen voimistui vuonna 1984. Samalla Suomen viennin kasvun painopiste alkoi siirtyä Neuvostoliitosta länsimarkkinoille. Vuonna 1984 Suomen finanssipoliittikka kääntyi kiristävään suuntaan. Verotuksen inflaatiotarkistuksista tingittiin ja väliaikaisia välillisten työvoimakustannusten alennuksia peruutettiin. Finanssipoliittikan lievästi kiristävä ote jatkui vuoden 1985 puolelle.

Suhdannenäkymät olivat heikot vuonna 1986. Finanssipoliittikka reagoi niihin lievästi elvyttävään suuntaan. Pääpaino oli jälleen kustannuksiin vaikuttavissa toimissa. Verotaulukkoihin tehtiin inflaatioarviot huomioon ottaen tavanomaista suuremmat korjaukset ja henkilökohtaisia sosiaaliturvamaksuja alennettiin. Energiaverotuksen painopistettä muutettiin teollisuuden eduksi. Julkisten menojen osalta kuntasektorin menojen kasvu merkitsi ekspansion jatkumista, vaikka valtio jarruttikin menojensa kasvua.

Suhdanteiden heikkeneminen jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi. Mutta nopeasti kiihtyvä nousukausi, jota kansainvälinen talous ja rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnin liikkeelle syysäämä luotonannon kasvu ruokkivat, aliarvioitiin pitkään. Vuoden 1987 budjetin valmistelua varjostivat loppukesän 1986 valuuttaspekulaatiot ja pessimistiset talousennusteet. Kun tulossa oli vielä vaalivuosi, budjettiin sisällytettiinkin runsaasti elvyttäväksi tarkoitettuja toimia, kuten yhtiöverokannan ja työnantajan sosiaaliturvamaksujen alennus. Julkinen kysyntä kasvoi nopeammin kuin kokonaistuotanto ja julkiselle sektorille muodostui rahoitusaliäämä. Vuoden

---

1 Voi kuitenkin kysyä, toimiiko välillisten työvoimakustannusten sääntely todella tarkoitetulla tavalla työvoimakustannusten alentajana. Tutkimusten valossa näyttää nimittäin voittopuolisesti siltä, että ne siirtyvät ainakin pitkällä ajalla suureksi osaksi palkkoihin.

1987 ekspansiivinen finanssipolitiikka osoittautui suureksi virheeksi. Se ruokki nousukautta joka sitten vuosikymmenen lopulla paisui yli äyräidensä. Virheen voi kuitenkin viedä osaksi väärien ennusteiden tiliin.

Suhdannenousun aliarviointi talouspolitiikan pohjana olevissa ennusteissa jatkui seuraavina vuosina. Finanssipolitiikassa suoritettiin silti joitakin kiristäviä toimia. Keskeisin kontraktiivinen vaikutus oli vuonna 1988 perua tuloverotuksen inflaatiotarkistuksen alimitoituksesta. Finanssipolitiikan lievästi kiristävä ote jatkui vuonna 1989, jolloin kuitenkin verouudistukseen liittynyt tuloveroasteikkojen alentaminen heikensi verotuksen kontraktiivista vaikutusta. Julkisen sektorin tuloylijäämä kyllä kasvoi melko nopeasti sekä vuosina 1988 että 1989, mutta tämä oli suurelta osin automatiikan, ei päätösperäisten toimien vaikutusta. Kaiken kaikkiaan finanssipolitiikka oli vuosien 1987–1989 nousukauden aikana oikeansuuntaista mutta riittämätöntä: se jäi varovaiseksi eikä se kyennyt estämään nousukauden ylikuumenemista. Suhdannenousun hillitsemisen kannalta riittävän kireää finanssipolitiikkaa esti samanaikainen verouudistushanke, joka yleisesti tulkittiin veronalennushankkeeksi ja johon suuntaan se myös tosiasiaassa vuosikymmenen loppua kohden kallistui.

## 6 | 1980-luvun tulopolitiikka: konsensus huipulla – napina kentällä?

Tulopolitiikka ei pystynyt pidättelemään inflaation kiihtymistä kansainvälisen hintavyöryn ja ekspansiivisen talouspolitiikan paineissa 1970-luvun alkupuoliskolla. Näin riitasointuisen asetelman rikkoutumisen ei olisi pitänyt olla yllätys. Se myötävaikutti yhtä kaikki siihen, että vuosikymmenen puolivälin kriisin puhjettua talouspolitiikan päähuomio suuntautui raha- ja finanssipoliittiseen kontraktioon, jonka puristuksessa keskusjärjestöt saivat hoitaa tuloneuvottelut lähinnä miten itse taisivat. Vuoden 1977 keväällä solmitun kaksivuotisen ns. Liinamaa III-sopimuksen myötä tulopolitiikka korostui uudelleen. Kuten kymmenen vuotta aiemmin, nytkin turvauduttiin tulopolitiikkaan devalvaatiosyklin syvimmän stagnaatiovaiheen loppupuolella. Etujärjestöt sopivat valtiovallan myötävaikutuksella tulonjaon muuttamisesta voittojen hyväksi. Tämä toteutettiin markan devalvaatioin. Kansainvälisen noususuhdanteen alettua kokonaisuotannon kasvu oli sitten erittäin nopeaa vuoden 1978 lopulta lähtien.

Suhdanneltilanne alkoi nousun myötä kuumentua. Talvela 1979 solmittiin yksivuotinen keskitetty tulosopimus. Siihen sisältyi sovittuun inflaatiokynnykseen sidottu indeksiehto, jota ei ollut käytetty keskitetyissä sopimuksissa aiemmin. Tällainen sovittu rajan jälkeen laukeava indeksiehto sisältyi sittemmin muihinkin 1980-luvulla tehtyihin keskitettyihin sopimuksiin. Vuosikymmenen alkupuolella indeksia korjattiin lisäksi vielä ulkomaankaupan vaihtosuhteen muutoksella. Toinen öljykriisi kiihdytti kansainvälistä inflaatiota. Talvella 1980 ei kasvavien inflaatio-odotusten



oloissa syntynyt keskitettyä ratkaisua. Nimellinen ansiotaso kohosi noin 12 prosenttia, kuluttajahinnat lähes samaa vauhtia. Seuraavana vuonna, kansainvälisen talouden laskukauden varjostamissa oloissa, päädyttiin jälleen keskitettyyn, indeksiehdolliseen kaksivuotiseen sopimukseen (ns. Pekkanen I), jossa sovitut korotukset hidastivat nimellisansioiden nousua. Inflaatio alkoi heiketä, vaikka syksyllä 1982 markka devalvoitiinkin noin kymmenellä prosentilla. Taloudellisen tilanteen nopea paraneminen näkyi sen jälkeen 1980-luvun alkupuolella reaaliansioiden kasvun nopeutumisenä ja työtömyyden alenemisenä.

Keskitetyt ja liittokohtaiset sopimukset ovat vuorotelleet 1980-luvulla. Kevättalvella 1983 päädyttiin yksivuotisiin liittotason sopimuksiin. Seuraavana vuonna solmittiin kaksivuotinen keskitetty sopimus (Pekkanen II), johon jälleen sisältyi indeksiehto ja jossa keskeistä osaa näytteli työajan lyhentäminen. Seuraava kaksivuotinen sopimus vuonna 1986 jäi SAK:n ja STK:n väliseksi. Toimihenkilöjärjestöt tekivät oman sopimuksensa. Valtaosa SAK:laisista liitoista jättäytyi vuorostaan kevättalven 1988 kaksivuotisen sopimuksen ulkopuolelle. Talvella 1990 syntyi sensijaan suhteellisen kattava keskitetty sopimus, johon sisältyi myös indeksiehto. Vuosikymmenen lopun hallitsematon suhdannenousu johti kuitenkin siihen, että palkkaliikumukset kasvoivat suuriksi. Esimerkiksi vuonna 1990 ne vastasivat noin puolta koko nimellisansioiden kasvusta, kun niiden osuus oli 1980-luvulla keskimäärin jäänyt alle kolmanneksen.

Suomen tulopoliittinen sopimusjärjestelmä pysyi 1980-luvulla kaiken kaikkiaan suhteellisen hyvin koossa. Ruotsissa koettua järjestelmän murenemistä ei tapahtunut. Keskitettyjen ja liittokohtaisten vuorottelua voi pitää jopa jonkinlaisena järjestelmän normaaliin paineenpurkausjärjestelmään kuuluvana vaihteluna. Liittokohtaiset kierrokset eivät poikenneet yleiskuvaltaan kovin paljoa keskitetyistä. Ne purkivat järjestökohtaisia paineita ja pohjustivat tavallaan tätä kautta halukkuutta palata keskitettyihin sopimuksiin.

Aiemmin suomalainen tulopoliitiikka oli sortunut lähinnä nousukausina, kun se taas oli pystynyt osoittamaan teränsä

usein juuri syvien laskukausien aikaan. 1980-luvulla ei tällaista rakoilua tapahtunut. Mutta toisaalta suhteellisen vakaa talous merkitsi sitä, ettei tulopolitiikkaan kohdistunutkaan ennen 1980-luvun loppuvuotia kovin suuria ulkoisia, taloudellisen ympäristön aiheuttamia paineita. Tulopolitiikan testi siirtyi seuraavalle vuosikymmenelle. On kuitenkin tarpeen panna merkille myös tiettyjä, 1980-luvun mittaan paljastuneita tulopoliittisen järjestelmän sisäisiä paineita ja muutostendenssejä, jotka vaikuttavat sen vastaiseen toimintakykyyn:

1. *Valtion näkyvä rooli* tulopoliittisten sopimusten solmimisessa on vanhastaan ollut suomalaiselle sopimusjärjestelmälle tyypillinen piirre. Muodollisesti valtiovallan mahdollisuudet vaikuttaa palkkaratkaisuihin esimerkiksi lainsäädäntöteitse ovat meillä tosin vähäisemmät kuin esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa, joissa palkoista on useinkin säädetty lailla. Meillä valtion mukana olo on ollut välillisempää ja samalla monimuotoisempaa. Valtiovalta on seurannut tiiviisti neuvottelujen kulkua ja toiminut suostuttelijana sekä useaan otteeseen myös välittäjänä. Valtion rooli tuloneuvotteluissa oli näkyvä myös 1980-luvulla. Se muutti kuitenkin jossakin määrin muotoaan. Palkkaratkaisuihin kytketyt sosiaalipoliittiset uudistukset vähenivät 1970-luvun loppupuolelta lähtien. 1980-luvun alussa niiden yhteydessä tosin sovittiin työttömyysturvan ja sairauskorvausten korotuksista ja työajan lyhennykset muodostuivat sen jälkeen erääksi tuloneuvottelujen keskeiseksi kysymykseksi. Mutta 1980-luvun puolivälin jälkeen etujärjestöjen ja valtion välinen kaupanhieronta alkoi kohdistua lähinnä verotukseen. Vuonna 1986 keskitetyn ratkaisun ulkopuolelle jättäytyneet toimihenkilöjärjestöt vaativat marginaaliveron alentamista. Tämä tavoite nousi sittemmin keskeiseksi vuonna 1987 aloittaneen Holkerin hallituksen verouudistuksessa, joka jatkui 1990-luvun puolelle saakka. Tuloverotuksen kevennykset kytkeytyivätkin tämän jälkeen tiiviisti 1980-luvun lopun tulo- ja eläneratkaisuihin. Talven 1990 keskitetyssä sopimuksessa asetettiin palkansaajien käytettävissä olevan reaalityulon kasvua koskeva

tavoite, jonka kannalta palkankorotukset toisaalta sekä verotus ja tulonsiirrot toisaalta olivat samanarvoisessa asemassa. 1980-luvun mittaan vain vahvistui asetelma, jossa valtio suuressa määrin korvasi työnantajat palkansaajia vastassa olevana neuvotteluosapuolena ja jossa se käytti juuri verotusta neuvottelukorttinaan. Tämä oli omiaan jäykistämään finanssipolitiikkaa 1980-luvun loppupuolella.

2. Valtion tiivistyvä ote tuloneuvotteluihin ja verotuksen progression asteen nouseminen neuvottelukysymykseksi heijastavat osaltaan sitä, että *palkansaajien sisäiset*, suhteellisia palkkoja koskevat ristiriidat ovat olleet kärjistymään päin. 1960-luvun lopulla alkanut keskitettyjen tulosopimusten kausi kulki aluksi solidaarisen palkkapolitiikan tunnus-ten alla. Tämä tuli näkyviin esimerkiksi tasamääräisten palkankorotusten suosimissa prosentuaalisten korotusten sijasta. Palkkaerot supistuivatkin. 1980-luvulla nämä painotukset jäivät kuitenkin taka-alalle. Palkankorotuksissa siirryttiin suhteellisiin korotuksiin, joita ennen kaikkea toimihenkilöjärjestöt vaativat. Myös verotuksen progressiivisuuden lieventäminen oli lähinnä näiden järjestöjen vaatimus. Palkkaerojen supistuminen pysähtyi ja niissä alkoi ilmetä vuosikymmenen mittaan jopa kasvua. Mikäli suhteellisia palkkoja koskevat ristiriidat palkansaajien keskuudessa edelleen kärjistyvät, keskitettyjen sopimusten edellytykset heikkenevät ratkaisevasti, koska niiltä katoaa palkansaajajärjestöjä kokoa-va tunnus.

3. *Toimihenkilöjärjestöjen* laajamittainen osallistuminen keskitettyihin palkkasopimuksiin on pitkään ollut eräs suomalaisen sopimusjärjestelmän erityispiirre, joka on jäänyt muualla yleensä vähäisemmäksi. Se säilyi 1980-luvullakin — samalla kun esimerkiksi ruotsalainen järjestelmä rapautui LO:n ja julkisen sektorin toimihenkilöjärjestöjen väliseen kitkaan. Palkansaajien järjestöjen väliset ristiriidat ovat silti Suomessakin korostuneet paljolti juuri palkkaeroja koskevien erimielisyyksien kärjistymisen myötä. Toimihenkilöjärjestöt nostivat 1980-luvulla profiiliaan. Toisaalta näiden alo-

jen matalapalkka-alat pyrkivät parantamaan suhteellista asemaansa. Niinpä esimerkiksi terveydenhoitoalan järjestöt järjestivät 1983 liittokohtaisen kierroksen yhteydessä laajan ja pitkäaikaisen lakon. Toisaalta taas suhteellisen korkeasti palkatut toimihenkilöryhmät ovat tähdänneet oman suhteellisen asemansa palauttamiseen 1970-luvulle jatkuneen solidaarisen palkkapolitiikan ja nopean inflaation jäljiltä. Verotuksen progression lieventäminen on kuulunut juuri näiden ryhmien keskeisimpiin vaatimuksiin. Niitä myötäillen toimihenkilöjärjestöt jättäytyivät vuonna 1986 SAK:n ja STK:n solmiman keskusjärjestösopimuksen ulkopuolelle.

1980-luvun mittaan alkoi hahmottua järjestöllinen asetelma, jossa keskitetyt sopimukset kattoivat lähinnä teollisuuden ja julkisen sektorin palvelualat yksityisen sektorin palvelualojen jättäytyessä suurelta osin liittokohtaisten sopimusten ulkopuolelle. Julkisen sektorin alat pitivät edellytyksenä keskitettyihin sopimuksiin osallistumiselle tehokasta ansiokehitystakuuta. Vuosikymmenen loppua kohti alkoi näkyä merkkejä siitä, että tällainen intressien ryhmittäminen voi rikkoa myös keskusjärjestörajat. Tulevaisuus näyttää, kärjistääkö tällainen avoimen ja suljetun sektorin neuvotteluiden eriyttäminen yksityisen sektorin osalta entisestään sektoreiden välisiä palkkasuhteita koskevia kiistoja ja irrottuuko sopimustoiminta sen myötä EFO-mallin ajattelusta, jonka mukaan avoimen sektorin jakovara muodostaa palkkojen määräytymisen ankkurin.

## 7 | Sosiaalisen korporatistien saavutukset ja uhkakuvat

### Sosiaalisen korporatistien saavutuksia

Korporatistien käsite palautettiin uudessa merkityksessä yhteiskuntatieteilijöiden keskuuteen lähinnä politologien toimesta 1970-luvulta lähtien. Tässä uudessa merkityksessään, josta erotukseksi vanhasta ja fasistien myötä paljolti maineensa pilanneesta käsitteestä on käytetty usein sosiaalisen korporatistien nimitystä, korporatistien keskeisenä piirteenä pidetään työn ja pääoman tehokasta luokkapohjaista järjestäytymistä sekä ammatillisen ja poliittisen järjestäytymisen suurta päällekkäisyyttä. Näin palkansaajien ja työnantajien korkea järjestäytymisaste, keskitetty päätöksenteko sekä niiden kummankin läheiset suhteet poliittisiin puolueisiin — toisella taholla vasemmiston, toisella porvariston puolueisiin — sekä valtioon muodostuu tämän uuden korporatistien keskeiseksi piirteeksi<sup>1</sup>. Korporatistien koostuu siten työn, pääoman ja valtion välisistä kiinteistä, kolmikantaisista neuvottelusuhteista, joiden yhteydessä sekä työn että pääoman järjestäytymisaste on korkea ja niiden, samoin kuin useissa tapauksissa myös valtion, sisäinen päätöksenteko on keskitetty. Näiden neuvottelujen sisältö voi vaihdella — itse asiassa tämä horisontaalinen joustavuus keskitettyjen hierarkioiden huipulla on järjestelmän joustavuuden kannalta keskeinen tekijä. Mutta palkoista sopiminen on siinä joka tapauksessa keskeisellä sijalla. Tällaisina sosiaalisen korporatistien mai-

1 Vrt. johdanto teokseen Pekkarinen — Pohjola — Rowthorn (1992) sekä siinä mainittu kirjallisuus.

na on tyypillisesti pidetty Itävaltaa ja pohjoismaita, joiden osalta Suomea ja Tanskaa on usein käsitelty rajatapauksina.

Kansantaloustieteilijät kiinnostuivat sosiaalisesta korporatismista 1980-luvulla (esim. Bruno ja Sachs, 1985 sekä Calmfors ja Driffill, 1988). Kansantaloustieteilijöiden näkökulma sosiaaliseen korporatismiin on perustunut markkina-voimaa omaavien etujärjestöjen aiheuttamiin ulkoisvaikutuksiin: esimerkiksi yksittäinen vahva ammattiliitto voi korkein nimellispalkkakorotuksin korottaa reaali-palkkojaan, kun taas tästä aiheutuvat kustannukset inflaation ja työttömyyden muodossa jäävät osittain koko yhteiskunnan kannettaviksi. Näin tuottojen ja kustannusten välinen suhde on yksittäisen liiton näkökulmasta edullisempi kuin koko yhteiskunnan.

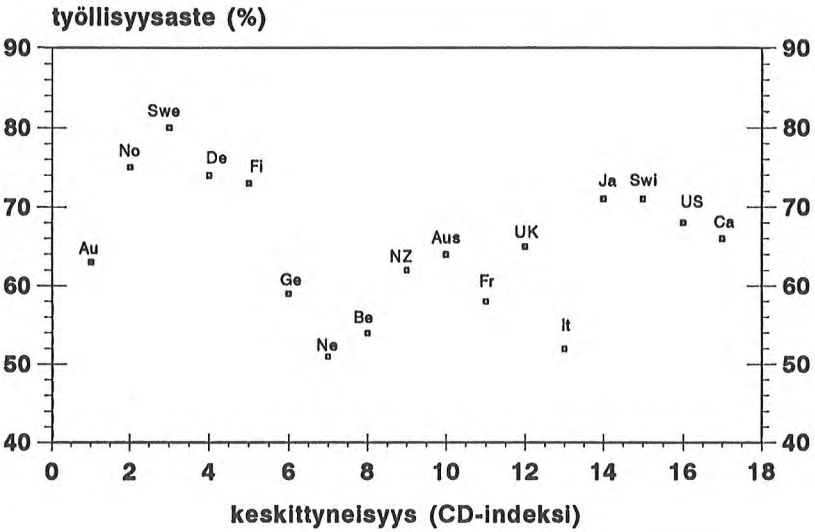
Vahvat etujärjestöt voivat siten aiheuttaa taloudessa tehotomuutta, joka näkyy korkeana inflaationa ja työttömyytenä. Täysin atomistisilla, kilpailullisilla työmarkkinoilla tällaista ulkoisvaikutusta ei esiinny, koska millään yksittäisellä sopijaosapuolella ei ole sen edellyttämää markkinavoimaa. Toisaalta palkoista koko kansantalouden tasolla keskitetyt sopivat etujärjestöt voivat sisäistää tämän ulkoisvaikutuksen: kun työttömyys kohdistuu omiin jäseniin, se otetaan palkka-vaatimuksia mitoitettaessa huomioon.

Näin saadaan hypoteesi, joka pätee eri markkinatilanteisiin yleisemminkin ja joka on tyypillinen peliteorian sovellutuksissa: ulkoisvaikutusten aiheuttamat tehokkuustappiot ovat pieniä toisaalta atomistisilla, kilpailullisilla markkinoilla ja toisaalta keskitetyssä neuvottelutilanteessa. Ne taas muodostuvat suuriksi niissä välitiloissa, jossa osapuolilla on riittävästi markkinavoimaa ulkoisvaikutusten aikaansaamiseksi mutta jossa ne ovat toisaalta liian lukuisia näiden sisäistämiseksi.

Oheinen, 1980-luvun puolivälin tilannetta esittävä kuvio VI.3 työllisyystilanteen ja sopimustoiminnan keskittyneisyyden asteen välillä eri OECD-maissa viittaa siihen, että tällainen »U-hypoteesi» saattaisi päteä myös työmarkkinoiden osalta ainakin toisen öljykriisin jälkeisessä tilanteessa. Siinä työmarkkinoiden kykyä järjestää työtilaisuuksia on mitattu



KUVIO VI.3. Työmarkkinoiden sopimustoiminnan keskittyneisyys ns. Calmfors-Driffill-indeksin mukaan ja työllisyysaste OECD-maissa vuonna 1986

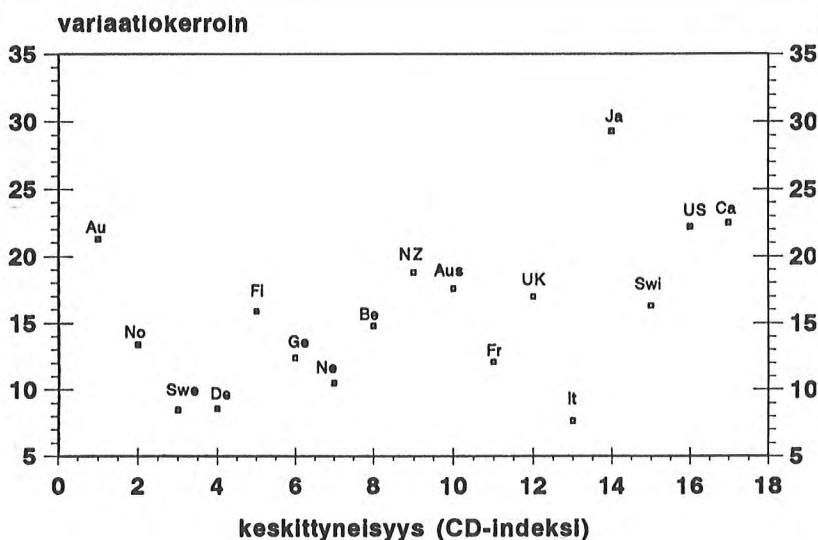


Lähde: Rowthorn, 1989

|     |             |    |               |     |                 |
|-----|-------------|----|---------------|-----|-----------------|
| Au  | = Itävalta  | Fr | = Ranska      | NZ  | = Uusi-Seelanti |
| Aus | = Australia | Ge | = Länsi-Saksa | Swe | = Ruotsi        |
| Be  | = Belgia    | It | = Italia      | Swi | = Sveitsi       |
| Ca  | = Kanada    | Ja | = Japani      | UK  | = Iso-Britannia |
| De  | = Tanska    | Ne | = Alankomaat  | US  | = Yhdysvallat   |
| FI  | = Suomi     | No | = Norja       |     |                 |

työllisten osuudella työikäisestä väestöstä. Puutteistaan huolimatta tämä on parempi mitta kuin esimerkiksi työttömyysaste, jota monet eri tekijät, ei vähiten työttömien laskentatapa, voivat vääristää. Kuvion perusteella näyttäisi siltä, että korkea työllisyys todella on saavutettu toisaalta hajautetun, yritys- tai yksilökohtaisen, toisaalta kansantalouden tasolle keskitetyn sopimustoiminnan maissa. Väliin jäävässä, lähinnä liittokohtaisen sopimusjärjestelmän tapauksessa taas työllisyys on jäänyt selvästi heikommaksi. Tällainen korrelaatio voi tietysti olla näennäinen, jonkin väliin tulevan tekijän ai-

KUVIO VI.4. Työmarkkinoiden sopimustoiminnan keskittyneisyys ns. Calmfors-Driffill-indeksin mukaan ja teollisuuden palkkojen variaatiokerroin OECD-maissa vuonna 1985



Lähde: Rowthorn, 1989

|     |             |    |               |     |                 |
|-----|-------------|----|---------------|-----|-----------------|
| Au  | = Itävalta  | Fr | = Ranska      | NZ  | = Uusi-Seelanti |
| Aus | = Australia | Ge | = Länsi-Saksa | Swe | = Ruotsi        |
| Be  | = Belgia    | It | = Italia      | Swi | = Sveitsi       |
| Ca  | = Kanada    | Ja | = Japani      | UK  | = Iso-Britannia |
| De  | = Tanska    | Ne | = Alankomaat  | US  | = Yhdysvallat   |
| FI  | = Suomi     | No | = Norja       |     |                 |

heuttama. Mutta toisaalta huoleellisemmat analyysit, joissa väliin tulevia muuttujia on pyritty kontrolloimaan, tuntuvat vahvistavan saman U-muotoisen riippuvuuden<sup>1</sup>.

Kuvio VI.4 esittää riippuvuutta toimialojen välisten, miehille ja naisille erikseen mitattujen palkkaerojen ja sopimustoiminnan keskittyneisyyden välillä (ks. tarkemmin Rowthorn, 1991). Se paljastaa kaksi mielenkiintoista, sosiaalisen korporatismiin ilmiötä jäsentevää seikkaa. Palkkaerot näyt-

1 Ks. vaikka eri artikkeleita teoksessa Pekkarinen — Pohjola — Rowthorn (1992).

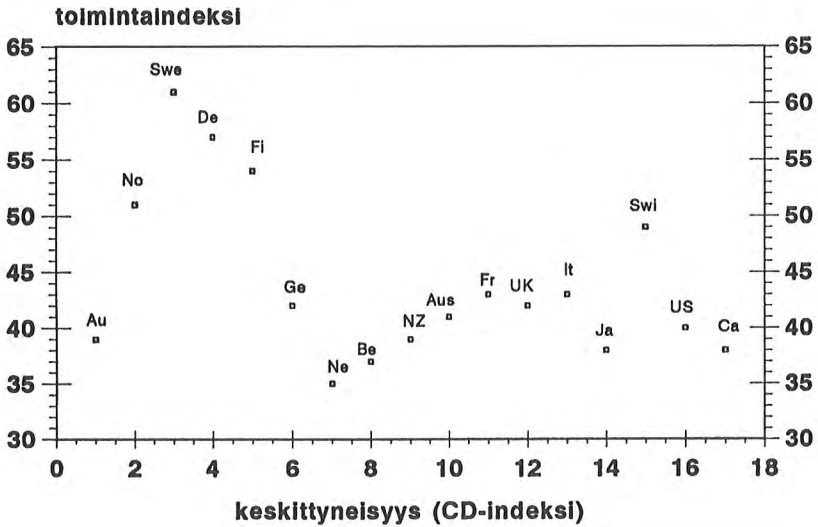
tävät yleisesti ottaen kasvavan sopimustoiminnan hajautumisen myötä: tältä osin ei U-riippuvuutta esiinny. Mutta toisena seikkana kiinnostävät huomiota eräät poikkeukset — selvimpänä Itävalta, jossa palkkaerot ovat kaikkein keskitetyimmistä sopimustoiminnasta huolimatta hyvin suuria.

Jälkimmäinen havainto viittaa siihen, että keskitetyn sopimustoiminnan maat ovat keskenään erilaisia solidaarisuuden asteen suhteen. Lähinnä pohjoismaat edustavat egalitaarista, suhteellisen laajan intressiedustuksen tyyppiä, jossa palkkaerojen supistuminen on palkansaajia koossa pitävä voima. Itävalta voisi toisaalta käydä esimerkiksi sellaisesta »status quo» -korporatismista, joka ylläpitää suuria palkkaeroja ja joka toimii lähinnä vahvimpien palkansaajaryhmien ehdoin. (Itse asiassa Itävallan suhteellisen alhainen työllisyysaste viittaa siihen, että järjestelmä sulkee huomattavan osan työikäistä väestöä työvoiman ulkopuolelle.)

Pohjoismaissa, vähiten kuitenkin Suomessa, yhdistyvät korkea työllisyys ja pienet palkkaerot. Pohjoismaiden erityislaatua havainnollistaa kuvio VI.5, jonka pystyakselin »työmarkkinoiden toimintaindeksi» on muodostettu yksinkertaisesti vähentämällä palkkaerojen mittana käytetyn indeksin arvo kuvion yläosan työllisyysasteesta. Kun pohjoismaat suoriutuvat hyvin kummastakin indikaattorista, muiden maiden tapauksessa työllisyys ja palkkaerot kumoavat toisensa. Hajautetun sopimusjärjestelmän maissa suurelle osalle palkansaajista löytyy työpaikka vain keskitasoa paljon alemmalla palkalla ja liittokohtaisen sopimusjärjestelmän maissa työllisten suhteellinen määrä jää alhaiseksi.

Se, että kuvion alaosan indikaattoria voi todella nimittää työmarkkinoiden toimintaindeksiksi, perustuu siihen empiiristen tutkimusten vahvistamaan havaintoon, että ns. »kilpailullisilla» työmarkkinoilla, jotka vääjäämättä ovat epätäydellisiä informaation ja liikkuvuuden esteiden takia, palkkaerot muodostuvat suuremmiksi kuin inhimillinen pääoma, työn vaativuus ja muut työvoiman tehokkuuteen vaikuttavat tekijät edellyttäisivät. Hyvin kannattavien yritysten työntekijät osallistuvat ylimääräisen voiton jakoon yhdessä omistajien kanssa: uusien työntekijöiden sisäänottoa rajoitetaan ja

KUVIO VI.5. Työmarkkinoiden sopimustoiminnan keskittyneisyys ns. Calmfors-Driffill-indeksin mukaan ja työmarkkinoiden toimintaindeksi OECD-maissa vuonna 1985



Lähde: Rowthorn, 1989

|     |             |    |               |     |                 |
|-----|-------------|----|---------------|-----|-----------------|
| Au  | = Itävalta  | Fr | = Ranska      | NZ  | = Uusi-Seelanti |
| Aus | = Australia | Ge | = Länsi-Saksa | Swe | = Ruotsi        |
| Be  | = Belgia    | It | = Italia      | Swi | = Sveitsi       |
| Ca  | = Kanada    | Ja | = Japani      | UK  | = Iso-Britannia |
| De  | = Tanska    | Ne | = Alankomaat  | US  | = Yhdysvallat   |
| Fi  | = Suomi     | No | = Norja       |     |                 |

tällä tavalla ylläpidetään korkeita palkkoja. Jos kilpailu olisi todella tehokasta, se johtaisi vallitsevien palkkaerojen supistumiseen eivätkä palkat myötäilisi yrityskohtaisen kannattavuuden vaihteluita.

Tästä näkökulmasta pohjoismainen sosiaalisen korporatismiin malli näyttää imitoineen parhaiten täydellisen kilpailun mallia! Asetelman voi myös tulkita vahvistavan 1950-luvun alusta Ruotsin talouspoliittisesta keskustelusta peräisin olevaa ns. Rehnin ja Meidnerin mallin ajatusta. Sen mukaan palkkapolitiikan tavoitteeksi tulee asettaa pienet ja yri-

tyskohtaisesta kannattavuudesta riippumattomat palkkaerot («samasta työstä sama palkka»). Tällöin kannattavuus vaihtelee yrityksen tai toimialan tehokkuuden mukaan. Kun nämä kannattavuuserot suuntaavat investointeja, pääoma siirtyy korkean tuottavuuden yksiköiden suuntaan. Työvoiman liikkuvuutta puolestaan edistetään aktiivisella työvoimapolitiikalla. Periaate »samasta työstä sama palkka» vastaa hyvin täydellisen kilpailun tasapainoa. Se, että palkka sopeutuu yksittäisen yrityksen kannattavuuteen, kuvastaa kilpailun puutteesta aiheutuvaa tehottomuutta: kun työvoiman liikkuvuus on puutteellista, hyvin kannattavien yritysten työntekijät saavat monopolivoittoa osansa, kun taas heikkoon yritykseen palkatuiksi sattuneet joutuvat tyytymään liian alhaiseen palkkaan.

Tällainen solidaarisuutta korostava keskitetty sopimusjärjestelmä edistää siis tuotannon tehokkuutta. Pienet palkkaerot ovat omiaan myös vähentämään työntekijöiden vastustusta työpaikan ja ammatin vaihdoksia kohtaan ja edistävät siten tuotantorakenteen sopeutumista. Koko kansantalouden reaali-palkkataso sopeutuu puolestaan keskitetyn ohjailun seurauksena ihannetapauksessa joustavasti jakovaran muutoksiin ja ottaa huomioon esimerkiksi koko taloutta koskevat ulkoiset häiriöt.

## **Suomi rajatapauksena**

Edellä suoritetut vertailut osoittavat, että Suomi on pohjoismaisessa sosiaalisen korporatismiin leirissä rajatapaus. Amatillinen järjestäytyneisyys tosin on meillä Tanskan ohella lähes Ruotsin luokkaa ja korkeampi kuin Norjassa. Toisaalta sopimustoiminnan keskittyneisyys on Suomessa vähäisempää kuin muissa pohjoismaissa, joten Suomi sijoittuu niistä oikealle kuvioiden korporatismia kuvaavalla akselilla. Suomen kansantalouden työllistämiskyky jäi 1980-luvulla heikommaksi kuin Ruotsin ja Norjan sekä, yllättävää kyllä, myös Tanskan, jossa työllisyys on korkea huolimatta suuresta (ja suhteellisen hyvää työttömyysturvaa nauttivien) työttö-

mien määrästä. Palkkaerot ovat Suomessa pohjoismaiden suurimpia eivätkä ole alhaisia myöskään yleiseurooppalaisten mittapuuden mukaan<sup>1</sup>. Työllisyys ja palkkahajonta yhdistämällä kuvattu työmarkkinoiden toimivuus osoittautuu siten Suomessa pohjoismaiden heikoimmaksi. Tosin Suomen suhteellinen asema nimenomaan työllisyyden osalta parani vuosikymmenen loppupuolella. Osa-aikatyön suhteellinen vähäisyys supistaa meillä lisäksi etenkin naisten osalta kokonaisansioiden hajontaa tuntiansioihin verrattuna.

Keskitetyn sopimustoiminnan historia on Suomessa vaikeuksien sävyttämä. Omassa Suomen talouspolitiikan tulokinnassamme olemme korostaneet sitä, että pyrkimys keskitettyihin palkkaratkaisuihin ja valtion aktiivinen osallistuminen näihin pyrkimyksiin, sen kummemmin kuin yritysyhdistää muut politiikkalohkot, kuten sosiaalipolitiikka ja maatalouspolitiikka laajoihin palkkaratkaisuihin, eivät sinänsä ole uusia, 1960-luvun lopun varsinaisella tupo-kaudella alkaneita ilmiöitä. Niihin pyrittiin heti toisen maailmansodan jälkeen, ja yritykset toistuivat tuon tuostakin. Mutta nämä yritykset sortuivat kerta toisensa jälkeen. Palkansaajien järjestöt olivat heikkoja ja hajanaisia, vaikka valtio tosiasiallisesti yritti niitä jo varhain vahvistaakin keskitettyjen ratkaisujen mahdollisuuksien parantamiseksi. Keskitetty sopimustoiminta näyttää tavan takaa koetelleen etenkin palkansaajajärjestöjen yhtenäisyyttä sekä johdon ja jäsenten välisiä suhteita. Olemme lisäksi devalvaatiosykliin viitaten korostaneet sitä, että sopimustoiminnan keskittämisyrittäminen ei kestänyt meillä kansantalouden epävakauden luomia paineita. Voimakas nousukausi ja kiihtyvä inflaatio nakersivat keskitetyn sopimustoiminnan perustaa 1970-luvun alkupuolella, jonka jälkeen se jäi muutamaksi vuodeksi pelkäksi kulliseksi. Samanlaisia »tupo päällä — tupo pois»-syklejä löytyy aiempaakin. Talouspolitiikassa kiinnitettiin suurin huomio keskitetyn sopimustoiminnan tarjoamiin mahdollisuuksiin yleensä haettaessa keinoja devalvaatiolla parannetun kannattavuuden patoamiseen nousukauden aikana. Voima-

<sup>1</sup> Ks. myös Lilja — Santamäki-Vuori — Standing (1990).



kas nousukausi, työvoiman kysynnän kasvu ja inflaation kiihtyminen aiheuttivat kuitenkin paineita keskitettyä sopimustoimintaa kohtaan, joka sitten kohta alkoikin rakoilla. Varhainen suomalainen korporatismi, jos nyt sellaisesta voi puhua, ei ollut vaikeiden aikojen sopimus taakan jakamisesta, niin kuin öljykriisien jälkeiset kokemukset sosiaalisesta korporatismista on usein tulkittu. Vaikeina aikoina Suomessa turvauduttiin ensimmäiseksi porkkanan sijasta pikemminkin keppiin ja työttömyyttä käytettiin keinona inflaation hidastamiseksi. »Kansa pakotettiin paljastamaan päänsä kunnioituksesta markkaa kohtaan», kuten Rainer von Fieandt aikanaan paljastavasti totesi. Vasta kun tämä kepin käyttö vuorostaan alkoi käydä sietämättömäksi ja palkkapaineet katsottiin nujerretuiksi, voitiin nousukauden alla jälleen devalvoida ja yrittää vahvistaa sen avulla saatu tulonjaon muutos keskitetyllä tulosopimuksella.

Suomen tapaus tarjoaa kaiken kaikkiaan hyvän esimerkin siitä, että korporatismi voi olla *endogeeninen*, talouden tilaan reagoiva ilmiö. Suomalainen korporatismi on ollut myös *rajoittunutta*. Se on kiteytynyt kustannusten ja näiden kautta koko yhteiskunnan tulonjaon säätelyksi nopean kasvun ja investointien edellyttämän kannattavuuden säilyttämiseksi. Sitä mukaa kuin modernin sektorin lisääntyvä työvoiman tarve aiheutti painetta palkkoja kohtaan, nämä otettiin kasvun yleisten edellytysten ohella säätelyn piiriin. Pyrkimys keskitettyyn sopimustoimintaan syntyi Suomessa vanhan talouspolitiikan mallin tarpeisiin. Suomen tulopolitiikka on ollut myös hyvin *valtiokeskeistä*. Kustannusten säätely sekä kannattavuuden ja kilpailukyvyn ylläpitäminen tulopolitiikkaa hyväksi käyttäen on ollut korostetusti esillä valtion talouspoliittisissa interventioissa juuri sen takia, että näillä tavoitteilla on ollut keskeinen sija perinteisessä Suomen talouspolitiikan mallissa.

Endogeenisuus, rajoittuneisuus ja valtiokeskeisyys eivät välttämättä ole kadonneet suomalaisesta tulopolitiikasta 1980-luvulla. Suomalainen korporatismi näytti toisaalta kyllä vakiintuvan. Mutta endogeenisuuden hypoteesi voi selittää tämän sillä, että korporatismi oli vakaa koska talous oli vakaa

— sattuman oikusta suotuisten ulkomaankauppasuhteiden takia tai mistä muista syistä tahansa. Kontrafaktuaalinen kysymys, olisiko korporatismi kestänyt jos taloudellisen kehityksen ehdot olisivat olleet epävakaaumat, jää avoimeksi.

## Korporatismiin yleiset uhkakuvat

1990-luvun alkaessa näyttää Suomen dramaattisten tapahtumien ohella yleisemminkin siltä, että sosiaalinen korporatismi, joka osoitti vahvuutensa 1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla, on maailmalla kriisissä. Mistä tässä kriisissä on kysymys ja miltä sen valossa näyttää korporatismiin tulevaisuus<sup>1</sup>?

Sosiaalisen korporatismiin kriisi nousi yleiseksi puheenaiheeksi melkein heti sen jälkeen kuin yhteiskuntatieteellinen kirjallisuus, ekonomistit viimeisinä, oli keksinyt sen tuoreet saavutukset. Tähän antoivat aiheen aluksi Norjan, Itävallan ja viimeksi ennen kaikkea Ruotsin vaikeudet — ja nyt Suomi voidaan täydellä syyllä lisätä samaan listaan.

Tämä yleinen kriisi koostuu monenlaisista aineksista. Osaksi lienee kysymys siitä, että korporatismiin saavutukset 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa perustuivat osaltaan »ajan ostamiseen» ja ennen pitkää välttämättömän sopeutumisen lykkäämiseen. Niinpä Itävallassa ja Norjassa teollisuutta tuettiin avokätisesti. Mutta kun tästä jouduttiin myöhemmin 1980-luvun kuluessa luopumaan, taloudelliset vaikeudet kasvoivat nopeasti. Monet näkevät Ruotsin tapahtumissa samoja piirteitä. Vuoden 1982 devalvaatiolla ostettiin Ruotsissa lisää aikaa. Mutta kun sen eväät oli vuosikymmenen lopulla syöty, ongelmat kasautuivat.

Kriisiin ovat myötävaikuttaneet myös tietyt maakohtaiset erityistekijät. Öljyn hinta on vuoroin leventänyt Norjan sopeutumispuskuria, vuoroin taas ohentanut sitä. Ruotsissa keskitetyn sopimustoiminnan edellytyksiä ovat taas jäytä-

---

1 Seuraavia näkökohtia on käsitelty myös kirjoituksissa Pekkarinen (1990a) ja (1990b).

neet organisatoriset kiistat avoimen ja suljetun sektorin palkansaajajärjestöjen välillä.

Mutta kriisin taustalta löytyy myös erinäisiä systemaattisia, rakenteellisia tekijöitä, jotka vaikuttavat yleispätevämmiin itse sosiaalisen korporatistimin perusehtoihin. Nämä voi jakaa toisaalta hidaskaikutteisiin korporatistimin eroosiotendensseihin, toisaalta ajankohtaisiin ja tässä mielessä nopea-vaikutteisiin kriisitekijöihin:

1. Hidaskaikutteisista eroosiotendensseistä keskeisiä on *työelämän muutos*, jonka on väitetty johtavan palkansaajakunnan sisäiseen fragmentoitumiseen ja heikentävän näin sen mahdollisuuksia keskitettyyn edunvalvontaan. Kysymys on yhtäältä elinkeinorakenteen muutoksesta ja ammattiyhdistysliikkeen vaikeuksista sopeuttaa oma organisaationsa siihen. Palvelusektorin työvoimaosuus kasvaa teollisuuden kustannuksella. Tämä merkitsee myös suljetun sektorin osuuden kasvua. Samalla työvoima naisvaltaistuu. Ammattiyhdistysliikkeessä taas teollisuuden miesvaltaisten ydinalojen liitot ovat perinteisesti olleet avainasemassa. Elinkeinorakenteen muutos vähentää näiden alojen painoa ja uhkaa näin perinteisen ammattiyhdistysliikkeen asemaa. Monissa maissa ammatillinen järjestäytyminen kasvavilla palvelualoilla työskentelevien keskuudessa on jäänyt hyvin alhaiseksi. Jos taas järjestäytyminen on ollut laajamittaista, se kyseenalaistaa ammattiyhdistysliikkeen perinteiset valtasuhteet. Usein se merkitsee myös palkkaeroja koskevien erimielisyyksien korostumista liikkeen sisällä. Kasvavilla palvelualoilla on sekä hyvin pienipalkkaisia että hyvin korkeapalkkaisia ryhmiä. Näistä edelliset vaativat suhteellisen asemansa parantamista, jälkimmäiset taas pyrkivät pitämään kiinni omasta asemastaan. Eri toimialojen järjestöjen välisiin suhteisiin vaikuttaa myös se, etteivät palvelualat useinkaan toimi samanlaisessa välittömässä kansainvälisen kilpailun paineessa kuin teollisuus ja julkinen sektori on niillä usein työnantajana.

Ammattiyhdistysliikkeen oma strateginen kapasiteetti vaikuttaa paljon palveluvaltaistumisen aiheuttamien paineiden purkautumistapaan. On luultavaa, että reaktiot vaihtelee-

vat maittain. Tältä osin on siis vaikea tehdä yleistyksiä.

Toinen työelämän muutossuunta on enemmän tai vähemmän kaikkia toimialoja koskeva työvoiman sisäinen eriytyminen, joka liittyy koulutustason kohoamiseen ja ammatillisten valmiuksien yleiseen kohoamiseen. Samalla on havaittu joustavan tuotantomallin yleistymistä ja työelämän hierarkisten organisaatioiden purkautumista. Tähän liittyy perinteisten ammattikuvien rikkoutuminen.

Inhimillisen pääoman lisääntyminen on, niin on väitetty, entistä suuremmalta osin yrityssidonnaista. Tämän myötä palkansaajien ja yrityksen välinen sidos korostuu. Työnantajan intresseissä on pysyttää yrityssidonnaista inhimillistä pääomaa kartuttanut työntekijä yrityksessä. Yksittäinen työntekijä taas on entistä suuremmassa määrin riippuvainen, paitsi yrityksestä jossa hän on inhimillistä pääomaansa kartuttanut, siinä toimivan laajemman työntekijäryhmän työpanoksesta.

Nämä tendenssit on liitetty sopimustoiminnan painopisteen siirtymiseen yritystasolle<sup>1</sup>. Erilaiset joustavat, yrityksen tulokseen suhteutetut palkkausmuodot ovat yleistymässä. Tällainen palkkauksen yritysکوhtainen eriytyminen, johon vielä voi liittyä yritysten välisen työvoiman liikkuvuuden väheneminen, heikentää keskitetyn sopimustoiminnan edellytyksiä. Toistaiseksi ei ainakaan ole selviä piirustuksia siitä, miten koko kansantalouden laajuiset tekijät huomioon otta-va keskitetty sopimustoiminta ja yrityksen tulokseen sidottu palkkaus toimisivat toisiaan tukevana kokonaisuutena.

Työelämän muutokset etenevät kuitenkin eri toimialoilla eri tahdissa. Joillakin aloilla ammattiyhdistysliike on jo vanhastaan tottunut sovittamaan oman toimintansa niihin paineisiin, joita on tuotu esille joustavasta työelämästä käydyssä keskustelussa. Toisilla aloilla tällaisia muutoksia ei ehkä olekaan sanottavasti näköpiirissä. Ja vaikka muutossuunta ylipäänsä ottaen olisikin kiistattomasti kohti yrityssidonnaisuuden kasvua, ei ole pystytty vakuuttavasti osoittamaan, että se olisi juuri nyt edennyt jonkin ratkaisevan murroksen asteelle.

---

1 Ks. tarkemmin Matti Pohjola (1989).

2. *Integraatio* on keskeinen, parhaillaan nopeasti etenevä prosessi, joka voi monella tapaa uhanalaistaa sosiaalisen korporatismiin rakenteet. Kansainvälinen taloudellinen integraatio on edennyt toisen maailmansodan jälkeen vaiheittain. Ensiksi tapahtui ulkomaankaupan vapautuminen, joka osittain on vieläkin kesken. Euroopan pienissä maissa toisen maailmansodan jälkeen syntyneitä sosiaalista korporatismia on usein pidetty vastauksena juuri tämän vapaakaupan pienille, ulkomaankaupasta riippuvaisille maille asettamiin haasteisiin<sup>1</sup>. Mutta nyt näyttää siltä, että integraation uudet ulottuvuudet merkitsevät tälle mallille uusia uhkia.

Myöhemmin alkanut tuotannontekijämarkkinoiden yhdentyminen on tuonut integraation uuteen vaiheeseen. Nyt on kysymys lähinnä pääoman kansainvälisen liikkuvuuden kasvusta. Työvoima näyttää näillä näkymin säilyvän Länsi-Euroopassa perusteiltaan kansallisena tuotannontekijänä, jonka liikkuvuus maiden välillä on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Se ei ole sitä paitsi uhanalaistanut ainakaan työvoimaa vastaanottavan maan instituutioita, vaan maahan muuttanut, yleensä vähemmän ammattitaitoinen työvoima on joko jäänyt sekundaariseksi työvoimaksi niissä maissa joissa segmentoivat työmarkkinarakenteet vallitsevat, tai on sitten sopeutunut olemassa oleviin instituutioihin. Pääoman liikkuvuuden lisääntyminen suhteessa työvoiman liikkuvuuteen onkin seuraavien tarkastelujen keskeinen premissi.

Pääoman liikkuvuuden osalta kysymys on kahdesta muutoksesta, joilla näyttäisi olevan erisuuntaisia vaikutuksia sosiaalisen korporatismiin rakenteisiin:

- a) rahoitusmarkkinoiden integroituminen kansainvälisten pääomanliikkeiden vapautumisen myötä;
- b) yritysten kansainvälistymiseen liittyvä tuotannollinen yhdentyminen.

---

<sup>1</sup> Ks. esim. Peter Katzenstein (1985).

a) Korporatistisen ohjailun keskeisiä piirteitä oli useimmissa maissa 1980-luvulle saakka ulkomaisten pääomanliikkeiden säännöstely. Ilman sitä ei olisi näet voitu ylläpitää matalaa reaalikorkokantaa, jota pidettiin tärkeänä. 1980-luvulla ulkomaisten pääomanliikkeiden säännöstely on murentunut nopeasti<sup>1</sup>. Rahoituksen vapaa kansainvälinen liikkuvuus saattaa keskenään ristiriitaan kiinteän valuuttakurssin ja itsenäisen rahapolitiikan — sosiaalisen korporatismien maiden talouspolitiikan kaksi keskeistä tavoitetta. Pyrkimys kansainvälistä tasoa alhaisempaan korkoon johtaa nopeasti massiiviseen pääoman maasta vientiin, joka jatkuessaan romahduttaa ennen pitkää valuutan ulkoisen arvon. 1970-luvun ja 1980-luvun alun kokemukset osoittivat, että valuuttamarkkinat ovat herkkäliikkeisiä ja johtavat hyvin voimakkaiisiin kurssimuutoksiin jopa pientenkin huhujen seurauksena. Alkoi näyttää siltä, että talouspolitiikasta oli tullut valuuttaspekuloijien panttivanki.

Kiinteiden kurssien uskottavuus on vapaiden kansainvälisten pääomanliikkeiden oloissa saavutettavissa, paradoksaalista kyllä, vain siten, että talouspolitiikan päättäjät sitovat kätensä entistä lujemmin ja luopuvat etukäteen valuuttakurssien muuttamisen mahdollisuudesta sekä samalla itsenäisestä rahapolitiikasta. Tavanomaisista suhdannepolitiikan keinoista jää jäljelle vain finanssipolitiikka. Mutta jo nyt on käynyt ilmi, että jokin EMS:in kaltainen yhteistyö rajoittaa ajan oloon myös finanssipolitiikan liikkumavaraa. Järjestelmä tuskin kestäisi eri maiden finanssipolitiikan selkeätä eriytymistä. Se asettaa yksittäisen kansantalouden hoidolle viime kädessä sen rajoituksen, että inflaation on sopeuduttava pitkällä ajalla kansainväliseen inflaatioon (ottaen huomioon tuottavuuden kasvuerot ja tietyt rakenteelliset tekijät).

Liittyykö tähän sitten mitään kustannuksia? Tämä riippuu viime kädessä siitä, miten tehokkaasti työmarkkinat toimivat. Jos edellä esittämämme väitteet keskitetyn sopimusjärjestelmän tehokkuudesta pitävät paikkansa, juuri sosiaalisen korporatismien kaltaisen konfliktien sovittelujärjestelmän

---

1 Suomen osalta ks. Pekkarinen — Vartiainen (1990).



omaksuneilla mailla pitäisi olla hyvät edellytykset sopeutua kiinteiden kurssien järjestelmään ilman työttömyyden kasvua. Tämä on optimistinen näkemys sosiaalisen korporatismiin ja erityisesti tulosopimusjärjestelmän tulevaisuudesta: jos kaikki osapuolet toimivat valistuneesti ja järkevästi, niin korporatismi vain vahvistuu, koska sille on — valuuttakurssipolitiikan poistuttua talouspolitiikan keinovalikoimasta — entistäkin suurempi tarve ja sosiaalinen tilaus.

Pessimistisen näkemyksen mukaan taas kaksi- tai kolmiportaisessa sopimusjärjestelmässä on aina järjestelmästä itsestään juontuvaa alttiutta inflaatioon eli korkeisiin nimellisiin palkankorotuksiin. Palkansaajien luottomiehet haluavat kaikilla neuvottelutasoilla näyttää pystyvänsä nostamaan palkkoja. Paikallistasolla taas halutaan liu'uttaa palkkoja ylöspäin riippumatta siitä mikä on kokonaistaloudellinen tilanne. Ammatillisten järjestöjen on tämän näkemyksen mukaan ajan mittaan mahdotonta perustella jäsenilleen lähellä nollaa olevia nimellispalkkojen korotuksia<sup>1</sup>. Pohjoismaissa reaali-palkkojen joustavuutta edesauttoivat 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa juuri devalvaatiot, joita ei välittömästi vaadittu kompensoitaviksi nimellispalkkojen korotuksina. Mutta sitoutuminen kiinteään valuuttakurssiin sulkee tämän sopeutumisväylän.

Kiinteän valuuttakurssin selkeä ja uskottava institutionaalisointi, joko EMS-jäsenyyden muodossa tai muutoin, voi selkeyttää vallan ja vastuun jakautumista talouspolitiikassa tavalla, joka voisi uudelleen vahvistaa sosiaalisen korporatismiin kansallisia toimintaedellytyksiä. Hallitus vastaisi finanssipolitiikallaan kokonaiskysynnän säätelystä, työmarkkinajärjestöt inflaatiosta ja kilpailukyvyistä. Kun markan ulkoisen arvon muutos on poissuljettu, työmarkkinaosapuolet tietävät tuloratkaisuja tehdessään, että nimellispalkoista päätettäessä määrätään — työn tuottavuuden kasvun asettamissa puitteissa — myös työn ja pääoman välinen tulonjako, eli hintakilpailukyky. Valuuttakurssin manipuloinnin kautta

---

<sup>1</sup> Näitä optimistisia ja pessimistisiä näkemyksiä on käsitelty mm. kirjoituksessa Vartiainen (1992a), jossa on myös viittauksia aiheeseen liittyviin tutkimuksiin.

tapahtuvan välistä vedon riskiä ei olisi eikä sitä tarvitsisi ottaa nimellispalkkavaatimuksia mitoitettaessa huomioon. Toisaalta vastuuta kotimaisen inflaation kiihtymisen ja hintakilpailukyvyyn heikkenemisen aiheuttamien ongelmien korjaamisesta ei voisi siirtää myöskään kolmannelle osapuolelle. Päättäntävalta ja vastuu voisivat keskittyä samoihin käsiin myös tulopolitiikassa. Tämä ehkä loisi edellytykset työmarkkinoiden pitkäjännitteiselle sopimustoiminnalle.

b) Yritysten kansainvälistymisen tulkinnessa voi lähtökohdaksi ottaa aiemmin esiintyneen korporatistisen »neuvottelukolmion» työn, pääoman ja valtion välillä. Olennaista on, että se liittyy kansalliseen, suhteelliseen suljettuun intressien sovitteleväjärjestelmään, johon osallistuvat intressiosapuolet ovat hyvin organisoituneita ja joissa strategisista kysymyksistä sovitaan keskitetysti. Tällaisen keskitetyn kansallisen sovitteleväjärjestelmän puitteissa kukin kolmesta osapuolesta on valmis rajoittamaan oman markkinavoimansa käyttöä kansantalouden laajuisten tavoitteiden hyväksi. Täysimittainen oman voiman käyttö voisi näet johtaa niin paljon huonompaan kokonaistaloudelliseen tulokseen, että omakin asema heikkenisi.

Yritysten kansainvälistymisen voi tällaisen intressien sovitteleväjärjestelmän näkökulmasta tulkita siten, että työn ja pääoman välinen kansallisen tason neuvottelukosketus rakoi-lee. Yritystoiminnan kansainvälistymisen myötä alun perin kansallisista suuryrityksistä on näet tulossa aidosti monikan-sallisia operoijia, jotka voivat sijoittaa toimintojaan eri maihin. Tämän muutoksen myötä keskitettyä sopimustoimintaa työnantajapuolella perinteisesti ajaneiden avoimen sektorin suuryritysten intressi keskitettyihin kansallisiin sopimuksiin vähenee. Miksi ne tinkisivätkään omasta autonomiastaan sitoutumalla kansallisen tason sopimuksiin, jos yksittäisen maan merkitys markkina-alueena on vähäinen ja jos ne voivat reagoida näihin siirtämällä toimintojaan muihin maihin?

Tässä muutoksessa on merkityksellistä juuri se edellä ko-rostettu seikka, että nykyisessä integraatiovaiheessa pää-oman kansainvälinen liikkuvuus teollisuusmaiden välillä näyttää kasvavan nopeammin kuin työvoiman liikkuvuus yli

rajojen. Kansainvälistyvälle pääomalle on tämän seurauksena lisääntyvässä määrin tarjolla »exit» -vaihtoehto keskitetyn kansallisen tason »voice» -vaihtoehdon sijasta. Tämä muuttaa neuvotteluasetelmia. Se vähentää työnantajapuolen yhtenäisyyttä kansallisen tason neuvotteluissa. Se on lisäksi omiaan siirtämään neuvottelujen painopistettä yritys- ja toimipaikkatasolle, joihin monikansallisten yritysten välitön neuvotteluintressi keskittyy.

Kansainvälistymisoption merkityksen kasvun myötä pääoma on tavallaan hyppäämässä ulos keskitetystä, kansallisesta intressien sovittelujärjestelmästä. Mitä heijastusvaikutuksia tällä puolestaan saattaisi olla?

1. Eräs sosiaalisen korporatistmin tulevaisuuteen optimistisesti suhtautuvien esillä pitämä mahdollisuus on neuvottelujärjestelmän kansainvälistyminen. Tämän vision mukaisesti etujen yhteensovittaminen siirtyy keskitetyltä kansalliselta tasolta, paitsi hajautetulle yritys- ja toimipaikkatasolle, myös uudelle keskitetylle tasolle kansainväliseksi etujen sovittelujärjestelmäksi. Yritysten kansainvälistymiseen liittyykin valtioiden välinen taloudellinen integraatio, johon juuri nyt kiinnitetään näkyvänä poliittisena prosessina suurta huomiota. Seuraavana askeleena voisi olla myös työntekijöiden edunvalvonnan kansainvälistyminen, koska pääomalle yhdentymisen myötä tarjoutuva »exit» -vaihtoehto voidaan tukkia vain kansainvälisellä tasolla. Suhteellinen tasapainoinen neuvottelujen ja etujen sovittelun järjestelmä voisi siten syntyä uudelleen kansainvälisellä tasolla.

Yksi visio tulevaisuuden Euroopan Yhteisöstä läheneekin tätä mahdollisuutta. Mutta onko se uskottava? Tuskin ainaakaan kovin lyhyellä ajalla, sillä monikansallisella tasolla ne työn kulttuurillisesta, sosiaalisesta ja koulutuksellisesta heterogeenisuudesta ja puutteellisesta liikkuvuudesta aiheutuvat sosiaalisen korporatistmin esteet, jotka ilmenevät jo kansallisella tasolla, muodostuvat mittaluokkaa suuremmiksi. Euroopan Yhteisö onkin onnistunut erittäin huonosti juuri näitä kysymyksiä sivuavan integraation »sosiaalisen ulottuvuuden» edistämisessä.

2. Toinen, ainakin lyhyellä ajalla uskottavampi mahdollisuus on kansallisen tason neuvottelujärjestelmän lohkoutuminen. Kun työn ja pääoman välinen neuvottelukosketus heikkenee, korostuvat bilateraaliset neuvottelusuhteet toisaalta valtion ja pääoman, toisaalta valtion ja työn välillä. Näistä ensimmäinen käsittelee lähinnä yritysten yleisiä toimintaedellytyksiä — verotusta, elinkeino- ja työlainsäädäntöä ja ylipäänsä yritysten toimintaa koskevia säädöksiä. Monikansallisten yritysten näkökulmasta valtio on tässä asetelmassa kilpasilla muiden maiden tarjoamien etujen ja rajoitusten kanssa.

Työn ja valtion välinen neuvottelusuhte on tulkittavissa tulopolitiikan jatkeeksi. Kysymyksessä on korostetun valtiollinen tulopolitiikka, jossa valtio, kansainvälisen kilpailukyvyn asettamien vaatimusten välittäjänä, on korvannut työnantajat toisena neuvotteluosapuolena. Tällaisesta tulopolitiikan valtiollistumisesta onkin näkyvissä merkkejä. Kansainvälinen integraatio korostaa ainakin ensi vaiheessa tällaisen valtiollisen tulopolitiikan merkitystä. Voi kuitenkin esittää epäilyksiä sen suhteen, kuinka kestävä tämä keskitetyn tulopolitiikan rooli yhdentyneillä markkinoilla tulee olemaan. Vastaavatko ulkoisten tekijöiden palkkatasolle asettamat paineet ensiksikään kaikissa käänteissä talouden perustekijöitä? Monet uskovat, että rahoitusmarkkinoilla esiintyy ylilyöntejä, jotka välittyvät korkotasoon tai valuuttakursseihin. Palkkatason sopeuttaminen joka käänteessä näihin tuskin olisi mahdollista eikä välttämättä viisastakaan — seurauksena voisivat olla talouden perustekijöihin nähden liian suuret palkkatason vaihtelut ja ulkoista perua olevien häiriöiden siirtyminen kotimaiseen kysyntään ja tuotantorakenteeseen.

Toinen asetelman kestävyyskohdistuvia epäilyjä herättävä kysymys on keskusjärjestöjen ongelmallinen organisatorinen asema ja legitimitetti. Niiden rooliksi näyttäisi jäävän ulkoisten sopeutumispaineiden passiivinen välittäminen palkkasopimuksiin, tilanteessa, jossa keskitettyä sopimusjärjestelmää toisaalta jäytää yritystoiminnan kansainvälistymisen myötä etenevä palkkaneuvottelujen hajautumi-

nen. Keskusjärjestöt uhkaavat jauhautua puun ja kuoren väliin.

Kansalliset erot eivät silti välttämättä häviä. Vaikka keskitetty sopimusjärjestelmä sellaisenaan murenisikin, sosiaalisen korporatismiin mailla saattaa yhtä kaikki säilyä työmarkkinoittensa osalta tietty suhteellinen etu. Aktiivinen työvoimapolitiikka ehkä korostuu entisestään ja toimii vastavoimana palkkaerojen kasvu- ja työmarkkinoiden jäykistymisten-  
dentsille, samoin koulutuspolitiikka ja sosiaalipolitiikka eri muodoissaan. Voi myös kysyä, eikö se sosiaalinen koheesio joka aikoinaan johti korporatististen instituutioiden muodostumiseen, toimisi myös uusissa oloissa, vain entistä suuremmissa määrin juuri esimerkiksi työvoiman liikkuvuuden sekä koulutus- ja työvoimapolitiikan välityksellä. Taustalla saattavat yhtä kaikki vaikuttaa tietyt pysyvät sosiaaliset ja taloudelliset tekijät, jotka säilyttävät kansalliset erot vastaisuudessaakin.

## 8 | 1990-luvun lama: paluu vanhaan vai uuden alkua?

Suomen 1980-luvun taloudellinen suvanto muuttui pian 1990-luvun tullen ennennäkemättömäksi lamaksi, jonka jyrkkyyttä tuskin kukaan osasi ennakoida. Vuoden 1990 loppupuoliskolla alkanut kokonaistuotannon supistuminen on ollut kuin putoamista jyrkänteeltä toiselle: välillä, kuten keväällä ja taas alkusyksystä 1991, on tuntunut siltä kuin putoaminen olisi vihdoinkin ohi, mutta välittömästi onkin alkanut uusi, raju kierre. Kokonaistuotannon määrä alentui 6 1/2 prosenttia vuodesta 1990 vuoteen 1991. Teollisuustuotannon lasku huipulta lähenei 10 prosenttia. Kausitasoitettu, työvoimatiedustelusta laskettu työttömyysaste lähenei keväällä 1992 kolmentoista prosentin lukemia. Suomi oli siirtynyt työttömyyden osalta ällistyttävän nopeasti teollisuusmaiden raskaaseen sarjaan. Kokonaistuotannon supistumisen ja työttömyyden kasvun kierre sitä paitsi jatkui yhä. Julkisen sektorin velkaantumismuutos kuului Länsi-Euroopan nopeimpiin ja kasvoi vuodessa pienestä ylijäämästä noin 6 prosenttiin bruttokansantuotteesta 1991. Vaihtotaseen vuotuinen alijäämä, eli kansantalouden ulkomainen velkaantuminen, tasaantui korkealle tasolle, viiteen prosenttiin bruttokansantuotteesta. Yritykset ilmoittivat ennätyksellisiä tappioita: pörssiyritysten yhteenlaskettujen tappioiden määrä kohosi pariin prosenttiin kokonaistuotannosta. Konkurssikierre kiihtyi samalla kuin kotitalouksienkin käytettävissä oleva reaalitytulo alkoi taipua supistumista kohti julkisen sektorin kasvavan alijäämän tuomasta puskurista huolimatta. Pankkisektori alkoi vakavasti horjua. Näihin synkkiin uutisiin verrattuna oli laiha lohtu, että inflaatio oli alkanut taittua melko



nopeasti.

Vaikka lama tulikin yllätyksenä, siihen johtaneet tekijät ovat jälkikäteen jäseneltävissä. Kysymyksessä oli usean kielteisen tekijän yhteensattuma. Osa näistä oli usean vuoden tapahtumaketjun johdonmukaisia lopputuloksia, osa taas yllättäviä muutoksia kansainvälisessä taloudessa. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluu Neuvostoliiton taloudellinen romahdus, joka näkyi Suomen sinne suuntautuvan viennin alenemisena lähes 70 prosentilla vuonna 1991. Mutta tämän ohella myös Suomen keskeisten länsimarkkinoiden, Ruotsin ja Ison-Britannian, tuonti supistui 10–15 prosenttia. Kasvanut vienti Saksaan ja eräisiin muihin maihin kompensoi vain osaksi nämä viennin menetykset.

Mutta laman syveneminen oli osaltaan myös talouden pahan, vuosina 1988–1990 tapahtuneen ylikuumenemisen johdonmukainen jatke. Ylikuumenemiseen olivat puolestaan vaikuttaneet kansainvälisen noususuhdanteen ohella sisäiset tekijät, joihin huonosti ajoitetuilla talouspoliittisilla päätöksillä oli keskeinen osuus. Rahoitusmarkkinat vapautettiin juuri nousukauden alla eikä verotuksen aiheuttamia vääristymiä luottomarkkinoiden toimintaan korjattu. Laajat korkojen vähennysoikeudet lisäsivät luottojen kysyntää samalla kuin talletusten verovapaus, pääoman vapautunut maahan-tuonti ja pankkien kilpailu markkinaosuuksista paisuttivat pankkiluottojen tarjontaa. Vuosikymmenen lopun »suuri verouudistus» puolestaan satoi finanssipolitiikan niin tiukasti veronalennuslupauksiin, ettei sekään pystynyt hillitsemään noususuhdannetta kuin nimeksi.

Noususuhdanne kiihdytti inflaatiota ja eritoten asuntojen hinnat kohosivat nopeasti. Aiemmilta ylikuumenemisen kausilta tuttu hintakilpailukyvyn heikkeneminen toistui, tosin esimerkiksi 1970-luvun puoliväliä lievemmassä muodossa. Vuosina 1989–1990 suhteelliset yksikkötyökustannukset kohosivat merkittävästi oikeastaan vasta vuonna 1990. Markka revalvoitiin 6 prosentilla vuoden 1989 keväällä. Näin halettiin lisätä rahapolitiikan pelivaraa kiristävään suuntaan. Toimenpiteen vaikutus jäi näiltä osin kyseenalaiseksi. Se tehtiin hyvin myöhään, ja devalvaatio-odotukset, jotka kor-

kotason kohottamiseksi ehkä haluttiinkin saada aikaan, kivistivät rahapolitiikkaa kouriintuntuvammin vasta laskusuhdanteen jo alettua. Revalvaation omalta osaltaan heikentämä hintakilpailukyky siirtyi sekin laskukauden huoleksi.

Vuonna 1990 alkaneelle taantumalle oli myös tyypillistä, että sitä edelsi yritysten ja kotitalouksien voimakas velkaantuminen. Kotitalouksien velkaantuneisuus prosentteina käytettävissä olevasta vuotuisesta tulosta kohosi vuosina 1985–1989 vajaasta kuudestakymmenestä prosentista reilusti yli kahdeksankymmenen prosentin. Vuosien 1986–1988 noususuhdanteeseen liittyi velkarahoitukseen perustunut hintakupla. Kun asuntojen ja osakkeiden hinnat alkoivat laskea, monet velkaantuneet kotitaloudet ja yritykset ja niitä rahoittaneet pankit joutuivat vaikeuksiin. Velkaantumisen purkamisen alkoi vuonna 1990 ja se olisi jo sellaisenaan ollut voimakas sisäsyntyinen taantumaa ruokkiva mekanismi, kuten Sauramo (1991) on korostanut. Kotitalouksien säästämistä kohosikin vuonna 1991 ennätysellisen nopeasti ja yksityisen kulutuksen jyrkkä supistuminen kiihdytti kokonaistuotannon laskua. Laman syvyyttä lisäsi ennätysellisen korkea reaalikorko, jonka taustalla olivat sekä Saksan yhdistymispaineita heijastava yleisesti korkea eurooppalainen korkotaso että markkaan kohdistunut epäluottamus.

Laman syventyessä on pankkikriisistä tullut selvästi yksi kriisin vaarallisimmista osatekijöistä. Varallisuusesineiden hintakuplan puhjettua spekulatiota rahoittaneet pankit joutuivat vaikeuksiin. Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki SKOP oli syksyllä 1991 tosiasiassa konkurssissa ja Suomen Pankki otti sen hallintaansa. Myös muut pankit, etenkin monet säästöpankit ovat vaarallisen heikossa tilassa eikä uusi, koko maan kattava säästöpankki voi aloittaa toimintaansa syksyllä 1992 muutoin kuin valtion pääomaruiskeen turvin. Pankkien omien pääomien turvaamiseksi hallitus hyväksyi huhtikuussa 1992 pankkien 8 miljardin tukipaketin, jonka mukaan valtio on valmis tekemään sitä haluaviin pankkeihin pääomasijoituksen eli antamaan niille lainan, joka muuttuu pankin omaksi pääomaksi mikäli pankki ei kykene maksamaan sitä takaisin. Samoihin aikoihin luotiin myös valtion

vakuusrahasto, jolle annettiin 20 miljardin markan lainanottovaltuudet. Pankkikriisiä on hoidettu talouspoliittisten perinteiden mukaisesti eli siinä mielessä epäpoliittisesti, että useat keskeiset ratkaisut on tehty Suomen Pankissa. Esimerkiksi SKOP:in pelastamisen kaikki kustannukset eivät ole näkyneet valtiontaloudessa, vaan on turvauduttu myös setelirahoitukseen.

1990-luvun lama tarjoaa haastavan mahdollisuuden arvioida edellä puheena olleita 1980-luvun muutostendenssejä kohti sosiaalista korporatismia ja aiempaa enemmän stabilisaatiota korostavaa talouspolitiikkaa. Olivatko nämä uudet pyrkimykset vain hyvien päivien sivistyksen pintakuorta, joka oli valmis huuhtoutumaan pois vaikeiden aikojen tullen? Vai ilmensivätkö ne syvemmälle ulottuvia yhteiskunnan muutostendenssejä, joilla olisi vaikutusta muuttuvissakin olosuhteissa? Vastauksen antaminen näihin kysymyksiin ei ole tuoreeltaan helppoa: näyttää pikemminkin siltä, että Suomen talouspolitiikan mallin vanhat ja uudet piirteet ovat limittyneet ristiriitaiseksi kokonaisuudeksi, jonka lopullista purkautumistapaa emme vielä tiedä.

Olemme korostaneet Suomen talouspolitiikan pitkänä, maailmansotien väliselle ajalle ulottuvana linjana eräänlaista kasvuhakuisuuden ehdoin toteutuvaa valtiokeskeisyyttä. Malli ei nojautunut perusteiltaan markkinoihin, vaikka se sitoutuikin lähinnä yksityisten yritysten investoinnein tapahtuvaan kasvuun ja talouden modernisoitumiseen. Se pyrki toimimaan investointien edellyttämänä voittotakuuna, josta huolehtiminen puolestaan edellytti monenlaista säännöstelyä erityisesti tuotantokustannusten nousun hillitsemiseksi. Valtio toimi tässä tarkoituksessa aktiivisesti myös tulo- ja politiikan instituutioiden luomiseksi toisen maailmansodan jälkeen. 1980-luvulle tultaessa tässä mallissa alkoi sitten ilmetä uusia piirteitä, jotka liittyivät sekä suomalaisen yhteiskunnan sisäiseen muutokseen että kansainvälisen ympäristön muutoksiin. Olemme kiteyttäneet nämä muutostendenssit siirtymiseksi kohti sosiaalisen korporatistimallia, jossa etujärjestöjen merkitys korostuu soviteltaessa keskenään tulojakoa, reaali-palkkoja, voittoja, sekä näiden välityksellä

myös akkumulaatioedellytyksiä.

Tulkinnassamme on korostunut myös Suomen Pankin rooli — sen itsenäisyys suhteessa valtiovaltaan ja toisaalta sen tietynlainen heikkous pankkien ja vientiyritysten painostuksen edessä. Koska aloite valuuttakurssia koskevissa päätöksissä on kuulunut Suomen Pankille, se on toiminut osapuolena myös funktionaalista tulonjakoa koskevissa päätöksissä. Devalvaatiot ovat voimistaneet inflaatiota. Niihin turvautumisen mahdollisuus on ollut omiaan heikentämään työmarkkinaosapuolten vastuullisuutta palkoista päätettäessä: vallan ja vastuun jakautuminen on ollut epäselvää. 1980-luvun mittaan devalvaatoriski alkoi näkyä myös ennätyskellisen korkeina korkoina, kun pääoman liikkeiden herkkyyys valuuttakurssiriskille kasvoi.

Olemme 1980-luvun yhteydessä käsitelleet kolmea toisiinsa liittyvää suomalaisen talouspolitiikan perinteisen mallin muutossuuntaa, jotka kaikki 1990-luvun lama näyttää kyseenalaistavan:

- 1) vakaan markan politiikka
- 2) sosiaalinen korporatismi
- 3) suhdanteiden tasoittamiseen pyrkivä finanssipolitiikka.

1) Aiempaa jäntevämpi pyrkimys kohti *kiinteää valuuttakurssia* on edustanut osittain reaktiota kansainvälisen ympäristön muutoksiin: kun kansainvälisistä pääomaliikkeistä on tullut entistä suurempi potentiaalinen häiriötekijä, varsinkin eurooppalaiset maat ovat pyrkineet suojautumaan sitomalla keskinäiset valuuttakurssinsa. Suomessa on ilmennyt samaa pyrkimystä. Sitä on osaltaan vahvistanut se, että toistuvien devalvaatioiden inflatorisuus on yleisesti tunnustettu. Eteneminen kohti kiinteitä valuuttakursseja ei ole kuitenkaan ollut täysin johdonmukaista. Epävarmuutta on aiheuttanut osaltaan Suomen Pankki omilla toimillaan. Vaikka se onkin ajanut kiinteän kurssin politiikkaa, se on toisaalta pitänyt kiinni markan kurssin hienosäädön tarpeesta. Niinpä Suomen Pankki on ollut valuuttaputken laajentamisen kannalla. Vuonna 1989 putkea sitten siirrettiin ja markka revalvoitiin

väliaikaiseksi tarkoitettulla toimenpiteellä, mikä jäi laman puhjettua rasittamaan hintakilpailukykyä ja vakaan kurssin uskottavuutta.

Kesäkuussa 1991 markka sidottiin vihdoin yksipuolisella päätöksellä muuttumattomin valuuttakurssein Euroopan valuuttayksikköön ecuun. Tämä oli tarkoitettu vakaan markan politiikan sinetiksi. Päätös oli oloissamme ennennäkemättömän tiukka: se edellytti aiemman revalvaation ja talouden ylikuumentumisen heikentämisen hintakilpailukykyyn vähittäistä palauttamista ecu-maita hitaamman inflaation avulla. Päätöksen pitävyydestä herätti pahoja aavisteluja jo se, että se tehtiin voimakkaiden devalvaatiospekulaatioiden paineen alla ja hallitus oli siitä keskuudessaan erimielinen ennen lopullista, muodollisesti yksimielistä päätöstä. Kysymyksessä ei ollut hyvin valmisteltu, ajankohdaltaan harkittu vakaan markan sinetöivä toimi, vaan pikemminkin hätäinen yritys suojautua spekulatioaalloilta, jota Ruotsin vastaava ecu-päätös voimisti. Ecu-sidoksen jälkeen spekulatio hellitettiin kesän ajaksi ja korkoero ecu-korin korkoon nähden aleni noin yhteen prosenttiin.

Syksyn tultua spekulatio kiihtyi uudelleen ja kohta kävi sitten myös ilmi, että »teoria» jonka mukaan suomalaisesta lamasta ei irrottauduta kuin suurella devalvaatiolla, oli lopulta edelleenkin elinvoimainen: vaikka työmarkkinoiden keskusjärjestöt pääsivät lokakuussa sopimukseen, joka toteutuessaan olisi merkinnyt 7 prosentin alennusta työvoimakustannuksiin vuoden 1992 aikana, spekulatio ei hellittänyt. Suomen Pankki reagoi valuuttapakoon ensiksi alkusyksystä suhteellisen passiivisesti. Se pyrki hillitsemään korkotason nousua ja antoi valuuttavarannon supistua. Tämä puolestaan kiihdytti spekulatiota ja valuuttapaon kiihdyttyä lyhyet korot nousivat lopulta voimakkaasti marraskuun alkupuolella. Saman kuukauden puolivälissä Suomen Pankki ja hallitus antoivat periksi: ecun suhteen määriteltäjä valuuttaputkea siirrettiin 14 prosenttia ylöspäin ja markan ulkoinen arvo devalvoitui yli 12 prosentilla. Devalvaatio oli yllättävän iso — hallitus kasvatti sitä viime vaiheessa Suomen Pankin ajamasta.

Hallitus ja Suomen Pankki tahrasivat maineensa, kun ke-

säkuussa tehty ecu-päätös ja vakuutus vakaan markan politiikan periaatteesta vajaan puolen vuoden kuluttua peruttiin. Valtionvarainministeri Iiro Viinanen, joka aiemmin oli useaan kertaan ilmoittanut eroavansa, mikäli devalvaatio tapahtuu, oli valmis kääntämään kelkkansa toteamalla, ettei hän aiokaan erota, vaan tuollaiset julmistelut kuuluvat valtionvarainministerin rooliin. Vaikka kaksi Suomen Pankin johtokunnan jäsentä jättikin välittömästi devalvaatiopäätöksen jälkeen eronpyyntönsä, pankin pääjohtaja jäi — presidentin pyynnöstä — paikalleen ja toinen tehdyistä eronpyynnöistä raukesi. Pääjohtaja erosi vasta muutama kuukausi myöhemmin pääministerin painostuksesta. Pääministeri taas oli välttänyt sitoutumasta peruuttamattomasti vakaan kurssin linjaan. Jo kesäkuisen ecu-päätöksen jälkeen hän oli antanut omissa nimissään poikkeuksellisen tiedotteen, joka antoi ymmärtää, että päätös oli kiistanalainen ja tehtiin oikeastaan vain yksimielisyyden nimissä.

Piittaamattomuus talouspolitiikan johdonmukaisuudesta ja päätöksentekijöiden uskottavuuden tärkeydestä kostahtuu markkaan liittyvänä riskinä ja korkeampina pitkän ajan korkoina tulevaisuudessa. Nykyaikaiseen talouspoliittiseen ajatteluun kuuluva maineenmuodostuksen ja uskottavuuden korostaminen ei ole iskostunut suomalaiseen talouspolitiikkaan. Vakaan markan linjan epäonnistumiseen myötävaikuttii se, että poliittisesti vastuullinen hallitus ei ollut sen takana eikä pystynyt luomaan sen tueksi sitovaa ja uskottavaa talouspoliittista ohjelmaa. Markkinoilla oivallettiin pian, että vain virkamiesten ajama vahvan markan periaate ei voi vaikeissa olosuhteissa pysyä hengissä ilman todellisen poliittisen vastuun selkänöjää.

2) *Sosiaalisen korporatistmin* yksi edellytys on, että tulonjako määräytyy työmarkkinoilla tehtävien päätösten mukaisesti ilman valuuttakurssista päättävän viranomaisen väliintuloa. Devalvaatio voidaan tosin poikkeusoloissa hyväksyä nopeana tulonjaon muutoskeinona. Kesäkuisen ecu-päätöksen yhteydessä työmarkkinoiden keskusjärjestöt ilmoittivatkin hyväksyvänsä päätöksen ja pyrkivänsä sen edellyttämiin alhaisen



tason palkkaratkaisuihin. Myös hallitus ja Suomen Pankki korostivat, että päätös merkitsee vastuun siirtymistä hintakilpailukyvyn osalta työmarkkinaosapuolille. Ne eivät kuitenkaan malttaneet pitkään pysyä johdonmukaisesti tämän vastuunjaon mukaisella linjalla. Syksyn lähetessä ne alkoivat yhä näkyvämmiin paimentaa työmarkkinaosapuolia palkkaratkaisuun.

Asetelmaksi muodostui varsin selkeästi se, että ellei paimennus onnistu, jäljellä on devalvaatio: hallitus ja Suomen Pankki siis kantoivat edelleenkin viime kädessä huolen kilpailukyvästä. Asetelma oli konkreettisimmillaan, kun neuvottelut keskitetystä tuloatkaisusta olivat loppusuoralla. Pankkivaltuusmiehet olivat samanaikaisesti koolla valmiina päättämään devalvaatioehdotuksesta, jollei sopimusta synny. Kun sopimus oli allekirjoitettu, Suomen Pankin johtokunnan jäsen ilmoitti devalvaation olleen vain »tuntien takana». Tämä heikensi luottamusta markan kurssiin, ja muutama viikon kuluttua hatara puolustuslinja sitten pettikin. Työmarkkinaosapuolten vastuullisuutta tuskin oli omiaan lisäämään se, että tuloatkaisun kokoonpuristaminen tuli julkisuuteen korostetusti hallituksen ja — vielä enemmän — *keskuspankin* operaationa. Sovittelijana toimi Suomen Pankin johtokunnan jäsen Kalevi Sorsa. Tiedotustilaisuudet olivat korostetusti hallituksen ja keskuspankin tilaisuuksia — SAK:n edustajat olivat jopa poissa tilaisuudesta, jossa tulospöytäkirjasta ilmoitettiin<sup>1</sup>. Tällaiset asetelmat ovat vastaisuudessa omiaan korostamaan devalvaation ja työmarkkinatahtumien välistä yhteyttä ja kalvavat omalta osaltaan luottamusta vakaan markan politiikkaan.

Tulevaisuuden myrskyjä voi ennakoida myös se, että tuloatkaisua paimentaessaan sekä hallituksen että keskuspankin edustajat yhdessä työnantajien kanssa vaativat palkan neuvottelujen hajauttamista yritystasolle. Työmarkkinoiden toimintaa koskevien perustulosten valossa yrityssidonnaiset palkkasopimukset uhkaavat kuitenkin johtaa tehottomiin

---

1 SAK:n edustajien poissaololle oli konkreettinen este: SAK:n hallitus oli vielä Hakaniemessä koolla äänestämässä, kun hallitus ja Suomen Pankin johto aloittivat Säätytalolla tiedotustilaisuuden, jossa kerrottiin sopimuksen syntyneen.

ratkaisuihin. Hyvissä yrityksissä työskentelevät pyrkivät sulkemaan yrityksensä uusilta tulokkailta ja jakavat näin syntyneen ylimääräisen voiton. Riski on sitä suurempi, mitä tehokkaampaa yrityskohtainen järjestäytyminen on. On kyseenalaista, lisääkö yrityskohtainen sopiminen siinä määrin työntekijöiden motivaatiota ja työn tuottavuutta, että tämä riski kumoutuisi.

Ecu-seikkailu lisäksi murensi ammatillisten keskusjärjestöjen, ennen kaikkea SAK:n arvovaltaa. Keskusjärjestöt tukivat ecu-päätöstä ja pyrkivät luomaan edellytykset sen edellyttämälle nopealle inflaation hidastumiselle. Devalvaatio tuli kuitenkin ennen kuin keskusjärjestöjen neuvottelemien palkkakustannusten alentamispaketin lopullinen kohtalo liittokäsittelyssä oli tiedossa. Syntyi — kenties perusteita — mielikuva, että eräät melko avoimesti devalvaation kannalla olleet teollisuusliittojen johtajat jyräsivät SAK:n.

3) Näiden uhkaavien tulevaisuuden kuvien rinnalla on laiha lohtu se, että *julkinen talous* näyttää alkaneen joustaa Suomessa suhdanteita tasoittaen. Julkisen talouden alijäämän nopea kasvu puskuroi ainakin ensi vaiheessa hyvin suuressa määrin laman vaikutusta kotitalouksien käytettävissä olevaan tuloon. Finanssipolitiikka näytti muodostuneen vuonna 1991 paljon ekspansiivisemmaksi kuin budjettia laadittaessa oli alunperin arvioitu. Suhdannevaihtelusta puhdistettu alijäämä kasvoi valtiovarainministeriön arvioiden mukaan yli kaksi prosenttia bruttokansantuotteesta. Sen vaikutukset vain kalpenivat investointien lamaantumisen, kotitalouksien säästämisasteen nousun ja idänkaupan syöksykierteen rinnalla. Laman syvyys voi sitä paitsi tehdä tästäkin, sinänsä luontevasta vastaankarvaamisesta tulevaisuuden rasitteen: julkisen talouden alijäämä on kasvanut ennätyksellistä vauhtia ja sen supistaminen voi olla tulevaisuudessa vaikeaa. On paradoksaalista, että Suomi voi joutua toteamaan käyttäneensä keynesiläisen kompensatorisen finanssipolitiikan pelivaran loppuun parissa vuodessa, kun sitä sentään riitti useille muille läntisille teollisuusmaille ainakin pariaksi vuosikymmeneksi 1950-luvun puolivälistä eteenpäin!

## 9 | Epilogi: taluskriisi haasteena ja 1990-luvun eväät

Tämä teos on kirjoitettu pääasiassa ennen 1990-luvun alun lamaa. Vuonna 1990 alkanut lama on osoittautunut valtavaksi haasteeksi suomalaiselle yhteiskunnalle. Näitä loppusanoja kirjoitettaessa, elokuussa 1992, rahoitusmarkkinoilla eletään päivittäisen jännityksen tunnelmassa. Pankkikriisin uumoillaan pahenevan, julkisyhteisöjen vajeet kasvavat, pelätään uusia suuria konkursseja, spekulatiot uudesta devalvaatiosta ovat käynnissä ja syksyn työmarkkinaratkaisusta vallitsee epäselvyys. Työttömien määrä on lähes 400 000.

Lamasta pääseminen on haaste nimenomaan poliittiselle järjestelmälle ja päätöksenteolle. Talouspoliittisten »tosiasioiden», korkouutisten ja uskottavuuspuheiden virrassa on hyvä palauttaa mieliin myös perustavanlaatuinen mikrota loudellinen näkökulma: Suomella on hyvä ja moderni tuotantovälineistö ja hyvin koulutettu työvoima — ja jos yhteiskunnalliset järjestelyt onnistuvat, voidaan periaatteessa taata jokaiselle suomalaiselle kohtuullinen ja ajan mittaan kasvava hyvinvointi. Siksi talouden ongelmat ovat ennen kaikkea päätöksenteon, instituutioiden, demokratian ja oikeudenmukaisuuden ongelmia. Talouspolitiikka on uskottavaa, jos sen tiedetään saavan taakseen poliittisen enemmistön — mikä puolestaan edellyttää, että politiikka on sellaista, jonka riittävän suuri osa kansalaisista voi hyväksyä. Asiantuntijoiden parhaaksikaan arvioima politiikka ei voi onnistua, ellei sitä pidetä laajalti oikeutettuna.

Vaikka talouspolitiikassa joudutaan nyt elämään päivästä päivään, monet ratkaisut luovat suuntaa myös 1990-luvun talouspolitiikalle. Tulevaisuuden rakenteelliset vaatimukset

rajoittavat puolestaan nykyhetken valintamahdollisuuksia.

Lamavuoden 1991 dramaattiset tapahtumat voi joiltakin osin nähdä paluuna suomalaisen talouspolitiikan perinteiseen malliin. Viivytyksen ja työttömyyden voimakkaan kasvun jälkeen tehtiin suurehko devalvaatio. Työttömyyden voi olettaa pitävän palkansaajien kompensatiovaatimukset kurissa hyvän aikaa eteenpäin, joten avoimen sektorin investointiedellytysten pitäisi olla tältä osin kunnossa. Tässä mielessä Suomessa toimittiin perinteisen kaavan mukaan — ja juuri perinteen voima tekikin vakaan markan linjan noudattamisen ylivoimaisen vaikeaksi, kuten kävi ilmi marraskuussa 1991, kun devalvaatio-odotukset lopulta toteuttivat itsensä.

Devalvaatiota voikin jälkikäteen puolustaa: kun oli jouduttu poikkeuksellisen syvään talouskriisiin, miksi olisikaan jätetty käyttämättä perinteisen suomalaisen mallin tehokainta talouspoliittista instrumenttia? Syksyn 1991 devalvaatiota voi pitää onnettomien olosuhteiden ja huonon politiikan aiheuttamana välttämättömänä ja järkevänä toimenä. Ennen kaikkea neuvostomarkkinoiden romahdus on heikentänyt Suomen kansantalouden suhteellista asemaa. Kun se voi olla vaikutuksiltaan pitkäaikainenkin, oli perusteita sille, että markan reaalisen ulkoisen arvon oli heikennyttävä, joko palkkoja ja hintoja alentamalla tai valuuttakursseja korottamalla. Tosin kukaan ei yrittänytäkään täsmentää, kuinka suurta reaalisen valuuttakurssin sopeutumista olisi tarvittu. Markkinat joka tapauksessa näyttivät odottavan melkoisen suurta muutosta.

Huonoa politiikkaa taas edustivat finanssipolitiikan liian vähäinen kiristäminen nousukauden aikana sekä Suomen Pankin kömmähdysten sarja huonosti ajoitetusta ja suunnitellusta rahamarkkinoiden vapauttamisesta vuoden 1989 myöhästyneeseen ja valuuttamarkkinoille epävarmuutta luoneeseen revalvaatioon ja yritykseen reagoida spekulatioon ja palauttaa luottamus markkaan sitomalla se ulkoista arvoa muuttamatta ecuun alkukesällä 1991. Sen jälkeen keskuspankki yritti elvyttää ehkä turhankin malttamattomasti. Se antoi markan arvon heiketä uuden ecu-putken sisällä. Tämä

oli jo omiaan lietsomaan devalvaatio-odotuksia. Tämän lisäksi keskuspankki pyrki hillitsemään korkojen nousua alkusyksystä, kun devalvaatiospekulaatio oli jo alkanut. Tämä pienensi valuuttavarantoa ja kiihdytti spekulaatiota. Sekä Harri Holkerin vuosien 1987–1991 sinipunahallitus että vuonna 1991 nimitetty Esko Ahon keskustaoikeistolainen hallitus jättivät puolestaan Suomen Pankille liian suuren vastuun ja välttivät itse todellista talouspoliittista vastuunkantoa.

Oli myös olemassa näkökohtia, jotka puolsivat tämän onnettoman tilanteen laukaisijana devalvaatiota yleisen palkkojen ja hintatason alennuksen sijasta. Painavimmat näistä liittyvät reaalikorkoon ja uhkaavaan velkakriisiin. Koko ecu-alue on Saksan tilanteen sanelemassa korkean koron loukussa. Kun Saksan markan korko asettaa käytännössä nimelliskoron alarajan ecu-koriin sitoutuneille maille, kotimaisen hintatason alentaminen merkitsee reaalikoron kohoamista — ellei se sitten pienentäisi Suomen markkaan kohdistuvaa riskiä olennaisesti voimakkaammin kuin devalvaatio, mikä tuskin olisi uskottavaa ainakaan kovin lyhyellä ajalla. Kautta aikain on tunnettu myös se karu totuus, että inflaatio, jota devalvaatio ajan oloon merkitsee, on velallisen ystävä. Devalvaatio hälventää osaltaan myös velallisiin sidoksissa olevien pankkien kaatumisen uhkaa.

Marraskuun 1991 devalvaation ongelmana on kuitenkin sen huono sopiminen talouspolitiikan pitkäaikaisiin pyrkimyksiin. Devalvaatioihin perustuva politiikka voi 1990-luvulla osoittautua äärimmäisen ongelmalliseksi. Tähän viittaavat sekä rahoitusmarkkinoiden muutos että Euroopan integraatio. Jo riippumatta Euroopan rahataloudellisen integraation pyrkimyksistä on kyseenalaista, tuottaako perinteinen devalvaatiolinja enää kasvua ja rakennemuutosta nopeuttavia tuloksia. Jos irrotetaan katse tämänhetkisestä lamasta, näyttää monesta syystä siltä, että suuret devalvaatiot tuottavat vastaisuudessa aiempaa nopeammin lisää inflaatiota. Vapailta rahoitusmarkkinoilla devalvaatio-odotukset ja inflaatio tuovat mukanaan sietämättömän korkeat korot — ja vastaavasti vähemmän kasvua. Kotimaassa luotonsäännöste-

ly on purettu, devalvaatiosyklar tarina on opittu eikä rahailuusio enää toimi devalvaation suojaverhona vaan markkinaosapuolet perustavat suunnitelmansa reaaliin suureisiin. Vapautuneilla kansainvälisillä pääomamarkkinoilla epäluotamus heikkoa valuuttaa kohtaan näkyy suurena riskimarginaalina, korkeina korkoina ja jatkuvina devalvaatiopaineina. Vuoden 1992 myötä kävi selväksi, että markka oli joutunut tähän kurimukseen.

Lisäksi Euroopassa ja erityisesti Euroopan Yhteisössä pyritään alhaiseen inflaatioon ja viime kädessä yhteiseen rahaan. Vaikka Euroopan valuuttaunionin toteutuminen ja toteutumisen aikataulu ovat epävarmoja, Suomen kaltaisella pienellä maalla ei juuri ole muuta mahdollisuutta kuin sopeutua tähän hankkeeseen. Se edellyttää irtaantumista perinteisestä inflaatio-devalvaatiokierteestä ja johtaa väistämättä markan yliarvostuksen kausiin. Talouspolitiikalle on rakennettava uskottavuutta, alhaisen inflaation mainetta, jonka avulla voidaan välttää ja lievittää devalvaatiopaineita ja korkokriisejä. Suomenkin talouspolitiikassa oli 1980-luvulta alkaen pyritty, tosin heikosti ja epäuskottavasti, samaan tavoitteeseen. Nämä maineenmuodostusyritykset kärsivät syksyllä 1991 kovan kolauksen.

Miten paikata devalvaation myötä ryvetetty maine? Taloustieteilijät eivät voi väittää, että odotusten ja koron muodostumista edes ymmärrettäisiinkään vielä täydellisesti. Odotuksissa ja sijoittajien käsityksissä näyttelevät suurta osaa erilaiset poliittiset ja yhteiskunnalliset, vaikeasti kvantifioitavat tekijät. Kansainvälispoliittinen varovaisuus puhuu talouspoliittisen kurin puolesta: kun läntisessä Euroopassa pyritään vakaaseen rahan arvoon samalla kun Venäjä on vaarassa suistua hyperinflaatioon, Suomen kaltaisen pienen rajamaan on viisaampaa yrittää näyttäytyä osana länsialuetta — näin siitäkkin riippumatta, ovatko Euroopan talouspoliitikkojen pyrkimykset edes järkeviä tai kestäviä.

Helppoa ratkaisua ei ole. Kun 1980-luvun maineenmuodostusyritykset valuivat marraskuussa 1991 tyhjiin, pöydän puhdistukseen olisi ehkä kuulunut, että virheelliseksi osoitautuneesta politiikasta vastuulliset jättävät täytettäväksi



paikkansa hallituksessa ja Suomen Pankissa<sup>1</sup>: poliittiset päätöksentekijät eivät voi uskottavasti vyöryttää syytä devalvaatiosta markkinoiden ja spekuloiden niskaan, kun he kerran ovat asettaneet tai hyväksyneet ne puitteet joissa markkinat toimivat. Mutta kasvojen vaihtumisen ei tarvitse merkitä sitä, että samalla tuomittaisiin kokonaan yritys vakaan markan politiikan harjoittamiseen: kysymyksessä on ollut virheellinen tilanearviointi, ei niinkään väärin asetetut päämäärät. Olisi onnetonta, jos Suomen talouspolitiikan johto nyt saisi pysyvästi »pehmeän markan» leiman.

Yksi tapa hankkia uskottavuutta on Odysseuksen keino selviytyä seireeneistä: sitoa itsensä etukäteen ja rajoittaa siten tietoisesti omaa valinnanvapauttaan. Olisiko mahdollisimman nopeasta Euroopan Yhteisöön ja Euroopan Rahajärjestelmään (EMS) liittymisestä tällaiseksi tempuksi? EY- ja EMS-jäsenyyden on arvioitu tuovan mukanaan uskottavamman sitoutumisen vakaaseen markkaan, semminkin kuin siihen liittyisi muiden keskuspankkien tuki. Sen jälkeen jäisi kotimaisten instituutioiden, ennen kaikkea työmarkkinoiden, osoitettavaksi, pystyykö Suomi mukautumaan euroopalaiseen inflaatioon ilman korkeaa työttömyyttä. Mutta tämäkään ratkaisu ei ratkaise menetetyin maineen ongelmaa niin oikopäätä kuin suomalaisessa keskustelussa on annettu ymmärtää. Uskoteltiinhan Suomessa ensimmäisen ecu-kytkennän yhteydessä alkukesällä 1991, että julistus uudesta korista sinällään vakuuttaisi spekuloiden haihattelujensa turhuudesta. Tämän uskon varassa ei kuitenkaan pärjätty montakaan kuukautta, kun oli jo devalvoitava. Euroopassa elää lisäksi vahva — ja tällä hetkellä voimistuva — epäily, että EMS-valuuttojen keskinäisten kurssien muuttamisen aika ei ole ohi. Tämä lisää epäluottamusta heikkona valuuttana pidettyä markkaa kohtaan. Vasta omasta valuutasta luopuminen — ecun käyttöönotto — poistaisi tämän epäluottamuksen. Mutta Euroopan valuttaunionin toteutuminen on vielä

---

1 Huhtikuussa 1992 Suomen Pankin pääjohtaja Rolf Kullberg ilmoittikin erostaan. Luottamuksen puutetta kuvaa se, että eroilmoitus aiheutti uuden valuuttapaon ja korkojen nousun.

epävarmaa ja monien mutkien takana. Jos Euroopan rahaunionihanke viivästyy tai kariutuu, talouspolitiikka joudutaan edelleen täysin perustamaan omaan uskottavuuteen.

Syöksykierteen oikaiseminen on siis omissa käsissämme. Talouden tila tarjoaa tälle kurjat eväät. Kotitalouksien reaali-tulojen ennätyksellinen aleneminen ja yritysten velkaantuneisuus supistavat kotimaista kysyntää. Pelottava pankki-kriisi uhkaa näissä oloissa vain pahentua ja ehkäistä samalla vähäisenkin, vientiin nojaavan elpymisen leviämistä. Julkinen talous velkaantui vuonna 1991 ennätyksellistä vauhtia. Mutta kun kotitalouksien säästämisaste samaan aikaan kohosi, ekspansiivisen finanssipolitiikan vaikutus valui kuiviin. Nopean velkaantumisen pelästyttämänä finanssipolitiikkaa on kiristetty vuonna 1992. Sitä ilmeisesti pyritään kiristämään edelleen vuonna 1993.

Reaktioissa 1990-taluskriisiin on siis ollut sekä vanhaa että uutta, ja Suomessa joudutaan keskustelemaan samanaikaisesti sekä välittömistä lamalääkkeistä että talouspolitiikan pysyväisluonteisista periaatteista ja pelisäännöistä. Mutta näyttää siltä, että perinteinen malli, jonka vaiheita olemme tässä kirjassa kuvanneet, vahvistuu kriisin pitkittyessä. Laman nojalla saneerataan julkista sektoria. Niin kuin olemme korostaneet, laman varjolla tapahtuvassa rajussa kiristämisessä piilee heikkouden siemen. Kun nousukausi taas joskus tulee, laman avulla perustellut säästäväisyyspäätelmät kääntyvät pääläelleen ja näyttävät osoittavan, että varaa taas on.

Laman kourissa talouspolitiikka on ollut muutenkin ha-puilevaa. Tilanteen helpottamiseksi ja kriisien laukaisemiseksi on käytetty milloin mitäkin temppeä. Markka on kyt-ketty ecuun, devalvoitu, ja ecu-kytkentä on pyritty sen jäl-keen vahvistamaan. Suomi on hakenut Euroopan Yhteisön jäsenyyttä. Julkisen talouden paisuvan alijäämän supistami- seksi on julkistettu toinen toistaan kunnianhimoisempia fi- nanssipolitiikan ohjelmia sekä lyhyelle että keskipitkälle ajalle. Hallituksen ja Suomen Pankin taholta on julistettu uutta, kestävämmästä yksinkertaistettua »kolmijako-op- pia», jonka mukaan hallitus huolehtii julkisen talouden tasa- painosta, Suomen Pankki valuuttavarannosta valuuttakurs-

sin ollessa kiinteä ja työmarkkinajärjestöjen vastuulle jää reaali-palkkojen säätely työllisyys. Tähän liittyen hallitus on pyrkinyt eroon palkkaneuvotteluista, mutta on yhtä kaikki tosi paikan tullen sekaantunut niihin tiivisti. Kilpailua on pyritty lisäämään. Hallitus ja Suomen Pankki ovat pankkikriisin välittömien vaikutusten lieventämiseksi toisaalla ilmoittaneet pelastavansa kaikki pankit konkurseilta. Kaikkia näitä osin ristiriitaisia toimia on ennalta mainostettu tehokkaina lamalääkkeinä ja ennen kaikkea keinoina korkotason alentamiseksi. Mutta kun niillä ei kuitenkaan ole ollut mainostettua vaikutusta, talouspolitiikan uskottavuus on kärsinyt kerta kerralta kolauksia.

Uskottavuutta on murentanut myös hallituksen jäsenten tavaksi tullut, julkisuuden välityksellä tapahtuva talouspoliittinen keskustelu, joka osoittaa, että suomalaiset poliitikot ovat varsin tottumattomia toimimaan vapaiden rahoitusmarkkinoiden oloissa. Hallituksen ministerit eivät nykyään voi käydä avoimesti keskustelua valuuttakurssipolitiikan periaatteista ja rahoitusmarkkinoiden säännöstelystä. Talouspolitiikka avoimilla markkinoilla edellyttää yksimielisiä päätöksiä, jotka valmistellaan hyvin, julkistetaan napakasti ja sitten myös toteutetaan. Haparointi ja linjan epäselvyys näkyy heti korkeina korkoina. Hallitukset joutuvat poliittisesta väristään riippumatta vastedes parantamaan talouspoliittista osaamistaan.

Tottumattomuutta markkinatalouteen osoittaa myös talouspoliittinen kansalaiskeskustelu, joka keskittyy voimakkaasti syyllisten hakemiseen ja personifioi talouspoliittiset instituutiot: vaaditaan »vastuuseen» ja »taloustalkoisiin» niin pankkeja, Suomen Pankkia, hallitusta kuin ammattiyhdistysliikettäkin. On vaikea nähdä, miten esimerkiksi keskuspankin virkamiehet voisivat omalta osaltaan olla näissä »talkoissa» mukana, muuten kuin toimimalla ammattitaitoisesti ja noudattamalla vaaleilla valittujen kansanedustajien ohjeita.

Ehkä epävarmuus, epäuskottavuus ja korkeat korot kieli-vät syvällisemmällä tasolla siitä, että suomalaisen talouspolitiikan linjavalinnat ja itse pelisäännöt sekä päätöksenteon

puitteet ovat epäselviä. Kukaan ei tiedä, mikä tällä hetkellä itse asiassa on Suomen talouspolitiikan malli ja siksi myös tulevista toimenpiteistä vallitsee epävarmuus. Nykyisessä tilanteessa on ongelmallista, että vaivoin ylläpidetyn konsensuksen ja tulopoliittisen järjestelmän suunnasta vallitsee täydellinen epäselvyys — samaan aikaan kun olisi kaikin voimin pyrittävä käyttämään tätä pohjoismaisen korporatistimin vahvaa valttikorttia.

Asiantuntijat eivät voi väittääkään tietävänsä, millainen tuloneuvottelujen ja talouspolitiikan pelisääntöjen järjestelmä olisi kaikissa oloissa paras. Emme ole kätkeneet omaa myönteistä arviotamme pohjoismaisen korporatistimin toimintakyvystä. Silti nykyisessä tilanteessa mikä tahansa järjestelmä voisi olla hyvä, jos siihen sitouduttaisiin määrätietoisesti, niin että epävarmuus vähenisi ja syntyisi itseään toteuttavia myönteisiä odotuksia. Tätä kirjoitettaessa esiintyy kuitenkin kahdenlaisia, voimakkaita talouspoliittisia pyrkimyksiä ja äänenpainoja: yhtäältä halutaan eroon koko sopimusjärjestelmästä ja kohti hajautettuja palkkaneuvotteluja, toisaalta vaaditaan laajaa vakautusratkaisua. Taloudellisen ja yhteiskunnallisen kriisin oloissa ei ehkä ole varaa radikaaleihin yhteiskunnan pelisääntöjen muutoksiin — toisaalta historia osoittaa ankaralla tavalla sen, että nämä yhteiskunnan pelisäännöt muuttuvat nimenomaan kriisien kautta.

Suomessa käydään siis pelisääntökeskustelua samalla kun talouspolitiikassa uskotellaan, että tilanne olisi laukaistavissa joillakin yksittäisillä tempuilla. Tämä ja hallituksen ulospäin rikkonainen kuva hämärtävät sen, että Suomessa on itse asiassa tehty paljon talouden sopeuttamiseksi. Hintakilpailukyky on parantunut voimakkaasti ja itäkaupan romahduksen jälkeen vienti kasvaa nopeasti vallaten uusia markkinoita, Laman pohja on saavutettu ja edellytykset tilanteen hitaalle paranemiselle ovat olemassa. On myös mahdollista, että vuosia 1991–1992 voidaan jälkikäteen pitää hyvään tulokseen johtaneina markkinatalouden ja demokratian oppivuosina, jotka synnyttivät uudelleen tarpeellisen konsensuksen, niin että vakauttavasta tuloratkaisusta, julkisen talouden supistusohjelmasta ja pankkien pelastamisesta kyettiin

sopimaan. Pohjoismaisen yhteiskunnan vahva puoli on ollut pyrkimys turvallisuuteen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen — ja jos tällaiset perusasetteet ovat edelleen olemassa, on periaatteessa mahdollista löytää niitä toteuttavat järjestelyt myös pienessä velkaantuvassa maassa, massatyöttömyyden puristuksessa, vapaiden rahoitusmarkkinoiden yhdenytyvässä Euroopassa.

Suomessa tarvittaisiin nyt pitkäjännitteisyyttä. Asiat olisi pantava tärkeysjärjestykseen ja luotava johdonmukainen pitemmän ajan talouspoliittinen ohjelma, jolla olisi selkeän poliittisen sitoutumisen antama uskottavuus. Tällainen ohjelma sisältäisi varmaankin etujen leikkauksia ja tulojen uudelleenjakoa sekä julkisyhteisöjen talouden saneerausta. Mutta kansalaisten oma asia on päättää, mihin he ovat valmiita. Päätöksensä tekemiseen he tarvitsevat tietoa eri vaihtoehtoista. Tätä ekonomistit voivat tarjota. Mutta jos he esittävät valmiita, kiistattomina totuuksina tarjottuja vastauksia yhteiskunnan eturistiriitihin, he ylittävät oman roolinsa — toimivat joko valekaapuisina poliitikkoina tai heidän liturgeinaan.

## Lähteet

- Ahvenainen, Jorma — Erkki Pihkala — Viljo Rasila (toim.) (1982): *Suomen Taloushistoria*, osa 2. Tammi, Helsinki 1982.
- Ahvenainen, Jorma — Henri Vartiainen (1982): Itsenäisen Suomen talouspolitiikkaa. Teoksessa *Suomen Taloushistoria 2*, toimittaneet Jorma Ahvenainen, Erkki Pihkala ja Viljo Rasila. Tammi, Helsinki 1982.
- Ala-Kapee, Pirjo — Marjaana Valkonen (1982): Yhdessä elämä turvalliseksi. SAK-laisen ammattiyhdistysliikkeen kehitys vuoteen 1930. SAK, Helsinki 1982.
- Ali-Melkkilä, Matti (1979): Suomalaisen pankkikilpailun piirteitä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1979:2.
- Antila, Jorma (1987). *Ruotsin rahapolitiikka toisen maailmansodan jälkeen*. Pro gradu, Helsingin Yliopisto.
- Asplund, Rita (1986): Short-run tax-push inflation in Finland. *Economic Planning Centre*, Helsinki 1986.
- Aura, Teuvo (1952): Talouspolitiikan tehtävistä ja mahdollisuuksista. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1952:3.
- Aura, Teuvo (1955): Taloudellisen tasapainon ongelma tällä hetkellä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1955:1.
- Barro, Robert (1974): Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy* 82:6, 1974.
- Beckman, Svante (1974): Ekonomisk politik och teori i Norden under mellankrigstiden. Teoksessa *Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden*. Under medverkan av H. C. Johansen, F. Sejersted, Henri Vartiainen. Nordiska historikermötet 1974, seminaariraportti, Almqvist & Wicksell, Uppsala.
- Bergholm, Jorma (1987): »Uuden taloustieteen» vastaanotto Suomessa ennen toista maailmansotaa: talouspolitiikan suomalaisen mallin juurilla. *Pro gradu, Helsingin Yliopisto* 1987, säilytetään



- Helsingin Yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kirjastossa.
- Bergholm, Jorma (1988): Talouspolitiikan suomalaisen mallin juurilla. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1988:2.
- Bernabé, Franco (1982): The Labour Market and Unemployment. Teoksessa *The European Economy — Growth and Crisis*, toimittanut Andrea Boltho, Oxford University Press 1982.
- Biffi, G. — A. Guger — W. Pollan (1987): The causes of low unemployment in Austria. *The Employment Research Centre, University of Buckingham, Occasional Papers in Employment Studies* 7, 1987.
- Bispham, John — A. Boltho (1982): Demand Management. Teoksessa *The European Economy — Growth and Crisis*, toimittanut Andrea Boltho, Oxford University Press 1982.
- Blanchard, Olivier Jean — Fischer, Stanley (1989): *Lectures on Macroeconomics*. MIT Press, Cambridge, Mass., 1989.
- Bleaney, Michael (1985): *The Rise and Fall of Keynesian Economics*. Macmillan, Lontoo 1985.
- Blinder, A. — R. Solow (1974): Analytical Foundations of Fiscal Policy. Teoksessa *The Economics of Public Finance*, Brookings Institution, Washington D. C., 1974.
- Blomström, Magnus — Patricio Meller (toim.) (1990) : Diverging Paths. A Century of Scandinavian and Latin American Development. John Hopkins University Press, Baltimore, 1990.
- Boltho, Andrea (1982): Growth. Teoksessa *The European Economy — Growth and Crisis*, toimittanut Andrea Boltho, Oxford University Press 1982.
- Boltho, Andrea (toim.) (1982) : *The European Economy — Growth and Crisis*. Oxford University Press 1982.
- Brown, Cary S. (1956): Fiscal Policy in the Thirties: A Reappraisal. *American Economic Review* 16, 1956.
- Bruno, Michael — Jeffrey Sachs (1985): *The Economics of Worldwide Stagflation*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1989.
- Caballero, Ricardo J. (1990): Consumption puzzles and precautionary saving. *Journal of Monetary Economics* 25:1, 1990.
- Calmfors, Lars — John Driffill (1988): Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance. *Economic Policy* 6, 1988.
- Coombes, David (1982): *Representative Government and Economic Power*. Heineman, Lontoo 1982.

- Creutzberg, Alexander (1983): An Empirical Evaluation of Bank Objective Functions. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1983:2.
- Dow, J. C.R. (1965): *The Management of the British Economy*. National Institute of Economic Research, Cambridge 1965.
- Edgren, G. — K-O. Faxén, — C-E. Odhner (1970): *Lönebildning och samhällsekonomi*. Rabén & Sjögren 1970.
- Edin, Per-Anders — Anders Vredin (1991): Devaluation Risk in Target Zones: Evidence from the Nordic Countries. *Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning* (Trade Union Institute for Economic Research), Working Paper 89, Tukholma 1991.
- Ekstrand, Leon (1926): De framtida statsfinansiella behovens täckande. *Ekonomiska samfundets tidskrift* 6, 1926.
- Elster, Jon (1984): *Ulysses and the Sirens*. Studies in Rationality and Irrationality. Cambridge University Press/Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Cambridge 1984.
- Elster, Jon (1989): *Nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge University Press, Cambridge 1989.
- Englander, A. Steven — Axel Mittelstädt (1988): Total factor productivity: macroeconomic and structural aspects of the slowdown. *OECD Economic Studies* 10, 1988.
- Eriksson, Tor — Antti Suvanto — Pentti Vartia (1989): Wage setting in Finland. *The Research Institute of the Finnish Economy (ET-LA)*, Discussion Paper 286, Helsinki 1989.
- Evans, Peter E. — Dietrich Rueschemeyer — Theda Skocpol (1985): *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, Cambridge 1985.
- von Fieandt, Rainer (1937): Viime vuosien kokemuksia valuutta- ja hintapolitiikan alalta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1937:3.
- von Fieandt, Rainer (1968): En bedömning av 1967 års devalvering. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 1968:1
- von Fieandt, Rainer (1970). Omaa tietään kulki vain. Kirjayhtymä, Helsinki 1970.
- Finanssitoimikunta (1950): Mietintö valtion menojen supistamisesta. *Suomen Pankki*, sarja A:10, Helsinki.
- Forsman, Pentti (1988): »Pulapolitiikka» — taasko ajankohtainen? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1988:2.

- Gadolin, A. C.J. (1928): Teoretisk Nationalekonomi. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 14, 1928.
- Gadolin, A. C.J. (1929): Om det ekonomiska livets rytmik. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 15, 1929.
- Gadolin, A. C.J. (1932): Centralbanksystemet och inflationsrisiken. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 26, 1932.
- Gadolin, A. C.J. (1933): Jämnviktsföreställningar inom penningteorin. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 32, 1933.
- Gadolin, A. C.J. (1935): Sparande och depression. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 33, 1935.
- Gadolin, A. C.J. (1937): Om nationalekonomiska grundbegrepp I. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 40, 1937.
- Gadolin, A. C.J. (1938): Om nationalekonomiska grundbegrepp II. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 41, 1938.
- Gadolin, A. C.J. (1942): Moderna strömningar inom ekonomisk teori. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 60, 1942.
- Gerschenkron, Alexander (1966): *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1966.
- Goldthorpe, John (toim.) (1984): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Clarendon Press, Oxford 1984.
- Gordon, Robert J. (1990): What is New-Keynesian Economics? *Journal of Economic Literature* 228, October 1990.
- Grout, Paul A. (1984): Investment and wages in the absence of binding contracts: a Nash bargain approach. *Econometrica* 52, 1984.
- Growth policies in a Nordic perspective. ETLA, Helsinki; IFF, Köpenhamina; IUI, Tukholma; IÖI, Bergen, 1987.
- Haataja, Lauri (1991): Työmarkkinajärjestelmän ja poliittisen järjestelmän suhde Suomessa. Teoksessa *Työmarkkinajärjestelmä ja poliittinen järjestelmä 2000*. Toimittaneet Timo Kauppinen — Virpi Köykkä. Työministeriö, Helsinki 1991.
- Hacche, Graham (1979): *The Theory of Economic Growth*. Macmillan, London & Basingstoke 1979.
- Hall, Peter A. (toim.) (1989): *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton University Press 1989.
- Halme, Veikko (1968): *Suomi ja maailmantalous*. Tammi, Helsinki 1968.
- Halttunen, Hannu (1984): Valuuttakurssit, ulkomaankauppahinnat ja inflaatio Suomessa 1880–1980. Teoksessa *Sata vuotta suoma-*

- laista kansantaloustiedettä*. Toimittaneet Heikki Koskenkylä — Jukka Pekkarinen — Antti Räikkönen — Pentti Vartia. Kansantaloudellinen Yhdistys, Vammala 1984.
- Hammond, Peter (1990): Theoretical progress in public economics: A provocative statement. *Oxford Economic Papers* 42:1, 1990.
- Hansen, Bent (1969): *Fiscal Policy in Seven Countries 1955–65*. OECD, Pariisi 1969.
- Hansson, Björn (1982): *The Stockholm School and the Development of Dynamic Method*. Croom Helm, Lontoo 1982.
- Held, David ym. (toim.) (1983): *States and Societies*. New York University Press, New York 1983.
- Helelä, Timo (1963): Tutkimus teollisuustyöntekijöiden palkkojen muutoksista ja niihin vaikuttavista tekijöistä. *Suomen Pankin taloustieteellinen tutkimuslaitos*, sarja B:24, Helsinki 1963.
- Hemmilä, Pirkko (1985): Työehtosopimustoiminta ja palkkapolitiikka Suomessa. *Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos*, Kat-saus 13, 1985:3.
- Henrekson, Magnus (1990): Devalveringarnas effekter på den svenska ekonomins struktur. *Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning*, Forskningsrapport Nr. 34, Tukholma 1990.
- Hicks, John (1967): *Monetary Theory and History: An Attempt at Perspective*. Kokoomateoksessa John Hicks: *Critical Essays in Monetary Theory*, Clarendon Press, Oxford 1967.
- Hirvonen, Juhani — Riitta Hjerpe (1984): Taloudellinen kasvu Suomessa 1880–1980. Teoksessa *Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä*. Toimittaneet Heikki Koskenkylä — Jukka Pekkarinen — Antti Räikkönen — Pentti Vartia. Kansantaloudellinen Yhdistys, Vammala 1984.
- Hobsbawm, Eric (1977): *The Age of Capital*. Abacus 1977.
- Holmström, Bengt — Jean Tirole (1990): The Theory of the Firm. Teoksessa *Handbook of Industrial Organisation*, vol. I, toimittaneet R. Schmalensee — R. Willig, North-Holland, Amsterdam 1990.
- Honkapohja, Seppo — Antti Suvanto (toim.) (1988). *Raha, inflaatio ja talouspolitiikka*. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1988.
- Hutchison, T. W. (1968): *Economics and Economic Policy in Britain, 1946–66*. George Allen & Unwin, Lontoo 1968.

- Ilaskivi, Raimo (1956): Näkökohtia kassavarantopolitiikasta ja sen edellytyksistä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1956:1.
- Ilaskivi, Raimo (1957): Rediskonttauksista ja rediskonttauspolitiikasta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1957:1.
- Junnila, Tuure (1947): Inflaatio. Ensimmäinen osa: Inflaatioiden esiintyminen ja niiden rahanarvoteoreettinen selitys. Suomen inflaatio vuosina 1939–1946. *Suomen Pankki*, sarja B:8, 1947.
- Junnila, Tuure (1955): Rahapolitiikkaa paisuvan valtiontalouden ja lisääntyvän inflaatiopaineen olosuhteissa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1955:1.
- Kahn, Richard (1972): *Selected Essays on Employment and Growth*. Cambridge University Press 1972.
- Kaitila, Esa (1966): Ajatuksia valtiontaloudesta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1966:2.
- Kalecki, Michal (1933): Outline of a theory of the business cycle. Julkaistu uudelleen teoksessa Michal Kalecki: *Selected essays on the dynamics of the capitalist economy*. Cambridge University Press, Cambridge 1971.
- Kalecki, Michal (1943): Political aspects of full employment. *The Political Quarterly*, October/December 1943.
- Kalecki, Michal (1971): Class Struggle and distribution of national income. Teoksessa Michal Kalecki: *Selected essays on the dynamics of the capitalist economy*. Cambridge University Press, Cambridge 1971.
- Kalela, Jorma (1987): Pulapolitiikkaa. Valtion talous- ja sosiaalipolitiikka Suomessa lamavuosina 1929–33. *Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos*, tutkimuksia 13, 1987
- Kalela, Jorma (1989): *Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. Valtion painatuskeskus, Työvoimaministeriö, Helsinki 1989.
- Kareken — Wallace (1981): On the indeterminacy of equilibrium exchange rates. *Quarterly Journal of Economics*, May 1981.
- Karjalainen, Ahti (1954): Finanssipolitiikan suunnittelusta ja valtion tulo- ja menoarvion laatimisesta Suomessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1954:2.
- Karjalainen, Ahti (1965): Talousneuvoston mietintö lähivuosien kasvupolitiikasta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1965:1.
- Kastari, Paavo (1955): Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja* B:68, Vam-

- mala 1955.
- Katzenstein, Peter (1985): *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1985.
- Kauppinen, Timo — Virpi Köykkä (toim.) (1991): *Työmarkkinajärjestelmä ja poliittinen järjestelmä 2000*. Työministeriö, Helsinki 1991.
- Kekkonen, Jukka (1987): *Merkantilismista liberalismiin. Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855–1879*. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Vammala 1987.
- Kekkonen, Urho (1952): *Onko maallamme malttia vaurastua?* Otava, Helsinki 1952.
- Kekkonen, Urho (1977): Satu kolmesta markasta. Julkaistu alun perin vuonna 1953 nimimerkillä »Veljenpoika». Teoksessa *Nimellä ja nimimerkillä 1*, toimittaneet Maarit Tyrkkö ja Keijo Korhonen, Otava, Keuruu 1977.
- Keynes, John Maynard (1930): A Treatise on Money I, The Pure Theory of Money. Julkaistu uudelleen sarjassa *The Collected Writings John Maynard Keynes*, osa V, Cambridge 1971.
- Keynes, John Maynard (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan, Lontoo.
- Keynes, John Maynard (1939): How to pay for the war? Julkaistu uudelleen sarjassa *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, osa IX, s. 367–439.
- Kilpi, O. K. (1935): Konjunktuurivaihteluiden syistä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1935:2.
- Kivinen, Pentti (1952): Täystyöllisyys ja inflaatiovaara. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1952:3.
- Koivisto, Mauno (1967): Taloudellisen suunnittelun mahdollisuuksista Suomessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1967:1.
- Koivisto, Mauno (1978): *Väärää politiikkaa*. Kirjayhtymä, Helsinki 1978.
- Korkman, Sixten (1978): The Devaluation Cycle. *Oxford Economic Papers* 30, n. 3, 1978.
- Korkman, Sixten (1979): Finanssipolitiikka ja työttömyysongelma. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1979:2.
- Korkman, Sixten (1980): Exchange Rate Policy, Employment and External Balance. *Bank of Finland*, sarja B:33.
- Korkman, Sixten — Jukka Pekkarinen (1984): Onko valuutansäännöstely aikansa elänyt? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*



1984:1.

- Korkman, Sixten — Pekkarinen, Jukka (1988): Kiinteän valuuttakurssin ongelma Suomen markan historiassa. Teoksessa *Raha, inflaatio ja talouspolitiikka*, toimittaneet Seppo Honkapohja — Antti Suvanto, Valtion Painatuskeskus, Helsinki 1988.
- Korpela, E. J. (1955): Palkkapolitiikkamme tarkastelua. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1955:1.
- Korpi, Walter (1985): Välfärdspolitik och ekonomisk tillväxt: En jämförande studie av 18 OECD-länder, *Ekonomisk Debatt* 1985:3.
- Korpinen, Pekka — Kykkänen, Seppo (1974): Suomen Pankin valuuttakurssipolitiikka 1945–1973. *Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos*, Katsaus 1974:3.
- Korpisaari, Paavo (1936): Rahauudistusehdotukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1936:4.
- Koskela, Erkki (1976): *A Study of Bank Behaviour and Credit Rationing*. Suomalainen Tiedeakatemia, Helsinki 1976.
- Kosonen, Katri (1992): Saving and economic growth from a Nordic perspective. Teoksessa *Social corporatism — A superior economic system?* Toimittaneet Jukka Pekkarinen — Matti Pohjola — Bob Rowthorn, Oxford University Press, Oxford 1992.
- Kostiainen, Seppo — Ralf Pauli — Jouko Varjonen (1970): Suhdannevaihtelut Suomessa vuosina 1948–68 erään suhdanneanalyysimenetelmän valossa. *Suomen Pankki* sarja A:33, 1970.
- Kostiainen, Seppo — Christian Starck (1991): Does Government and Corporate Saving Influence Household Saving in Finland? *Liiketaloudellinen Aikakauskirja* (The Finnish Journal of Business Economics) 40, 1991:2.
- Kouri, Pentti (1977): Profitability and Growth in a Small Open Economy. Teoksessa *Inflation and Employment in Open Economies*, toimittanut Assar Lindbeck, North-Holland 1977.
- Kukkonen, Pertti (1975): The Transmission of Monetary Policy through Credit Rationing: the Case of Finland. Moniste, esitetty kokouksessa *Conference on the Monetary Mechanism in Open Economies*, Haikko 1975.
- Kullberg, Rolf (1964): Betalningsbalans och penningpolitik. *Ekonomiska samfundets tidskrift* 1964.
- Kuusterä, Antti (1989): Valtion sijoitustoiminta pääomamarkkinoiden murroksessa 1859–1913. *Suomen Historiallinen Seura, Historiallisia tutkimuksia* 149, Helsinki 1989.
- Kuusterä, Antti (1990): Liberalismia vai kameralismia — Suomen

talouspolitiikka 1800-luvun jälkipuoliskolla. *Historiallinen Aikakauskirja* 2, 1990.

- Laaksonen, Seppo (1984): Palkkojen kehitys ja palkkapoliittinen keskustelu 1900-luvulla. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 80:1.
- Lancaster, Kelvin (1973): The dynamic inefficiency of capitalism. *Journal of Political Economy* 81, 1973.
- Landesmann, Michael — Juhana Vartiainen (1992): Social Corporatism and Long Term Economic Performance. Teoksessa *Social corporatism — A superior economic system?* Toimittaneet Jukka Pekkarinen — Matti Pohjola — Bob Rowthorn, Oxford University Press, Oxford 1992
- Lassila, Jaakko (1966): Rahalaitosten käyttäytymisestä ja luottoekspansioista yksinkertaisilla rahoitusmarkkinoilla. *Suomen Pankki*, sarja B:25, 1966.
- Latsis, Spiro (toim.) (1976): *Method and Appraisal in Economics*. Cambridge University Press, Cambridge 1976.
- Leijonhufvud, Axel (1968): *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes: A Study in Monetary Theory*. Oxford University Press, New York, 1968.
- Leppo, Matti (1941): Finanssipolitiikan tehtävistä inflaation ehkäisemisessä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1941:4.
- Leppo, Matti (1947): *Johdatus finanssipolitiikkaan*. WSOY, Helsinki/Porvoo 1947.
- Leppo, Matti (1950a): Finanssipolitiikkamme tänään ja huomenna. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1950:1.
- Leppo, Matti (1950b): Arvio Heikki Valvanteen tutkimuksesta »Valtion tulot ja menot sekä kassaliike» (Suomen Pankki B:10). *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1950:1.
- Leppo, Matti (1958): *Päätäntävallan ja vastuun ongelma inflaation torjuntatyössä*. Acta Oeconomica, Edidit Institutum Oeconomicum Universitatis Helsingiensis.
- Lilja, Reija — Tuire Santamäki (1988): Downward Stickiness of wages in Finnish industries — how resistant are wages to market pressures? *Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos*, tutkimuslustoiteita 80, Helsinki 1988.
- Lilja, Reija — Tuire Santamäki-Vuori — Guy Standing (1990): *Työtömyys ja työmarkkinoiden joustavuus Suomessa*. Työpoliittinen tutkimus, Työministeriö 1990.
- Lindahl, Erik (1929): *Penningpolitikens mål*. Malmö 1929.

- Lindbeck, Assar (1975): *Svensk ekonomisk politik*. Aldus, Malmö 1975.
- Lindbeck, Assar (1985): Välfärd, skatter och tillväxt. *Ekonomisk Debatt* 1985:3.
- Lindblom, Charles (1977): *Politics and Markets*. Basic Books, New York 1977.
- Linnamo, Jussi (1969): Vakauttamispolitiikasta tasapainoisen kasvun politiikkaan. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1969:3.
- Lipsey, Richard (1960): The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1962–1957: A Further Analysis. *Economica* 27, 1960.
- Louhivuori, O. W. (1908) Maamme työväestön ammattikunnallinen yhteenliittyminen. *Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja* 1908.
- Louhivuori, O. W. (1937): Suhdannerahastoista. *Uusi Suomi* 21.8.1937.
- Lundberg, Erik (1953): *Konjunkturer och ekonomisk politik*. Konjunkturinstitutet, Tukholma 1953.
- Luoma, Väinö (1954): Rahapalkoista ja tuottavuudesta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1954:2.
- Marglin, Stephen A. (1984): *Growth, Distribution and Prices*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1984.
- Meinander, Nils (1947): Några möjligheter att planhushålla. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 1947.
- Meinander, Nils (1960): Vår beredskap inför en överkonjunktur. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 1960:2.
- Meinander, Nils (1967): Devalvoinnin vaikutukset ja jälkihoito. *Unitas* 1967:4.
- Mickwitz, Gösta (1968): Devalveringen och dess omstruktureringsringseffekt. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 1968:1.
- Mickwitz, Gösta (1978): Development and Perspectives of the Finnish Welfare State. *Helsingin Yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita* 83, 1978.
- Middleton, Roger (1985): *Towards the managed economy. Keynes, the Treasury and the Fiscal Policy Debate of the 1930's*. Methuen, Lontoo 1985.
- Modigliani, Franco (1944): Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money. *Econometrica*, January 1944.
- Modigliani, Franco (1963): The Monetary Mechanism and its Interaction with Real Phenomena. *Review of Economics and Sta-*

- tistics* 45, 1963.
- Modigliani Franco — N. Papademos (1980): The Structure of Financial Markets and the Monetary Mechanism. Teoksessa *Controlling Monetary Aggregates*. Federal Reserve Bank of Boston, Boston 1980.
- Molander, Ahti (1969): A study on prices, wages and employment in Finland 1957–66. *Suomen Pankin taloustieteellinen tutkimuslaitos*, sarja B:31, 1969.
- Molander, A. — H. Aintila — J. Salomaa (1970): Vakautuksen vaikutus hinta- ja ja palkkatasoon. *SITRA* sarja B:5, Helsinki 1970.
- Montgomery, Arthur (1936): Työttömyyspolitiikka ja suhdannekehitys Suomessa ja Ruotsissa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1936:1.
- Mundell, A. A. (1962): The Appropriate Use of Fiscal and Monetary Policy for Internal and External Stability. *IMF Staff Papers* 1962.
- Myrdal, Gunnar (1931): Om penningpolitisk jämvikt. *Ekonomisk Tidskrift* 1931.
- Mäki, Uskali (1984): Metodologisen ajattelun juonteita suomalaisessa kansantaloustieteessä. Teoksessa *Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä*. Toimittaneet Heikki Koskenkylä — Jukka Pekkarinen — Antti Räikkönen — Pentti Vartia. Kansantaloudellinen Yhdistys, Vammala 1984.
- Nevanlinna, Ernst (1931): Arvostelu Bruno Suvirannan teoksesta Suomi ja maailman talouspula. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1931:2.
- Nevanlinna, Ernst (1932): Till frågan om den socialekonomiska innebörden av de offentliga utgifternas stegring. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 26, 1932.
- North, Douglass C. (1981): *Structure and Change in Economic History*. W. W. Norton Company, New York 1981.
- OECD (1981): Economic Survey of Finland. *OECD*, Pariisi 1981.
- Ohlin, Bertil (1933): Till frågan om penningteoriens uppläggning. *Ekonomisk Tidskrift* 35, 1933.
- Oksanen, Heikki (1974): Nykyinen inflaatio ja talouspolitiikka. *Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos*, Katsaus 1974:3.
- Oksanen, Heikki (1977): *Bank liquidity and lending in Finland 1950–73*. Suomalainen Tiedeakatemia, Helsinki 1977.
- Oksanen, Heikki (1979): Näkökohtia talouspolitiikan ajankohtai-

- sista ongelmista. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1979:4.
- Oksanen, Heikki (1980): Kansantulon määräytymisestä luoton-säännöstelyn vallitessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1980:3.
- Okun, Arthur (1975): Inflation: Its Mechanics and Welfare Costs. *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 1975.
- Okun, Arthur (1981): *Prices and Quantities. A Macroeconomic Analysis*. Blackwell, Oxford 1981.
- Okun, Arthur — Nancy Teeters (1970): The Full Employment Surplus Revisited. *Brookings Papers on Economic Activity* 1970:1.
- Paasikivi, J. K. (1986): *J. K. Paasikiven päiväkirjat 1944–56. 2. osa: 25.4.1949–10.4.1956*. Toimittaneet Yrjö Blomstedt ja Matti Klinge, Porvoo, WSOY, 1986.
- Parikka, Raimo (1988): Työväenliike ja yhteiskunnan muutos 1944–1947. Poliittisen historian *pro gradu -tutkielma*, *Helsingin Yliopisto* 1988, säilytetään Helsingin Yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kirjastossa.
- Parviainen, Seija (1988): Suomalainen keskustelu valuuttakurssi-politiikan periaatteista vuosina 1945–87. Kansantaloustieteen *pro gradu -tutkielma*, *Helsingin Yliopisto*, tammikuu 1988, säilytetään Helsingin Yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kirjastossa.
- Paunio, Jouko (1959): Tutkimus avoimen inflaation teoriasta. *Suomen Pankin taloustieteellinen tutkimuslaitos*, sarja B:20, Helsinki 1959.
- Paunio, Jouko (1969): Taloudellisen kasvun ja maksutaseen ongelma 1970-luvulla. Teoksessa *Taloutemme Tienviittoa*, Liikesivistysrahasto, Weilin & Göös 1969.
- Paunio, Jouko (1977a): Talouden häiriötilat ja politiikan paineet. *Helsingin Yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelu-aloitteita* 45, 2.2.1977.
- Paunio, Jouko (1977b): Vielä kerran häiriöistä ja paineista. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1977:3.
- Paunio, Jouko (1978a): Taloudellisen aktiviteetin lisääminen ilman inflaatiota. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1978:1.
- Paunio, Jouko (1978b): Lamasta eroon kysyntää lisäämällä. *Säästöpankki* 1978:11.
- Paunio, Jouko (1980): Stabilisaatiopolitiikan yleisistä periaatteista. *Helsingin Yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelu-aloitteita* 145, 1980.

- Pekkarinen, Jukka (1976): Deflaatiosta ja devalvaatiosta. *Taloustieteellisen Seuran Vuosikirja* 1976.
- Pekkarinen, Jukka (1978): Keynesiläinen suhdanneajattelu ja suomalainen suhdannekuva. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1978:2.
- Pekkarinen, Jukka (1984): Kansantaloudellinen Yhdistys ja taloudellinen keskustelu Suomessa. Teoksessa *Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä*. Toimittaneet Heikki Koskenkylä — Jukka Pekkarinen — Antti Räikkönen — Pentti Vartia. Kansantaloudellinen Yhdistys, Vammala 1984.
- Pekkarinen, Jukka (1989): Keynesianism and the Scandinavian Models of Economic Policy. Teoksessa Hall (1989).
- Pekkarinen, Jukka (1990a): Tulopolitiikka tienhaarassa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1990:2.
- Pekkarinen, Jukka (1990b): Muutos ja pysyvyys Suomen talouspolitiikan ehdoissa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1990:3.
- Pekkarinen, Jukka — Sixten Korkman (1977): Kolme esseetä talouspolitiikan perusteista. *Helsingin Yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita* 2.2.1977.
- Pekkarinen, Jukka — Matti Pohjola — Bob Rowthorn (toim.) (1992): *Social corporatism — A superior economic system?* Oxford University Press 1992.
- Pekkarinen, Jukka — Antti Suvanto (1979): 1970-luvun talouspolitiikan keskeiset vaiheet. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1979:2.
- Pekkarinen, Jukka — Juhana Vartiainen (1983): Keynesianism and national models of economic policy in the Scandinavian countries. *Helsingin Yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita* 203, 1983.
- Pekkarinen, Jukka — Juhana Vartiainen (1990): Rahapolitiikan itse-tuho. *Työväen Taloudellinen Tutukimuslaitos*, Katsaus 1990:4.
- Pekkarinen, Jukka — Juhana Vartiainen — Jarmo Väisänen — Johnny Åkerholm (1984): Suomalainen finanssipolitiikka ja kysynnän säätely. Teoksessa *Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä*. Toimittaneet Heikki Koskenkylä — Jukka Pekkarinen — Antti Räikkönen — Pentti Vartia. Kansantaloudellinen Yhdistys, Vammala 1984.
- Persson, Torsten — Guido Tabellini (1990): *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Harwood Academic Publishers, Lontoo 1990.
- Phillips, A. W. (1958): The Relation between Unemployment and



- the Rate of Change of the Money Wage Rates in the United Kingdom. *Economica* 25, 1958.
- Pigou, A. C. (1943): The Classical Stationary State. *Economic Journal* 53, 1943.
- Pihkala, Erkki (1982): Teollisuus-Suomi 1945–1980. Teoksessa *Suomen Taloushistoria 2*, toimittaneet Jorma Ahvenainen, Erkki Pihkala ja Viljo Rasila. Tammi, Helsinki 1982.
- van der Ploeg, Frederick (1987): Trade Unions, Investment and Employment. A non-cooperative approach. *European Economic Review* 31, 1987.
- Pohjola, Matti (1989): Työelämän muutokset ja tulopolitiikka. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 85, 1989:3.
- Polanyi, Karl (1957): *The Great Transformation*. Beacon Press, Boston 1957.
- Popper, Karl (1957): *The Poverty of Historicism*. Routledge & Kegan Paul, Lontoo 1957.
- Puntila, Markku (1972): Monetary Policy in Finland. *Bank of Finland Monthly Bulletin* 46, 1972:8.
- Rasila, Viljo (1982): Liberalismin aika. Teoksessa *Suomen Taloushistoria 2*, toimittaneet Jorma Ahvenainen, Erkki Pihkala ja Viljo Rasila. Tammi, Helsinki 1982.
- Regini, Marino (1984): The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain. Teoksessa *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, toimittanut John Goldthorpe, Clarendon Press, Oxford 1984.
- Reinikainen, Veikko (1976): Valuuttakurssien ostovoimapariteetti-teoria ja Suomen valuuttakurssipolitiikan arvostelu. *Liiketaloudellinen aikakauskirja* 1985:3.
- Reinikainen, Veikko (1977): Poikkeama ostovoimapariteetista, yleinen kilpailukykytarkastelu ja Suomen taloudellinen kehitys. *Taloustieteellisen Seuran Vuosikirja* 1977.
- Rekola, Esko (1964): Statsförslaget för år 1965. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 1964:4.
- Rinne, Rafael (1949): Palkkasuhteiden muuttumisesta säännöstelykauden aikana. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1949:2.
- Robinson, Joan (1937): *Essays in the Theory of Employment*. Macmillan, Lontoo 1937.
- Rossi, Reino (1947): Suomen korkotaso ja korkopolitiikka vuosina 1918–47. *Suomen Pankki*, sarja A:7, 1947.
- Rossi, Reino (1948): Arvio Tuure Junnilan kirjasta Inflaatio (Junni-

- la, 1947). *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1948:1.
- Rossi, Reino (1951): Suomen Pankin korkopolitiikka vuosina 1914–1938. *Suomen Pankki* sarja B:12, 1951.
- Rossi, Reino (1953): Pankkijärjestelmän luotonantokyvystä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1953:1.
- Rossi, Reino (1954): Rahapolitiikan keinoista ja mahdollisuuksista Suomessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1954:1.
- Rossi, Reino (1955): Säästäminen ja rahalaitosten luotonanto. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1955:2.
- Rossi, Reino (1956): Suhdannepolitiikan päämääristä ja keinoista. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 1956:2.
- Rowthorn, Bob (1989): Corporatism and labour market performance. *Työvään Taloudellinen Tutkimuslaitos, Tutkimusselosteita* 93, Helsinki 1989.
- Ryti, Risto (1931): Kultakannasta sekä keskuspankin tehtävistä ja mahdollisuuksista sen vallitessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1931:3.
- Sarjala, W. (1960a): Hallituksen talouspolitiikasta vuoden 1960 budjettiehdotuksen valossa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1960:1.
- Sarjala, W. (1960b): Vuoden 1961 budjetti. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1960:4.
- Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä*. Toimittaneet Heikki Koskenkylä — Jukka Pekkarinen — Antti Räikkönen — Pentti Vartia. Kansantaloudellinen Yhdistys, Vammala 1984.
- Sauramo, Pekka (1991): Verta, hikeä ja kyyneleitä — miksi? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1991:4.
- Saviaho, A. — R. Sailas — T. Ylinen (1981): *Julkisen talouden suunnittelu ja budjetointi*. Gaudeamus, Helsinki 1981.
- Sayers, R. S. (1957): *Central Banking after Bagehot*. Clarendon Press, Oxford.
- Scharpf, Fritz W. (1984): Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria and West Germany, 1973–1982. Teoksessa *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, toimittanut John Goldthorpe, Clarendon Press, Oxford 1984.
- Scharpf, Fritz W. (1987): Arvostelu teoksesta Göran Therborn: Why Some People are More Unemployed than Others? (Therborn 1986), *European Sociological Review* 3:3 joulukuu 1987.
- Sen, Amartya (1961): On optimising the rate of saving. *Economic*

*Journal* 71, 1961.

- Sen, Amartya (1967): Isolation, assurance and the social rate of return. *Quarterly Journal of Economics* 81, 1967.
- Senghaas, Dieter (1982): *Von Europa Lernen*. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1982.
- Siltala, Juha (1989): *Psykohistorian näkökulma*. Moniste, Helsinki 1989.
- Sorsa, Piritta (1985): Structural adjustment to real external disturbances. *Väitöskirjamoniste, Genèven Yliopisto* 1985.
- Sovala, Markus (1991a): *Suomalaisen tulopolitiikan ensivaiheet*. Työpaperi, 4.6.1991.
- Sovala, Markus (1991b): *Suomalainen palkkakysymys ennen tulopolitiikkaa*. Työpaperi, 19.8.1991.
- Stjernschantz, Göran (1962): Affärsbankernas likviditetsproblem och konjunkturutvecklingen. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 1962.
- Suomen taloushistoria*, osa 3: Historiallinen tilasto. Toimittanut Kaarina Vattula, Tammi Helsinki 1983.
- Supple, Barry (1976): The State and the Industrial Revolution. Teoksessa *Fontana Economic History of Europe, osa 3*, toimittanut Carlo Cipolla, Hervester Press / Barnes & Noble 1976.
- Suvanto, Antti (1977): Ostovoimapariteetti ja kilpailukyky. *Taloustieteellisen Seuran vuosikirja* 1977.
- Suvanto, Antti (1982): Raha- ja luottomarkkinat. Teoksessa *Suomen Taloushistoria 2*, toimittaneet Jorma Ahvenainen, Erkki Pihkala ja Viljo Rasila. Tammi, Helsinki 1982.
- Suviranta, Bruno (1930): Maailman taluspula. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1930:3.
- Suviranta, Bruno (1931): Eräistä rahan korkoon vaikuttavista tekijöistä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1931:2.
- Suviranta, Bruno (1934): *Lamakauden finanssipolitiikan ääri-vaat.* Helsinki 1934.
- Suviranta, Bruno (1937): Eräistä finanssipolitiikan tehtävistä vastaisen lamakauden lieventämiseksi. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1937:3.
- Suviranta, Bruno (1938): Den konjunkturpolitiska principdiskussionen. *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 45, 1938.
- Suviranta, Bruno (1942): Suunnitelmallisuuden merkitys talouselämässä. *Talouselämä* 20. maaliskuuta 1942.
- Suviranta, Bruno (1953): Talouspolitiikka valinkauhassa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1953:2.

- Suviranta, Bruno (1955): *Taloudelliset realiteetit — ja poliittiset*. WSOY, Porvoo 1955.
- Taimio, Hilka (1986): Valtion menojen ja valtion julkisten palvelujen kasvu Suomessa 1900-luvun alkupuoliskolla. *Suomen Pankin tutkimusosasto*, sarja TU 17/86, 19.8.1986.
- Talousneuvoston mietintö lähivuosien kasvupolitiikasta. *Komiteanmietintö* 1946, B:93, Helsinki.
- Talousneuvoston mietintö tulopolitiikan kehittämisestä. *Komiteanmietintö* 1967, B:1, Helsinki.
- Tamminen, Mikko (1939): Tulo- ja menoarvion tasapaino ja suhdannevaihtelut. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1939:2.
- Tamminen, Mikko (1946): Bretton Woodsin sopimukset ja sodanjälkeiset valuuttakurssit. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1946:4.
- Tamminen, Mikko (1947): Suomen valuuttapolitiikka ja markan ulkomainen arvo kultakannasta luopumisen jälkeen. *Suomen Pankin taloudellisia selvityksiä* 1947.
- Tamminen, Mikko (1948): Valuuttakurssit ja valuuttapolitiikka. *Suomen Pankki*, sarja B:9, 1948.
- Tamminen, Mikko (1953): Kansainvälinen valuuttarahasto ja valuuttakurssien muutokset, osa I. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1953:1.
- Tamminen, Mikko (1955): Kansainvälinen valuuttarahasto ja valuuttakurssien muutokset, osa II. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1955:2.
- Tanner, Väinö (1938): Suomen tasavallan tulo- ja menoarvio vuodelle 1939. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1938:3.
- Tarkka, Juha (1980): A Test of Credit Rationing in Finland: An experiment with the Data of 1967–77. *Helsingin Yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita* 130, 1980.
- Tarkka, Juha (1983): Suomen kansantalouden neljännesvuosimalli BOF3: Rahamarkkinat ja maksutase. *Suomen Pankin tutkimusosasto*, sarja TU 16/1983.
- Tarkka, Juha (1985): Suomalaiset pankkiluottomarkkinat ja uusklassinen rahateoria. *Kansantaloustieteen lisensiaatintutkimus, Helsingin Yliopisto*, säilytetään Helsingin Yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kirjastossa.
- Tarkka, Juha (1988): Kahlitun rahan aika. Teoksessa *Raha, inflaatio ja talouspolitiikka*, toimittaneet Seppo Honkapohja — Antti Suvaso, Valtion Painatuskeskus, Helsinki 1988.

- Teollistamiskomitean mietintö. *Komiteanmietintö 12–1951*, Helsinki 1951.
- Therborn, Göran (1986): *Why Some People are More Unemployed than Others? The Strange Paradox of Growth and Unemployment*. Lontoo, Verso 1986.
- Therborn, Göran (1992): Lesson from Corporatist Experiments. Teoksessa *Social corporatism — A superior economic system?*, toimittaneet Jukka Pekkarinen — Matti Pohjola — Bob Rowthorn, Oxford University Press, Oxford 1992.
- Thygesen, Niels (1982): Monetary Policy. Teoksessa *The European Economy — Growth and Crisis*, toimittanut Andrea Boltho, Oxford University Press 1982.
- Tichy, Günther (1984): Strategy and Implementation of Employment Policy in Austria. *Kyklos* 37, 1984.
- Tiihonen, Seppo (1985): *Valtioneuvosto koordinoijana. Teoria ja käytäntö vuosina 1939–56*. Valtion Painatuskeskus 1985.
- Tudeer, A. E. (1932): Onko koronsäännöstely tarkoituksenmukaista? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1932:4.
- Tudeer, A. E. (1934): Valtiontalous ja kansantalous. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1934:4.
- Tudeer, A. E. (1939): Suomen Pankki 1912–1936. Helsinki.
- Tudeer, A. E. (1951): Rahamarkkinat. *Taloudellisia selvityksiä, Suomen Pankki*, sarja A:8.
- Tudeer, A. E. (1960): Suomen Pankki 1937–1957. Käsikirjoitus, Helsinki 1960.
- Uusitalo, Paavo (1990): Yleinen etu, erityisintressit ja suomalainen vallankäyttö. Teoksessa *Suomi 2017*, toimittanut Olavi Riihinen, Gummerus, Jyväskylä 1990.
- Vakauttamisohjelma, *komiteanmietintö 13–1951*, Helsinki 1951.
- Valvanne, Heikki (1951): Budjetin rakenne ja tasapainotus. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1951:2.
- Valvanne, Heikki (1953): Suomen Pankin luotonanto valtiolle. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1953:1.
- Valvanne, Heikki (1956): Budjettierotus budjettipolitiikan makrotaloudellisessa teoriassa. *Suomen Pankki*, sarja B:18, Helsinki 1956.
- Valvanne, Heikki (1957): Toisenlainen käsitys rediskonttauspolitiikasta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1957:2.
- Valvanne, Heikki (1965): Budjettierotus budjettipolitiikan makro-

- taloudellisessa teoriassa. *Suomen Pankki*, sarja B:18.
- Varjonen, Unto (1949): Nykyhetken päätehtävät kansantalouspolitiikassamme. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1949:4.
- Vartiainen, Henri (1968): Valtion tulojen kasvuun sisältyvä automatiikka sekä veroperusteiden muutokset Suomessa vuosina 1950–64. *Suomen Pankki*, sarja B:27.
- Vartiainen, Juhana (1983): Suomen 1950-luvun finanssipolitiikka: hahmottuuko suomalainen malli? *Kansantaloustieteen pro gradu, Helsingin Yliopisto*, säilytetään Helsingin Yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kirjastossa.
- Vartiainen, Juhana (1986): Rahapolitiikka suomalaisessa suhdannekuvassa. *Kansantaloustieteen lisensiaattityö, Helsingin Yliopisto*, säilytetään Helsingin Yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kirjastossa.
- Vartiainen, Juhana (1991): Suomalainen korporatismi ja talouspolitiikan vastuu. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1991:4.
- Vartiainen, Juhana (1992a): Suomen talouspolitiikan perinne ja uudet velvoitteet. *Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos*, Katsaus 1992:1.
- Vartiainen, Juhana (1992b): *Capital Accumulation in a Corporatist Economy*. Springer-Verlag, Heidelberg 1992.
- Vartiainen, Juhana — Anders Vredin (1991): The reaction function of Finnish monetary policy under the credit rationing era. *Moniste*, Helsinki 1991.
- Vihriälä, Vesa (1986): Suomen rahoitusmarkkinat. Julkaisussa Suomen rahoitusmarkkinat, *Suomen Pankki*, sarja A:64.
- Vihriälä, Vesa — Matti Virén, (1987): Kilpailukyky pitkän aikavälin tasolla. *KOP:n taloudellinen katsaus* 1987:3.
- Voipio, Iikko B. (1991): Talousneuvostot 1920- sekä vastaavat eräissä Euroopan maissa. *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus*, keskustelualoite 6, 1991.
- Wade, Robert (1991): *Governing the Market*. Princeton University Press, Princeton 1991.
- Waris, Klaus (1941): Säästäminen ja sijoittaminen suhdanneteoriassa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1941:3.
- Waris, Klaus (1947): Valtion talouspolitiikan tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1947:4.
- Waris, Klaus (1953): Luotonannon rajoittamisen keinoista. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1953:1.



- Waris, Klaus (1954): Ulkomaisen maksutaseen tasapainottaminen. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1954:4.
- Waris, Klaus (1968): Devalveringsfrågan ur centralbankens synvinkel. *Ekonomiska Samfundets tidskrift* 1968:1.
- Weir, Margaret — Theda Skocpol (1985): State Structures and the Possibilities for »Keynesian» Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. Teoksessa *Bringing the State Back In*, toimittaneet Peter Evans — Dietrich Rueschemeyer — Theda Skocpol, Cambridge University Press, Cambridge 1985.
- Williamson, John (1983): Keynes and the international economic order. Teoksessa *Keynes and the Modern World*, toimittaneet Worswick ja Trevithick, Cambridge University Press 1983.
- Wuori, Eero A. (1941): Työpalkkoihin vaikuttavista tekijöistä sota-ajan säännöstelytaloudessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1941:2.
- Yli-Pietilä, Päivi — Tuomo Alasoini — Timo Kauppinen — Tuula Mikola-Lahnalampi (1990): Työelämän suhteet. Aikasarjoja 1907–88. *Työpoliittinen tutkimus, Työministeriö*, Helsinki 1990.
- Åkerholm, Johnny (1990): Onko rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ongelmiemme syy? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1990:1.

# Hakemisto

A-sopimus 108, 122, 302  
Aho, Esko 433  
Ahvenainen, Jorma 97  
Akava 285  
akkomodoiva 84–85, 87–88, 176, 195, 206–207, 211, 214, 325  
akkumulaatio 33–34, 37–39, 41, 426, 332–338  
Ala-Kapee, Pirjo 282  
Alessandro, Alberto 16  
Ali-Melkkilä, Matti 216, 218  
alkutuotantosektori 44, 46, 70, 160, 267, 353  
allokatiivinen politiikka 70  
ammattillinen järjestäytyminen 264, 276, 277–278, 281, 284–285, 298,  
366, 403, 409, 413, 430  
ammattiyhdistysliike 45, 54–55, 60, 64, 67, 111, 122, 264, 278–279, 281–  
283, 297, 299, 301–315, 332, 338, 344, 346, 372, 413–414  
ansiokehitystakuu 316, 402  
Antila, Jorma 10, 210  
antolainauksen koron säätely 187–188, 383–384, 387  
arbitraasimahdollisuus 173  
asiakasmarkkinat 255–256  
Asplund, Rita 317  
Aukrust, Niels 271  
Aura, Teuvo 144, 304–306  
Aurikko, Esko 252–253  
automaattinen 132–133, 211  
automaattinen vakauttaja 136, 372  
avoin sektori 42–44, 46, 61, 63, 241, 244, 249, 252–253, 255, 258–259,  
271–275, 279, 290, 293–294, 302, 306, 309, 319, 353–354, 367, 375,  
377, 391, 402, 413, 418, 432  
avomarkkinaoperaatio 78, 178, 383

banking-koulukunta 176  
Barro, Robert 334  
Belgia 177  
Bergholm, Jorma 10, 63, 85–87, 91, 95, 98–99  
Bernabé, Franco 267  
Beveridgen raportti 82  
Biffi, G. 51  
bilateraalikauppa 377  
Bispham, John 81, 136, 164  
Blinder, Alan 131–132  
Boltho, Andrea 81, 136, 157, 164  
Bretton Woodsin sopimus 125, 156, 177, 179, 236–238, 248, 250, 364  
Brown, Cary 132, 158  
Bruno, Michael 60, 270, 297, 362, 404  
budjetinuudistamiskomitean mietintö 142–143, 153  
budjettintekniikka 142, 162–163  
budjettiautomaattisuus 132–133, 136, 159, 164, 167, 170, 372, 394, 397  
budjettitalouden instituutiot 98–99, 142–143, 145, 162–163

Caballero, Ricardo 257  
Calmfors, Lars 60, 404  
Cambridgen kasvuteoria 37  
Cambridgen koulukunta 37, 57, 263  
Cassel, Gustav 76, 84–89, 235  
catching up -hypoteesi 30, 33, 350, 377  
catching up -vaihe 30, 33, 350, 377  
Cipolla, Carlo M. 30  
Coombes, David 30  
Creutzberg, Alexander 199

Davidsson, David 306  
demand management 70  
demokratiavaje 349  
devalvaatio 46, 85–88, 91, 96, 101, 120–126, 149, 153–155, 237–238,  
241–259, 283, 285, 292, 294, 296, 301–302, 306–309, 313, 317–320,  
325–332, 335, 342, 344, 348, 351–355, 367, 372, 378, 385, 390–391,  
395, 399, 410–412, 417, 423, 426–436  
devalvaatiosykli 217, 250, 292–294, 309–310, 320, 326–327, 329, 332,  
354, 378, 398, 410, 434  
devalvaatiosyklimalli 250, 329  
disintermediointi 184  
diskurssien analyysi 23, 111

Dow, J. C. R. 15, 176

Driffill, John 60, 404

ecu 240, 372, 427, 430, 432–433, 435–436

Edgren, G. 271–272

Edin, Per-Anders 251

eduskunnan pankkivaltuusmiehet 101, 104, 185, 201–204, 206, 208

EFO-malli (pohjoismainen inflaatiomalli) 271–272, 290, 306, 312, 402

eheytyminen (ammattiyhdistysliikkeen) 310–315

ekonometrinen reaktiofunktio 193, 202

Ekonomiska Samfundets Tidskrift 89, 92

eksansiivinen 131, 146, 156, 164–167, 252–253, 270, 319, 361, 364,  
392, 395–398, 430, 436

Elster, Jon 16, 21

Englander, A. Steven 377

Englannin keynesiläiset 49, 61, 176–177, 312

Englanti 49, 59, 61, 78, 82, 94, 101, 111, 177, 235–237, 247, 267

epäneutraali raha 261

epätäydellinen kilpailu 28, 270, 353

Etelä-Korea 30, 38, 45, 53, 348

etujärjestö 24, 26, 39, 43, 60, 62, 66–67, 264–265, 271, 284, 288–293,  
298–299, 302–305, 308, 313, 340, 347–348, 366–367, 398, 400, 404,  
425

Euroopan Valuuttajärjestelmä, EMS 175, 239, 368, 380–381, 416–417,  
435

Euroopan Yhteisö, EY 238–240, 419, 434–436

Evans, Peter E. 58–59

F-sopimus 122

Faxén, K-O. 271–272

v. Fieandt, Rainer 92, 110, 148, 207, 248, 308, 411

finanssipolitiikan syrjäytysvaikutus 93, 149, 160–161, 179

finanssipolitiikka 53, 61, 65, 69–70, 73, 75, 78, 80–81, 90–101, 110, 112,  
123, 125, 129–170, 174, 176, 177–179, 182, 185, 201, 207, 215, 234–  
235, 237, 243, 248, 253, 266, 268–269, 297, 302, 307, 319–320, 325–  
327, 342, 345, 347, 357, 360, 363, 366–367, 371, 379, 381, 391–398,  
401, 416, 417, 423, 426, 430, 432, 436

finanssisuunnitelmakomitea 159, 161

finanssitoimikunta 138

Forsman, Pentti 283

Foucault, Michel 23

Frey, Bruno 16

Friedman, Milton 180, 267, 269, 361  
funktionalismi 20–24, 31, 33, 217, 348

Gadolin, C. A. J. 92  
Gelting, Jörgen 142  
Gerschenkron, Alexander 30–33  
globaaliohjaus 360  
Goldthorpe, John 60  
Goodwin, Richard 328–329  
Grout, Paul A. 37  
Guger, A. 51

Haaparanta, Pertti 10  
Haataja, Lauri 104  
Haavelmo, Trygve 142  
Hacche, Graham 254  
Hall, Peter A. 25, 59  
Hammarskjöld, Dag 93  
Hammond, Peter J. 28  
Hansson, Björn 90  
harmaa raha 382, 387  
Heckscher, Eli 84–86, 88, 100  
heikko ja vahva valtio 345–346  
Heinonen, Visa 10  
Held, David 40  
Helelä, Timo 312  
Heller, Walter 312  
Helo, Johan 108  
Helsingin yliopisto 10, 50, 88, 151, 200  
Henrekson, Magnus 255  
Hibbs, Douglas 16  
Hicks, John 16, 135, 150  
hinta- ja palkkaneuvosto 299–300  
hintakupla 424  
hintasulku 121–122, 302  
hintasäännöstely 105, 284–285, 296, 299–300, 302, 306–307, 314  
Hirvonen, Juhani 333  
historiallinen koulukunta 83–86, 91  
Hjerppe, Riitta 333  
Hobsbawm, Eric 30  
hoidettu valuuttakurssi 233–234, 236–240  
Hollanti 81–82, 240, 265

Holmström, Bengt 29  
Honkapohja, Seppo 51  
Hume, David 178  
Hutchison, T. W. 176  
huutokauppamarkkinat 255  
hystereesi 253, 353  
hyvinvointivaltio 52–53, 56, 174

Ilaskivi, Raimo 204, 209, 211  
indeksiehto 121, 286, 300–301, 307–308, 315, 320–311, 398–399  
indeksisidonnaisuus 289–290, 292, 303, 306–308  
inflaatio 18, 51, 53, 60–61, 64, 79, 87, 100–101, 105–106, 108, 110, 120–  
121, 124–126, 138, 140–142, 148–149, 153–156, 163–168, 173, 175–  
176, 178, 180–182, 194–195, 204, 210, 215, 219, 234–243, 246, 251,  
253, 257, 259, 262–268, 270–272, 276, 284–285, 288–289, 295–297,  
300–304, 307, 309, 311–314, 317–320, 325, 327, 329, 332, 335–336,  
347–348, 351, 354, 361–362, 364–368, 372–376, 380–381, 395, 398–  
399, 402, 404, 410–411, 416–418, 422–423, 426–427, 430, 433–435  
inflaatiomalli 271–273, 306  
inflaationäkemykset 276, 289, 297, 311  
inflaatio-odotukset 361, 398  
inflaatiopaine 126, 238, 301, 308–309, 313  
inflaatiotappiot 332  
inflaatiotarkistus 286, 317, 396–397  
inflaatiovero 172, 219  
informaatio ja sen puute 80, 166, 269, 270, 362–363, 407  
integraatio 34–35, 71, 136, 164, 174, 241, 357, 364, 368, 390, 415, 418–  
420, 433  
interventionismi 51–56, 63, 140, 145, 217, 235, 345–346, 360  
investoinnit 22–23, 31, 33–37, 43, 47, 79–80, 90, 100, 103, 107, 116, 118,  
123, 130–131, 137, 139, 145, 162, 169, 175–176, 188, 214, 217, 251,  
254, 256–258, 269, 273, 297, 327, 329, 332–335, 337, 339, 342, 344,  
347, 352–355, 409, 425  
investointifunktion sosialisointi 186, 336, 354  
IS-LM-analyysi 81, 150  
IS-LM-malli 135, 150, 178, 198–199  
Iso-Britannia 30, 39, 59, 87, 100, 156, 176, 182, 234, 265–267, 343, 365,  
367–368, 393, 423  
isolaatioparadoksi 36  
Itä-Euroopan kansandemokratiat 109  
Itävalta 38, 50–51, 53, 61, 136, 265, 332, 366–368, 392, 404, 407, 412  
itävaltalainen koulukunta 21



Jahnsson, Yrjö 88–89  
 Japani 30, 38, 45, 368  
 Johansson, Valfried 88  
 joukkovelkakirjalaina 382  
 joustava valuuttakurssi 248, 364, 380, 233  
 julkinen säästäminen 333–334, 336, 355  
 julkisen talouden (sektorin) kasvu 19, 44, 52, 61, 71, 97, 129, 136, 141,  
 170, 396  
 julkishyödyke 28  
 Junnila, Tuure 204, 209–211, 297  
 jälkikeynesiläisyys 57, 354  
 jälleenrakennus (Saksan itäosan) 240  
 jälleenrakennus (sodanjälkeinen) 136, 174, 359

Kahn, Herman 176  
 Kaitila, Esa 162  
 Kaldor, Nicholas 46, 57, 263, 312  
 Kalecki, Michal 263, 328  
 Kalela, Jorma 32, 63  
 kameralismi 97, 100  
 Kansainvälinen Valuuttarahasto 177, 236, 247  
 kansalaisyhteiskunta 340  
 Kansanhuoltoministeriö 107  
 Kansantaloudellinen Aikakauskirja 89, 282, 312  
 Kansantaloudellinen Yhdistys 83–84, 215, 298, 305  
 kansantalouden tilinpitojärjestelmä 49, 52, 115, 130, 197, 330–331, 385,  
 394  
 kansantalousosasto (valtiovarainministeriön) 105  
 kansantaloustiede 9–11, 15–17, 20–21, 23–25, 28–30, 32, 34, 48–51, 55, 59,  
 68, 76, 80, 83–85, 88, 91, 111, 115, 131, 149, 151, 158–159, 170, 178, 217,  
 233, 242, 250, 268, 289, 339, 361, 363, 370  
 kapitalismi 18, 29–30, 34, 36, 38–41, 43, 46, 50, 63, 75, 79, 88, 96, 234,  
 263  
 Kareken, John 239  
 Karjalainen, Ahti 137, 144–145, 213  
 kassareservipolitiikka 198, 123, 202, 208–209  
 kassavarantopolitiikka 45, 78, 123, 198, 208–209, 218  
 kassavarantosopimus 123  
 Kastari, Paavo 149, 347  
 kasvavat skaalatuotot 254  
 kasvukorporatismi 185, 217  
 Katzenstein, Peter 415

Kauppinen, Timo 104

Kekkonen, Jukka 32

Kekkonen, Urho 111, 138–140, 150, 154, 186, 247, 311, 332

kelluva valuuttakurssi 125, 175, 233–234, 236, 238–239

Kennedy, John F. 156, 312, 360

kerroinmalli 80–81, 130–131, 140, 242

keskipitkän ajan suunnittelu 163, 170

keskuspankin autonomia 39, 44, 64–65, 172

keskuspankki (ks. myös Suomen Pankki) 39, 44, 64–65, 75–78, 81, 84–87, 99, 100, 102, 105, 110, 122–123, 125, 134, 137, 141–142, 147–149, 150, 154–155, 161, 170, 172, 181, 183–185, 187, 189, 197, 200–215, 218–223, 229, 235–236, 238–239, 243, 249, 267, 276, 307, 341, 343, 347, 353, 381–382, 389–390, 429, 432–433, 437

keskuspankkivelan ehdot 189–202, 208, 220–222, 229

keskuspankkivelan marginaalikorko 119–120, 190, 192, 200

keskuspankkivelka 96–97, 119–120, 148, 189–200, 202–205, 208, 210, 213, 218–223, 225–227, 229, 325–326

keskusta, Keskustapuolue 62, 63, 11

Keynes, John Maynard 16, 52–54, 57, 78–80, 89–93, 110–111, 137, 175, 180, 186, 235–237, 250, 260–261, 263, 306, 336–337, 343, 354

keynesiläinen aktivismi 51

keynesiläinen finanssipolitiikka 80–81, 110, 125, 136, 141, 143–146, 156, 357, 360, 367, 392, 430

keynesiläinen suhdannepolitiikka 49, 52, 56, 133, 138, 141–146, 156, 183, 343–344, 363

keynesiläinen säätely-interventionismi 51–54, 64, 182, 217, 345, 363

keynesiläinen talouspoliittinen ajattelu 25, 43, 50–56, 61, 81, 135, 151, 155–158, 165–167, 172, 174–177, 183, 185–186, 237, 242, 248, 267–269, 274, 311, 351–355, 370, 393

keynesiläinen talouspolitiikka 25, 48–49, 56–59, 64–65, 136, 156, 159, 180, 236, 264–265, 364, 370

keynesiläisyyden ulottuvuudet 43, 51–53, 77, 81, 93, 343

keynesiläisyys 9, 13, 25, 43, 45, 48–57, 60, 73, 78–81, 83, 89, 93, 110–112, 125, 130–131, 135–140, 144–145, 151–152, 167, 183, 186, 199, 217, 242, 248, 264, 268–270, 274, 311, 323, 337–338, 343, 345, 360–362, 365–367, 392, 430

keynesiläisyys ja rahoitusmarkkinat 51, 64, 89, 92, 158, 172, 175–179

keynesiläisyys ja sosiaalidemokratia 63–64, 136, 346, 360

keynesiläisyys ja sosiaalinen korporatismi 51, 55, 268

keynesiläisyys ja Suomen rahapolitiikka, 73, 186

keynesiläisyys ja Suomi 25, 43, 45, 49–57, 65, 73, 83–95, 110–112, 133, 135, 137–146, 151, 158–159, 183, 185–186, 217, 311, 337, 343–345,

370–371, 392–393, 430  
keynesiläisyys ja työmarkkinat 260–261, 269, 274, 311–312  
kiinteä valuuttakurssi 156, 173–175, 177–179, 233–239, 241, 243, 272,  
372, 381, 390–391, 416–417, 426, 437  
kilpailupolitiikka 71  
Kilpi, O. K. 89, 94  
Kindleberger, Charles 46  
Kivialho, Kaaperi 204, 211  
Kivinen, Pentti 137, 306  
klassinen dikotomia 76–79, 89, 166  
Knoellinger, Carl Erik 92  
Koivisto, Mauno 169, 213–215, 320  
kokonaiskäynnän erät 80, 116–117  
kokonaistaloudellinen malli 20, 49, 52, 132, 363  
Kolanen, Risto 10  
kolmen suuren hallitus 106–107, 301  
kolmikantamalli (tulopolitiikan) 265  
komiteatyöskentely 66, 201  
kontraktiivinen 131, 146, 158, 242, 374, 397  
Korean korkeasuhdanne 108, 121–122, 146, 247, 285, 301–302, 304, 308  
Korkman, Sixten 10, 87–88, 100–101, 170, 215, 242–243, 250, 387  
korkosopimus 103, 185, 332  
korkosota 203  
korkotasot 36, 88, 102–103, 122–123, 137, 150, 172–173, 176, 178, 184–  
186, 179, 202–203, 235–236, 241, 262, 368, 392, 420, 423–424, 427,  
437  
Korpela, E. J. 303  
Korpi, Walter 19  
Korpinen, Pekka 10, 248, 250–251  
Korpisaari, Paavo 94  
korporatiivinen päätöksenteko 58–68, 338–341  
korporatismiin suomalainen versio 26, 43, 45–46, 54, 56, 60–61, 66–67,  
103–104, 109, 185, 201, 210, 218, 264, 289, 294–295, 298–299, 308,  
310, 323, 338–350, 357, 371, 390, 409, 411  
Koskela, Erkki 10, 176  
Kosonen, Katri 333, 335  
Kosonen, Pekka 10  
Kostiainen, Seppo 122, 334  
Kouri, Pentti 170, 254, 352  
Kukkonen, Pertti 200  
Kullberg, Rolf 213–214, 435  
kultakanta 77, 84, 86–87, 96, 100, 175, 211, 234–237, 240–241, 283

kultapariteetti 87, 100  
 kustannusinflaatio 142, 289, 297, 304, 311  
 Kuusinen, Otto Wille 110  
 Kuusterä, Antti 32, 280  
 kvantiteettiteoria ja -yhtälö 76–77, 89–90, 152–153, 181, 276, 289, 295,  
 297, 303, 362  
 Kykkänen, Seppo 248, 250–251  
 kysyntäinflaatio 311  
 käyttöbudjetti 142–143, 153  
 Köykkä, Virpi 104

Laaksonen, Seppo 283, 301, 314  
 Laidler, David 267  
 laissez faire -liberalismi 96, 100–101, 105, 139, 211, 345, 347, 360  
 laki kassavarannoista 209, 218  
 Lancaster, Kelvin 36  
 Landesmann, Michael 10, 266–267  
 Lassila, Jaakko 199  
 learning by doing 254, 353  
 Leijonhufvud, Axel 260  
 Leppo, Matti 92, 142, 151–155, 250, 297, 347  
 Lewis, Arthur 46  
 liberalismi 32, 83–84, 139, 211, 280, 345  
 liikepankki 45, 101–102, 119, 122, 183, 190, 203, 207  
 Liinamaa, Keijo 285–286, 314–317, 320, 398  
 likviditeettiajattelu 150  
 likviditeettiloukku 260  
 Lilja, Reija 314, 317, 410  
 Lindahl, Erik 81, 89–90, 152, 260  
 Lindbeck, Assar 15, 19, 176  
 Lindblom, Charles E. 39–40  
 Linnamo, Jussi 213  
 linnarauha 108, 122, 300–302  
 Lipsey, Richard 311  
 Lotka-Volterra -malli 328  
 Louhivuori, O. W. 99, 282, 298  
 Lucas, Robert 180, 242, 351, 362–363  
 Lundberg, Erik 176  
 Luoma, Väinö 306  
 luonnollinen työttömyysaste 361  
 luotonsäännöstely 44, 177, 182–191, 198–200, 213, 215, 252, 257, 332,  
 352, 381, 385, 388, 433

Lähi vuosien Vakauttamisohjelma (v. 1976) 168

Länsi-Saksa 81, 136–137, 156, 176–177, 239, 265, 267, 360, 365–366

maatalouspolitiikka 71, 296, 410

makrotaloudellinen malli 19, 52, 132, 135, 152, 197, 199, 220, 252, 363

makrotalusteoria ja -tiede 15, 19, 69–70, 76, 78, 90, 180, 198, 268, 311, 363, 370–371

maksutaseteoria 242

management of the economy 70

marginaalikorko 119–120, 190, 192, 200

marginaalikustannus 119, 191, 200, 219

Marglin, Stephen 219

market failure 24, 28

markkinaosuuskilpailu 219, 387

markkinoiden epäonnistuminen 24–25, 28, 41

markkinoiden epätäydellisyys 256, 268–270, 353, 363, 388, 407

Marshall, Alfred 242

Marshall-Lerner -ehto 242

marxilainen analyysi, marxismi 21, 29, 62–63

Mattila, Anna 10

Meinander, Niels 114, 159, 249

merkantilistinen säätely 32

metalliteollisuus 42, 248, 282, 378

metsäteollisuus 42, 234–235, 279, 309, 313, 346, 349, 352, 378

Mickwitz, Gösta 84, 249, 313

Middlemas, Keith 39

Miettunen, Martti 168, 320

Mittelstädt, Axel 377

Mitterrand, François 366, 392

Modigliani, Franco 178, 181, 260

Molander, Ahti 312

monetaarinen lähestymistapa maksutaseteoriaan 241–242

monetarismi 164, 175, 180–182, 267, 361, 363, 368

monopolivoima 80

Montgomery, Arthur 283

Mundell, Robert A. 178–179

Muth, John 362

Myrdal, Gunnar 81, 89–92, 93, 99, 142, 260

Mäki, Uskali 86

neoklassinen malli (ks. myös uusklassinen ajattelu) 34, 76–79

neoklassinen synteesi 155

neoklassinen teoria ja suhdannevaihtelut 76–77  
neutraali raha 261, 268  
Neuvostoliitto 34, 51, 139, 359, 376–377, 395–396, 423  
Nevanlinna, Ernst 86, 89  
New Deal -ohjelma 54, 59, 65, 343  
nimellispalkkojen jäykkyys 53, 79, 242, 260–261, 268–270, 283, 314,  
344, 354  
Nixon, Richard 266, 360  
Norja 81–82, 136–137, 177, 240, 271, 367–368, 372, 392, 400, 409, 412  
normaalivoittohypoteesi 199

obligaatiolaki 184  
Odhner, C-E. 271–272  
odotuksen täydennetty Phillipsin käyrä 361  
OECD 19, 124, 133, 163–164, 312, 375–377, 393, 404  
Ohlin, Bertil 81, 89–90, 92  
Oksanen, Heikki 145, 170, 190–191, 199–200, 205, 215, 220  
Okun, Arthur 115, 132, 255  
Okunin laki 115  
organisatorinen lähestymistapa talouspolitiikkaan 13, 25, 58–67  
ostovoimapariteetti 120, 153, 247–248, 251

Paasikivi, J. K. 108, 110–111, 247  
Paasio, Rafael 249  
pakkosäästäminen 44, 139, 257, 332  
palkkasulku 121, 302, 342  
palkkasäännöstely 107–109, 121, 264–265, 284, 289, 291, 294–296, 299–  
305, 342, 411  
palkkojen jäykkyys 53, 84, 165, 235, 242, 260–261, 268–270, 354  
pankkien obligaatiosijoitukset 202, 210  
pankkikriisi 127, 424–425, 431, 436–437  
pankkisektorin oligopolisuus 183, 185, 189, 205, 218, 387  
pankkisektorin optimaalinen keskuspankkivelka 190–197, 200, 202, 218,  
221–223, 229  
pankkitalletus 78, 184, 186, 188–190, 204–205, 208, 210, 220, 257, 332,  
348, 355, 383–384, 387, 389, 423  
pankkivaltuusmiesten kokousten pöytäkirjat 202–203  
Papademos, N. 181  
Pareto-optimaalisuus 24  
Parikka, Raimo 107, 109–110  
Parkin, Michael 267  
parlamentaarinen päätöksenteko 55, 338–340, 342–344, 347, 353



Parviainen, Seija 10, 244–247, 259  
Paunio, Jouko 10, 170, 215, 249, 250, 312  
Pekkarinen, Jukka 10, 25, 50, 60, 68, 86–87, 91, 100–101, 126, 133, 161–  
163, 167–170, 215, 252, 292, 376, 381, 387–388, 403, 406, 412, 416  
peliteoria 363, 404  
Persson, Torsten 16  
Phelps, Edmund 269, 361  
Phillips, A. C. 165, 180, 237, 269–270, 311, 361–362  
Phillipsin käyrä 165, 180, 237, 269–270, 311, 361–362  
Pigou, Arthur Cecil 76, 260  
Pihkala, Erkki 285  
pisteosto 121, 140, 285  
pitkän ajan kasvu 30, 166, 241, 253–259, 332–337, 348–349, 353, 411,  
433  
van der Ploeg, Frederick 37  
pohjoismaat 9, 49, 59, 81, 84, 89, 111, 137, 173, 235–236, 240, 251, 265,  
271–277, 306, 333, 349, 366, 404, 407–410, 417, 438–439  
pohjoismainen inflaatiomalli (EFO-malli) 271–272, 290, 306, 312, 402  
Pohjola, Matti 10, 25, 403, 406, 414  
Polanyi, Karl 30, 79  
poliittinen suhdannekierto 263, 327–331  
politiikan malli, politiikkamalli (ks. myös Suomen politiikkamalli) 13,  
22, 33–34, 43, 45, 48–50, 55, 66–71, 123, 155, 370  
Pollan, W. 51  
Popper, Karl 21  
pulaliike 88  
puntaklubi 236  
Puntila, Markku 199  
pääoman vahva asema 38–41, 62–63, 65  
päätösperäinen 131–132, 156, 191, 386, 394–395, 397  
pörssi 188  
  
Radcliffe-komitea 177, 181  
raha 16, 51, 70, 76–80, 84, 89, 91, 94, 96, 107, 122, 144, 150, 153, 164–  
166, 171–172, 175–176, 181, 183, 190–192, 198–199, 204, 215–216,  
218–219, 222, 233–234, 236, 239, 243, 248, 261, 268–269, 302, 319–  
320, 320, 342, 367, 381–383, 385, 387, 398, 434  
rahailluusio 155, 180, 261, 269–271, 361, 434  
rahalain muutos 240  
rahalaitosten neuvottelukunta 208  
rahamarkkinat 55, 122–123, 151–152, 171, 177, 195–196, 210–211, 214,  
216, 296, 382–383, 385, 432

rahapoliittinen säännöstelyjärjestelmä 101, 176–177, **182–191**, 201, 213,  
215–217, 341, 532, 380–381, 387  
rahapolitiikan reaktiomalli 191–198, 201–216  
rahapolitiikan toimintamahdollisuudet 172–174  
rahapolitiikan vuoto 179, 382  
rahapolitiikka 10, 51, 69, 78–79, 87–89, 92, 99–103, 106, 113, 122–123,  
135, 137, 142, 146–147, 164–166, **171–229**, 235, 237–238, 240, 252,  
262, 267, 269–270, 307, 325–326, 339, 342, 345, 357, 362, 365–366,  
379, **380–391**, 416, 423–424  
rahapolitiikka ja valuuttavarantotavoite 213  
rahataloudellinen tutkimusryhmä 200  
rahoitusmarkkinat 51, 75, 79, 96, 101, 103–104, 106, 119, 122, 141, 150,  
160–161, 171, 173–179, 182–185, 187–188, 190–191, 195–196, 198,  
205, 207–208, 211–215, 217–218, 220, 224, 226, 254, 256–257, 259,  
314, 326, 335, 341, 343, 346, 379–382, 386–389, 391, 395–396, 415,  
420, 423, 431, 433, 437, 439  
rahoitusmarkkinoiden kansainvälistyminen 174, 379  
rahoitusmarkkinoiden säännöstely ja säännöstelyjärjestelmä 101, 176–  
177, **182–191**, 201, 213, 215–217, 341, 352, 380–381, 387  
rahoitusmarkkinoiden säätely 51, 55, 75, 78, 96, 103, 107, 122, 152, 171,  
173, 175–176, 178, 181–183, 185, 187–189, 200, 203, 208–210, 213,  
216, 218, 341–342, 380, 383–384  
Rangell, J. W. 108  
Ranska 81, 109, 137, 156, 177, 182, 210, 240, 265, 366, 392  
Rapping, Leonard 362  
Rasila, Viljo 280  
rationaalinen valinta, rationaalisen valinnan teoria 16, 20–22, 44, 172  
rationaalisten odotusten hypoteesi 165, 362–363  
rationaalisten odotusten koulukunta 269–270, 362–363  
rationaalisuuspostulaatti 363  
reaalikassavaikutus 269  
reaalikorko 173, 215, 217, 257, 335–336, 348, 353–355, 372, 381, 416,  
424, 433  
reaalinen valuuttakurssi 245–246, 251  
Reagan, Ronald 366, 392  
rediskonttaus 122–123, 196, 202–208, 211, 219, 325  
rediskonttauspolitiikka 202, 207, 213  
redistributiopolitiikka 70  
Regini, Mario 267  
Rehn, Gösta 408  
Rekola, Esko 160  
retoriikka 45, 69, 101, 103, 234, 352, 364

Rinne, Rafael 299, 300, 303  
Robinson, Joan 37, 57, 262–264  
Rossi, Reino 99, 101–103, 106, 175, 204, 208–209, 211–212, 220, 235,  
248, 297, 306  
Rowthorn, Bob 10, 25, 60, 403, 406  
Rueschemeyer, Dietrich 58–59  
Ruotsi 15, 32, 42, 53–55, 59, 61, 63, 66, 76, 78, 81–82, 84, 87, 89–90, 93–  
94, 98–101, 109, 136–137, 176–177, 188, 210, 234–235, 271–273, 306,  
343, 346, 366–368, 372, 399, 408–409, 412, 423, 427  
Ruotsin kriisipolitiikka 90, 93  
Ryti, Risto 85, 88, 99–100, 104, 107–108

saatavuusoppi 177  
Sachs, Jeffrey 60, 270, 297, 362, 404  
SAK (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö) 107, 111, 123, 140, 278,  
283–285, 298, 301, 303, 305, 307–308, 311, 313–315, 318, 399, 402,  
429–430  
Saksan liittotasavalta 81, 136–137, 156, 176–177, 239, 265, 267, 360,  
365–366  
Samuelson, Paul 312  
Santamäki, Tuire 314, 317, 410  
Sauramo, Pekka 10, 424  
Saviaho, Asko 98, 143, 162  
Sayers, R. S. 78  
Scharpf, Fritz 267  
second best 388  
selektiiviset toimet 98, 135, 141, 146, 162, 344  
Sen, Amartya 36  
setelirahoitus 105–106, 134, 147–149, 150, 154, 161, 172, 182, 204, 210,  
347, 425  
sijoitusbudjetti 142, 153  
Siltala, Juha 45, 94  
Simonen, Aarre 144  
sisäinen tasapaino 179, 236  
Skocpol, Theda 25, 58–59, 66  
Smithsonian Agreement 238  
Soikkanen, Hannu 10, 32, 105, 140, 247  
Solow, Robert 132  
Sorsa, Kalevi 259, 429  
sosiaalidemokraatit, sosiaalidemokraattinen puolue 64, 88, 105–106,  
110, 211, 278–279, 281, 283, 285, 301, 307, 310–311, 346, 360, 368  
sosiaalidemokratia 63, 90, 93, 110, 111, 136, 278–279, 283, 360

sosiaalinen korporatismi 13, 26, 51, 54–55, 58, 60–61, 67, 268, 294–295,  
310, 321, 357, 366, 371, 373, 392, 403–404, 406, 408–409, 412–413,  
415–417, 419, 421, 425–426, 428

sosiaalipolitiikka 26, 56, 64, 83, 280, 286, 291, 293, 296, 309, 313, 315,  
400, 410, 421

sosiaalisen korporatistimin järjestelmä 403–409

sosialismi 64, 94, 359–360

sosialisointi 64, 106–107, 109–110, 186, 336, 342, 354

sotakorporatismi 264, 289, 294–295, 298

Soteva 107

Sovala, Markus 10, 289–290, 294, 304

Sraffa, Piero 37

stabilisaatio 28, 52–53, 56, 70, 171, 174, 182, 186, 189, 379, 393, 425

stagnaatiokeynesiläisyys 175

Standing, Guy 314, 410

Starck, Cristian 334

Stenroth, Otto 88

Stjernschantz, Göran 213

STK (Suomen Työnantajain Keskusliitto) 281, 285, 298, 303, 305, 308,  
315, 399, 402

STTK (Suomen Tekni(lli)sten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto) 284–  
285, 315

Ståhlberg, K. J. 85

subsistenssijattelu 289, 300, 303–304

suhdannedefaitismi 101, 139

suhdannerahasto 95, 98–99, 161–162

Sukselainen, V. J. 150

suljettu sektori 46, 160, 255, 258–259, 272–273, 315, 402, 413

Sunilan hallitus 86

suomalaisuusliike 83

Suomen Ammattijärjestö 281, 285

Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto 283

Suomen Pankin autonomia 44, 64

Suomen Pankin juridinen asema 149

Suomen Pankin ohjesääntö 99, 105, 147–149, 212

Suomen Pankin peruskorko 186, 189, 383–384, 387

Suomen Pankin rahapolitiikan ja valtion finanssipolitiikan väliset  
suhteet 146–155, 210

Suomen Pankin vuosikirja 202, 214–216, 245, 247, 249, 388

Suomen Pankki (ks. myös keskuspankki) 10, 44, 45, 63, 85–87, 92, 99–  
107, 110, 112, 123, 138–139, 146–155, 163, 182, 184, 186–189, 199–  
205, 207–208, 210–211, 214–216, 220–221, 245, 247, 249, 306, 342,

347, 372, 382–385, 387–390, 424–429, 432–433, 435–437  
 Suomen politiikkamalli 33, 43, 45, 48–50, 66–71, 123, 128–129, 133,  
 135, 151, 155, 158, 184–185, 234, 274, 276, 286, 292, 309–310, 323–  
 355, 370–373, 376–377, 411, 425–426, 432, 436, 438  
 suora antolainausmääräys 214  
 Supple, Barry 30  
 suunnitelmatalouden konkurssi sekä sosiaalidemokratia ja  
 keynesiläisyys 359–360  
 suunnitelmatalous 82, 111–112, 137, 140, 359  
 suuri lamakausi 63, 79, 87–89, 91, 98–99, 132, 157, 283  
 Suvanto, Antti 10, 51, 101, 126, 163, 167–170, 215, 251, 317, 422  
 Suviranta, Bruno 86, 89, 93–94, 106, 139, 144, 248, 302  
 Sveitsi 136, 177  
 syrjäytysvaikutus 93, 148, 160–161, 179  
 säännöstely korko 176–177, 182–188, 198–200, 215–216, 383–390  
 säännöstelyjärjestelmä 101, 121, 183–185, 202, 214, 216–218, 299, 341,  
 352, 380–381, 387  
 säästämisen niukkuus 44, 46, 160, 217–218  
 Söderhjelm, H. 207  
  
 Tabellini, Guido 16  
 Taimio, Hilikka 97  
 Taiwan 348  
 talletusten verovapaus 184, 186  
 taloudellinen kasvu 18, 29–30, 34–47, 52–53, 56, 61, 70, 103, 115–127,  
 134, 136, 139, 155–157, 163–169, 176, 185–186, 212–213, 216–217,  
 241, 247, 249, 253–259, 285, 292, 313, 325–326, 332–337, 348–349,  
 351, 353–355, 373–379, 411, 425, 433  
 taloudellinen liberalismi 32, 61, 83–84, 97, 139, 183, 212, 280, 345  
 taloudellinen neuvottelukunta 86, 92, 97  
 taloudellinen valtalaki 107, 299  
 talouden interventio ja suomalainen korporatismi 338–350  
 Talousneuvosto 108–110, 304–305, 312–313, 342  
 talouspoliittinen ohjelma vuodelta 1924 100  
 talouspolitiikan epäpolitisoituminen 39, 62, 276  
 talouspolitiikan kansainvälinen koordinointi 364, 367, 380  
 talouspolitiikan malli 13, 22, 49–50, 55, 67–70  
 Talouspolitiikan perusohjelma 150  
 talouspolitiikan retoriikka 45, 69, 101, 103, 234, 364  
 talouspolitiikan suomalainen malli 33–34, 43–45, 49–50, 66, 67–70, 123,  
 128–129, 133–135, 151, 155, 158, 184, 234, 274, 276, 286, 292, 309–  
 310, 323–355, 370–371, 373, 376–377, 411, 425–426, 432, 436, 438

taloustieteen näkökulma politiikkaan 16–71, 339  
tammikuun kihlaus 298  
Tamminen, Mikko 93, 99, 248  
Tanner, Väinö 99  
Tanska 81, 367, 400, 404, 409  
tarjonnan taloustiede 371  
tarjontashokki 60–61, 270, 361  
Tarkka, Juha 10, 103, 106, 177, 183–184, 186, 197, 199–200, 205–206,  
209, 215–216, 218, 333  
Teeters, Nancy 132  
tehokkuus 24, 28, 34–36, 37, 60, 174, 177, 191, 314, 362, 407, 409, 416  
teollistamiskomitea 138, 186  
teollistuminen, Suomen 31–33, 275–276  
teollisuuspolitiikka 71  
teoriamalli 49, 68, 158, 370  
Thatcher, Margaret 365, 393  
Therborn, Göran 18, 275  
Thygesen, Niels 174, 176, 191  
Tichy, Günther 51  
tieteen ja käytännön saumakohta 48  
Tiihonen, Seppo 82, 106, 111, 142  
Tilastollinen Päätoimisto 112  
Tirole, Jean 29  
Tobin, James 312  
Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto (TVK) 284  
transaktiokustannus 29, 34, 270  
Treasury View 94  
Tudeer, A. E. 89, 94, 99, 101, 106, 110, 122, 147–149, 207–208, 211, 250  
Tukholman koulukunta 81, 84, 89–93, 111, 152, 260, 261  
tulojen uudelleenjako 70, 439  
tulojousto 43  
tulonjakosykli 323, 327–331  
tulopoliittinen kokonaisratkaisu 285–286, 291, 295, 308, 310, 314, 316–  
317, 320  
tulopoliittinen sopimus 286, 298, 301–302, 315–316, 319, 399–402, 405  
tulopoliitiikka 45–46, 55, 69–70, 108, 111, 124, 260–321, 333, 338, 357,  
360, 364–365, 379, 391, 398–399, 400, 411, 420, 425, 438  
tuloteoria 89, 92, 152  
tuloverotuksen inflaatiotarkistus 286, 317, 396–397  
tuloylijäämä 131–133, 144, 146, 153, 164, 168, 397  
Tuomioja, Sakari 108, 206  
tuonnin tulojousto 43



tuonti 43, 116, 118–119, 121, 130, 133, 199, 222, 242, 248, 272–273,  
375–376, 378, 423

tuottavuuden kasvu 109, 166, 259, 272, 290, 293, 304–306, 375, 377,  
409, 416–417

tuottavuusnormi 304–307

TVK 284–285, 315

työehtosopimuskäytäntö 297–298

työllisyys 18–19, 26, 39, 52–53, 55, 60–61, 76–82, 85, 87, 90, 101, 115,  
125, 129, 135, 137, 139, 146, 152, 156, 162–166, 168, 175–176, 178,  
180, 185–186, 217, 234, 236–237, 242, 252, 260–264, 269–271, 274,  
304, 327–328, 331, 343, 351, 354, 373, 393, 404–405, 407, 409–410,  
437

työllisyyskomitea 146

työmarkkinoiden sopimusvapaus 280

työttömyys 18, 61, 64, 77, 79–80, 89–90, 100, 115, 121, 123, 125–126,  
130, 135–136, 138, 146, 164–166, 168, 180, 252, 263–264, 266, 268,  
270, 283, 285, 287, 292–294, 307–309, 311, 313, 320, 329, 344, 352,  
361–362, 365–368, 374–376, 381, 392–393, 395, 399–400, 404–405,  
409, 411, 417, 422, 432, 435, 439

työttömyyskomitea 90, 146

työvoimareservi 44, 46, 163, 267, 295

Törnqvist, Erik 304, 306

UKK-sopimus 318

ulkoinen tasapaino 43, 102, 119, 175, 178–179, 182, 195, 213–214, 229,  
248, 345, 364, 377

ulkoisvaikutus 28, 35–36, 253, 334, 404

ulkomaankaupan vaihtosuhte 127, 272, 306, 315, 321, 375, 377, 398

uskottavuus 34, 166, 416, 427–428, 431, 434–437, 439

uuden klassisen makroteorian koulukunta 165–166

uusi klassinen koulukunta 17, 19, 165–166, 180

uusi poliittinen taloustiede 16

Uusitalo, Paavo 344, 346

uuskeynesiläisyys 351–355

uusklassinen (neoklassinen) ajattelu 29, 34, 54, 76–78, 80, 84–92, 94–97,  
100–101, 103, 106, 155, 166, 241, 253–254, 345, 350

uusklassinen (neoklassinen) talouspolitiikka 78, 81, 85, 94–97, 100, 166,  
233, 241, 253, 343

uusklassismin (neoklassismin) asema Ruotsissa 78, 84–85, 88, 90

vaaran vuodet 341

vaihtosuhtekorjaus 315, 321

Vakauttamisohjelma (vuodelta 1951) 122, 123, 141, 247, 302  
 vakauttamisohjelma (vuodelta 1976, Lähivuosien vakauttamisohjelma)  
 168  
 vakautus 122, 156, 171, 302, 313, 351–352  
 vakautuslaki (Saksan liittotasavalta 1967) 156  
 Valkonen, Marjaana 10, 282  
 valtalaki, ks. taloudellinen valtalaki  
 valtiollinen tulopolitiikka 265–266, 270–271, 293, 298–299, 420  
 valtio nettosäästäjänä 134, 162, 333–336, 349  
 valtion interventio talouteen 24, 28, 32, 34, 38, 44, 48, 53–56, 61, 66, 82,  
 88, 97, 112, 140, 182, 210, 280, 296, 342–346, 411  
 valtion menojen supistamislautakunta 98  
 valtion rakenne talouspolitiikan muutosten säätelijänä 62–67  
 valtionlainakomitea 208  
 valtionalouden suunnittelu 163  
 valtionalouden ylijäämä 130–133  
 valtiovarainministeriö 64, 105–107, 112, 137, 142, 163, 167, 430  
 valtuuslaki 183, 203, 208–209, 307  
 valuutan termiinimarkkinat 381–382, 385  
 valuuttakurssi 46, 96, 149, 156, 164, 172–174, 178–179, 231–259, 272,  
 342, 364, 367–368, 372, 380–382, 389–391, 416–417, 426, 428, 432,  
 436  
 valuuttakurssijärjestelmä 174–175, 179, 233–240, 368  
 valuuttakurssipolitiikka 53, 69–70, 84, 87–88, 96, 98, 100, 103, 107, 231–  
 259, 269, 288, 294, 325, 327, 342, 344–346, 355, 417  
 valuuttakurssipolitiikan normit 243–244, 252  
 valuuttasäännöstely 105, 177, 235, 237  
 valuuttojen termiinkauppa 188, 382  
 Valvanne, Heikki 142–143, 146, 148, 151–153, 199, 211, 213  
 vapaa reservi 205  
 vapaamatkustajan ongelma 36  
 Varjonen, Unto 140, 207, 210  
 Vartia, Pentti 10, 317  
 Vartiainen, Henri 97, 159  
 Vartiainen, Juhana 9–11, 37, 50, 68, 91, 133, 144–145, 191, 194, 210,  
 220, 227, 229, 247, 266–267, 338, 381, 388, 416–417  
 vasemmisto 61–64, 82, 106–111, 122, 249, 276–278, 311, 313, 342, 365,  
 403  
 verotus 136, 139, 142, 184, 186, 269, 286, 291, 296, 317, 332, 336, 382–  
 384, 387, 389, 392, 395–397, 400–402, 420, 423  
 vertikaalinen integraatio 35  
 viennin etujärjestö 43, 54

vientijohteinen suhdannekierto 42–43, 117  
Vietnamin sota 238, 361  
Vihriälä, Vesa 188, 245  
Viinanen, Iiro 428  
Virén, Matti 245–246  
virka-aateli 83  
voimavarojen kohdentaminen 31, 70, 77, 173, 348, 354  
Voipio, Iikko 109  
voitonmaksimointihypoteesi (pankeista) 199  
voluntarismi 20, 21, 24  
Vredin, Anders 10, 194, 220, 227, 229, 251  
Väisänen, Jarmo 10, 133

Wade, Robert 30, 38, 348  
Wahlfors, Wilhelm 247  
Waldén, Juuso 247  
Wallace, Neil 239  
Wallich 142  
Walras, Léon 76  
walrasilaisuus 76  
Waris, Heikki 311  
Waris, Klaus 112, 138, 210–211, 220, 248–249, 297  
Weir, Margaret 25, 58, 66  
Wicksell, Knut 76, 84, 89, 235, 306  
Williamson, Oliver 29, 237  
Wuori, Eero A. 110–111, 298–299

Yhdysvallat 19, 49, 54, 59, 66, 78, 81–82, 125, 132, 142, 156, 158, 177–  
178, 181, 236, 238, 265–267, 312, 343, 346, 360–361, 366–368, 392  
yhtiöveron hyvitysjärjestelmä 384  
yleinen tasapainoteoria 155, 241–242  
Yleinen teoria (Keynes) 79–80, 137, 175, 260–262, 336, 344, 354  
yleislakko 123, 285, 291, 301–302, 307  
Yli-Pietilä, Päivi 283  
yritysmaailma ja akkumulaatioedellytykset 38–41  
yritysten kansainvälistyminen 415, 418–421

Åkerholm, Johnny 10, 133, 389

öljykriisi 60, 125, 238, 270, 272, 319–321, 361–362, 365–366, 374–376,  
392, 394, 398, 404, 411