

TALOUSPOLITIIKAN NARRATIIVIT

Narratiivinen analyysi valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoroista

Jarkko Leinonen

Pro gradu -tutkielma

Valtio-oppi

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2016

TALOUSPOLITIIKAN NARRATIIVIT

Narratiivinen analyysi valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoroista

Jarkko Leinonen

Valtio-oppi

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Marja Keränen

Kevät 2016

118 sivua

Tutkimuksessa tarkastelen valtiovarainministeriön vuosina 1991, 1995, 2007, 2010 ja 2015 julkaisemien virkamiespuheenvuorojen ja -raporttien narratiiveja sekä niiden jälkeen julkaistuja hallitusohjelmia. Raporteissa VM luotaa kansantalouden tilaa ja haasteita sekä kertoo, millaista tulevan vaalikauden talouspolitiikan tulisi olla. Raporttien julkilausuttuna tavoitteena on ollut vaikuttaa käynnissä olevaan eduskuntavaalikeskusteluun ja/tai hallitusohjelmaan, vaikka tavanomaisesti ajatellen poliittisten päättäjien tehtävä on määritellä politiikan sisältö ja virkamiesten toteuttaa se. Tutkimukseni tarkoituksena on selvittää, miten VM:n dokumenttien luonne ja tyyli muuttuu aineiston kattaman 24 vuoden aikana, miten vaihteleva suhdannetilanne vaikuttaa raporttien kertomusrakenteisiin, ja toisaalta, mikä on VM:n julkaisujen merkitys hallitusohjelmiin – asettavatko virkamiehet talouspolitiikan agendan?

Menetelmällisesti tutkimus on narratiivinen analyysi. Analyysissä jaottelen raportit kahteen osaan, joista ensimmäinen koskee senhetkisen talouspoliittisen tilanteen kuvausta, ongelmankonstruktiota ja -rajausta, ja toinen ehdotettuja politiikkatoimenpiteitä ja niiden perusteluita. Lähtökohtaisesti siis oletan, että julkaisut noudattavat kertomuksen rakennetta, eli niistä on eroteltavissa alku, keskikohta ja loppu, jotka punoo yhteen juoni. Tekemällä raporteista juonitiivistelmän voin vertailla näiden varsin laajojen ja ei-yhteismitallisten tekstikokonaisuuksien yhdistäviä ja erottavia piirteitä sekä merkitysrakenteita. Kunkin raportin analysoinnin jälkeen vertaan niiden ongelmankonstruktiota, tavoitteenasettelua ja keinoja raportin jälkeen julkistetun hallitusohjelman vastaaviin.

Tutkimuksessa osoitan, että VM:n kertoma tarina taloudellisesta tilanteesta pysyy vuodesta ja suhdanteesta toiseen huomattavan samanlaisena. Aineistossa kansantalouden ongelmat rajautuvat poikkeuksetta rakenteellisiksi. Narratiivit maalaavat julkisen sektorin liian suureksi, tehottomaksi ja kestävämmällä pohjalla olevaksi, työmarkkinat joustamattomiksi, veroasteen korkeaksi ja yritysten kilpailukyvyn vaarantuneeksi. VM:n asettamalla talouspolitiikan suuntaviivoilla ja tarvittavilla rakenteellisilla toimenpiteillä on taipumus päätyä hallitusohjelmiin, joissa hallitukset vaalikaudesta toiseen sitoutuvat ennen kaikkea työn tarjontaa lisääviin rakenteellisiin toimenpiteisiin, julkisen sektorin tuottavuusohjelmiin, ja yhtä poikkeusta lukuun ottamatta valtion menojen leikkaamiseen tai jäädyttämiseen. Analyysin tuloksista voidaan päätellä, että VM:llä on varsin vahva asema Suomessa harjoitetun talouspolitiikan agendan asettamisessa.

Avainsanat: narratiivi, tarina, talouspolitiikka, valtiovarainministeriö, hallitusohjelma

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	2
1.1. Aiheen esittely	2
1.2. Tutkimusasetelma ja metodi	4
1.3. Aineisto ja tutkimuskysymykset.....	6
1.4. Tutkielman eteneminen	9
2. VM:N ASEMA VALTIONHALLINNOSSA	11
2.1. Kasvava valta.....	11
2.2. Virkamiehet vallankahvassa?	16
3. NARRATIIVIT POLITIIKKAPROSESSISSA	19
3.1. Empirismi päätöksenteon tukena.....	19
3.2. Narratiivien rooli politiikkaprosessissa	22
3.3. Suomalainen talouspoliittinen ajattelu.....	26
4. 1990-LUVUN LAMA	30
4.1. 1991: Lama iskee.....	30
4.2. 1995: Orastava kasvu	41
5. 2000-LUKU: NOUSUKAUSI JA ROMAHDUS	54
5.1. 2007: Jakovara.....	54
5.2. 2010: Ennusteet pettävät.....	66
5.3. 2015: Taantuma jatkuu	81
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	97
AINEISTO	107
LÄHTEET.....	109

1. JOHDANTO

1.1. Aiheen esittely

Eduskuntavaalien alla maaliskuussa 2015 valtiovarainministeriö (VM) julkaisi virkamiespuheenvuoron *Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019*, jossa se esitteli tulevan hallituskauden talouspolitiikan keskeisiä haasteita ja tarvittavia poliittisia toimenpiteitä. Puheenvuorossa VM linjasi muun muassa, kuinka tulevalla eduskuntavaalikaudella julkisia menoja tulee leikata kuuden miljardin euron edestä ja kuinka kokonaisveroastetta ei tule nostaa. Puheenvuoro herätti paljon huomiota mediassa, ja julkaisulla oli selkeä vaikutus käytävään vaalikeskusteluun: puolueiden esittämät julkisen sektorin leikkaustarpeet kohosivat, ja VM:n esittämä arvio leikkaustarpeesta päätyi myös hallitusneuvotteluiden pohjaksi (HS 27.3.2015; HS 9.5.2015).

Kyseessä ei ollut ensimmäinen kerta, kun VM julkaisee ennen eduskuntavaaleja oman näkemyksensä siitä, millaista tulevan hallituskauden talouspolitiikan tulisi olla. Kevään 1991 eduskuntavaaleista alkaen VM tai sen johtavat virkamiehet ovat julkaisseet useita vastaavia puheenvuoroja tai raportteja. Tässä tutkimuksessa tarkastelen näiden virkamiespuheenvuorojen rakentumista, sitä mitä ne ehdottavat ja miten, sekä sitä, millä tavoin julkaisujen linja näkyy tulevan vaalikauden hallitusohjelmassa. Puheenvuorot on julkaistu eduskuntavaalien aikaan vuosina 1991, 1995, 2007, 2010 ja 2015 ja niissä VM luotaa Suomen kansantalouden ja julkisen sektorin tilaa, tulevaisuudennäkymiä ja seuraavalla vaalikaudella tarvittavia talouspoliittisia toimenpiteitä. Julkaisuilla on usein julkilausuttu tavoite ”tuoda tolkkua” taloudesta käytävään keskusteluun ja luoda ”yhteistä tilannekuvaa” hallitusneuvotteluiden pohjaksi. Toisin sanoen niillä on tarkoitus vaikuttaa tulevan hallituskauden talouspolitiikkaan.

Kevään 2015 julkaisun jälkeen kiinnostukseni aiheeseen heräsi, sillä mieleeni oli jäänyt Risto Uimosen (1998, 129–131) värikäs kuvaus käänteentekevästä hetkestä maaliskuussa 1991, kun VM:n virkamiesjohto julkaisi vastaavan puheenvuoron vaalien jälkeen:

Nelikon ulostulo oli rohkea siirto. Oli ennenkuulumatonta, että korkeat virkamiehet tulivat julkisuuteen heti vaalien jälkeen esittelemään oman talouspoliittisen ohjelmansa. He

riensivät poliittisen kehityksen edelle ja alueelle, joka kuului perinteisen vallanjaon mukaan poliitikoille. – Tuskinpa moni edes huomasi, että superministeriön korkea virkamieseliitti oli murtautunut ulos perinteisestä virkamiesroolista ja ryhtynyt vaikuttamaan julkisuuden avulla poliittiseen valtaan, tulevaan hallitukseen ja juuri valittuun eduskuntaan.

Nelikolla Uimonen viittaa VM:n ylimpään virkamieheen, valtiosihteeri Eino Keinäseen, verosaston johtaja Lasse Arvelaan, kansantalousosaston johtajaan Sixten Korkmaniin ja budjettiosaston johtajaan Raimo Sailakseen. Valtiosihteeri Keinänen itse kuvasi julkistamista ”uudeksi poliittiseksi kulttuuriksi” (HS 21.3.1991). Kulttuuriksi se on vakiintunutkin: vaikka julkaisu olikin ennenkuulumaton vielä vuonna 1991, on tästä ”perinteisestä” poikkeavasta virkamiesroolista sittemmin tullut VM:ssä uusi normaali; ministeriön virkamiesjohto esiintyy tuon tuosta mediassa kertomassa näkemyksiään talouspolitiikasta. Helsingin Sanomien arkistohaun kautta minulle selvisi, että vuoden 1991 jälkeen VM on julkaissut liki kaikkina eduskuntavaalivuosina paljon mediajulkisuutta saaneen oman näkemyksensä tulevan hallituskauden tarpeista. Mielenkiintoisia näistä julkaisuista tekee se, että tavanomaisesti ajateltuna poliitikot määrittävät politiikan linjan ja virkamiehet toteuttavat sen. Aineistoni muodostavat julkaisut kuitenkin nimenomaan pyrkivät vaikuttamaan mielipideilmastoon ja tulevan vaalikauden hallitusohjelmaan, mikä tietysti tarkoittaa sitä, että VM pyrkii paitsi toteuttamaan hallituksen talouspolitiikkaa myös määrittämään sen sisältöä.

Valtiovarainministeriön asema valtion talousarvion ja valtiontalouden kehysten laatijana sekä hallituksen talous- ja finanssipolitiikan valmistelijana suo luonnollisesti sille paljon valtaa talous- ja yhteiskuntapolitiikassa (Heikkinen & Tiihonen 2010, 486–487). Tämä valta ulottuu kaikkiin julkistalouden toimijoihin, sillä VM valmistelee hallitukselle esityksen tulevien vuosien menokehyksistä, jotka sitovat sektoriministeriöiden kädet budjetin laadinnassa. Kuitenkin päätösvalta politiikassa tietysti kuuluu kansan valitsemille poliitikoille. Vaikka VM tuottaakin päätöksenteon pohjana olevan tiedon ja valmistelee hallituksen talouspolitiikkaa, ei sillä viimekädessä ole valtaa määrittellä sitä. Talouspoliittista päätöksentekoa ei voi ulkoistaa asiaan vihkiytyneiden ammattilaisten päätettäväksi, toisin kuin vaikkapa kysymystä siitä, onko tietty lääketieteellinen toimenpide tarpeellinen tai ovatko transrasvat vaarallisia. Talouspoliittinen päätöksenteko on arvovalintoja, aivan kuten politiikka yleensäkin.

Valtiovarainministeriön valtiosihteeri Martti Hetemäki totesi kesäkuussa HSTV:n keskustelussa maaliskuun virkamiespuheenvuoron olevan ”objektiivinen arvio” (HS

2.6.2015). VM ei hänen mukaansa tee arvovalintoja eikä ole poliittinen toimija. Ongelmallista tästä tekee kuitenkin se, että faktat eivät yleensä puhu puolestaan vaan, kuten Giandomenico Majone (1989, 24) asian kiteytti, objektiiviset olosuhteet ovat harvoin niin vakuuttavia ja yksiselitteisiä, että ne asettaisivat toimintapolitiikan. Poliittinen puhe on juuri todellisuuden määrittelyä, ”faktojen” nimeämistä ja niiden merkityksenantoa (Pekonen 1991, 46).

Taloudellinen tieto kuitenkin omaksutaan julkisuudessa usein ”tieteellisenä totuutena”, vaikka se on luonteeltaan rajallista ja epävarmaa (Moisander 2000, 177). Tulevan hallituskauden tärkeimpiä talouspolitiikan haasteita ja vaadittavia toimenpiteitä kertoessaan VM tekeekin itseasiassa lukemattomia arvovalintoja. Haasteet eivät maailmassa odota löytäjänsä vaan ne tulee aktiivisesti konstruoida. Tietysti on arvovalinta nostaa yksi asia poliittiselle agendalle eikä jokin toinen. Saman ongelman voi myös konstruoida lukemattomiin eri narratiiveihin ja kielikuviin puettuina, ja valitut kielikuvat heijastelevat aina jotakin käyttäjänsä maailmankuvasta (McCloskey 1992, 63). Poliittista vallankäyttöä 1990-luvun laman aikana tutkinut Anu Kantola (2002, 294) toteaa, että silloin kun epävarmuuksia sisältävät ennusteet aletaan esittää objektiivisina faktoina ja talous alkaa sanella ’totuuksia’, ”puhe muuttuikin hallinnan ja vallankäytön puheeksi, jonka tarkoituksena on vaientaa erimielisyys ja keskustelu”.

1.2. Tutkimusasetelma ja metodi

Analyysissäni puran VM:n julkaisut osiin. Jaan tekstit kahteen osaan, joista ensimmäinen käsittelee nykyisen taloustilanteen kuvausta, ongelmien konstruointia ja rajausta, toinen osa ehdotettuja politiikkatoimenpiteitä ja niiden perusteluja. Tässä käytän hyväkseni kertomuksen (tutkielmassa myös *tarina* tai *narratiivi*) rakennetta, jossa oletan aristotelisesti olevan alku, keskikohta ja loppu, joita yhdistää kertomuksen yhteen punova juoni. Tarkastelen VM:n puheenvuorojen tapahtumien kulkua eli juonta, ja niissä esiintyvää toimijuutta eli sitä, millaisia rooleja eri toimijat julkaisuissa saavat. Osaltaan tutkimukseni on siis juonirakenneanalyysiä, jossa teen ”juonitiivistelmän” aineistosta. Juonitiivistelmiä vertailemalla voin tutkia laajojen, usein ei-yhteismitallisten, tekstikokonaisuuksien yhdistäviä ja erottavia piirteitä sekä merkitysrakenteita (Alasuutari 1999, 129–131). Narratiivisen rakenteen lisäksi kiinnitän huomiota retoriikkaan ja kielikuviin, sekä niiden tuottamaan

kuvaan todellisuudesta. Julkaisujen rakenteen analysoinnin jälkeen vertaan niiden tavoitteenasettelua ja keinoja hallitusohjelmassa esitettyihin, jolloin voin tutkia roolitusta ja rajanvetoa politiikan sekä hallinnon välillä.

Määrittelen narratiivin, Barbara Czarniawskaa (1998, 2) mukailleen, kertomukseksi, jossa on ainakin seuraavat kolme elementtiä: alkuperäinen tila, jota seuraa tapahtuma tai toiminto, josta seuraa uusi asiain tila. Kronikka, pelkkä tapahtumien listaus ei siis ole narratiivi, vaan kertomuksen tapahtumista luo juoni. Tzvetan Todorov (1971, 111 Czarniawska-Joergesin 2004, 19 mukaan) tarjoaa juonen vähimmäismääritelmän: se yhdistää yhden tasapainotilan toiseen. Alussa on tasapaino, joka kuitenkin jonkun voiman vuoksi järkkyy; tarvitaan voima tai tapahtuma vastakkaiseen suuntaan, josta seuraa uusi tasapaino. Uusi tasapaino voi olla samankaltainen kuin lähtötilanne, mutta se ei koskaan ole identtinen. Oleellista Todorovin määritelmässä mielestäni on, että juoneen sisältyy kausaliteetti, vaikka todellisuudessa tarinat harvoin ovat näin yksinkertaisia. Juonen hienous onkin siinä, että se saa yksittäiset ja satunnaiset asiat seuraamaan toisiaan ajallisella jatkumolla. Frank Fischerin (2003, 163) mukaan hyvän narratiivin ominaisuus onkin se, että se ei pelkästään välitä asioiden merkitystä kuulijalle, vaan myös tarjoaa valmiin tavan tulkita asioita ja niiden merkitystä.

Narratiivit eivät ole mikään proosan tai satujen yksinoikeus. Narratiivit ovat yksinkertaisesti tapa, jolla ihmiset ymmärtävät ja jäsentävät todellisuutta (Fischer 2003, 162). Kuten Czarniawska-Joerges (2004, 5) toteaa, ymmärtääkseen itseään ja elämäänsä ihmiset järjestävät sen narratiiviseen muotoon. Asiat ja tapahtumat saavat merkityksensä, kun ne saavat paikan elämän narratiivista. Mutta kuten Czarniawska-Joerges (emt.) huomauttaa, emme tietystikään voi sepittää mitä tahansa tarinoita itsestämme tai yhteiskunnasta, sillä tarinalla on aina yleisö. Emme ole ainoita oman tarinamme kertojia, vaan tarinan kuulijat voivat hyväksyä siitä osan tai olla hyväksymättä, parannella tai muuttaa tarinaa. Tarinat ovat ainaisen uudelleenmäärittelyn kohteena.

Tarinoita määritellään, mutta ne myös määrittävät. Czarniawska-Joergesin (2004, 5) mukaan valta onkin valtaa määritellä toinen, sepittää narratiiveja asioista ja ihmisistä ilman, että heillä on mahdollisuutta osallistua keskusteluun. Niin siis myös valtiovarainministeriö kertoessaan tarinaa Suomen kansantaloudesta, sen ongelmista ja sen vaatimista ratkaisuksista uuden tasapainon löytämiseksi, käyttää valtaa määrittäessään ongelmia ja toimijoita. Kuten Hugh T. Miller (2012, 25–26) tuo esille, syy-seuraus-suhteen tuominen esille poliittisessa diskurssissa

ei ole arvoneutraalia: ”kun ’oikea’ syy ilmenee, kaikki muut teoretisoidut syyt voidaan unohtaa”. Kun on ongelmia ja niiden syitä, tarinassa on tietysti myös ongelmien uhreja. Tarinoissa on omat uhrinsa, syyllisensä ja sankarinsa (Stone 2002, 138). Kuten taloushistorioitsija Deirdre N. McCloskey (1992, 29) toteaa, ”Yleisö haluaa tietää, miksi väitteellä on merkitystä puhujalle ja siten yleisölle itselleen”. Hänen mukaansa hyvällä tarinalla on ”moraalista painoarvoa”.

”Valtiovarainministeriön kertomuksista” puhumista voi pitää ongelmallisena. Kuinka valtionhallinnon osasto kertoo yhtään mitään, saatika sepittää tarinoita? On syytä muistaa, että narratiivit ovat vain luontainen keino jäsentää todellisuutta, mennyttä ja tulevaa. Tapahtumille ja asiantiloille syy-seuraussuhteiden kuvaaminen ja toimenpidesuosituksen esittäminen väistämättä asettuu aristotelisen narratiivin määritelmään. Vaikeampi kysymys on, kehen nämä esitetyt syy-seuraussuhteet tai toimenpidesuositukset henkilöityvät: julkaisun mahdollisesti allekirjoittaneeseen virkamieheen tai istuvaan valtiovarainministeriin, vai juuri sen osion kirjoittaneeseen virkamieheen? Todennäköisesti näiden virkamiespuheenvuorojen laadintaan on osallistunut lukematon määrä virkamiehiä VM:n eri osastoilta, minkä lisäksi niihin on mahdollisesti yhdistelty toisten instituutioiden tuottamaa tekstiä, ja lopulta joku on kirjoittanut tekstin puhtaaksi. Toinen seikka, joka puoltaa puhumista ”VM:n narratiiveista”, on se, että instituutiot, kuten VM, ovat kielellisiä yhteisöjä, joilla on omat vakiintuneet diskursiiviset käytänteensä ja säännellyt tapansa tuottaa tekstiä (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2000, 11). Tällaisissa yhteisöissä kielelliset valinnat – tavat tarkastella maailmaa – voivat luonnollistua. Tekstintuottaja ei välttämättä edes havaitse tekevänsä valintoja kielenkäytön suhteen (emt., 17). Mielestäni onkin perusteltua puhua nimenomaan valtiovarainministeriön kertomista tarinoista.

1.3. Aineisto ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen aineiston muodostavat valtiovarainministeriön julkaisut sekä Esko Ahon, Paavo Lipposen I, Matti Vanhasen I, Jyrki Kataisen ja Juha Sipilän hallitusten ohjelmat. VM:n osalta aineistoon kuuluvat seuraavat eduskuntavaalivuosina 1991–2015 julkaistut virkamiespuheenvuorot sekä talouskatsaukset ja -politiikkasuositukset:

- Maaliskuussa 1991 julkaistu ”Talouspolitiikan linja – VM:n virkamiesjohdon ehdotus kansantalouden tervehdyttämistoimenpiteiksi”
- Helmikuussa 1995 julkaistu ”Valtiontalouden näkymät 1995–1999”
- Helmikuussa 2007 julkaistu ”Julkisen talouden liikkumavara”
- Joulukuussa 2010 julkaistu ”Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle”
- Maaliskuussa 2015 julkaistu ”Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019 – Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro”

Julkaisuja yhdistää se, että niiden tarkoituksena on ollut vaikuttaa käytävään vaalikeskusteluun tai tulevan vaalikauden hallitusohjelmaan, ja siten talouspolitiikan sisältöön. Julkaisuille voi olettaa varsin laajaksi tarkoitettun yleisön: poliitikot, median edustajat ja kaikki talouskeskustelusta kiinnostuneet.

Lajissaan aineisto on kattava: tukeutuen valtiovarainministeriön kolmiosaisen historiikin kirjottaneiden Sakari Heikkisen ja Seppo Tiihosen (2010, 284–287) sekä Uimosen (1998, 128–129) näkemyksiin, on vuoden 1991 julkaisu ensimmäinen laatuaan tässä suhteessa. Ennen vuotta 1991 virkamiehet pyrkivät pääasiassa kulisseissa vaikuttamaan talouspolitiikan linjaan, tai kuten Uimonen sanoo, hillitsemään ”*rengin roolista poliitikkojen uudistusintoa*”. Vuodesta 1991 alkaen virkamiehet ovat kuitenkin ryhtyneet käyttämään myös julkisuusvaltaa oman linjansa tukemisessa. Heikkinen ja Tiihonen (2010, 284) jäljittävät käännekohdan syksyyn 1990 ja vuoden 1991 budjettikäsittelyyn, joka osoitti VM:n ylimmille virkamiehille, että poliittisen johdon ”*ote talouspolitiikasta oli kirpoamassa*”. Tuolloin eduskunta päätyi lisäämään hallituksen budjettiesitykseen menoja vajaan miljardin markan edestä, joka vastasi 0,6 prosenttia budjetin kokonaismenoista. Tämä kuitenkin Heikkisen ja Tiihosen (emt.) mukaan sai virkamiesjohdon valmistelemaan omaa talouspoliittista linjavetoaan, jolla ”*haluttiin varmistaa, että valtiovarainministeriön näkemykset olisivat tiedossa vaalien jälkeistä hallitusta muodostettaessa*”. Kuten Heikkinen ja Tiihonen toteavat, ”*tapaus oli ennenkuulumaton valtiovarainministeriön historiassa*”. Helsingin Sanomat (21.3.1991) tituleerasi julkaisun ”*virkamiesten omaksi hallitusohjelmaksi*”.

Vuoden 1991 jälkeen valtiovarainministeriö on jo hyvissä ajoin ennen vaaleja julkaissut näkemyksensä siitä, millaisia talouspolitiikan suuntaviivojen tulevaisuudessa tulisi olla. Poikkeuksen tähän tuo vuosi 1999, jolloin VM ei tuonut ainakaan julkisuuteen ennen vaaleja

näkemystään talouspolitiikasta. Vaalien jälkeen VM julkaisi korjattuna alunperin hallitusneuvotteluiden tausta-aineistoksi laaditun muistion *Kansantalouden ja valtiontalouden näkymät vuosina 1999–2003* (1999), mutta päätin olla sisällyttämättä sitä aineistoon. Muistio on silloisen valtiovarainministerin Sauli Niinistön allekirjoittama, ja siinä muun muassa vedotaan toistuvasti talouspolitiikan ratkaisujen perusteluissa hallitusohjelman kirjauksiin. Siitä on mahdoton todeta, milloin ministeriön puhe lakkaa ja poliitikkojen alkaa. Ennen vuoden 2003 eduskuntavaaleja julkista keskustelua hallitsi valtiosihteeri Sailaksen johtaman työllisyystyöryhmän loppuraportti, mutta jätin senkin ulos aineistosta. Raportti keskittyi nimensä mukaisesti pääasiallisesti työllisyyspolitiikkaan, eikä se Sailaksesta huolimatta ollut varsinaisesti VM:n julkaisu, vaan työryhmään kuului edustajia niin elinkeinoelämästä, yliopistoista kuin valtionhallinnostakin.

Aineiston julkaisujen perinpohjaisuus on kasvanut ajan saatossa. Sivumäärä on kasvanut tasaisesti vuoden 1991 6:sta vuoden 2015 138:aan. Tämä kenties heijastelee ajan kasvavia vaateita päätösten perusteluista ja tutkitun tiedon kasvavasta asemasta päätöksenteossa. Toisaalta uudemmissakin julkaisuissa ”kärkiviestit” perusteluineen ja johtopäätöksineen on tiivistetty julkaisujen alkuun, joka onkin olennaisin osa tutkimukseni kannalta.

Ajallisesti aineisto kattaa 24 vuoden ajanjakson, jona Suomen taloudellinen ja yhteiskunnallinen tilanne sekä toimintaympäristö ovat muuttuneet paljon. Vuonna 1991 Suomi oli ajautumassa historiansa syvimpään lamaan, jota seurasi vuonna 1993 alkanut poikkeuksellisen pitkä ja nopea talouskasvun aika. 1995 Suomi liittyi myös Euroopan Unioniin ja sitoutui vuonna 1997 Vakaus- ja kasvusopimukseen, joka säätelee valtion vuotuista budjettialijäämää ja julkisen velan tasoa. Vuonna 1999 Suomi puolestaan otti käyttöön euron ja luovutti samalla itsenäisen rahapolitiikan Euroopan keskuspankille. Vuonna 2008 kansainvälinen finanssikriisi iski Suomeen ja katkaisi pitkään jatkuneen nousukauden, jonka jälkeen talouskasvu on ollut kituliasta, ellei olematonta. Onkin mielenkiintoista nähdä, kuinka VM:n talouspolitiikan narratiivit muuttuvat ajasta ja suhdanteesta toiseen. Tai toisaalta, löytyykö kertomuksista elementtejä, jotka uhmaavat aikaa ja muuttuvaa maailmaa? Mielenkiintoista on myös tarkkailla, kuinka VM:n julkaisujen näkemykset talouspolitiikan tarpeista näkyvät niiden jälkeen kirjoitetuissa hallitusohjelmissa. Aineiston hallitusohjelmia ovat olleet kirjoittamassa niin keskustan, SDP:n kuin kokoomuksenkin johtamat hallitukset, joissa on vuorollaan istunut kaikki nykyisistä eduskuntapuolueista. Hallitusohjelmien ja virkamiespuheenvuorojen rajallisen määrän vuoksi lienee mahdoton vetää johtopäätöksiä,

kuunteleeko joku tietty hallituskoalitio tarkemmalla korvalla valtiovarainministeröä kuin joku toinen, mutta osviittaa tarkastelu voi antaa. Toisaalta enemmän osviittaa voi saada siitä, vaikuttaako suhdannetilanne siihen, kuinka VM:n näkökannat tulevat kuulluksi hallitusohjelmaa kirjoittaessa: meneekö viesti paremmin perille, kun kirstun pohja ammottaa? Näistä seikoista johdettuna tutkimuskysymykseni ovat:

1. Miten VM:n dokumenttien luonne, tyyli ja pituus on muuttunut tutkimusperiodilla?
2. Miten suhdannetilanne vaikuttaa kertomusrakenteisiin?
3. Muuttuuko VM:n julkaisujen merkitys suhteessa hallitusohjelmiin?
4. Onko VM poliittisten päättäjien tontilla, ja onko tässä tapahtunut muutosta?

1.4. Tutkielman eteneminen

Työ etenee seuraavasti. Luvussa 2. tarkastelen valtiovarainministeriön asemaa Suomen valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriön yli 200-vuotisen historian ajan sen tehtävä valtion tulojen ja menojen yhteensovittajana on pysynyt verrattain samana, mutta samalla sen rooli talous- ja yhteiskuntapolitiikan koordinoijana on kasvanut. Käsittelen vallan keskittymistä valtiovarainministeriöön yleisellä tasolla ja tuon esille tärkeimmäksi katsomiani kehityskulkuja. Luvun lopussa tarkastelen myös VM:n virkamiesten roolia poliittisina vallankäyttäjinä.

Kolmannessa luvussa havainnollistan narratiivien roolia politiikkaprosessissa. Tarkastelen positivistisen ja objektivistisen tietokäsityksen ongelmallisuutta toimintapolitiikan ongelmanmäärittelyssä ja hahmotan näiden lähtökohtaisesti narratiivista, subjektiivista rakentumista. Ongelmakonstruktioiden narratiivisuuden ja kielellisten valintojen merkitystä havainnollistan etenkin Frank Fischerin (2003), Hugh T. Millerin (2012) sekä Deborah Stonen (2002) tutkimusten valossa. Esittelen myös Stonen (2002) tarjoaman typologian kahdesta tyypillisestä politiikan juonikuviosta: tarinan rappiosta sekä tarinan avuttomuudesta ja hallinnasta. Näiden tarjoamaa tulkintakehikkoa käytän myös analyysissäni. Lisäksi esittelen

aiemman tutkimuksen valossa niin kutsuttua talouspolitiikan suomalaista mallia, sekä sitä, kuinka se näyttäytyy kotimaisessa talouspoliittisessa keskustelussa ja -retoriikassa.

Luvuissa 4 ja 5 analysoin VM:n vuosien 1991, 1995, 2007, 2011 ja 2015 julkaisut. Olen jakanut aineiston julkaisuajankohdan mukaan enemmänkin taloudellisen toimintaympäristön muutoksia kuin suhdannetilanteita mukaillen. Luku neljä käsittää 1990-luvun laman sekä sen jälkihoidon ja sijoittuu itsenäisen rahapolitiikan markka-aikaan. Luvun viisi julkaisut sijoittuvat 2000-luvulle euroaikaan ja käsittelevät nousukauden huipennuksen ja finanssikriisin jälkeisen ajanjakson. Nostan aineistosta esiin narratiivien havainnollistamisen kannalta mielekkääksi katsomani kohdat, sillä julkaisujen pituuden vuoksi tutkielman puitteissa ei ole mahdollista, eikä mielekästäkään, siteerata aineistoa kokonaisuudessaan. Toisaalta referointia helpottaa ja tekee läpinäkyvämmäksi se, että julkaisujen ensisivut on tyypillisesti varattu ”ydinsanomien” tiivistämiseen, ja sen jälkeiset luvut on varattu seikkaperäisemmälle perustelulle ja detaljeille. Ennen kunkin julkaisun analysointia kontekstualisoin VM:n ehdotuksia lyhykäisellä katsauksella kuluneen vaalikauden oleellisimpiin taloudellisiin ja talouspoliittisiin kehityskulkuihin kirjallisuuteen, viranomaisraportteihin ja virallisiin tilastoihin nojaten. Analyysin päätteeksi vertaan VM:n ehdottamia talouspoliittisia toimenpiteitä tulevan hallitusohjelman talouspoliittiseen tavoitteenasetteluun. Kuudennessa luvussa tarkastelen aineiston muodostamaa kokonaiskuvaa VM:n kertomuksista, sekä näiden raporttien vaikutuksesta hallitusohjelmiin, tutkimuskysymysten valossa.

2. VM:N ASEMA VALTIONHALLINNOSSA

Valtiovarainministeriöllä voi perustellusti sanoa olevan poikkeuksellinen asema valtionhallinnossa: VM:n vastuulle kuuluu hallituksen talouspolitiikan valmistelu, jonka olennainen osa on valtion talousarvioesityksen laatiminen (Heikkinen & Tiihonen 2010, 486–487). Käytännössä ministeriöt laativat keväisin VM:lle talousarvionsa, joiden pohjalta VM:n virkamiehet laativat budjettiesityksen. Sen pohjalta käydään VM:n sisäinen budjettiriihi valtiovarainministerin johdolla. Tämän budjettineuvottelun tulos on vuorostaan pohjana syksyllä hallituksen budjettiriihessä. VM:n toimivalta ulottuu näin ollen myös muiden ministeriöiden tontille, ja VM onkin tavanomaisesti ”istunut valtion rahakirstun päällä”. Sakari Heikkinen ja Seppo Tiihonen (emt., 486, 494) kuvaavat kirjoittamassaan kolmiosaisessa valtiovarainministeriön historiikissa, kuinka on ollut toistuva näytelmä, että VM leikkaa ministeriöiden ehdotuksista ”ylimääräiset pois” ja tekee valintoja menokohteiden välillä.

Valtiovarainministeriön virkamiesten tiukka rooli demokraattisesti valitun parlamentin ja sektoriministeriöiden kaitsijana on tietysti herättänyt kritiikkiä: jo 1970-luvulta saakka on puhuttu ”superministeriöstä” ja ”yliministeriöstä”, jonne ”keskittyvät kaikkien ministeriöiden päätökset” ja joka on kuin ”valtio valtiossa” (Heikkinen & Tiihonen 2010, 206–207). VM onkin tottunut käyttämään valtaa, joka sille on suotu. Valtiovarainministerinä 1996–2003 toiminut Sauli Niinistö (2005, 104) toteaa ministerivuosiensa muistelmissa: ”*Valtiovarainministeriön virkamiehiä ei yleensä tarvitse säästöihin yllyttää, jos keskustelun pohjana oleville numeroille ilmestyy pienempiä vaihtoehtoja.*”

2.1. Kasvava valta

Valtiovarainministeriön asema valtion talousarvioesityksen laatijana ja tulojen ja menojen yhteensovittajana on pysynyt pääpiirteiltään samana yli kahdensadan vuoden ajan. Valtiovarainministeriön juuret ovat Suomen suurruhtinaskunnan ylimmän hallintoelimen, hallintokonseljin, valtiovaraintoimituskunnassa, joka perustettiin Suomen siirryttyä Venäjän keisarikunnan alaisuuteen vuonna 1809. Valtiovaraintoimituskunnan tehtävänä oli valtion

budjetin laadinta ja määrärahojen käyttö. (Heikkinen & Tiihonen 2009a, 16–19.) Suomen suuruhtinaskunta oli talouspolitiikaltaan pitkälti autonominen ja ”sai tulla toimeen omillaan” (emt., 468), mikä vahvisti talousvirkamiehistön asemaa heikon poliittisen järjestelmän kustannuksella. Itsenäisen talouspolitiikka oli keskeinen väline kansallisen autonomian vahvistamisessa (Pekkarinen & Heinonen 1998, 88).

Autonomian aika oli kuitenkin asettanut Suomelle myös tiettyjä rajoitteita, esimerkiksi itsenäisen kauppaa-, raha- ja finanssipolitiikan harjoittamiseen, jotka itsenäistymisen jälkeen poistuivat (rajoitteista ks. Heikkinen & Tiihonen 2009b, 89–90). Kun uusi hallitusmuoto hyväksyttiin vuonna 1919 ja valtionhallintoa uudistettiin, vaihtui valtiovarainministeriön nimi valtiovarainministeriöksi ja ministeriön tehtävät lisääntyivät: budjettitoimen lisäksi VM:n kontolle annettiin asiat, jotka koskivat myös verotusta, rahalaitoksia ja raha-asioita (Heikkinen & Tiihonen 2009b, 158–159).

Valtiovarainministeriön asema valtionhallinnossa pysyi kuitenkin pitkälti samana autonomian ajoilta aina toiseen maailmansotaan saakka. Itsenäistymisen jälkeisinä vuosikymmeninä valtiontalouden suurimmaksi hyveeksi nousi säästäväisyys, ja valtion puuttumista talouden toimintaan karsastettiin. Yövärtijamallin mukaisesti valtion tehtäviksi nähtiin ennen kaikkea yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaaminen. (Heikkinen & Tiihonen 2009b 140–142, 152.) Esimerkiksi Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtaja Risto Ryti totesi vuonna 1932, että ”*valtiososialismi ei voi viedä kansoja hyvinvointiin, vaan köyhtymiseen*”. KOP:n pääjohtaja J. K. Paasikivi puolestaan oli vuotta aiemmin kuvannut Suomen valtiontaloutta ”vesitautiseksi” ja ”pöhöttyneeksi” (emt., 152, 154). Valtion kasvaneet tehtävät ja sotavuodet kuitenkin herättivät tarpeen talouspolitiikan paremmalle suunnitelmallisuudelle ja järjestelylle. Tämän seurauksena valtiovarainministeriöön perustettiin vuonna 1942 kansantalousosasto, jonka tehtäväksi tuli yleisen talouspolitiikan hoitaminen, kansantalouden kokonaisuuden vaatimusten selvittely ja toteuttaminen sekä yleislaatuisten talouspoliittisten suunnitelmien ja aloitteiden tekeminen (emt., 228). Näin valtiontalouden sisäisen hoidon rinnalle valtiovarainministeriöön keskitettiin myös kokonaisvaltaisempi kansantalouden suunnittelu ja koordinointi.

1960-luvun lopulla valtion budjettiesityksiä ryhdyttiinkin kehittämään suuntaan, jossa budjettisuunnittelun lähtökohdaksi otettaisiin keskipitkän aikavälin perspektiivi. Välineeksi tähän suunniteltiin kehysbudjetointia, joka sitoisi tulevan vuoden budjetin pidemmän

aikavälin tavoitteenasetteluihin. Tällöin valtioneuvosto olisi asettanut VM:n ehdotuksen pohjalta ministeriöille menokehykset, jolloin nämä voisivat sopeuttaa itse omat budjettiesityksensä ennalta määrättyihin raameihin. (Heikkinen & Tiihonen 2010, 77–79, 342–343.) Hallitukset eivät kuitenkaan vielä 1960-, 70- tai 80-luvuilla sitoutuneet VM:n vaatimiin raameihin vaan kehykset jäivät lähinnä VM:n laatimiksi kirjelmiksi, joista ei ministeriöissä piitattu. Markku Harrinvirran ja Pentti Puoskarin (2001, 446) mukaan ”*menokuria ja keskitettyä finanssipolitiikkaa painottanut kehysbudjetointi ei ollut yhdistettävissä hyvinvointivaltion laajentumiseen*”. Ministeriöt ylittivät säännönmukaisesti oman hallinnonalansa kehykset, joiden mukaan valtiovarainministeriö oli laatinut tulevan vuoden budjetin, ja VM suoritti leikkaukset muiden ministeriöiden puolesta.

Kehysbudjetointi otettiin viimein käyttöön vuonna 1991 Holkerin hallituksen päätöksellä. Päätöstä edelsi VM:n 1980-luvun lopulla alkuunpanema valtionhallinnon tulosoajausuudistus, jolla pyrittiin lisäämään valtion toimijoiden tulosvastuuta. Heikkisen ja Tiihosen (2010, 366) mukaan tulosoajaukseen siirtymisen tavoitteena oli ”*menojen kasvupaineiden hillitseminen, hallinnon tehokkuuden lisäys ja julkisen hallinnon henkilöstön paisumisen estäminen*”. Näin julkishallintoonkin pyrittiin tuomaan yksityiseltä sektorilta tuttua tulospalkkausjärjestelmää (Yliaska 2014, 226–228). Raimo Sailas kiteytti ajan hengen toteamalla, että ”ei voi mitata” on aina väärä johtopäätös (Heikkinen & Tiihonen 2010, 366). Julkisen sektorin tuotoksen mittaaminen osoittautui kuitenkin huomattavan hankalaksi. Tarvittavia mittareita ei kyetty luomaan, asetettuja tulostavoitteita ei kyetty seuraamaan ja siten mahdollisia kannustin- tai sanktiojärjestelmiä ei voitu ottaa käyttöön (Yliaska 2014, 305–318). Alkuperäisen tulosoajausuudistuksen rinnalle tulikin kehysohjaus, sillä kasvupaineiden hillitseminen ja henkilöstön paisumisen estäminen käy helpommin antamalla sitovat meno- ja henkilöstökehykset. Tulosoajauksesta tuli kehysohjausta – niukkuuden ajateltiin johtavan resurssien tehokkaaseen allokointiin. (emt., 321–325.) Ville Yliaska (2014, 406) arvioi, että koko onnettomasti toteutettu tulostavoiteohjelma oli vain kulissi, jonka perimmäinen tavoite oli koko ajan ollut kehysohjaukseen siirtyminen.

Kehysohjaukseen siirtyminen tarkoitti käytännössä sitä, että hallitus antoi ministeriöille markkamääräiset menokehykset, joita noudattaen ministeriöt tekivät menosuunnitelmansa (Heikkinen & Tiihonen 2010, 343). Vaikka kehysbudjetointi tavallaan vähentää VM:n tarvetta ”mikromanageroida” muiden ministeriöiden määrärahojen käyttöä, se on suonut valtiovarainministeriölle lisää valtaa budjettiprosessissa, jota voi huoletta kutsua

tärkeimmäksi yhteiskuntapoliittiseksi päätöksentekoprosessiksi. Ennen siirtymistä kehysbudjettiin budjetti muotoutui vasta loppukesällä VM:n ja sektoriministeriöiden välisissä neuvotteluissa ja huipentui speaktaakkelimaiseen vääntöön päiväkausia kestäneissä hallituksen budjettiriihissä. Nyt hallitus antaa jo keväällä ministeriöille määräraha-kehukset VM:n ehdotuksen pohjalta, minkä jälkeen ministeriöt voivat aloittaa budjettinsa muotoilun. (Harrinvirta & Puoskari 2001, 448.) Ministeriöiden ”kädet ovat sidotut” jo ennen talousarvioesityksen laatimista. Harrinvirran ja Puoskarin (2001, 454) mukaan kehysmenettelyä onkin kritisoitu siitä, että se tekee ministeriöiden omat kehys- ja budjettiesitykset merkityksettömiksi, koska ”kehyspäättös perustui VM:n arvioihin määrärahojen mitoitukselta” – se on ”tarkan markan diktatuuria”. Harrinvirta ja Puoskari toteavatkin, että 1980-luvulta lähtien valtiontalouden alijäämien välttelystä on tullut yksi talouspolitiikan tärkeimmistä tavoitteista. Tämä on vahvistanut VM:n asemaa hallinnossa.

Kehysuudistuksen ohella vuonna 1993 toteutettu valtionosuusuudistus keskitti valtaa VM:öön. Valtionosuusuudistus muutti valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa perusteellisesti: aiemmin valtio korvasi kunnille niiden menoja tietyn prosenttiosuuden verran toteutuneista kustannuksista, mutta uudistuksessa valtionapujärjestelmä muutettiin laskennallisesti mm. väestömäärään ja ikärakenteeseen perustuvaksi. Uudistuksessa aktiivinen VM katsoi ongelman olevan, että kuntien raha on ”isännätöntä”: kukaan ei ole vastuussa kustannuksista, joten kustannukset kasvavat aina holtittomasti. (Yliaska 2014, 184–185.) Kustannusten holtittoman kasvun estämiseksi kuntienkin rahoitus kytkettiin kehysohjaukseen, mikä lisäsi entisestään VM:n ohjausvaltaa.

Myös 1990-luvulla alkanut EU-integraatio ja rahaliiton jäsenyys on keskittänyt valtaa ja vastuuta VM:öön. Jo ennen varsinaista euroon siirtymistä rahaliiton toisessa vaiheessa jäsenmaiden tuli täyttää ns. lähentymiskriteerit, eli valtionvelka ei saanut ylittää 60 prosenttia suhteessa bkt:seen eikä vuotuinen valtion budjettialijäämä saanut ylittää kolmea prosenttia. Kriteerit olivat samat kuin myöhemmin EMU:n vakaus- ja kasvusopimuksessa. Kriteerien voi katsoa helpommin legitimoivan vaateet kurinalaisesta menokehityksestä ja säästöistä. EMU:n kolmannen vaiheen koittaessa vuonna 1999 perustettiin Euroopan keskuspankki, mikä vei Suomelta itsenäisen rahapolitiikan. Tämä poisti luonnollisesti valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin perinteisen vastakkainasettelun talouspolitiikan määrittelystä ja antoi enemmän painoarvoa VM:lle kuuluvalla finanssipolitiikalla talouden ohjauksessa.

Toisen maailmansodan jälkeen valtiovarainministeriön asema on siis muuttunut asteittain pelkästä budjettivirastosta kohti sitä superministeriötä, jollainen sen tänä päivänä on väitetty olevan (Heikkinen & Tiihonen 2010, 204–209, 486–487). Valtiontalouden tulojen ja menojen täsmääminen on saanut rinnalleen kokonaistaloudellisen ja yhteiskuntapoliittisen suunnittelun ja koordinoinnin, mikä on lisännyt VM:n valtaa suhteessa muihin ministeriöihin ja eduskuntaan. Eduskunnan roolista budjettiprosessissa kertonee se, että vuodesta 1980 lähtien eduskunnan tekemät menolisäykset hallituksen alkuperäiseen budjettiesitykseen ovat olleet keskimäärin noin 0,1–0,2 prosenttia menojen kokonaissummasta (Virén & Jokinen 2001, 576; Puumala 2010, 9). Martti Hetemäen (1998, 16) mukaan budjettivallan keskittämisen suhteen Suomi on ”toiseksi paras” Ison-Britannian jälkeen.

Yliaska (2014) kytkee budjetti- ja ohjausvaltaa VM:öön keskittääneet uudistukset laajemmin kansainväliseen *New Public Management* (NPM) -ajattelun murrokseen. NPM viittaa 1980-luvulla alkaneeseen trendiin, jossa yksityisen sektorin johtamismalleja on tuotu julkishallintoon, ja julkisen sektorin toimintaa on markkinaistettu yhä enemmän. Uudistusten tavoitteena on ollut hillitä julkisen sektorin menojen ja henkilöstön kasvua tehostamalla toimintaa erilaisin keskitetyin ohjaus- ja kannustinjärjestelmin. (emt., 11–12, 518–520.) Yliaska (emt., 95–101) katsoo NPM-uudistusten taustalla vaikuttavan *julkisen valinnan teoriaksi* kutsuttu ”politiikan markkinamalli”. Julkisen valinnan teoria olettaa ihmisten lähtökohtaisesti maksimoivan aina omaa etuaan, että ja kaikki yhteisöt koostuvat vain omaa etuaan maksimoivista yksilöistä. Näin poliitikkojen etuna on tarjota äänestäjille enemmän etuuksia kuin valtiolla on varaa tarjota ja virkamiesten etuna on kasvattaa omaa hallinnonalansa budjettia maksimoidakseen omat etuutensa. ”Tiivistettynä teoria on pyrkinyt osoittamaan mekanismeja, joiden mukaan demokraattisissa valtioissa julkinen sektori kasvaa, verotus kiristyy ja vajeet suurenevät loputtomasti”, kuten Yliaska (2014, 101) toteaa. Ratkaisuna tähän ongelmaan on toteutettu NPM-uudistuksia, joilla poliitikkojen ja virkamiesten valtaa on kavennettu keskittämällä ohjausvaltaa, tuomalla julkisen sektorin toimintaan tulosvastuuta, jolloin on yksilön oman edun mukaista olla tehokas, sekä siirtämällä resurssien allokatio mahdollisimman pitkälti markkinoiden varaan (emt.). Suomessa toteutetuiksi NPM-uudistuksiksi Yliaska (2014, 518) katsoo mm. valtionosuus-, liikelaitos-, tulosjohtamisuudistukset sekä kilpailuttamisen ja yksityistämisen eri muodoissaan. Aktiivisin näiden uudistusten ajaja Suomessa on ollut VM, jonka virkamiehille yhteiskuntapoliittinen valta reformien seurauksena onkin keskittynyt (emt., 521–528).

2.2. Virkamiehet vallankahvassa?

Valtiovarainministeriön kasvaneen vallan ohella myös ministeriön johtavista virkamiehistä on tullut merkittäviä julkisuuden henkilöitä ja mielipidevaikuttajia, mistä vaalivuosien 1991–2015 julkaisut ovat manifestaatio. Käännekohtana tässä voi pitää 1990-luvun lamaa, jolloin VM:n ylin virkamiesjohto alkoi esittää yhä avoimemmin julkisuudessa näkemyksiään tarvittavista talous- ja finanssipolitiikan toimenpiteistä (Heikkinen & Tiuhonen 2010, 476, 479). Uimosen (1998, 124–125) mukaan 1990-luvulla Suomessa valtaa onkin ”siirtynyt pois niiltä, joille sen pitäisi kuulua demokraattisessa järjestelmässä” niille ”joilla ei ole siihen muodollista valtuutusta vallan kolmijako-opin mukaan”.

Valtiovarainministeriön osastopäälliköiden ohella etenkin entinen valtiosihteeri Raimo Sailas, joka toimi VM:n ylimpänä virkamiehenä vuosina 1995–2013, on ollut erityisen näkyvästi esillä julkisuudessa kertomassa näkemyksiään talouspolitiikasta. Myös hänen seuraajansa Martti Hetemäki, entinen kansantalouselämyksen päällikkö, on kunnostautunut tässä suhteessa. VM:n virkamieseliitin kasvaneen aseman talouspolitiikan suunnanmäärittäjinä on katsottu johtuvan siitä, että se on poliitikoille sopinut hyvin: muun muassa Uimonen (1998, 127) katsoo, että virkamiehet helpottavat poliitikkojen elämää ”muokkaamalla mielialoja ja pohjustamalla vaikeita päätöksiä”. Myös Markus Jäntti (2006) väittää, että ”VM:n ylikorostunut rooli on pääasiassa seurausta poliittisesta vastuunpakoilusta”. Näitä katsantokantoja tukee Pertti Paasion (2000, 185) havainto siitä, että VM:n virkamiesten arvovalinnoilla on ”vahvaa taipumusta toteuttaa käytännön poliittisissa päätöksissä”. Objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen verhoutunut retoriikka peittää päätöksentekoon ja valintoihin liittyviä yhteiskunnallisia ristiriitoja, jolloin, kuten Kantola (2002, 297) toteaa, ”puolueettomasta asemasta voi tulla myös poliittisen vallankäytön keino”. VM:n julkaisut ovat olleet se ”virkamiesten hallitusohjelma”, jonka taakse poliitikot ovat voineet piiloutua, ja joka oikeuttaa kipeät ja vaikeatkin ratkaisut.

Jukka Pekkarinen ja Visa Heinonen (1998, 88) katsovat vahvan, agenda määrittelevän ja edustuksellisesta järjestelmästä pitkälti riippumattoman virkamieskunnan juurien olevan jo Suomen autonomian ajalla. Heidän mukaansa suurruhtinaskunnan ajan talousvirkamiesten rooliin kansakunnan ja valtion rakentamisessa perustuu nykyvirkamiestenkin maan parasta, yleistä etua ja kehitystä ajava taloudellinen ajattelu ja ”ammattietiikka ja ammattitietämys,

joka on virkamieskuntaan itseensä rajoittunutta”. Pekkarisen ja Heinosen (1998, 97) mukaan valtiovarainministeriön vallankäytön ominaispiirre onkin ollut ”*sisäänpäinkääntyneisyys, piittaamattomuus omien kannanottojen systemaattisesta kansantaloustieteellisestä perustelusta ja liki ohjelmallinen eristäytyminen talouspoliittisesta keskustelusta (ellei tällaiseksi lueta omien kantojen teesinomaista tuomista julkisuuteen)*”. Myös Jäntti (2006) kritisoi valtiovarainministeriön ”tietomonopolia” päätöksenteossa: päättäjille ei ole tarjolla kuin VM:n tarjoama tilannekuva ja näkemys, joten VM:n kantoja ei kyseenalaisteta budjettia laadittaessa. Jäntin mukaan kansan äänestämä poliittinen linja jää toiseksi, kun VM on ehittänyt kertomaan ”talouden realiteetit”. Hän tuokin esille, että valtion tulojen ja menojen rakenteen tulisi olla tärkeä vaaliteema ja hallitusneuvotteluiden aihe, ei virkamiesten edellisvuosien perusteella asettama kehikko.

VM:n virkamiesten kasvanut julkisuusasema ajoittuu yhtäaikaisesti Suomen talouden ja politiikan niin kutsuttuun uusliberalistiseen murroskauteen, jolloin sääntelyä on purettu ja markkinoita vapautettu sekä ulotettu ennen valtion suorittamaan resurssien allokaatioon (Kantola 2002, 107). Kantolan (2002, 292–293) mukaan 1990-luvun lama vahvisti talouden asemaa politiikassa: politiikasta on tullut yhä enemmän ”taloudenhoitoa”. Poliitiikan alistetaan talouden ehdoille ja politiikkaa tehdään talouden vuoksi. Todellisuuden tarkastelu talouden ehdoin ja taloustiedon nimissä on kuitenkin ongelmallista. Tieto taloudesta on luonteeltaan epävarmaa ja sisältää ideologisia sitoumuksia ja arvovalintoja, ja muutenkin vaikea tulevaisuuden ennustaminen epävarman tiedon pohjalta on vielä vaikeampaa (Kaakkuri-Knuuttila 2000, 229–239; Moisander 2000, 176–178). Yhteiskunnan monimutkaisuus, epävarmuus ja tarkastelutapojen valtaisa määrä saavatkin aikaan sen, että talouspolitiikasta voidaan esittää ja esitetään lukuisia yhtä perusteltuja, vaikkakin ristiriitaisia, mielipiteitä samanaikaisesti (Kiander & Vartia 1998, 168–169). Taloudellisen tiedon yleisesti tunnustettu epävarmuus ei kuitenkaan juuri näy poliittisessa retoriikassa, vaan taloudellisten ”realiteettien” tunnustaminen ja välttämättömyyksiin vetoaminen on tavanomaista. Kun päättäjä tekee vain sen, mikä on välttämätöntä, hän ei edusta mitään arvoja tai intressejä – hän epäpolitisoi ratkaisunsa. Tällainen vallankäyttö hämärtää valinnan, vallan ja vastuun dynamiikan (Kantola 2002, 294, 298). Kantolan (2002, 298–299) mukaan tällainen vallankäyttö korostuu etenkin nykyisen markkinavallan aikana. Valta ”*puhuu yhteisen hyvän ja kaikkien parhaan nimissä*”, kuitenkin suuntautumatta kenenkään poliittisten intressien ajamiseen, mutta ulottuen kaikkialle. Hän kutsuu tätä ”*suunnattoman vallan paradoksiksi*”.

Aineistoni muodostavat julkaisut tulisikin nähdä osana tätä 1990-luvulla alkanutta trendiä, jossa talouspolitiikan valmistelu ja raamitus ovat yhä enemmän valuneet pois poliitikoilta teknokraateille. Samanaikaisesti markkinoiden ja EU:n on tulkittu sanelevan politiikalle ”välttämättömyyksiä”, joiden toteuttamiseksi politiikka on. Kuitenkin, kuten Petri Uusikylä (1999, 30) toteaa, ”avoimessa yhteiskunnassa tekninen asiantuntijatieto ei saa liiaksi ohjata poliittisten preferenssien muotoutumista”, sillä ”yhteiskunnallinen päätöksenteko ei ole vain rationaalista kalkylointia, vaan poliittisten päätösten taustalla saattaa olla muita, usein vaikeasti mitattavissa olevia moraalisia näkökohtia”. Siinä missä poliitikkojen eetos rakentuu aatteellisuudelle ja tiettyjen arvojen ajamiselle, virkamiesten eetos rakentuu asiantuntemukselle ja puolueettomuudelle (Kantola 2002, 301). Vallankäyttö perustuu kuitenkin ”tietyntyypin tiedon tuottamiselle: todellisuuden hahmottamiselle ja luokittelukselle tietynlaisen tiedon mukaisesti”, kuten Kantola (emt.) huomauttaa. VM:n tekstejä analysoimalla pääsemmekin tarkastelemaan talouspolitiikan kannalta keskeisimmän tiedontuottajan maailmankuvaa ja arvomaailmaa.

3. NARRATIIVIT POLITIIKKAPROSESSISSA

Narratiivien rooli toimintapolitiikan määrittelyssä ei välttämättä ole ilmeinen. Ei ole harvinaista, että lehtien pääkirjoitus- ja mielipidepalstoilta saa lukea vaateita tutkitun tiedon keskeisemmästä asemasta päätöksenteossa. Käsitys itsessään on hieman naiivi, jos oletetaan, että kunhan vain on ”parempaa tietoa” politiikkakin automaattisesti paranee. Käsitys nojaa nimenomaan ajatukseen siitä, että faktat puhuvat puolestaan, mutta politiikantutkijana lähtökohtani asiaan on toisenlainen. Tämä ei tietenkään tarkoita, etteikö tutkitulla tiedolla yhteiskunnallisista ongelmista olisi sijaa päätöksenteossa, onhan ”tietopohjainen” päätös parempi kuin intuition perusteella tehty. Ongelmallisen käsityksestä tekee se, että se hämärtää narratiivisesti konstruoidun ongelman subjektiivisuuden, sillä millä tahansa asialla voi olla poliittinen aspektinsa (Palonen 1988, 19). Ongelmakonstruktioiden ja niiden pohjalta tehtyjen toimenpidesuosittelujen synnynnäisen arvosidonnaisuuden kieltäminen on kuitenkin yleistä. ”Objektiivisen” tiedon taakse verhoutuneena päättäjät voivat piiloutua vaihtoehdottomuuden suojaan.

3.1. Empirismi päätöksenteon tukena

Käsitys objektiivisen tiedon käytöstä päätöksenteon tukena nojaa vahvasti empiristiseen tietokäsitykseen. Valtioneuvoston kansilan kansleri emeritus Kari Raivioilta tilaama raportti *Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä* havainnollistaa asiaa osuvasti:

Yhteiskunnan toimintapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulisi perustua tutkittuun tietoon. – – Tieto tässä selvityksessä tarkoittaa joko havaintoihin (empiirinen tutkimus) tai kokeisiin (eksperimentteihin) perustuvan tieteellisen metodin avulla hankittua tietoa. (Raivio 2014, 13.)

Empirismillä viitataan orientaatioon, joka pyrkii empiiristen havaintojen perusteella selvittämään säännönmukaisuuksia maailmasta, etenkin kausaliteettejä (Fischer 2003, 118). Empirismi siis ikään kuin sisäänrakennettuna olettaa ja antaa ymmärtää, että on olemassa tarkkailijan ulkopuolinen ”todellisuus”, jota voimme objektiivisesti havainnoida ja jossa

vallitsee säännönmukaisuuksia. Tällaisen tietokäsityksen juuret ovat 1800-luvun positivismissa ja etenkin loogisessa empirismissä, jotka ammensivat tiedon filosofiansa 1600- ja 1800-lukujen fysiikasta (Fischer 2003, 117–118; McCloskey 1998, 141). Ominaista tälle tutkimussuuntaukselle yhteiskuntatieteissä on kvantitatiivinen metodologia, objektivistinen arvojen ja faktojen erottelu, ja olosuhteista riippumattomien yleistettävien tulosten tavoittelu (Fischer 2003, 4). Tutkija siis ikään kuin esittää maailman ”sellaisena kuin se on”, itsestä irrallisena ja riippumattomana tutkimuskohteesta. Kenties näkyvintä tämä on juuri taloustieteissä, jota hallitsevat matemaattiset mallit, tilastotiede, kuvaajat ja simulaatiot (McCloskey 1998, 141–147).

Ajatus siitä, että parempaa ja relevantimpaa tietoa tuottamalla saisimme parempaa politiikkaa, linkittyy olennaisesti niin kutsuttuun päätöksenteon ”rationaaliseen malliin” (*rational model*). Rationaalisisissa mallissa päätöksentekijät paikallistavat ongelman tai määrittävät toivotun lopputuloksen, määrittelevät vaihtoehtoiset keinot saavuttaa tuo lopputulos, tekevät kustannus-hyöty-analyysin eri toimintatavoille ja sitten päättävät, mitä keinoa käytetään maksimaalisen hyvinvoinnin/hyödyn (*welfare, utility*) saavuttamiseksi (Stone 2002, 232–234). Malli muistuttaa valtiovarainministeriön virkamiesehdotuksia (kuten myöhemmin käy ilmi), joissa ensin asetetaan ongelma (esimerkiksi valtion velkamäärä tai sen tavoitetaso), esitetään mahdollisia keinoja sen saavuttamiseksi (veronkorotukset tai menoleikkaukset/lisäykset), vertaillaan eri keinoja (vaikutukset talouskasvuun) ja sitten kerrotaan, mikä vaihtoehto olisi paras tavoitteen saavuttamiseksi – tai ainoa vaihtoehto. Deborah Stone (2002, 242) kutsuukin mallia ”dramaattiseksi tarinaksi”: välttämättömyys ja kiire ovat tarinan emotiaallinen liikevoima, sankari on mallin käyttäjä, joka seuloa läjäpäin informaatiota ja saapuu yksinkertaiseen, oikeaan ratkaisuun, joka maksimoi ”hyvinvoinnin”. Stonen (emt., 243) mukaan mallin vetovoima syntyykin siitä, että se tarjoaa oikean ratkaisun, oli päätös kuinka vaikea ja kipeä tahansa.

Malli on kuitenkin ongelmallinen. Kukaan päätöksentekijä ei kykene kartoittamaan jokaikistä mahdollista keinoa tavoittaa saavute: mielikuvituksen puute tai rajalliset resurssit rajoittavat keinojen kartoitusta (emt., 245). Käytännössä nimenomaan vaihtoehtojen *pitäminen pois* keinovalikoimasta on vallankäytön ydintä (ks. esim. Bachrach & Baratz 1962). Stone (2002, 246–247) sanookin, että käytännön politiikassa vaihtoehtokavalkadin kokoaminen on kriittinen vaihe, jotta ”haluttu” vaihtoehto hyväksyttäisiin. ”Ei-halutut” vaihtoehdot saadaan tarkoituksella näyttämään surkeilta, jolloin todellisuudessa ei olekaan kuin yksi vaihtoehto.

Mallin toinen ongelma liittyy siihen, kuinka eri vaihtoehdot punnitaan. Tavanomaisesti ”maksimaalisen hyvinvoinnin” mittarina päätöksenteossa toimii raha, mikä pitää paikkansa erityisesti aineistoni tapauksessa. Vaihtoehtoja punnitaan niiden taloudellisten vaikutusten mukaan, vaikka vaihtoehtoihin sisältyy olennaisia, ei-niin-helposti rahassa mitattavissa olevia aspekteja. Esimerkiksi edellä mainittu valtion velkaantumisasteen supistaminen: kuinka punnita toisaalta veronkorotusten ja toisaalta menoleikkausten kustannuksia? Veronkorotukset vähentävät ihmisten ja yritysten käytössä olevien tulojen määrää ja sitä kautta hyvinvointia ja investointeja, mutta toisaalta menoleikkaukset (riippuen miten ne kohdistetaan) voivat suoraan vaikuttaa ihmisten tai ympäristön terveyteen ja tulevaisuuteen. Toimenpiteiden mahdollisten vaikutusten jatkumo on käytännössä loputon, joten rajanveto siitä, mitä päätöksenteossa otetaan huomioon on paitsi sattumanvaraista myös strategista (emt., 253–255).

Rationaalinen päätöksentekomalli sivuuttaakin ongelmakonstruktion ja toimintapolitiikan vaihtoehtoihin oleellisesti kuuluvan arvosidonnaisuuden, ja hämärtää sen objektiivisuuden varjoon. Fischerin (2003, 5) mukaan ”tieteellisen päätöksenteon” ylivoimaisuuteen liittyvät erilaiset vaikuttavuus- ja tehokkuuslaskelmat, jotka ovat johtaneet yhä teknokraattisempaan hallintoon. Kuten edellisestä luvusta kävi ilmi, tällaisia trendejä voi havaita myös Suomen hallinnosta. Fischerin (2003, 13) mukaan empiristisen tietokäsityksen suurin ongelma päätöksenteossa onkin, että se tarjoaa ”totuuden” vaikutelman, jonka se luo asettamalla numeraaliset arvot päätöksenteon kriteereille ja tuottaa ”lopulliset” ratkaisut politiikkaongelmiin.

Toimintapolitiikan ongelmakonstruktioiden, keinovalikoiman ja faktojen arvosidonnaisuus ja subjektiivisuus ovat ilmeisempiä, kun ajattelee esimerkiksi päivänpolitiikan ikuisuuskysymyksiä. Tarvitsemmeko lisää ydinvoimaa? Mikä olisi riittävä vähimmäistoimeentulon taso yhteiskunnassa? Toteutuuko sukupuolten välinen tasa-arvo työelämässä? Tällaiset kysymykset eivät taivu päätöksenteon rationaaliin malleihin, eikä välttämättä mikään määrä tutkittua tietoa anna meille lopullista, objektiivista vastausta. Usein erimielisyys syntyy jo siitä, mitä termit, kuten ”tasa-arvo”, tarkoittavat. Erimielisyys syntyy kielen luonteesta: sanat eivät ole ”1:1-suhteessa” asiaan, jota ne signifioivat, vaan symboleita, joiden merkitys riippuu käyttökontekstista – ne ovat tulkinnallisia (Miller 2002, 81). Tämä kielen luonteesta johtuva seikka asettaakin ongelmallisiksi kysymyksenasettelut, jotka ovat riippuvaisia tuollaisesta vastaavuudesta (emt., 82). Jos haluamme selvittää, toteutuuko tasa-

arvo työelämässä, joudumme luomaan mittarit tasa-arvolle, ja nämä mittarit mittaavat lähinnä tätä tasa-arvon tulkintaa, joka voi olla paremmin tai huonommin perusteltu. Pelkkä ongelman esiin tuominenkaan ei kuitenkaan vielä riitä. Vaikka tutkimustulokset osoittaisivatkin, että tasa-arvo ei toteudu työelämässä, tulee niiden vielä vastata kysymykseen, *mitä sitten?* Poliitikassa asian nouseminen agendalle riippuukin usein siitä, onko sen narratiivi vetoava. Eivät yhteiskunnasta ongelmat lopu, mutta vain osa nousee asialistalle. Samoin kilpailu havaitun ongelman ratkaisuvaihtoehtojen välillä on kilpailua eri narratiivien välillä siitä, mikä tulkinta on vetoavin ja onnistuu kokoamaan taakseen laajimmin hyväksyntää.

3.2. Narratiivien rooli politiikkaprosessissa

Stone (2002) tarkastelee teoksessaan *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* tarinoiden keskeistä roolia toimintapolitiikan ongelmien määrittelyssä. Stone (emt., 138) tuo ilmi, että vaikka toimintapolitiikan juonikuvio on usein piilossa, noudattavat ongelmakonstruktiot usein narratiivista rakennetta: niissä on alku, keskikohta ja loppu sekä muutoselementti. Hän tunnistaa erityisesti kaksi politiikalle ominaista juonikuviota: tarinan rappiosta (*story of decline*) ja tarinan avuttomuudesta ja hallinnasta (*story of helplessness and control*).

Tarina rappiosta menee pääpiirteissään seuraavasti: ”Alussa asiat olivat hyvin, mutta sitten tilanne huononi. Nyt tilanne on miltei sietämätön ja tulee päätymään kriisiin, ellei sitä tai tätä tehdä, jolloin voimme välttää pahimman.” Stone (emt., 139–142) antaa tarinasta myös muutaman tavanomaisen variantin: tarinan tyssänneestä edistyksestä (*stymied progress story*) ja ”muutos on vain illuusio” -tarinan (*change-is-only-an-illusion story*). Ensimmäinen etenee näin: ”Alussa tilanne oli heikko, kunnes jotakin tehtiin ja asiat muuttuivat paremmaksi, mutta nyt joku tai jokin häiritsee tarinan sankaria, ja tilanne on muuttumassa jälleen kamalaksi”. Jälkimmäinen kuuluu seuraavasti: ”Luulit, että asiat muuttuvat koko ajan parempaan/huonompaan suuntaan, mutta voin todistaa, ettei näin ole – muutos on vain illuusio”.

Tyssänneen edistyksen tarina voisi siis kertoa, että lisääntynyt rahoitus nuorten mielenterveysongelmien ennaltaehkäisemiseksi tuotti paljon tulosta, mutta nyt

menoleikkaukset ovat supistaneet toiminnan resursseja ja diagnosoidut mielenterveysongelmat ovat jälleen kasvussa, mikä aiheuttaa syrjäytymistä ja kustannuksia. Leikkausten kannattaja puolestaan voisi vastata tähän ”muutos on vain illuusio” -tarinalla toteamalla, etteivät mielenterveysongelmat ole kasvussa, vaan mielenterveyden häiriöiden diagnostiikka on vain kohentunut, jolloin ennen diagnosoimatta jääneet tapaukset pääsevät nykyään hoidon piiriin.

Tarina avuttomuudesta ja hallinnasta menee kutakuinkin seuraavasti: ”Tilanne on vaikea, ja luulimme, ettemme voi sille mitään. Voin kuitenkin osoittaa, että tilanne on hallittavissa.” Vaihtoehtoisesti tarina voi kertoa avuttomuudesta, siitä, ettei asioille ole tehtävissä mitään. Talouspoliittisessa keskustelussa tällainen tarinankerronta voi liittyä esimerkiksi talouden suhdanteisiin: onko korkealla laukkaava inflaatio tai työttömyys tai valtion velkaantuminen kontrolloitavissa valtiointervention avulla, vai ovatko suhdanteet kuin luonnonvoima ja kansantalous ulkopuolisten shokkien armoilla, mihin tulee vain sopeutua.

Politiikkaongelmien narratiiveihin rakentuukin sisään myös ongelmien aiheuttaja, syy, sillä kuten Stone (2002, 188–189) tuo ilmi, ihmisille on tarve määrittellä ongelmat niiden perimmäisten aiheuttajien kautta, ei vain hoitaa oireita. Kuitenkin, kuten hän huomauttaa, tämä käsitys nojaa siihen ajatukseen, että millä tahansa ongelmalla on olemassa joku tunnistettavissa oleva ensisijainen syy tai aiheuttaja, kunhan vain asiaa tutkitaan tarpeeksi ja objektiivisesti. ”*Kun ’oikea’ aiheuttaja ilmenee, kaikki muut teoretisoidut syyt voidaan unohtaa*”, kuten Miller (2012, 25–26) toteaa. Stonen (2002, 189) mukaan kausaliiteettitarinat käytännön politiikassa ovatkin strategisia konstruktioita, sillä syyn osoittaminen osoittaa myös syylliset ja ongelman uhrin; ne ovat oleellisia poliittisten liittoumien muotoutumisessa ja etujen ja kustannusten allokoinnissa. Kausaliiteetin määrittäminen siis myös osoittaa ongelman rajat, keitä se koskee ja ketkä ovat siitä vastuussa. Ongelmat esitetäänkin niin, että ne sopivat valittuihin syy-seuraussuhteisiin; kausaliiteeteillä pyritään kontrolloimaan tulkintoja ongelmista (emt., 197, 209). Kausaliiteettien osoittaminen toimii premisseinä argumentille siitä, mitä ongelmalle tulisi tehdä .

Tämä ei tietenkään tarkoita, etteikö faktoilla olisi sijaa ongelmien määrittelyssä, ne vain ovat upotettuina narratiiveihin (Fischer 2003, 169). Toisaalta myös ”faktat” vaativat tulkintaa, ne eivät puhu puolestaan. Esimerkiksi väite ”inflaatio on korkealla, se on jo 4 %” on väite, joka ei kuitenkaan ole tosi tai epätosi – se on kuvaus (McCloskey 1998, 107). Se, *onko* inflaatio

korkea vai ei, riippuu sosiaalisesti ja kulttuurisesti jaetusta tulkintakehyksestä: korkea verrattuna mihin? Kuinka korkea on korkea? Tulkinnat eivät ole ”objektiivisia”, ne eivät ole tyhjentäviä, ne ovat kiistettävissä ja niille voidaan esittää vaihtoehtoja (Palonen 1988, 15). Miller (2012, 23–24) huomauttaakin, että vaikka ongelman ja sen syy-seuraussuhteiden määrittely perustuisi näyttöön ja huolelliseen argumentaatioon, normit ongelman määrittelylle ovat subjektiivisia. Eri henkilöillä ja ryhmittymillä on erilaiset prioriteetit ja tavat valita, minkälaista politiikkaa edistää. Mikäli tiettyyn ongelmaan ei ole olemassa sille sopivaa ratkaisua, ei käytännössä ongelmaakaan ole (emt., 25). Stone (2002, 203) esittääkin, että narratiivilla on paremmat mahdollisuudet tulla yleisesti hyväksytyksi, mikäli sen puolestapuhujat ovat korkeassa asemassa, narratiivi sopii yleisiin kulttuurisiin arvoihin ja uskomuksiin, ja, mikä oleellisinta, sen suositukset eivät enteile mitään radikaalia vallan ja etujen uusjakoa.

Käytännön argumentointi – toisin kuin formaali looginen päättely – lähteekin liikkeelle ”*mielipiteistä, arvoista ja kiistanalaisista näkökulmista, ei niinkään aksioomista*”, kuten Fischer (2003, 190) toteaa. Empiiristen seikkojen osoittamisen lisäksi argumentoijan tulee osoittaa, miksi juuri tietyt toimenpiteet olisivat hyviä, ja ottaa huomioon, millä perustein esimerkiksi poliitikot voivat ne hyväksyä (emt.). Poliittikkatarinat, kuten kaikki tarinat ja argumentaatio, hyödyntävätkin erilaisia kielikuvia ja retorisia keinoja, joilla on omat funktionsa tarinan vaikuttavuuden rakentumisessa. Miller (2012) on tutkinut politiikkannarratiivien mukanaan kantamaa symbolista materiaalia ja niiden funktioita teoksessaan *Governing Narratives*. Miller (2012, 4–5) lähtee analyysissään siitä, että sanojen merkitys ei synny vain siitä konseptista, johon ne viittaavat, vaan myös sanoihin läheisesti liittyvistä käsitteistä, konnotaatioista ja arvoista. Tehoton assosioituu vastinpariinsa tehokkaaseen; tehoton on huonompi kuin tehokas. Sanaan ”tehoton” liittyy siis normatiivisia arvostelmia sen suhteen, mitä se ei ole. Donald Schön (1993, 147) tuokin esille, että metaforat eivät pelkästään kuvaa ”jonkun tuollaisuutta”, vaan voivat implikoida kokonaista tarinaa ja toimenpidesuosituksia. ”Julkinen sektori on tehoton tuottamaan yhdenvertaisia terveydenhuoltopalveluja” implikoi suoraan, että yksityistäminen olisi parempi keino palveluiden turvaamiseksi. Tai Schönin (1993, 138) tarjoamaa esimerkkiä mukaillen, toteamuksessa ”julkisten palveluiden tarjonta on sirpaloitunut useille pienille tuottajille” metafora ”sirpaloitunut” luo mielikuvia jostain, joka joskus on ollut ehjä, mutta nyt on rikki. Ehjä on hyvä, rikkinäinen huono, joten palveluiden tarjonta tarvitsee enemmän koordinaatiota

ja uudelleen organisointia. Martin Rein ja Donald Schön (1977, Stonen 2002, 148 mukaan) ovat kutsuneet tätä hyppyä kuvauksesta toimenpiteeseen ”*normatiiviseksi loikaksi*”.

Stonen (2002, 157–158) mukaan symboleiden tärkein ominaisuus politiikassa onkin niiden monitulkintaisuus: monitulkintaisuuden ansiosta on mahdollista saada laajaa tukea politiikalle, joka tarkemmin täsmennettynä ei sitä välttämättä saisi. Esimerkiksi yllä mainittu tehokkuus-metafora toimii näin. Tehokkuus itsessään on tavoiteltavaa, arvostammehan yleisesti ottaen sitä enemmän kuin tehottomuutta, mutta tehokkuus itsessään ei vielä tarkoita muuta kuin saada kaikki irti annetusta panoksesta tai saavuttaa tietty tavoite mahdollisimman vähällä. Se ei kuitenkaan ole tavoite itsessään, vaan se vain auttaa meitä saavuttamaan enemmän asioita, joita arvostamme. Tehokkuus päämääränä ei kuitenkaan kerro mitään siitä, miten tehokkuuden tuomat hyödyt tai haitat tulisi allokoida, mikä voisi vaikuttaa oleellisesti siihen, pidämmekö tehokkuutta tehokkuuden vuoksi tavoiteltavana asiana. Kyösti Pekonen (1991, 46) on todennut, että politiikka onkin ”*kamppailua symbolisesta vallasta, siitä kenen kielellä, sanoilla termeillä ja symbolisilla ilmauksilla tilanne ja todellisuus kulloinkin määritellään*”. Vasta asioiden ja tapahtumien kielellistäminen antaa niille merkityksen, mikä alleviivaakin tarvetta tarkastella niitä symboleita, sanoja, joilla asioita kuvataan.

Koska ongelmat eivät maailmassa odota sellaisenaan löytämistä, narratiiveja tutkimalla pääsemmekin näkemään, kuinka ongelmat konstruoidaan. Niiden juonta, syy-seuraussuhteita ja symboliikkaa analysoimalla voimme nähdä, millaisia arvovalintoja ongelmankonstruoinnissa on tehty ja minkälaiseen arvomaailmaan ehdotettujen toimenpiteiden, tai toimimattomuuden, argumentaatio perustuu. Toisaalta syy-seuraussuhteiden osoittama ongelmien kehystys ja sen implikoimat tarinan syylliset, uhrin ja sankarit antavat mahdollisuuden tarkastella narratiivin moraalialueita. Erityisen tärkeää mielestäni on valtiovarainministeriön kaltaisten toimijoiden narratiivien tarkastelu, sillä, kuten diskurssikoalitio-teoreetikot kuten Maarten A. Hajer (2005) ovat havainneet, dominoivilla diskursseilla on tapana institutionalisoitua. Institutionalisoitunut diskurssi normalisoi tietyn tavan hahmottaa todellisuutta ja ongelmia, tekee sen ”luonnolliseksi” ja pyrkii tukahduttamaan kaikki vaihtoehtoiset tavat tarkastella asioita. Tämän vuoksi on syytä analysoida niitä narratiivisia käytänteitä, jonka avulla luodaan se todellisuuden tarkastelutapa, jolla meitä kaikkia koskevat päätökset tehdään.

3.3. Suomalainen talouspoliittinen ajattelu

Suomalaisen talousdiskurssin tutkimus on jäänyt verrattain vähälle, mutta etenkin 1990-luvun lama kirvoitti aiheesta muutamia esityksiä niin retoriikan (Allén et al. 1992; Heinonen 1992) kuin tekstianalyysinkin (Heinonen et al. 1997; Kaukonen & Virén 2000) kannalta. Suomalaista talouspoliittista ajattelua on tutkittu runsaamminkin, jälleen varsinkin laman jälkeen. Useat tutkijat ovat hahmotelleet niin kutsuttua ”talouspolitiikan suomalaista mallia” (mm. Heinonen et al. 1996; Pekkarinen & Vartiainen 1993). Etenkin lama-ajan politiikkaa, sen suhdetta taloustieteeseen ja sen taustalla vaikuttavaa ajattelua, on tutkittu (mm. Kiander & Vartia 1998; Kiander & Virén 1999; Kiander 2001; 2002; 2003; Kantola 2002; Lehto 2009).

Visa Heinonen, Juri Mykkänen, Mika Pantzar ja Seppo Ropponen (1996, 1–3) tiivistivät vuonna 1996 suomalaisen mallin eli Suomessa toteutuneen talouspolitiikan viiteen pääpiirteeseen, joita ”*ei tavallisesti ole lausuttu julki*”:

1. *Tarjontapuolen korostaminen kiinnittämällä huomiota kustannustekijöihin ja hintakilpailukykyyn,*
2. *pitkän aikavälin kasvu- ja rakennetekijöiden korostaminen sekä pyrkimys sopeutua suhdannevaihteluihin stabilisaationäkökohtien huomioon ottamisen sijasta, mikä on tarkoittanut kilpailukyyn asettamista työllisyyden edelle,*
3. *valtionalouden tasapainottaminen ja valtion näkeminen yksityisiin verrattavana taloudellisena toimijana, joka on ollut nettosäästäjä,*
4. *keskuspankin poikkeuksellisen vahva rooli, pankkisektorin kannattavuuden suojele ja pitkään säädellyt rahamarkkinat,*
5. *erityisen huomion kiinnittäminen vientiteollisuuden hintakilpailukykyyn ja sen ylläpitäminen devalvaatioiden, palkkasäännöstelyn sekä muiden toimien avulla.*

Mielenkiintoinen havainto mallissa on kohta 3, eli valtion näkeminen yksityisiin verrattavana taloudellisena toimijana. Tätä heijastelee se jo 2. luvussa todettu seikka, että Suomen valtio oli pitkälti velaton aina toisesta maailmansodasta 1990-luvun lamaan saakka. Jaakko Kiander ja Matti Virén (1999, 522) tuovat esille sen huomion, että Suomen valtio oli tuona aikana pääosin nettolainanantaja, eli valtiolla oli enemmän lainasaatavia kuin velkaa. Tästä huolimatta Suomi ajautui useaan otteeseen 1950- ja 1960-luvuilla kassakriiseihin, koska valtion tulot ja menot ajoittuivat eri ajankohtiin (emt.). Lainapelko ylsi toisinaan jopa absurdeihin mittoihin, kuten Jukka Pekkarinen ja Juhana Vartiainen (1993, 148)

huomauttavat. Maaliskuussa 1957 valtio lakkautti tilapäisesti kaiken maksuliikenteen ja julistautui maksukyvyttömäksi, vaikka valtiontalous oli samana vuonna ylijäämäinen. Pekkarinen ja Vartiainen kutsuvat tapausta ainutlaatuiseksi nykyaikaisten valtiontalouksien historiassa. Käytännössä valtio ei aina voinut edes saada velkaa, sillä voimassa olleet luotonsäännöstelymekanismit koskivat valtiotakin (Pekkarinen & Vartiainen 1993, 45). Onkin kummallista, että *valtion velkaantumisen vähentäminen*, on ollut yksi Suomen talouspolitiikan keskeisimmistä tavoitteista, kuten Saija Kaukosen ja Matti Virénin (2000, 518) analyysi valtiovarainministereiden vuosien 1970–1996 budjettipuheenvuoroista osoittaa. Tähän liittyy myös suomalaisen mallin toinen kohta, eli pyrkimys sopeutua suhdannevaihteluihin. Pekkarisen ja Vartiainen (1993, 170) mukaan vasta 1980-luvulla talouspolitiikassa alettiin ottaa huomioon valtiontalouden kokonaistaloudellinen rooli, eli ymmärtämään, että tulojen ja menojen tasaaminen suhdannetilanteesta riippumatta vain kärjistää talouden suhdannevaihteluiden jyrkkyyttä. Toisaalta menojen kasvattaminen nousukauden aikana tapahtuu lähes automaattisesti, mikäli ei ole velkaakaan, jota lyhentää.

Suomalaisen mallin 1., 2. ja 5. kohdat ovat näkyneet talousdiskurssissa dualistisena ajatteluna tuottavan ja tuottamattoman työn välillä, kuten Tuovi Allén, Visa Heinonen ja Mika Pantzar tuovat ilmi artikkelissaan *Isä tuo rahat kotiin ja äiti tuhlaa ne* (1992). Artikkelissa Allén et al. tarkastelevat retoriikka-analyysin keinoin, millaista moraalialia ja millaisia arvoja silloinen talouspolitiikka edustaa, sillä, kuten he toteavat, talouspoliittisen tiedon muovautumiseen, legitimitettiin ja merkityksen muotoutumiseen vaikuttaa oleellisesti kollektiivisesti jaetut tarinat, myytit ja metaforat. Allén et al. (emt., 529–530) väittävät, että dualistinen ajattelu näkyy siten, että teollisuus – etenkin vientiteollisuus – nähdään ”*salaperäisenä vitaalisena elämänvoimana*”, joka on kaiken hyvinvointimme lähde. Tämän vuoksi ”tuottamaton työ”, eli julkinen sektori ja jopa palvelu- ja kotimarkkinateollisuus, nähdään aina alisteisena ”tuottavalle”, eli vientiteollisuudelle, jonka tarpeet priorisoidaan käytännön politiikassa (emt.). Tätä tukisivat havainnot siitä, että suomalaista talousdiskurssia on leimannut moralistinen suhtautuminen julkisen sektorin kasvuun (Pekkarinen & Vartiainen 1993, 45; Kiander 2001, 51). Visa Heinonen, Juri Mykkänen, Mika Pantzar ja Seppo Ropponen (1997, 43) jäljittävät tämänkaltaisen dualismin juuret aina kansantalouden tilinpidon alkujuurille 1700-luvun Ranskaan, jossa fysiokraatit näkivät maatalouden ainoana varallisuuden lähteenä. Mikään muu – jalostus, palvelu tai kaupankäynti – ei voinut tuottaa arvonlisäystä vaan joko vain kierrätti varallisuutta tai tuhosi sitä, aivan kuten julkisen sektorin rooli Allénin et al.

mukaan nähdään nyt. Tämä demonstroi mielestäni oivallisesti, kuinka luutuneita tietyt tavat tarkastella maailmaa voivat olla.

Analyysissään valtiovarainministereiden vuosina 1974–1994 pitämistä budjettipuheista Heinonen et al. (1997) havaitsivatkin saman ilmiön. He kiinnittävät huomiota erityisesti talouden diagnostiikkaan, eli politiikkalinjauksia edeltävään osaan, jossa kansantalous nähdään muuttujien välisenä kausaalisuhdejärjestelmänä (emt., 37–38). Analyysissään he havaitsivat talouden diagnostiikan perustuvan pitkälti kansantalouden tilinpitojärjestelmälle: tarjontatekijät ovat talouspoliittisessa ajattelussa keskeisiä, yksityisen kulutuksen ja ostovoiman kehitys jää käytännössä merkityksettömäksi, ilman takaisinkytkentää talouteen (emt., 45). Heinonen et al. (emt., 44) huomauttavatkin, että tällainen tilinpitoon perustuva diagnostiikka ei ole ”*viaton kuvaus todellisuudesta*”, vaan sillä on oma todellisuutta luova ominaisuutensa. Siinä kansantalous lukemattomine toimijoineen ja muuttujineen pelkistetään yksinkertaiseksi kausaalisuhdejärjestelmäksi, jossa yhtä muuttujaa rukkaamalla voidaan saavuttaa haluttuja tuloksia. Ennen kaikkea tällä käsitteelistyksellä on legitiimiä taloudellista keskustelua ja toimintapolitiikkaa ohjaava vaikutus.

Kun kansantalous nähdään yksinkertaisena kausaalisuhdejärjestelmänä, ongelmat epäpolitisoidaan, kuten Visa Heinonen (1992) väittää. Heinosen (emt., 477) mukaan suomalainen talouspoliittinen retoriikka esittää ongelmat ennen kaikkea ”*hoitoa kaipaavina lääkärin ammattikuvaan sopivina teknisinä ongelmina*”. Epäpolitisoituminen puolestaan liittyy *sopeutumiseen*, joka Heinosen (emt., 476) mukaan on suomalaisen taluspolitiikan ikuisuusteema. Sopeutuminen on epäpolitisoitumista parhaimmillaan: kun esitetään sopeutumisen välttämättömyyttä, annetaan ymmärtää, että olosuhteille emme vain voi mitään ja niihin on sopeuduttava. Sopeutuminen koskee tietysti julkista sektoria, joka sopeutuu ”talouden realiteettien” sanelempiin ehtoihin. Sopeutuminen on vaihtoehdottomuutta, jota höystetään moralistisella suhtautumisella julkiseen sektoriin.

Edellä mainittuja havaintoja suomalaisesta talouspolitiikasta on mielenkiintoista tarkastella Allénin et al. (1992, 530–531) hahmotteleman suomalaisen talouspolitiikan metakertomuksen valossa. He väittävät, Janne Kivivuorta (1992) mukailleen, että yhteiskuntaa ja ihmistä tarkastellaan yhä vuosituhantisten myyttien perusteella, tässä tapauksessa *Raamatun syntiinlankeemuskertomuksen*. Suomalaisessakin talousajattelussa on heidän mukaansa havaittavissa oletus, että on joskus ollut paratiisi, vapaat markkinat, jossa on langettu

syömään tiedon puusta, eli säätelemään markkinoita. Tämä on johtanut karkotukseen paratiisista, eli byrokraatiaan ja julkisen sektorin pöhöttymiseen. Sovituksena tälle moraalikadolle toimii uskon sijaan säätelyn purkaminen ja yksityistäminen, joiden ansiosta emme tosin saavuta ikuista elämää vaan toimivat markkinat ja kilpailua. Tämä tarkastelukehikko ainakin osaltaan selittäisi sen, miksi suomalainen talousajattelu on ainakin ennen uhmannut aikaa hyvin. Toisaalta on silmiinpistävä, kuinka Allénin ja kumppaneiden metatarina täsmää Stonen (2002) määrittelemään stereotyyppiseen tarinaan rappiosta.

On mielenkiintoista tarkastella, miten nämä suomalaisen mallin erityispiirteet näyttäytyvät valtiovarainministeriön narratiiveissa. On syytä kiinnittää huomiota siihen, että kaikki yllä mainitut tutkimukset on joko tehty 1990-luvun laman aikana tai käsittelevät lama-aikaa. Kuinka malli on muuttunut taloudellisen toimintaympäristön muuttuessa, vai onko siinä piirteitä, jotka vastustavat ajan hammasta?

4. 1990-LUVUN LAMA

4.1. 1991: Lama iskee

Kevään 1991 eduskuntavaaleihin tultaessa Suomen talous oli jo hyvää vauhtia ajautumassa kriisiin. Vuosikymmenen vaihteen kansainvälinen taantuma laski suomalaisten vientituotteiden hintoja, eikä vientituotteet enää käyneet kaupaksi entiseen malliin. Suomelle tärkeä idänkauppa oli myös alkanut hiipua 1980-luvun lopulla, kunnes tyssäsi lähes täysin Neuvostoliiton romahtamiseen 1990–1991. Syksystä 1990 lähtien kokonaistuotanto olikin alkanut vähetä viennin ohella jyrkästi ja työttömyys kasvoi. Väistyvä Holkerin hallitus ei kuitenkaan ryhtynyt toimenpiteisiin, vaan talouspolitiikan johto odotti kevään vaaleja ja uutta hallituskokoonpanoa. (Kiander 2001, 23–24.)

Lamaa oli edeltänyt poikkeuksellisen pitkä, yli vuosikymmenen kestänyt riipeän talouskasvun aika. Samaan aikaan 1980-luvulta alkaen Suomessa oli asteittain ryhdytty vapauttamaan rahamarkkinoiden sääntelyä. Käytännössä tämä tarkoitti muun muassa sitä, että aikaisemmat luotonanto- ja korkorajoitukset oli poistettu ja kansainvälisiä pääomaliikkeitä helpotettu. Tämä johti yksityishenkilöiden ja yritysten nopeaan velkaantumiseen, joka puolestaan näkyi kulutuksen ja investointien riipeänä kasvuna. (Kiander 2001, 8–12.) Niin kutsutusta vakaan markan linjasta vallitsi 1980-luvulla vahva konsensus Suomen talouspoliittisen johdon kesken, eli markka oli käytännössä sidottu keskeisten kilpailijamaiden valuuttakursseihin. Myös Holkerin hallitus oli hallitusohjelmassaan sitoutunut kiinteään valuuttakurssipolitiikkaan, jonka ajateltiin hillitsevän inflaatiota. Tämä oli erotuksena aiempaan, häpeällisenä ja turmiollisena koettuun, säännölliseen devalvaatiosykliin, johon Suomessa oli totuttu. Devalvaatioon oli perinteisesti turvauduttu talouden starttiryyppynä, kun talous oli päässyt ylikuumenemaan ja vienti ei enää vetänyt. (Kiander & Vartia 1998, 39–47.) Markkinoilla markan devalvaatoriski kuitenkin ymmärrettiin, mikä näkyi kotimaisissa koroissa, ja – kiitos vapautuneiden markkinoiden – suomalaiset saivat halvempaa valuuttalainaa ulkomailta (Kiander 2001, 13–16).

1980-luvun lopulla kasvu johtikin talouden ylikuumenemiseen, eli yksityishenkilöiden ja yritysten huomattavaan velkaantumiseen, korkeaan inflaation ja varallisuushyödykkeiden, etenkin asuntojen, hintojen nousuun. Vakaan markan linja kohtasi loppunsa, kun korkealla

laukkaavaan inflaatioon vastattiin vuonna 1989 markan neljän prosentin revalvaatiolla, joka kyllä hidasti talouskasvua yritysten ennestään heikon kilpailukyvyn heiketessä, mutta vain kiihdytti inflaatiota. Usko vakaan markan politiikkaan kansainvälisillä markkinoilla meni myös, mikä nostatti korkotasoa Suomessa. Korkeat korot saivat asuntojen ja osakkeiden kaupan tyrehtymään, mikä käänsi varallisuushyödykkeiden hinnat laskuun. (Kiander 2001, 16–23.)

Kansantalouden ongelmat olivat siis monenkirjavat, kun keskustan Esko Aho ryhtyi maalivaalien 1991 jälkeen kokoamaan hallitusta. Kuitenkin talouden trendin kääntymisestä huolimatta vielä vuonna 1990 työttömyysaste Suomessa oli vain noin 3,1 prosenttia, eli käytännössä vallitsi täystyöllisyys (Kiander 2001, 31). Suomen julkinen talous oli myös koko 1980-luvun ollut ylijäämäinen ja vielä vuonna 1990 ylijäämä ylitti 5 prosenttia bkt:sta ja valtio oli käytännössä velaton: 1990 valtion velka oli 10,1 prosenttia bkt:sta (Tilastokeskus 2008; Tilastokeskus 2015a). Tästä huolimatta heti vaalien jälkeen 20.3.1991 VM poikkeuksellisesti julkaisi ehdotuksen *Talouspolitiikan linja – VM:n virkamiesjohdon ehdotus kansantalouden tervehtyttämistoimenpiteiksi*, jossa VM:n virkamiesjohto linjaa ennen hallituksen muodostamista tulevan hallituskauden talouspolitiikan liikkumavaran ja tarvittavat toimenpiteet. Ehdotus on ytimekäs, vain kuusi sivua, joista yksi on omistettu bkt:een ja vaihtotaseen ennusteiden kuvaajille. Varsinaisia lukuja ehdotuksessa ei ole, vaan etusivu jäsentyy kolmen väliotsikon mukaan, ja loput neljä tekstisivua on väliotsikoitu tarvittavien toimenpiteiden luokittelun perusteella, eli finanssi-, rakenne-, raha- ja tulopolitiikkaan. Kaiken kaikkiaan ehdotus on varsin yleistajuinen: se ei sisällä juurikaan teoreettisia malleja tai edes numeroita, vaan talouden tilaa kuvataan sanallisesti ja tarvittavat toimenpiteet linjataan varsin yksityiskohtaisesti.

4.1.1. Ongelmat ovat erittäin vakavat

Valtiovarainministeriön ehdotus alkaa synkän tilannekuvan maalailulla. VM:n mukaan Suomen talous on kääntynyt laskuun, eikä juuri parempaa ole lähivuosina odotettavissa; kustannustaso on korkea ja yksityinen ja julkinen velka kasvaa nopeasti:

Suomen kansantalouden pitkään vahvana jatkunut nousukausi taittui viime vuonna ja kääntyi jyrkäksi laskuksi. Kokonaistuotanto supistuu tänä vuonna, ja talouskasvu jäänee lähivuosina

vähäiseksi. Kustannustaso on korkea ja hintakilpailukyky on heikentynyt. Työttömyys uhkaa kohota lähelle 1970-luvun puolivälin tasoa, samalla kun korkopaineita ylläpitävä ulkomainen velkaantuneisuus edelleen lisääntyy. Valtion rahoitusasema on heikentynyt, ja lainanottotarpeen kasvu jatkuu nopeana. Kansantalouden ongelmat ovat erittäin vakavat; ne eivät ole vain suhdanneluonteisia vaan myös rakenteellisia. (Valtiovarainministeriö 1991, 1.)

Katkelman eetos (*ethos*, luonne) on kuin tuomiopäivän profeetan, asiantuntijan, joka uskaltaa sanoa asiat niin kuin ne ovat. McCloskey (1998, 7) toteaa, että tekstin alun täytyy luoda vakuuttava puhujan rooli/luonne (*character*), sillä vakiinnutettu eetos on vaikuttavin argumentti ja luotettavaan kertojaan uskotaan. Tässä puhuu asiantuntija, joka tietää, mikä on tilanne ja mitä on tuleva. Menneet hyvät ajat ovat siis takanapäin: *kustannustaso*, eli työvoiman hinta, on päästetty korkeaksi ja kilpailukyky on rapistumassa. Mihin verrattuna se on korkea ja kuinka paljon sen tulisi pudota, ettei se olisi korkea, ei tuoda ilmi. Tilanteen vakavuudesta kertoo se, että työttömyys on kohoamassa *lähelle 1970-luvun puolivälin tasoa*. Sen sijaan, että VM kertoisi, kuinka korkealle työttömyys on nousemassa, tai kuinka korkea se on, herätellään lukijan kriisitietoisuutta kolmentoista vuoden takaisella ennätystyöttömyydellä: öljykriisin jälkimainingeissa vuonna 1978 työttömien määrä kohosi Suomessa ennätyselliseen 172000:een (Pekkarinen & Vartiainen 1993, 126). Näiden seikkojen vuoksi kansantaloutemme velkaantuu ulkomaille ja valtio joutuu enenevässä määrin rahoittamaan toimintansa velkarahalla. Heikko suhdannetilanne ei VM:n ongelmien määrittelyssä näykään kuin sivuhuomautuksena: ei tule kuvitella, että kyseessä olisi vain negatiivisista kysyntäshokeista johtuva matalasuhdanne, johon tepsisi tavanomainen talouden kokonaiskysyntään vaikuttaminen, vaan ongelmat ovat myös *rakenteellisia*. Talouden näkeminen rakenteena, koneistona, antaa ymmärtää, että vikojen korjaaminen vaatii ammattilaista, insinööriä hienosäätämään koneisto jälleen kuntoon, mikä epäpoliittisoi ongelmia: kyseessä on tekninen asia, ei poliittinen. Rakenne-metafora tosin on kielikuvana jo niin vakiintunut, ettei sen käyttäjä välttämättä edes huomaa puhuvansa vertauskuvallisesti. Tässä yhteydessä sillä viitattaneen ainakin palkkatasoon.

Seuraavassa kappaleessa VM toteaaakin, että ”*Julkisten menojen ja reaalisansioiden kasvun jatkuminen takavuosien tapaan ei ole mahdollista*”, sillä se johtaisi investointien vähenemiseen, verotuksen kiristymiseen sekä valtion velan ja ulkoisen velkaantumisen kasvuun (VM 1991, 1). *Mahdottomuuden* modaliteetin käyttö on mielenkiintoista, sillä tottakai on mahdollista, että julkiset menot ja ansiot jatkaisivat kasvuaan. Päinvastoin,

julkisten menojen on syytä olettaa kasvavan matalasuhdanteessa automaattisten vakauttajien vuoksi.

Katkelmassa kuvataan ilmiöitä niiden muutosten avulla taloustieteelliselle diskurssille ominaiseen tapaan (ks. esim. Karvonen 1996). Huomionarvoista mielestäni on, että muuttujien muutosten suuruutta ei kappaleessa eksplikoida, kuten talousdiskurssilta voisi odottaa, vaan muutosta ilmaistaan vain erilaisten metaforien avulla: muuttajat *taittuu*, *kääntyy*, *supistuu*, *heikentyy*, *kohoaa*, *lisääntyy* ja *jatkuu*. Subjekteja ei kappaleessa ole, asioita vain tapahtuu, tekijät on häivytetty. Epämääräiset muutosmetaforat eittämättä toimivat tehokkaampina kriisitietoisuuden herättäjinä ja kiireellisyyden ja välttämättömyyden tunteen synnyttäjinä kuin sen toteaminen, että aiemmin käytännössä velaton ja täystyöllisyydestä nauttinut valtio velkaantuu ja työttömyys lisääntyy.

4.1.2. Avoin sektori etusijalle

Otsikon ”Pulmat eivät ratkea elvyttämällä” alla VM rajaa talouspolitiikassa tarvittavia toimenpiteitä lisää selittämällä, miksi juuri nyt elvyttävä finanssipolitiikka *ei tule* kyseeseen:

Elvyttävä finanssipolitiikka tukisi kulutuksen kautta tuotantoa ja työllisyyttä talouden suljetuilla sektoreilla. Toisaalta kysynnän kasvun voimistuminen lisäisi osaltaan inflaatiopaineita sekä heikentäisi vaihtotasetta, mikä olisi omiaan nostamaan korkotasoa. Ekspanstiivinen, yleisesti kysyntää tukeva finanssipolitiikka lieventäisi siten työttömyysongelmaa lyhyellä tähtäimellä, mutta kärjistäisi samalla talouden tasapaino-ongelmia mm. lisäämällä ulkomaista velkaantumista ja julkisen sektorin rahoitusaliäämiä. Jatkuvan velkaantumisen tie johtaisi nopeasti umpikujaan. (VM 1991, 1.)

VM siis tyrmää elvyttävän finanssipolitiikan määrittelemällä sen käytännössä sosiaaliturvan ja etuuksien korotuksiksi sekä julkisten palveluiden tukemiseksi, sillä se tukisi vain *kulutuksen kautta tuotantoa ja työllisyyttä talouden suljetuilla sektoreilla*, jättäen siis huomioimatta esimerkiksi julkiset investoinnit, jotka tukisivat työllisyyttä myös *avoimella* sektorilla. Tässäkään yhteydessä VM ei tarjoa mitään lukuja arvionsa tueksi, kuinka paljon kysyntää tukeva finanssipolitiikka *kärjistäisi talouden tasapaino-ongelmia*. Lukijan osaksi jää vain hyväksyä elvyttävän politiikan mahdottomuus, sillä mitään tietoa ei anneta siitä, kuinka paljon julkisen sektorin rahoitusaliäämä ja ulkomainen velkaantuneisuus kasvaisi ja toisaalta

kuinka paljon työttömyys laskisi. On mahdoton tehdä arvovalinta eri vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista, mikäli niitä ei täsmennetä. Kiireellisyyttä korostaa se, että *jatkuvan velkaantumisen tie johtaisi nopeasti umpikujaan*. Jälleen ehdotuksessa jätetään täsmentämättä, kuinka nopeasti on nopeasti, tai mitä umpikujaan ajautuminen tarkoittaa, kun kyseessä on valtiontalous.

Seuraavassa kappaleessa, otsikon ”*Avoin sektori etusijalle*” jälkeen, ehdotuksessa kerrotaan, mikä talouspolitiikan linjan tulisi olla:

Talouspolitiikan keskeisenä tavoitteena on kansantalouden tasapainon palauttaminen ja kestävä taloudellisen kasvun turvaaminen. Tasapainottomuuksien korjaaminen edellyttää, että kansainvälisessä kilpailussa toimiva avoin sektori asetetaan talous- ja tulopolitiikassa etusijalle. Vain vientiä lisäämällä talous voi elpyä ja ulkomaankauppa vahvistua. Samalla on tähdittävä niin yksityisen kuin julkisen säästämisen kohentamiseen. (VM 1991, 1.)

Talouden metaforisen *tasapainon* palauttaminen on intuitiivisesti vetoava tavoite: tasapaino on tavoiteltava tila, parempi kuin tasapainottomuus. Kun todetaan, että ”talous on tasapainoton” tai että ”taloudessa on tasapaino-ongelmia”, tapahtuukin Reinin ja Schönin (1977) kuvailema normatiivinen loikka: tilanteen kuvaus sisältää toimenpidesuosituksen – tasapainoton tulee tasapainottaa. Jos menot ovat suuremmat kuin tulot, tulee menoja supistaa, jos viennin arvo on vähemmän kuin tuonnin, tulee vientiä lisätä ja kotimaista kulutusta vähentää. Kaiken kaikkiaan muistion etusivulla mainitaan tasapaino-metafora viisi kertaa, mutta kertaakaan ei tarkemmin määritellä, *minkä* tasapainosta on kyse. Tasapainon saavuttamisen vaatimista toimenpiteistä voi päätellä, että VM viittaa etenkin valtiontalouden ja vaihtotaseen tasapainoon. Tässä suhteessa tasapaino-metafora sopii hyvin talouspolitiikan suomalaisen mallin mukaiseen ajatteluun: valtiontalous on tasapainossa, kun tulot ja menot kohtaavat, mikä johtaa luonnollisesti menojen kasvuun valtion tulojen kasvaessa nousukaudella ja toisaalta vyönkiristykseen laskusuhdanteissa. Toisin sanoen siis myötäsykliseen finanssipolitiikkaan.

Lääkkeeksi tasapainottomuudelle VM tarjoaakin vientisektorin asettamista etusijalle ja julkista ja yksityistä säästämistä. Tällöin voidaan turvata talouskasvun metaforinen *kestävyys*, jonka vastinpari on aiemmin teiltä kestävä, elvyttävällä finanssipolitiikalla saavutettu kasvu. Tarkemmat toimenpiteet VM jakaa ehdotuksessaan finanssi-, rakenne-, tulo- ja rahapolitiittisiin.

Keinovalikoiman perusteella ”korkean kustannustason” ja ”heikentyneen hintakilpailukyvyyn” aiheuttajiksi osoittautuvat julkinen sektori ja työmarkkinoiden *joustamattomuus*. VM:n mukaan finanssipolitiikan tehtävä on ”julkisen sektorin tuottavuutta lisäämällä ja menojen kasvua rajoittamalla luotava edellytykset avoimen sektorin kasvulle ja ulkoisen tasapainon paranemiselle” (emt., 2). Ehdotuksen mukaan on ”välttämätöntä”, että julkisten menojen reaalin kasvuvauhti on prosentin vuodessa ja tuottavuuden 2,5 %, mikä kasvavan työttömyyden aikana käytännössä tarkoittaa menosupistuksia ja etuuksien jäädytyksiä, joita VM edellyttää pitkän liudan aina puolustusmäärärahoista koulutusmenoihin ja elinkeinotukiin. VM:n edellyttämä linja tukisi avoimen sektorin kasvua ainakin seuraavalla tavalla:

Finanssipolitiikan onnistumisen edellytyksenä on julkisten tehtävien rajaaminen sekä ohjausjärjestelmän kehittäminen. Julkisen ja yksityisen sektorin tehtäväjako on arvioitava ensisijassa kummankin sektorin palvelukyvyyn ja tuottavuuden perusteella. Tehokkuuden lisäämiseksi voidaan toimintoja siirtää yksityisen sektorin hoidettavaksi ja lisätä palvelujen ostoa yksityiseltä sektorilta. (VM 1991, 3.)

VM:n mukaan siis edellytys ”avoimen sektorin kasvulle ja ulkoisen tasapainon paranemiselle” on markkinoiden ulottaminen aiemmin valtion, kuntien, kuntayhtymien, liikelaitosten jne. hoitamille toiminnoille. Perusteluja ei esitetä, asia vain todetaan totuutena – julkisen sektorin on *sopeuduttava* talouden sanelemiin realiteetteihin. Yhtä perustellusti voisi todeta, että edellytys yksityisen sektorin kasvulle ja vaihtosuhteen paranemiselle on parempi suhdannetilanne, kuluttajien kasvava ostovoima ja yritysten innovaatiotoiminta. Mitään erottelua VM ei tee sen suhteen, mitkä julkisen sektorin toiminnot tulisi avata kilpailulle tai voitontavoittelulle, vaan se tulisi ratkaista ensisijassa *tuottavuuden* ja *palvelukyvyyn* perusteella, sivuuttaen palvelujen yksityistämiseen mahdollisesti liittyvät arvokonfliktit markkinaideologian sanelemana totuutena.

Tasapainohanteen mukaisesti julkisen sektorin koon rajoittamiseen liittyy myös verotuksen alentaminen. ”*Veropolitiikan kehittämisen yleisenä tavoitteena on OECD-maihin verrattuna kilpailukykyinen verorakenne maaryhmän keskitason veroasteella*” (emt., 3). Tällöin on ”*huolehdittava siitä, ettei työtulojen verotus ole Suomessa ankarampaa kuin naapurimaissamme, joiden kanssa meillä on yhteiset työmarkkinat*”. Passiivimuoto jättää epäselväksi, kenen asettama *yleinen tavoite* on, ja miksi. Ehdotuksessa ei tuoda esille, kuinka

korkea verotaso Suomessa on ja kuinka paljon sen tulisi pudota ollakseen kilpailukykyinen, saatika tämän tavoitteen vaikutuksista orastavaan lamaan ja valtion kassatasapainoon. Tavoite esitetään luonnollisena, annettuna ja antaa ymmärtää, ettei verotaso Suomessa ole kilpailukykyinen.

Julkisen sektorin koon lisäksi esteeksi talouskasvulle osoittautuu rakenteiden *joustamattomuus*: ”*Kansantalouden toimintaa joustavoittavat rakenteelliset uudistukset ovatkin välttämättömiä. Kansainvälinen integraatiokehitys korostaa osaltaan tarvetta markkinoiden toiminnan tehostamiseen*” (emt., 4). Joustavuuden tarve tietysti implikoi, että tällä hetkellä toiminta on joustamatonta. Joustavuus-metafora toimii kuten tasapainokin: joustavuus on tavoiteltavaa, joustamattomuus, jäykkyys, paikalleen jämähtäminen on tila, johon ei halua assosioitua. Mutta toisin kuin esimerkiksi valtion tulojen ja menojen tasapaino, on subjektiivisempaa määritellä talous joustamattomaksi: kuinka joustava tai joustamaton se on? Millä tavalla joustamaton? Esimerkiksi työnantajan kannalta tilanne voi olla joustava, kun työntekijät ovat nk. nollatuntisopimuksella töissä. Työntekijä voi määritellä tilanteen joustavaksi, kun työajoilla ei ole niin merkitystä, kunhan tekee työnsä määräaikaan mennessä.

Käytännössä VM:n luettelemat rakennepoliittiset uudistukset tarkoittavat työeläkejärjestelmän tarkastelua, maataloustukien muutoksia, aluepolitiikan painotuksen muuttamista yrittäjyyttä tukevaksi, ulkomaisten investointien rajoitusten poistamista, sekä suljetun sektorin avaamista kansainväliselle kilpailulle. Varsinaisia työmarkkinoiden joustavuutta kohentavia uudistuksia ei eritellä kuin toteamalla, että sitä ”*lisätään mm. aikuiskoulutusta ja osaeläkejärjestelmiä kehittämällä*” ja kuinka työllisyyslakia ”*tarkastellaan siitä saatujen kokemusten perusteella*” (emt., 4). Kuitenkin myös tulopolitiikkaa käsittelevässä kappaleessa todetaan, kuinka maltillinen palkkapolitiikka ja työmarkkinoiden joustavuuden lisääntyminen ovat ”*työllisyyskehityksen kannalta avainasemassa*” (emt., 5). Kaiken kaikkiaan joustavuusretoriikka jää lukijan tulkittavaksi, sillä tuskin VM olettaa, että aikuiskoulutus ja osaeläkejärjestelmä poistaisivat kasvavan työttömyyden.

Ehdotuksen viimeisessä kappaleessa VM (emt., 5) esittää ytimekkäästi rahapolitiikan teesinsä: ”*Korkotason aleneminen voi tapahtua vain tiukan finanssipolitiikan ja maltillisen tulopolitiikan myötävaikutuksella. Rahapolitiikka voi parhaiten edistää matalaa inflaatiota ja alhaisia korkoja ankkuroitumalla vakaan markan linjaan.*” Mekanismi – jota VM ei eksplikoiki – ehdotuksessa tulkintani mukaan on se, että alhainen reaalitulojen kasvu ja tiukka

finanssipolitiikka laskevat kysyntää ja siten inflaatiopaineita. Toisaalta on ristiriitaista, että VM teesinomaisesti julistaa vakaan markan linjan ylivoimaisuutta tässä suhteessa: eikö juuri markan devalvoituminen *tasapainottaisi* vaihtotasetta kohentamalla vientiä ja vähentämällä kysyntää tuontituotteille? Kiander ja Vartia (1998, 43) ovat arvioineet, että vakaan markan linjan takana painoivat muutkin kuin rationaaliset syyt: ”*Noudattamalla rahapolitiikassa eurooppalaista mallia haluttiin ehkä todistaa sekä itsellemme että muille, että kuuluimme selvästi Länsi-Eurooppaan ja osaasimme käyttäytyä kuten muutkin Länsi-Euroopan maat*”. Tämä ainakin toimisi osaselityksenä sille, ettei VM katso tarpeelliseksi punnita vakaan markan hyötyjen ja haittojen suhteita edes teiltäköseen devalvaatiovaihtoehtoon.

4.1.3 Tarina uudesta ajasta

Valtiovarainministeriö kertoo lohdutonta tarinaa: lihavat vuodet ovat takanapäin, kilpailukykyämme on mennyt, kustannustaso on korkea ja työttömyys kasvaa, valtio velkaantuu ja vaihtosuhte on heikko. Liian suuri julkinen sektori ja talouden jäykät rakenteet hidastavat talouskasvua, tämän vuoksi julkista sektoria on nopeasti avattava kilpailulle, hallintoa tehostettava ja palvelujen tasoa ja työelämän rakenteita on tarkastettava, sillä tilanne on sietämätön. Vain näin voidaan turvata vientisektorin hyvinvointi ja taloutemme kehitys tulevaisuudessa. Narratiivi noudattaa Stonen (2002) typologian tarinaa rappiosta: aiemmin nousukaudella meillä meni hyvin, kunnes tilanne heikkeni ja nyt se on jo sietämätön ja tulee päätyämään kriisiin, ellei näitä toimenpiteitä tehdä. Toisaalta se on myös tarina avuttomuudesta: suhdannetilanne on heikko, ja luulitte, että voisimme vaikuttaa tilanteeseen suhdannepolitiikalla, luulitte väärin, julkisen sektorin ja talouden rakenteiden on vain sopeuduttava uuteen tilanteeseen.

Tarinan uhreja ovat vientisektorin yritykset: valtion velkaantuminen ja heikentynyt vaihtosuhte pitävät yllä korkeaa vero- ja korkotasoa, mikä estää investointeja ja rasittaa kilpailukykyä. Samoin taloutemme jäykkyys estää yritysten ja markkinoiden täyden potentiaalın hyödyntämisen. Tarinan syyllisiä ovatkin julkinen sektori, joka on liian suuri, ja kulutusjuhlaan tottuneet ihmiset, jotka ylläpitävät heikkoa vaihtotasetta ja korkeaa kustannustasoa. Tarinan sankareita ovat ammattilaiset, jotka ymmärtävät, mitä kansantaloutemme vaatii: ”*että kansainvälisessä kilpailussa toimiva avoin sektori asetetaan talous- ja tulopolitiikassa etusijalle*”.

Tarinan eetos on autoritaarinen. Nimestään huolimatta *ehdotus* ei ehdota mitään, se edellyttää. Kertoja antaa itsestään kuvan auktoriteettina, joka ei odota, että sen kuvaama maailma kyseenalaistettaisiin: kausaliteettien, perustelujen ja vaihtoehtojen punnitseminen on summittaista, usein olematonta. Asiat esitetään totuuksina, ei arvioina tai ennusteina, vaikka edes lukuja ei anneta käytännössä lainkaan, ainoastaan kuvaus. Tässä suhteessa se vaikuttaa enemmän pamfletilta kuin asiantuntijaraportilta ja tukee Pekkarisen ja Heinosen (1998) havaintoa VM:n piittaamattomuudesta kannanottojen systemaattiseen perusteluun.

Valtiovarainministeriön vuoden 1991 narratiivi heijastelee, kenties yllätyksettömästi, 1990-luvulla hahmoteltua talouspolitiikan suomalaista mallia niin painotusten kuin retoriikankin saralla. Huoli on ennen kaikkea vientisektorin kilpailukyvyssä ja talouden tarjontapuolen merkitystä korostetaan ehdotuksessa hyvin vahvasti: korkotason aleneminen ja hintakilpailukyky ovat VM:n mukaan edellytyksiä ”talouden tasapainon” palauttamiselle; metaforan sisäistävä ajattelutapa itsessään kuvasta suomalaista mallia. Talouspolitiikan painotus on kasvu- ja rakennetekijöissä suhdanteiden tasaamisen sijaan, ja lyhyen aikavälin työllisyysnäkökulmille ei anneta painoarvoa, päinvastoin. Rakennetekijöistä tosin markan keinotekoinen arvo otetaan kuin annettuna. Ongelman rajaus toteutetaan siten, että Suomen taloutta kohdannut ”täydellinen myrsky” – yhtäaikainen talouden ylikuumentuminen, idänkaupan romahdus ja kansainvälinen taantuma – sivuutetaan käytännössä täysin ja huomio kiinnitetään lähinnä seurauksiin, eli sen hetkisen heikon markkinatilanteen sanelemiin ehtoihin. Tällöin julkisen sektorin ja politiikan tehtäväksi jää taloustilanteen sanelemien ehtojen toteuttaminen ja sopeutuminen – taloudenhoito.

Ehdotus toistaakin ”Suomi elää viennistä” -retoriikkaa. Allénin et al. (1992, 530) mukaan tällainen retorinen päättelyketju etenee yksisuuntaisesti, ilman takaisinkytkentää, teollisuuden hyvinvoinnista ihmisten hyvinvointiin. He näkevät tämän taustalla mekanistisen yhteiskuntäkäsityksen, joka on havaittavissa VM:n ajattelussakin, vaikka yhtä perusteltua olisi nähdä yhteiskunta organismina, jossa osat täydentävät toisiaan. Toisaalta VM sivuuttaa ehdotuksessaan myös vaatimansa säästämisasteen kohottamisen ja kontraktiivisen finanssipolitiikan vaikutukset työllisyyteen, mitä voi pitää yllättävänä, sillä vähenevän kulutuksen kautta realisoituvat irtisanomiset rasittavat valtiontaloutta ja pitävät investointeja rajoittavaa korkotasoa yllä myös. Vähemmän yllättävänä voi pitää sitä, että lyhyellä

tähtämellä työttömyyttä aiheuttavan politiikan sosiaalipoliittisia kustannuksia pitkällä aikavälillä ei juuri oteta huomioon.

4.1.4 Ahon hallituksen ohjelma

Esko Ahon muodostaman porvarihallituksen, johon kuuluivat keskusta, kokoomus, RKP ja SKL, ohjelman (VNK 1991) talouspoliittinen tavoitteenasettelu oli varsin yhteneväinen VM:n virkamiesjohdon ehdotuksen kanssa. Hallitusohjelmassa katsotaan talouden ”hyvin ongelmallisten” näkymien johtuvan sekä ”kansainvälisestä kehityksestä että Suomen talouden tasapainottomuuksista” (emt.). Aivan kuten VM:kin, Ahon hallitus asetti tavoitteekseen vaihtotaseen alijäämän, velkaantumisen ja työttömyyden tasapainottamisen:

Hallituksen talouspolitiikan tavoitteena on vaihtotaseen alijäämän pienentäminen ja ulkomaisen velkaantumisen pysäyttäminen, työllisyyden turvaaminen, julkisen talouden tehostaminen sekä avoimen sektorin kansantuoteosuuden kääntäminen nousuun.

Tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä hidastaa inflaatiota kilpailijamaita alhaisemmaksi, pystyä lisäämään ja monipuolistamaan vientiä ja nostamaan säästämisastetta. Samoin on välttämätöntä noudattaa pidättyvyyttä kaikkien tulojen korotuksissa, alentaa työvoimakustannuksia sekä jähdyttää valtion menojen taso ja hidastaa voimakkaasti kuntien menojen kasvua. (VNK 1991.)

Tavoitteenasettelun lisäksi keinovalikoimasta vallitsi VM:n ja Ahon hallituksen kesken varsin yhteneväinen käsitys. VM:n (1991, 1) vaatimus ”avoimen sektorin asettamisesta etusijalle” näkyi hallitusohjelmassa (VNK 1991) kirjauksena, jonka mukaan ”hallituksen talouspolitiikka suosii teollisuutta ja muuta avointa sektoria”. Samoin VM:n (1991, 1) vaateet julkisen sektorin menojen kasvun pysäyttämisestä ja toiminnan tehostamisesta sekä säästävyysasteen kohottamisesta ovat kaikki läsnä hallitusohjelmassa. Myös VM:n (emt., 2) tavoite siitä, että ”tulopolitiikan on edistettävä kustannustason alenemista kilpailijamaihin nähden”, esiintyy hallituksen teollisuus- ja elinkeinopolitiikan tavoitteenasettelussa muodossa ”keskeinen tavoite on suhteellisen kustannustasomme alentaminen kilpailukykyiselle tasolle”.

Raha- ja veropolitiikassakin VM:n ja Ahon hallituksen näkemykset ovat samankaltaiset. ”Raha- ja valuuttakurssipolitiikassa tavoitteena on vakaa markka ja kohtuullinen korkotaso”

(VNK 1991). Siinä missä VM (1991, 3) tavoitteli OECD-maihin verrattuna kilpailukykyistä verorakennetta ja peräänkuulutti sitä, ettei työ- tai omaisuustulojen verotus ole ankarampaa kuin naapurimaissamme, todetaan hallitusohjelmassa (VNK 1991), että ”*verotuksen uudistamista jatketaan ottaen huomioon verojärjestelmämme kansainvälinen kilpailukyky sekä julkiselle taloudelle asetetut tavoitteet*”. Samoin ”*pääomatulojen verotusta pyritään yhdenmukaistamaan ja uudistamaan verotuksen rakenne muiden Pohjoismaiden tapaan*”.

VM (1991, 3) asetti finanssipolitiikan onnistumisen edellytykseksi, että ”*julkisen ja yksityisen sektorin tehtäväjako on arvioitava ensisijassa kummankin sektorin palvelukyvyyn ja tuottavuuden perusteella*”. Mielenkiintoista kyllä, vastaava kirjaus löytyy Ahon hallitusohjelman (VNK 1991) hallinnon kehittämistä koskevasta osiosta miltei identtisesti muodossa: ”*Julkisen ja yksityisen sektorin välistä tehtäväjako arvioidaan palvelukyvyyn ja taloudellisuuden perusteella.*” Muutoinkin hallinnon kehittämisen tarpeista vallitsee yksimielisyys, byrokratian purkaminen. VM (1991, 3) peräänkuuluttaa ehdotuksessaan valtionosuusjärjestelmän *pikaista* muuttamista laskennalliseksi, josta hallitus (VNK 1991) sitoutuukin antamaan esityksen heti toimikautensa alussa. VM (1991, 3) edellyttää myös julkisen sektorin työn, pääomien ja toimintajärjestelmien tuottavuuden kohentamista, julkisten palveluiden liikelaitostamista sekä hallinto-organisaatioiden ja niiden tasojen karsimista. Hallitusohjelmasta (VNK 1991) löytyvät nämä kaikki: ”*Pääpaino hallinnon kehittämistyössä asetetaan hallinnon tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisäämiseen, hallinnon hajauttamiseen ja keventämiseen sekä ohjausjärjestelmän uudistamiseen; Keskushallintoa supistetaan mm. muuttamalla toiminnallisia keskusvirastoja liikelaitoksiksi ja lakkauttamalla hallinnollisia keskusvirastoja; Väliportaana hallintoa kevennetään ja päällekkäisyyksiä puretaan.*”

Valtiovarainministeriön virkamiesjohdon ja Ahon hallituksen välillä vallitsi siis merkittävän yksimielinen näkemys kansantalouden tilannekuvasta. Tämän tutkielman puitteissa on mahdotonta sanoa, mikä rooli VM:n ehdotuksella tarkalleen oli hallitusohjelman muotoutumisessa, mutta talouspolitiikan päätavoitteiden ja keinovalikoiman miltei täydellinen vastaaminen antaa syytä olettaa, että ehdotuksella oli merkittävä vaikutus. Käytännössä kaikki VM:n tavoitteet löytyivät hallitusohjelmasta. Joitain viitteitä VM:n narratiivin vetoavuudesta antaa jo se, että tietyissä kohdin hallitusohjelman muotoilut olivat liki identtiset VM:n ehdotuksen kanssa.

4.2. 1995: Orastava kasvu

Kevään 1995 eduskuntavaaleihin tultaessa valtiontalouden tila oli edelleen heikko. Vuodesta 1990 vuoteen 1993 bruttokansantuote oli laskenut kolme vuotta yhtäjaksoisesti, yhteensä 14,4 prosenttia, kunnes viimein vuoden 1993 lopulla tuotanto kääntyi jälleen kasvuun. Vuonna 1994 kokonaistuotanto kasvoi jo 4,4 prosenttia. (Kiander & Vartia 1998, 112, 155). Laman taitumisesta huolimatta valtiontaloutta rasittivat keväällä 1995 vielä nopea velkaantuminen sekä laman aikana rajusti kasvanut työttömyys.

Vuonna 1994 työttömyysaste oli noussut vuoden 1990 3,4 prosentista jo 18,4 prosenttiin, eli työttömiä oli yli puoli miljoonaa. Ensimmäisenä tuotannon supistuminen koetteli yksityistä sektoria, ja esimerkiksi teollisuudesta katosi kolmen lamavuoden aikana noin neljännes työpaikoista, mutta vuodesta 1992 alkaen menoleikkausten seurauksena työttömyys alkoi lisääntyä myös julkisella sektorilla. (Kiander & Vartia 1998, 112–114.) Julkisen sektorin menot kasvoivatkin rajusti 1991 alkaneella Esko Ahon hallituksen kaudella työttömyysmenojen kasvaessa ja korkojen pysyessä korkealla sekä pankeille myönnetyn pankkituen vuoksi. Ahon hallitus asetti tavoitteekseen julkisen talouden tasapainotuksen, käytännössä finanssipolitiikkaa kiristämällä. Valtion tulojen kannalta tämä tarkoitti sitä, että hallitus korotti työntekijöiden ja työnantajien sosiaalivakuutusmaksuja ja kiristi tuloverotusta. Menoja hallitus pyrki suitsimaan leikkaamalla tulonsiirtoja, julkisia investointeja sekä julkisen sektorin henkilöstömenoja. (Kiander 2001, 32–33.)

Aivan kuten VM:n vuoden 1991 muistiossakin perustellaan, Kianderin (2001, 33) mukaan Ahon hallituksen kireän finanssipolitiikan tavoitteena oli hillitä kysyntää ja kulutusta, joka pitää inflaation kurissa ja parantaa vaihtotasetta, kun tuontituotteille ei ole kysyntää. Kaiken tämän piti valaa markkinoille uskoa markan vakauteen. Vakaan markan politiikka sai kuitenkin ensikolauksensa jo Ahon pääministerikauden alussa, kun pääministeri Aho, valtiovarainministeri Iiro Viinanen sekä Suomen Pankin pääjohtaja Rolf Kullberg päätyivät devalvoimaan markkaa marraskuussa 1991 12,3 prosentilla. Tämä oli seurausta Ahon niin kutsutun ”yhteiskuntasopimuksen”, eli keskitetyn tuporatkaisun/sisäisen devalvaation, kaatumisesta. Paketilla pyrittiin kilpailukyvyn parantamiseen ja markkinakorkojen alenemiseen, sillä suomalaiset yritykset ja pankit olivat kirjanneet suuria tappioita, niiden varannot vähissä ja korot korkeat. Tämä ei kuitenkaan riittänyt, sillä jo seuraavana keväänä markkinakorot suomalaisille alkoivat kohota uudelleen, kun usko markan vahvuuteen hiipui.

Tämä sai Ahon hallituksen nopeasti sorvaamaan uusia menoleikkauksia ja veronkorotuksia, joiden Aho itse lupasi elokuun budjettiesityksessään aiheuttavan kansalaisille ”kipua ja särkyä” (HS 21.8.1992). Leikkauspaketit eivät kuitenkaan riittäneet, korot jäivät korkealle ja Suomen Pankin valuuttavarannot hupenivat vinhasti. Tällöin päädyttiinkin kenties hallituskauden tärkeimpään talouspoliittiseen päätökseen: markka irrotettiin kiinteästä euromarkasta ja päästettiin kellumaan syyskuussa 1992. (Kiander & Vartia 1998, 123–128.) Markka devalvoitui jyrkästi, mikä paransi vientiteollisuuden kilpailukykyä ja käänsi vaihtotaseen ylijäämän puolelle jo vuonna 1994 (Kiander 2001, 37, 61–62).

Vaali keväänä 1995 käänne parempaan oli siis jo tapahtunut: markan devalvoituminen oli saanut viennin vetämään ja vaihtotaseen positiiviseksi ja kokonaistuotanto kasvoi ripeästi. Tästä huolimatta maassa vallitsi suurtyöttömyys, työttömyysaste oli yli 15 prosenttia ja julkinen talous oli pahasti alijäämäinen (Kiander 2001, 31). Ahon hallituksen harjoittama julkisia menoja karsiva ja veroja kiristävä politiikka oli leikannut kansalaisten ostovoimaa ja kulutusta, mikä piti inflaation kurissa, mutta oli samalla lisännyt työttömyyttä ja siten vahingoittanut valtion rahoitusasemaa entisestään. Kiristävä finanssipolitiikka ei ollut tasapainottanut julkista taloutta, vaan julkisen sektorin alijäämä oli 5,7 prosenttia bkt:sta vuonna 1994 (emt., 35).

Tällaisessa kontekstissa valtiovarainministeriö julkaisi 17. helmikuuta 1995 muistion *Valtiontalouden näkymät vuosina 1995–1999*, jossa se pyrki vaalien alla ”tarjoamaan aineistoa valtion rahoitusasapainosta käytävään keskusteluun” ja ”arvioimaan valtion velkakierteen taittavan tasapainottamisohjelman mittaluokkaa” sekä ”perustelemaan eräitä talouspoliittisesti merkittäviä johtopäätöksiä”. Toisin kuin neljä vuotta aiemmin, tällä kertaa muistio julkistettiin valtiovarainministeri Iiro Viinasen johdolla jo ennen eduskuntavaaleja, sillä VM:n esittämät säästötarpeet olivat suuremmat kuin puolueiden esittämät (HS 18.2.1995). Omien sanojensa mukaan Viinanen halusi, että ”kaikki tuntevat suuruusluokan ennen vaaleja”. On siis perusteltua olettaa, että muistio on tehty poliittisessa ohjauksessa, vaikka ongelmien konstruointi ja vaihtoehdot ja perustelut ovatkin virkamiesten kynästä.

Vaikka muistio ei VM:n omien sanojen mukaan pyri ”esittämään talouspoliittista ohjelmaa”, siinä tarkastellaan ”periaatteellisella tasolla sitä, miten valtion menojen vähennykset tulisi kohdentaa” (VM 1995, 1). Muistio on perusteellisempi kuin vastaava ennen kevään 1991 vaaleja julkaistu: sivuja on 21, joista yksi on omistettu Suomen verorakennetta kuvaavalle

kuvaajalle ja toinen valtion menoja kuvaavalle taulukolle. Muistio on myös vähemmän ”pamflettimainen” kuin edeltäjänsä: se ei sisällä listoja ensi vaalikaudella vaadittavista talouspoliittisista toimenpiteistä, vaan seikkaperäisesti ja numerojargoniin turvautuen perustelee näkemystä, *miksi* ensi vaalikaudella tulee kiristää finanssipolitiikkaa ja kuinka paljon. Muistio jakautuu neljään päälukuun: se alkaa kolmisivuisella luvulla ”*Yhteen veto ja johtopäätökset*”, jossa tuodaan ilmi VM:n näkemys kansantalouden tilasta ja siitä, mitä sille tulisi tehdä. Luvussa esitetään myös muutama vaihtoehtoinen laskelma VM:n näkemyksen tueksi. Varsinaisessa ensimmäisessä luvussa ”*Kansantalouden kehitys ja valtionalouden tasapaino*” käydään tarkemmin läpi viime hallituskaudella toteutunutta talouskehitystä ja tehtyjä päätöksiä. Luvussa käsitellään myös seikkaperäisemmin vaihtoehtoisia laskelmia ja skenaarioita valtionalouden kehitykselle, ja asetetaan siten reunaehtoja sille, mitä päättäjät voivat tehdä. Toisessa luvussa ”*Valtion menot*” käydään läpi viime vuosien menokehitys, ennuste tulevalle menokehitykselle ja lopuksi valtion menojen rakenne ja huomioita siitä, miten menoja voi hillitä. Viimeisessä luvussa, ”*Verotus*”, käsitellään verotusta koskevia toteutettuja muutoksia (mm. pääomaverouudistusta ja siirtymistä arvonnäköveroon ja kiinteistöveroon) ja arvioidaan verojärjestelmän tulevaisuudenhaasteita valtionalouden rahoituksen näkökulmasta.

4.2.1. Valtio velkakierteessä

Heti muistion ensimmäisen luvun ensimmäisessä kappaleessa VM määrittelee valtion velkaantumisen valtionalouden polttavimmaksi ongelmaksi:

Kestävän talouskasvun ja työttömyyden laskun turvaamiseksi valtion velkakierre on katkaistava. Tämä edellyttää huomattavia valtion menosäästöjä, jotka suhdannevaihe huomioon ottaen on tehtävä etupainotteisesti. (VM 1995, 1.)

Muistion eetos jälleen autoritaarinen, se toteaa, ei ehdota. Tällä kertaa VM:n ehdotus alkaa tosin suoraan tarvittavien toimenpiteiden linjauksella, ei synkän tilannekuvan maalailulla. Ääni on teknokraatin, joka tietää mitä pitää tehdä ja uskaltaa tehdä kipeitä päätöksiä ilman sentimentalismia – rationaalisen päättäjän ääni. Tuo ääni asettaa metaforisen *kestävän* talouskasvun edellytykseksi valtion velkaantumisen taittamisen, vaikka toisaalta helmikuuhun 1995 mennessä kokonaistuotanto Suomessa oli ehtinyt kasvaa ripeästi jo miltei puolitoista

vuotta. Se, että valtion menosäästöt tulisi suhdanne – eli nopea talouskasvu ja nousukausi – huomioon ottaen tehdä pikimmiten, luo mielenkiintoisen kontrastin vuoden 1991 julkaisuun, jossa tällaisen vastasyklisen finanssipolitiikan mahdollisuudet kiellettiin. Myös se, että työttömyyden laskun turvaamiseksi valtion tulisi tehdä mittavia menosäästöjä, antaa ymmärtää, että jo toteutettujen mittavien julkisten menojen leikkausten ja työttömyyden rajun kasvun välillä ei nähdä merkittävää takaisinkytkentää.

Seuraavassa kappaleessa velan määrästä todetaan, että se on ”*vuodesta 1991 alkaen ollut nopeassa kasvussa; velkaa oli vuoden 1990 lopussa 54 mrd. mk, mutta viime vuoden päättyessä 308 mrd. mk*”. Velan markkamäärän kasvun todetaan myös ”*nopeutuvan entisestään*”. Tämä tietysti rinnastaa nykyhetken menneeseen, parempaan, velattomaan aikaan. On syytä huomioda, että myös mittaus tekee ”normatiivisen loikan”: asioita ei mitata mittauksen vuoksi vaan päätöksenteossa etenkin siksi, että lukuja tahdotaan muuttaa (Stone 2002, 167). Loikka tapahtuu, kun asian kuvailu johdattaa lukijan jo johtopäätöksiin siitä, mitä sille tulisi tehdä. VM kuvaa muutosta *nopeaksi* ja *nopeutuvaksi*, joka luo tulkintakehikon muutokselle. Numerot puhuvat, alkavat kertoa omaa narratiiviaan, jonka sävy on kiire. Mielenkiintoisesti velan määrää myös havainnollistetaan toteamalla, kuinka se on kasvamassa suhteessa bkt:seen ”*suuremmaksi kuin koskaan aikaisemmin, sotavuodet mukaan lukien*”. Valinta herättää yleisössä kriisitietoisuutta, ja siten saa lukijan taipuvaisemmaksi hyväksymään tulevan argumentaation, mutta myös linkittää käsillä olevan kriisin laajempaan kansalliseen merkitysgalleriaan, selviytymistarinaan.

Pitkä lama on syönyt finanssipolitiikan pelivaran ja valtion lainanotto on kohtuuttoman suurta. Valtion velkakierre tulee taittaa ennen seuraavaan taantumaa ajautumista. (VM 1995, 1.)

VM määrittelee lainanoton *kohtuuttoman suureksi*, sitä kuitenkin mitenkään havainnollistamatta tai suhteuttamatta. Suomen julkisen talouden alijäämät 1990-luvun alkupuoliskolla olivat kuitenkin läntisen Euroopan keskitasoa ja velan kokonaistaso matala (Kiander 2001, 36). Mielenkiintoista on se, että vaikka myöhemmin samassa julkaisussa odotetaan Euroopan talouden kasvavan noin 3 prosenttia vuodessa vuosikymmenen loppuun asti ja maailmankaupan jatkavan kasvavuaan ripeästi, tulee valtion taittaa velkakierre *ennen seuraavaa taantumaa*, ja nopeasti (emt., 2, 4). Tämä huolimatta siitä, että VM ennustaa Suomen kokonaistuotannon kasvavan seuraavan viiden vuoden ajan 3–5 prosentin vuosivauhtia, ja toteaa, että ”*kasvu on kääntänyt valtion verokertymät kasvuun*” ja verojen

odotetaan jatkossa kasvavan likimain samaa vauhtia kuin kokonaistuotannon (emt., 3–4). Seuraavan taantumän käyttäminen tässä kontekstissa perusteluna ripeille tasapainottamistoimille, eli leikkauksille, tuntuu nurinkuriselta ja henkivän aivan omanlaistaan talousfatalismia; ei ole aikaa odottaa, että myönteinen suhdannekehitys ja tuotannon kasvu parantaisivat työllisyystilannetta ja siten talouden tasapainoa ja leikkaustarvetta, vaan on ehdittävä sopeutua vallitsevaan tilanteeseen ennen kuin *ajaudumme* seuraavaan taantumaan. Tässä suhteessa talouden suhdanteet näyttävätkin kuin luonnonvoimalta, seuraava lama on jo tulossa, emmekä voi kuin varautua siihen parhaamme mukaan. Luvussa ”*Kansantalouden kehitys ja valtiontalouden tasapaino*” edessä olevaa uhkaa kuvataankin näin värikkäästi:

Valtion velka ei voi jatkuvasti kasvaa kokonaistuotantoa nopeammin. Seuraavaan taantumaan tultaessa edessä on markkinoiden sanelema finanssipoliittinen hevoskuuri ja entistä vaikeampi talouskriisi, jos valtion velkaantumista ei ole sitä ennen ehditty taittaa. (VM 1995, 8.)

Seuraavan laman luomaa välttämättömyyttä herätellään oivallisella *finanssipoliittisen hevoskuurin* metaforalla, joka synnyttää mielikuvia *markkinoiden* Suomelle pakkosyöttämästä karvaasta lääkkeestä, kun emme itse ymmärtäneet itseämme auttaa aiemmin. Velka on kuin tauti, josta tulee puhdistautua ennen kuin se näivettää koko ruumiin. Edessä oleva kriisi olisi vielä pahempi kuin nykyinen, elleimme nyt taita velkaantumista. Myös muotoilu *velka ei voi jatkuvasti kasvaa* herättää kysymyksiä: jos – käytännössä velaton – valtio ei voisi velkaantua historiansa syvimmän laman ja sen jälkihoidon kourissa, niin milloin sitten?

4.2.2. Finanssipoliittinen matokuuri?

Keinoiksi velkaantumisen taittamiseen VM esittää pelkkiä leikkauksia, koska ”*verotuksen taso on Suomessa jo nykyisellään korkea*” ja ”*mahdollisuudet kiristää verotusta talouskasvua heikentämättä ovat varsin rajalliset*” (VM 1995, 2–3). Tarvittavien leikkausten havainnollistamiseksi VM esittää kolme vaihtoehtoista laskelmaa valtiontalouden kehityksestä, joista toteaa kuitenkin, että ”*esitettyä laskelmaa ei tule kuitenkaan sellaisenaan pitää finanssipolitiikan tavoitteena vaan laskelmilla osoitetaan valtiontalouden tasapainottamiseksi tarvittavien toimenpiteiden suuruusluokka*” (emt., 6–7).

Käytännössä VM päätyy siihen, että valtion menotaso täytyy pitää vuoden 1995 tasolla 200 mrd. markassa vaalikauden loppuun asti, jotta valtion velan suhde bkt:seen kääntyy laskuun vuonna 1997. Kaiken kaikkiaan VM:n mukaan leikkaustarve on vaalikauden loppuun mennessä 50 mrd. markkaa verrattuna tilanteeseen, jossa mitään päätöksiä ei tehtäisi. Estämällä erilaiset ”menopaineet” ja väliaikaisiksi tarkoitettujen leikkausten erääntymiset jää uusien leikkausten osuudeksi 26 mrd. markkaa – noin kahdeksasosa vuoden 1995 menotasosta. Vaikka tätä ei tulisikaan pitää *sellaisenaan finanssipolitiikan tavoitteena*, on VM:n mukaan muissa tapauksissa ”*huomattava riski joutua vaikeasti hallittavaan rahoitusmarkkinakehitykseen*” (VM 1995, 2). Silti, vaikka VM useaan otteeseen korostaa laskelmien – useiden eri muuttujien tulevan kehityksen ennusteiden – ”*suurta epävarmuutta*”, oikeuttaa VM niiden avulla jopa 12,5 % leikkauksen julkisista menoista, saa sen näyttämään jopa välttämättömyydeltä. Ehdotuksen mittaluokkaa havainnollistane se, että esimerkiksi Itä-Euroopan sosialistimaiden siirtymävaiheen ”*tervehdyttämistoimenpiteet*” tarkoittivat noin kolmen prosentin vuosittaista supistusvauhtia (Kantola 2002, 16).

Menoja ei kuitenkaan tule leikata ”ihan mistä vain” sillä VM (1995, 8) toteaa, kuinka ”*finanssipolitiikkaan kohdistuu myös monia muita vaatimuksia*”. Näitä vaatimuksia ovat: 1. suhdannetilanteen huomioon ottaminen, 2. kansantalouden kasvun ja rahoitustasapainon tukeminen, 3. varautuminen väestön ikärakenteen muutoksiin, ja 4. talouden tehokkuuden edistäminen. Huomion arvoista mielestäni on, että muistiossa häivytetään vaatimusten esittäjä passiivilla: kuka kohdistaa nämä vaatimukset finanssipolitiikkaan? Vallitseva talousteoria, OECD, istuva valtiovarainministeri vai VM:n virkamiesjohto? Sillä ei ole vaikea keksiä vaihtoehtoisia vaateita finanssipolitiikalle talouskriisissä: esimerkiksi kansalaisten hyvinvoinnin turvaaminen tai vaikkapa täystyöllisyyden tavoittaminen.

Suhdannetilanteen huomioon ottaminen tarkoittaa muistiossa sitä, että talouden noususuhdanteessa finanssipolitiikkaa tulee kiristää. Se ”*vähentää inflaatiopaineita sekä mahdollistaa rahapolitiikan keventämisen ja korkojen alenemisen kasvun kestävyyttä vahvistavasti*” (VM 1995, 8). VM katsoo mahdolliset säästömahdollisuudet valtion omista kulutusmenoista (mm. hallinto, järjestys ja turvallisuus, maanpuolustus, eläkemenot ja perusinfrastrukturi) vaatimattomiksi. Valtaosan uusista säästöistä tulisikin kohdistua valtionosuuksiin, joista rahoitetaan mm. opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhoidon palveluita, yritys- ja maataloustukiin, siirtoihin kotitalouksille ja KELA:n, työttömyyskassojen ja eläkejärjestelmien kautta tehtäviin tulonsiirtoihin. Näiden lisäksi

tietysti määräaikaisiksi tarkoitettuja jo toteutettuja sosiaalietuuksien indeksikorotusten jäädytyksiä ja valtionosuuksien leikkauksia tulisi jatkaa. (emt., 3, 10–12.) Toisin sanoen kansalaisten kulutusmahdollisuuksia ja hyvinvoinnin tasoa tulisi leikata, jotta korkotasoa voidaan alentaa inflaatiopaineita nostamatta.

Kansantalouden kasvun ja rahoitustasapainon tukeminen tarkoittaa käytännössä samaa kuin edeltävä kohta, kotimaista säästämistä, sillä talouskasvun jatkuminen ”*edellyttää investointiasteen kohoamista nykyiseltä matalalta tasoltaan*” (VM 1995, 8). Muuten investoinnit jouduttaisiin rahoittamaan ulkomaisella luotonotolla, ja kansantalous velkaantuisi ulkomaille eikä kotimaahan (emt.). Vaatimus on ilmeisesti kaksitahoinen: kansalaisten tulisi hillitä kulutustaan ja valtion vähentää rahan kysyntää, jolloin korot pysyvät matalalla ja yritykset voivat investoida. Finanssipolitiikan painotus on siis vahvasti vientisektorin tarpeissa, ja hieman ristiriitaisesti työttömyyden laskun turvaamiseksi kulutusta on vähennettävä, sillä ehdotettu politiikka jättää kotimarkkinatoimijat huomioimatta.

Finanssipolitiikan tarve varautua väestön ikärakenteen muutoksen asettamiin vaatimuksiin tarkoittaa sekin käytännössä julkisen sektorin säästämistä: on vahvistettava pääomanmuodostusta ja vähennettävä ulkomaista nettovelkaa (VM 1995, 8). Tämä siksi, että ”*suurten ikäluokkien tuleminen eläkeikään johtaa Suomessa historiallisesti ja kansainvälisestikin katsoen nopeaan eläkemenojen lisääntymiseen*”. Se, että VM:n mukaan kansalaisten tulee nyt tinkiä hyvinvoinnistaan ja kulutusmahdollisuuksistaan kymmenien vuosien päässä odottavien nousevien eläkemenojen vuoksi henkii myös omanlaistaan fatalismia: asialle emme voi tehdä mitään, meidän täytyy vaan sopeutua heikkenevän huoltosuhteen tasoon. Toinen vaihtoehtoinen politiikkalinjaus olisi esimerkiksi esittää keinoja maahanmuuton tukemiseksi tai peruspalvelujen karsimisen sijaan luoda perusturvaa tulevaisuuteen, joka kannustaa perheen perustamiseen (ks. Kiander 2003).

Talouden tehokkuuden edistäminen finanssipolitiikan vaatimuksena tarkoittaa sitä, ettei luoda kannustinloukkuja:

Finanssipolitiikan ratkaisuissa on pyrittävä ei vain säästöjen aikaansaamiseen vaan siihen, että tehdyt ratkaisut eivät vääristä talousyksiköiden valintoja vaan tukevat talouden toimeliaisuutta ja tehokkuutta. Tämän takia tulisi pyrkiä verotuksen alentamiseen ja välttämään korkeita rajaveroasteita. Samasta syystä on otettava huomioon sosiaaliturvan ns.

kannustinvaikutukset sen välttämiseksi, että työnteon motivaatio muodostuu liian heikoksi. (VM 1995, 8.)

Katkelmassa pelkistetään työelämän ulkopuolelle jääneet kansalaiset *talousyksiköiksi*, joiden vääristyneitä ratkaisuja ei tule tukea päätöksin. On vaikea olla ajattelematta, että *vääristynyt* ratkaisu tässä tapauksessa tarkoittaa työttömyyttä, vaikka tarjolla oleva työ ei toisikaan merkittävää lisäystä nettotuloihin. VM:n mukaan verotusta tulisikin madaltaa, ja korkeita rajaveroasteita välttää, mikä tarkoittaa käytännössä tuloverotuksen progression madaltamista tai ainakin progression jyrkentämisen välttämistä. Myöhemmin VM toteaaakin, että ”*nimenomaan ansiotulojen verotukseen kohdistuu tuntuva alentamispaine*”, vaikka tuokin ilmi, että muissa veroissa on vain vähän liikkumavaraa (emt., 17). VM myös kehottaa ottamaan huomioon sosiaaliturvan kannustinvaikutukset, mutta jättää eksplikoimatta tarkemmin, kuinka se tulisi finanssipoliittisessa päätöksenteossa huomioida. Se voi tarkoittaa esimerkiksi etuuksien tason tulosidonnaisuuksien vähentämistä, mutta ottaen huomioon aiemmin suositellun indeksien jäädytyksen on perusteltua olettaa, että sosiaaliturvan tason keinotekoinen alentaminen inflaation myötä kuuluu keinovalikoimaan. Tätä näkökantaa tukee myöhempi toteamus, jonka mukaan ”*keskeisimmäksi ongelmaksi on alettu nähdä sosiaaliturvan mitoitus suhteessa vallitsevaan palkkatasoon*” (emt., 20).

Muistiossa kuitenkin vielä huomautetaan, etteivät pelkät finanssipoliittiset toimet yksin riitä:

Valtiontalouden tasapainottuminen onnistuu luonnollisesti sitä paremmin, mitä nopeampaa talouskasvu on. Samasta syystä valtion menojen vähentämispaineet ovat pienemmät, jos maltilliset palkkaratkaisut tukevat matalaa inflaatiota ja korkotason alenemista sekä kilpailukyvyn säilymistä. (VM 1995, 2–3.)

VM siis kytkee matalat palkankorotukset heikon kysynnän kasvun kautta matalaan inflaatioon ja korkotason alenemiseen, jotka kaikki säilyttävät kilpailukykyä, mikä vähentää painetta leikata niin paljon. Tämäkin seikka tukee havaintoa siitä, että ensisijaisena huolenaiheena VM:llä on ennenkaikkea vientiteollisuuden kilpailukyky, sillä alhainen ostovoima ei ainakaan tue kotimarkkinateollisuutta ja kulutusta. Toinen mielenkiintoinen seikka on VM:n ehdotuksen tulonjakonäkökulma. Työn tuottavuus oli kasvanut Suomessa vuonna 1992 3,8, vuonna 1993 2,8 ja vuonna 1994 jopa 4,8 prosenttia (Kiander 2001, 31). Laman aikana palkankorotukset olivat olleet käytännössä olemattomia, kunnes juuri ennen VM:n muistion julkaisua päätökseen saatu liittokierros oli tuonut palkansaajille keskimäärin viiden prosentin

palkankorotuksen vuodelle 1995 (Arolainen 1995). Muistiossa esitetään selvä kanta siihen, kenelle tuottavuuden kasvun tuoma tulo kuuluu:

Nykymeno työmarkkinoilla ei voi jatkua; se johtaisi inflaatio-, korko- ja kilpailukykyongelmien kautta kasvun taittumiseen. Tällöin joukkotyöttömyys säilyisi ja valtion velkakierteen murtaminen vaatisi edellä arvioitua suurempia valtion menoleikkauksia. (VM 1995, 9.)

4.2.3. Tarina velasta

Muistio on ennen kaikkea tarina velasta. Alussa kuvataan velan määrän kehitystä lamaa edeltävästä ajasta siihen, mitä se on helmikuussa 1995. Luodaan kuva menneisyydestä, jolloin asiat olivat paremmin: ei ollut velkaa. Sitten tuli lama, työttömyys kohosi ja talous velkaantui, mikä pitää yllä korkeaa korkotasoa ja laskee investointeja. Valtio estää yritysten hyvinvoinnin. Jatkuva velkaantuminen tekee välttämättömäksi menojen leikkaukset, jotta korkotasoa voidaan alentaa ja talouskasvu saadaan kestäväksi. Tämän vuoksi on rajusti supistettava tulonsiirtoja ja hyvinvointipalveluita, muutoin edessä hämmäyttävä uusi lama vie meidät turmioon. Narratiivi on siis jälleen tarina rappiosta. Ennen Suomella ei ollut velkaa, se eli tulojensa mukaan. Nyt velkamäärä on kasvanut rajusti, ja tahti vain kiihtyy ja tulee päätymään vielä pahempaan kriisiin, mikäli jotakin, eli rajuja supistuksia, ei tehdä. Vain siten voimme saada velkaantumisen taittumaan ja talouden kestäväälle pohjalle.

Tarinan uhreja eivät kuitenkaan ole kansalaiset, joiden hyvinvointia leikataan. Tarinan uhri on kilpailukyky, jota ollaan nyt turmelemassa korkeilla koroilla ja palkkaratkaisuilla. Toisin sanoen uhreja ovat vientiyritykset, sillä kansalaisten kulutus nähdään lähinnä uhkana korkotasolle, jolloin kotimarkkinateollisuudellekaan ei juuri anneta painoarvoa. Tarinan syyllinen on puolestaan julkinen sektori, joka ei osaa elää tulojensa mukaan vaan elää velaksi. Syyllisyydestä kertoo sekin, että julkisen sektorin menoista on varaa leikata merkittävä osa – siellä on ”löysää”; esimerkiksi verotusta ei ole vara korottaa, sillä se ”heikentäisi talouskasvua”. Perusteluina määrällisesti suurille ja etupainotteisille leikkauksille annetaan se, että jatkuva velkaantuminen ”lisäisi tarvetta kiristää verotusta”, mikä ”jarruttaisi kulutuskysyntää ja korkojen kautta investointeja” (VM 1995, 2). Kulutuskysynnälle ei anneta huomiota, kun peräänkuulutetaan valtion menojen leikkauksia ja yksityisen säästämisen edistämistä. Julkisen sektorin ylläpitämät työpaikat näyttävät ajattelussa toissijaisena myöhemmin tulevalle, teollisuuden luomalle työlle. Julkinen sektori nähdään siis omana

irrationalisena osanaan taloudessa, ilman merkittävää vaikutusta yksityiseen sektoriin ja talouskasvuun. Tämä heijastelee jälleen dualistista ajattelua tuottavan ja tuottamattoman työn välillä. Julkisen sektorin on sopeuduttava vientiteollisuuden sanelemiin ehtoihin, tässä tapauksessa matalan inflaation ja korkotason vaalimiseen. Tarinan sankareita puolestaan ovat hyvät voimat, kurinalainen finanssipolitiikka ja siten sen airuet. Ilman kurinalaisuutta ja leikkauksia velkaantuminen ei voi taittua ja kilpailukyky säilyä vahvana, ja edessä odottaa vielä enemmän leikkauksia. Sankarit taistelevat jatkuvasti paisuvia julkisia menoja ja valtion velkataakkaa vastaan.

Tarinassa on siis protestanttismoraalinen opetus: säästäväisyys ja ahkera työnteko ovat hyveitä ja nyt on aika kärsiä, kun olemme eläneet aiemmin yli varojemme. Protestanttista työmoraalia kuvastaa myös VM:n huomio talouden tehokkuuden tarpeista: täytyy pitää huolta, ettei työntekomotivaatio yllä liian heikoksi, täytyy pitää huolta, etteivät *talousyksiköt* tee vääriä valintoja, totu helppoon elämään. Kansalaiset supistetaan talouden koneiston osaksi, joina he joko ovat tuottavia osia tai sitten eivät.

Valtionvarainministeriön mukaan muistion tarkoitus on tarjota aineistoa talouden tilasta käytävään keskusteluun ja VM korostaakin, kuinka ”*menoleikkausten kohdentaminen on poliittinen valinta*”. Muistio tarjoaa kuitenkin enemmän kuin pelkkää tietoa valtiontalouden kehityksestä: se tarjoaa myös valmiin tulkinnan esittämästään informaatiosta. Sävy on varsin ehdoton. Velkakierre *on* katkaistava, säästöt *olisi* kohdennettava, menoja *tulisi* leikata, menoja *pitäisi* nyt rajoittaa, alijäämää *on* supistettava, menojen vähentämisen *tulee nyt olla*, talouspolitiikan pääongelmien ratkaisut *vaativat ennen kaikkea*, velka *ei voi* jatkuvasti kasvaa, valtiontaloutta *tulisi nyt* vahvistaa, finanssipolitiikkaa *tulee kiristää*, näissä oloissa *ei ole varaa*, rahoitusylijäämää *ei pidä mieltää*, finanssipolitiikan ratkaisuihin *on pyrittävä*, nykymeno *ei voi* jatkua... Välttämättömyyden ja mahdottomuuden modaliteetit ovat muistiossa etusijalla.

Vuoden 1995 julkaisu onkin oleellisilta osiltaan hyvin samankaltainen kuin neljä vuotta aiemmin julkaistu ehdotus. Molemmat ovat sävyssään varsin ehdottomia, joskin vuoden 1995 julkaisu on huomattavasti teknisempi laskelmineen ja perusteluineen, mikä antaa sille asiantuntevamman vaikutelman. Toisaalta vuoden 1995 julkaisu myös korostaa useaan otteeseen ennusteiden ja arvioiden epävarmuutta, mutta pitäytyy silti ehdottomuudessaan. Muistiossa jopa todetaan suoraan, kuinka ”Ei ole riidattomasti arvioitavissa, vaikuttaisivatko

menosupistukset myönteisesti vai kielteisesti talouden kasvuun” (emt., 2), mutta silti niitä suositellaan varsin välttämättöminä. Velkaantumisen taittaminen, vientisektorin kilpailukyvyyn korostaminen ja matalan korkotason vaaliminen ovat molemmissa julkaisuissa ydinasioita. Vuoden 1995 muistiossa näkyy kenties vahvimmin valtiontalouden tasapainottamisnäkökulma, mutta kustannustekijöiden, pitkän aikavälin kasvutekijöiden sekä vientiteollisuuden hintakilpailukyvyyn painottaminen vahvasti ovat myös näkyvästi läsnä. Toisaalta suhdannetekijöihin sopeutuminen näyttäytyy muistiossa vuoden 1991 julkaisusta poikkeavalla tavalla: leikkaustarvetta perustellaan sillä, että noususuhdanteessa finanssipolitiikka tulee kiristää; vuonna 1991 tällainen keynesiläinen suhdanteita tasapainottava politiikka tyrmähtiin täysin.

4.2.4. Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelma

Talouspolitiikan päätavoite on työttömyyden puolittaminen vaalikauden aikana. Sen saavuttamiseksi taloudellisen kasvun on oltava koko vaalikauden ajan nopeaa ja ympäristön kannalta kestävä. Viennin kasvun on jatkuttava voimakkaana ja myös investointien ja kulutuksen on lisääntyttävä ripeästi. Työllisyyden kohentuminen edellyttää tuotantorakenteen monipuolistamista ja kasvun ulottamista myös työvoimavaltaisiin palveluihin. (VNK 1995.)

VM:n näkemyksestä poiketen Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa talouspolitiikan päätavoitteeksi asetetaan työttömyyden puolittaminen vaalikauden aikana. Tavoite oli sama kuin presidentti Martti Ahtisaaren vuonna 1994 asettaman työryhmän, joka pohti keinoja puolittaa työttömyys vuosituhaten loppuun mennessä (Kiander 2001, 64). VM puolestaan katsoi pääongelman olevan valtion velkaantuminen ja siitä johtuva uhka kasvuille ja työllisyyden parantumiselle. Hallitusohjelmassa *kestävän kasvun* edellytykseksi nähdään kuitenkin VM:n tapaan hyvä kilpailukyky sekä alhainen reaalikorko, joiden turvaamiseksi talouspolitiikka rakennetaan neljän *peruspilarin* varaan.

Ensimmäinen pilari on kasvun ”*työllisyysvaikutusten lisääminen ja pitkäaikaistyöttömyyden pikainen vähentäminen tehostamalla työvoimapolitiikkaa ja työmarkkinoiden toimivuutta*” (VNK 1995). Käytännössä tämä tarkoittaa kasvua tukevan elinkeinopolitiikan lisäksi ”*työmarkkinoiden toiminnan parantamista sekä aktiivisen työvoimapolitiikan tehostamista ja työhön kohdistuvan verotuksen keventämistä sekä työn uudelleen jakoa*”. VM:n ehdotuksessa työllisyyspolitiikka ja työelämän kehittäminen eivät juuri näy, mutta niiltä osin kuin VM

niihin ottaa kantaa, hallitusohjelman ja VM:n virkamiesten näkemykset työelämän tarpeista ovat yhtenevät. Aivan kuten VM kantoi huolta sosiaaliturvan kannustinvaikutuksista ja työnteon motivaatiosta, hallitusohjelmassa todetaan, kuinka ”*työnteon kannustimien lisäämiseksi verot, tulonsiirrot ja palvelumaksut mitoitetaan yhteensovittaen siten, että ne kannustavat aina työnteekoon*”.

Työvoimapolitiikkaan liittyen hallitusohjelman toinen peruspilari on ”*inflaation torjuminen hallituksen, Suomen Pankin ja työmarkkinajärjestöjen yhteisin ponnistuksin*”. Matalan inflaation katsotaan edesauttavan matalaa korkotasoa, jonka todetaan olevan välttämätöntä talouden kestäväälle kasvulle. Inflaatiotavoitteen todetaan edellyttävän myös tiivistä yhteistyötä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Suoraan sitä ei todeta, mutta on vaikea kuvitella tämän tarkoittavan mitään muuta kuin maltillisia palkkaratkaisuja, sillä kuten VM:kin (1995, 3) toteaa, matala inflaatio ”*edellyttää, että palkankorotukset jäävät jatkossa selvästi pienemmiksi kuin nyt päättymässä olevalla sopimuskierröksellä*”.

Kolmas talouspolitiikan pilari on ”*valtionvelan bruttokansantuoteosuuden kääntäminen vaalikauden aikana laskuun etupainotteisin, sosiaalisesti oikeudenmukaisin ja työllisyysvaikutukset huomioon ottavin valtion menojen supistuksin*” (VNK 1995). Käytännössä menojen supistamisen tarve on otettu suoraan valtiovarainministeriöltä: valtion velan bkt-osuuden kääntäminen laskuun ”*edellyttää, että vaalikauden loppuun mennessä saavutetut vuotuiset rakenteelliset menojen supistukset ovat vähintään 20 miljardia markkaa nykytasoon verrattuna*”. Lisäksi ohjelmassa todetaan, että noin 12 miljardin markan suuruisia aiempia säästöjä, eli säästölakeja, jatketaan. Menojen vähentämistavoitetta ei ohjelmassa mitenkään perustella, eikä sen vaikutuksia työllisyyteen arvioida. VM (1995, 3) painotti säästöjen toteuttamista siten, että ne parantavat talouden toimeliaisuutta ja tehokkuutta, myös hallitusohjelmassa todetaan, kuinka ”*menojen uudelleen arvioinnilla edistetään myös talouden toimivuutta*”.

Talouspolitiikan neljäntenä pilarina on veropolitiikka, ”*jolla kannustetaan työntekoa ja yritteliäisyyttä sekä tuetaan taloudellista kasvua*”. Veropolitiikan ”*yleisenä tavoitteena on OECD-maihin verrattuna rakenteeltaan ja tasoltaan kilpailukykyinen verotus*”. Mielenkiintoisesti veropolitiikan tavoite muistuttaa huomattavasti VM:n vuoden 1991 julkaisun tavoitetta, jossa todettiin, kuinka *veropolitiikan kehittämisen yleisenä tavoitteena on OECD-maihin verrattuna kilpailukykyinen rakenne maaryhmän keskitason veroasteella*.

Hallitusohjelmassa otetaan sama kanta kuin VM:n (1995, 2–3, 17) ehdotuksessakin, eli kokonaisveroastetta ei vaalikaudella nosteta, mutta ”*verotuksen rakennetta muutetaan selkeästi työn tekemistä ja työn teettämistä suosivaksi*”. Tämä rahoitetaan nostamalla pääoma-, yhteisö- ja korkotulojen verokantaa vaalikauden ajaksi ja siirtämällä verotusta välillisen verotuksen suuntaan. Tässä hallituksen ja VM:n näkemykset poikkeavat toisistaan, sillä VM (1995, 20) torjui pääoma- ja yhteisöverojen korotukset toteamalla, että ”*käytännössä on epävarmaa, löytyykö rahoitusta tältä suunnalta lainkaan*” ja kuinka ”*muutoksen käyttäytymisvaikutukset saattaisivat olla verotulojen turvaamisen kannalta kielteiset*”. Kenties tässä näkyy hallituksen linjaus, jonka mukaan se on ”*työllisyyden ja yhteisvastuun hallitus*”.

VM:n pääviesti ”tasapainottamisohjelman mittaluokasta” päättyi siis käytännössä sellaisenaan hallitusohjelman peruspilariksi. Narratiivi oli ilmeisen vetoava: *työllisyyden hallitus* katsoi yli kymmenen prosentin leikkaukset valtion menoihin vaalikauden aikana työllisyyden ehtona eikä uhkana. Myös muuten tilannekuva on varsin samankaltainen: vaikka hallitusohjelmaan on kirjattu, kuinka ”*kulutuksen on lisäännittävä nopeasti*”, päättyy Lipposen hallitus tavoittelemaan ennen kaikkea matalaa inflaatiota, eli maltillisia palkkaratkaisuja ja kehittämään sosiaaliturvaa niin, ”*että työn tekeminen parantaa aina taloudellista tilannetta*”. Tässäkin hallitusohjelma siis mukailee VM:n ehdotusta: työllistymisen tehostamiseksi sekä ansiotuloveroja että sosiaaliturvan tasoa on laskettava.

5. 2000-LUKU: NOUSUKAUSI JA ROMAHDUS

5.1. 2007: Jakovara

Vuodesta 1994 alkaen Suomen talous eli vahvaa nousukautta. Lamaa edeltävä bruttokansantuotteen taso saavutettiin jo vuonna 1996, ja vuoteen 2007 mennessä kokonaistuotanto oli kasvanut 13 vuotta yhtäjaksoisesti (Kiander 2001, 62; Tilastokeskus 2015b). Myös työttömyys väheni talouden kasvaessa, joskin hitaammin, sillä se ei vielä vuoteen 2007 mennessä ollut saavuttanut lamaa edeltävää tasoa: työttömyysaste vuonna 2006 oli 7,7 prosenttia (Tilastokeskus 2007). Suomen julkisen sektorin taloustilanne oli myös oikein hyvä: julkinen talous oli vuodesta 1999 lähtien ollut ylijäämäinen, ja valtion velan lyhennysten ja bkt:n vauhdikkaan kasvun seurauksena julkisyhteisöjen velka suhteessa kokonaistuotantoon oli pudonnut vuoden 1994 56,1 prosentista vuoden 2006 38,2 prosenttiin (Kiander 2007, 1; Tilastokeskus 2016).

Julkisen talouden tila oli niin hyvä, että ennen maaliskuun 2007 eduskuntavaaleja julkisuudessa vallitsi keskustelu ”jakovarasta”, eli siitä, kuinka paljon julkisen sektorin menoja olisi vara paisuttaa ja kuinka paljon veroja keventää. Esimerkiksi kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtaja Jyri Häkämies arvioi tammikuussa 2007, että jakovaraa olisi seuraavalla vaalikaudella noin 4–5 miljardia euroa (HS 25.1.2007). Keskustan puheenjohtaja Matti Vanhanen arvioi suuruusluokan samaksi kuin Häkämieskin ja SDP:n Eero Heinäluoma hieman maltillisemmin 2,4 miljardin suuruiseksi (HS 17.2.2007).

Keskelle jakovarakeskustelua tupsahti VM:n arvio jakovaran suuruudesta. VM julkaisi 16.2.2007 *Julkisen talouden liikkumavara* -raportin (2007), jossa VM arvioi sitä, kuinka paljon julkisen sektorin menolisäyksiin ja veronkevennyksiin on tulevilla vaalikaudella varaa. Julkaisu sisältää myös VM:n Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta tilaaman selvityksen verokevennysten työllisyysvaikutuksista. Valtiovarainministeri Eero Heinäluoman pyynnöstä tehdyn raportin laatimista johti VM:n kansantalousosaston ylijohdaja Jukka Pekkarinen, ja kuten valtiosihteeri Sailas asian summasi, raportin perusteella jakovaraa oli ”miinus kaksi miljardia euroa” (HS 17.2.2007).

Julkisen talouden liikkumavara on perusteellisempi kuin VM:n aiemmat, eduskuntavaalivuosien 1991 ja 1995 talouspolitiikan virkamieskatsaukset. Sivuja julkaisussa on yhteensä 73, ja ne jakautuvat kuuteen päälukuun, jotka käsittelevät kokoavaa arviota liikkumavarasta, liikkumavaraan vaikuttavia tekijöitä, tulevan hallituskauden talousnäkyviä, kestävyyslaskelmaa, verotusta ja talouspolitiikkaa sekä liikkumavaraa eri skenaarioissa.

5.1.1. Nousukauden huipennus

VM:n julkaisu alkaa kymmensivuisella kokoavalla arviolla julkisen talouden liikkumavarasta. Ensimmäinen luvun ensimmäiset kappaleet ennustavat pikaista loppua jakovarakeskustelulle. Synkkiä pilviä kerääntyä horisontissa:

Työikäinen väestö alkaa Suomessa supistua vuosikymmenen vaihteessa. 15–64 –vuotiaan väestön määrän ennakoitaan supistuvan yli 300 000 hengellä parin seuraavan vuosikymmenen kuluessa. Yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa lähes 600 000 hengellä. Demografinen muutos alkaa meillä aiemmin kuin muualla Euroopassa maissa. Kahden seuraavan vuosikymmenen aikana tapahtuva vanhushuoltosuhteen kasvu on meillä EU-maiden voimakkain. [sic.]

Demografisen muutoksen myötä julkinen talous joutuu uuteen, aikaisempaa vaikeampaan tilanteeseen. – – Julkisten eläkemenojen voimakas kasvu alkaa jo ensi vuosikymmenellä, kun puolestaan vanhusväestön tarvitsemien hoito- ja hoivamenojen lisäys painottuu voimakkaammin seuraaville vuosikymmenille. Samalla kun julkiset menot lisääntyvät väestön vanhenemisen myötä, työllisten määrän supistuminen hidastaa kokonaistuotannon ja verotulojen kasvua.

(VM 2007, 11.)

Sen sijaan, että katsaus alkaisi menestyksekkään talouskehityksen ja sitä kuvaavien indikaattoreiden kertauksella, maalaa VM jälleen synkeän kuvan tulevaisuudesta. Tulevina vuosikymmeninä työikäinen väestö supistuu ja eläkeläisten osuus kasvaa rajusti. Jotteri pitkä perspektiivi johtaisi harhaan, luodaan kiireen tuntua huomauttamalla, että väestö vanhenee meillä aiemmin ja nopeammin kuin muualla EU:ssa – vaikkei sillä itse talouspoliittisten implikaatioiden kannalta luulisi olevan merkitystä. Julkaisun eetos on jälleen rationaalisen asiantuntijan, joka uskaltaa luetella madonluvut niin kuin ne ovat ja tietää, mitä tulevan on.

Tulevaisuudessa meitä odottaa aikaisempaa hankalampi tilanne: ensi vuosikymmenellä huoltosuhde alkaa heiketä ja 2020-luvulla vanhustenhoitomenot kasvaa, samalla kun

tuotannon ja verotulojen kasvu hidastuvat. Ongelma tämä on siksi, että Suomea uhkaa *kestävyysvaje*. (VM 2007, 11–12.) Kestävyysvaje määritetään kestävyyslaskelmalla, jolla käytännössä mitataan ikäsidonnaisten menojen kasvun julkiselle sektorille aiheuttamaa taakkaa. Laskelmassa tehdään oletuksia muun muassa työllisyyden, työttömyyden, tuottavuuden, korkojen ja väestönkasvun kehityksestä ja diskontataan odotettavissa olevien tulojen ja menojen nykyarvo. Siinä katsotaan, että valtiota sitoo intertemporaalinen budjettirajoite, eli äärettömän pitkällä aikavälillä tulojen ja menojen nykyarvon on oltava yhtä suuret. Toisin sanoen, siinä oletetaan, että tulevat velat on myös maksettava. Laskelma perustuu ”muuttumattoman politiikan” oletukseen, eli julkisen sektorin menojen ja verojen bkt-osuus pysyy vakiona. Julkisen sektorin katsotaan olevan kestäväällä pohjalla silloin, kun sen velan suhde kokonaistuotantoon pysyy vakaana alle EU:n vakaus- ja kasvusopimuksessa määritellyn rajan. Kestävyysvaje on tämän julkisen sektorin kestävyuden turvaavan rahoitusaseman ja nykyisen rakenteellisen rahoitusaseman erotus. Kun talous on kestäväällä pohjalla, sitä uhkaa pitkällä aikavälillä rajaton velkaantuminen, jolloin tietyn pisteen jälkeen valtio ei enää selviä veloistaan. (Kestävyyslaskelmista ks. Euroopan Commission 2009, 10–12; VM 2010a, 51–52.)

Kestävyyslaskelman mukaan Suomen ikäsidonnaiset julkiset menot kasvavat tulevien kahden vuosikymmenen aikana suhteessa bkt:seen noin 5 prosenttiyksikköä (VM 2007, 12). VM:n laskelman mukaan tämän vuoksi julkisen talouden, eli valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen yhteenlasketun ylijäämän tulisi olla yli 4 prosenttia bkt:sta vaalikauden lopulla, mikäli kokonaisveroaste ja ikäsidonnaisten menojen perusteet säilyvät nykyisellään. VM:n tekemän peruslaskelman mukaan vuosina 2008–2011 valtion ylijäämä on keskimäärin 2 miljardia euroa, eli noin prosentin bkt:sta (emt., 13–14). Peruslaskelma on muuttumattomaan politiikkaan perustuva ennuste lähivuosien julkisen talouden kehityksestä. Eläkerahastoinnin ansiosta koko julkisen talouden ylijäämän odotetaan vuonna 2011 olevan yli 3 prosenttia bkt:sta.

Vaikka, kuten VM (emt., 14) toteaa, 3 prosentin ylijäämä on ”*EU-maiden vertailussa sinänsä vahva*, se ei kuitenkaan täytä edellä esitettyä kestäväen julkisen talouden vaatimusta”, eli yli 4 prosentin ylijäämää bkt:seen suhteutettuna. Kestävyyslaskelman perusteella Suomessa onkin tuotantoon suhteutettuna yhden prosentin, eli noin kahden miljardin euron, kestävyysvaje. Tämän vuoksi VM:n (emt.) arvioi, että liikkumavaraa menojen lisäykseen tai veronkevennyksiin ei ole, vaan ”*kestävyysnäkökulmasta julkista taloutta olisi päinvastoin*

pystyttävä vahvistamaan”. Suomen julkista taloutta uhkaa paheneva velkakierre 2020-luvun puolivälin jälkeen.

Väistämätön korjausliike olisi aikaa myöten edessä joka tapauksessa. Mitä pidemmälle kestävyysongelman poistaminen lykätään, sitä raskaammaksi korjausliike käy. – – Otollisin ajankohta kestävyysvajeen korjaamiseksi on sitä paitsi valumassa käsistä. Toistaiseksi meillä on vielä avoinna eräänlainen ”mahdollisuuksien ikkuna” ikä rakenteen muutokseen varautumiseksi.

(VM 2007, 15.)

VM:n mukaan on *väistämätöntä*, että julkisen sektorin rahoitusasemaa joudutaan korjaamaan tulevaisuudessa ikäsidonnaisten menojen kasvun vuoksi. Muutoin VM:n käyttämien laskelmien mukaan julkisen sektorin velka alkaisi kasvaa noin kahdenkymmenen vuoden kuluttua saavuttaen esimerkiksi EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen 60 prosentin rajan suhteessa bkt:seen noin vuoden 2045 tietämällä (VM 2007, 15). VM:n mukaan toimien lykkääminen 10 vuodella nostaisi sopeutustarvetta puoli prosenttiyksikköä ja 20 vuodella puolitoista prosenttiyksikköä suhteessa bkt:seen.

Lienee sanomatta selvää, että tällaisiin laskelmiin liittyy valtavasti epävarmuutta, kuten julkaisussakin tuodaan ilmi. VM (emt., 12) huomauttaa, että ”*laskelmissa ei olekaan kysymys ennusteista*”, vaan ”*tarkoituksena on lähinnä testata julkiseen talouteen vaikuttavien eri tekijöiden yhteisvaikutusta ja niiden suhteellista merkitystä tulevaisuuden haasteiden edessä*”. Julkaisun mukaan esimerkiksi maahanmuutosta, väestön kasvusta, työllisyysasteesta, tuottavuudesta, julkisten palvelujen tehokkuudesta, koroista ja eläkerahojen tuotosta voidaan esittää vaihtelevia arvioita. Esimerkiksi VM:n käyttämässä laskelmassa oletetaan ennustejaksolla 2010–2050 talouden kasvavan keskimäärin 1,9 prosenttia vuodessa, työn tuottavuuden kasvavan koko kansantaloudessa alkuun 2 prosenttia vuodessa ja myöhemmin hieman hitaammin, mutta julkisella sektorilla työn tuottavuuden ei odoteta kasvavan lainkaan – neljäänkymmeneen vuoteen (emt., 43). Laskelmassa käytettyjen makro-oletusten kerrotaan olevan yhteisesti sovittuja EU:n talouspoliittisen komitean väestön ikääntymisen taloudellisissa vaikutuksissa selvittäneessä työryhmässä. Vaikka julkaisun luku 6.1 on merkitty sisällysluetteloon (emt., 9) nimellä ”*Peruslaskelman herkkyystarkastelu*”, löytyy kyseinen luku myöhemmin nimellä ”*Rakenteellinen työttömyys ja työmarkkinoiden kohtaanto*” (emt., 63). Herkkyyshanalyysi, eli sen selvittäminen, kuinka herkkä laskelma on eri lähtöoletusten muutoksille, käsittelee käytännössä vain sitä, kuinka erilaiset rakennetyöttömyyden vähentämiseen tähtäävät toimet vaikuttaisivat positiivisesti kestävyysvajeen supistumiseen.

Esimerkiksi se siis jää lukijalta pimentoon, miten julkisen sektorin tuottavuuden kasvu vuoden 2010 jälkeen vaikuttaisi kestävyysvajeeseen. Tekstin yleisön osaksi jää vain hyväksyä mallissa käytettyjen oletusten ja niiden seurausten relevanssi nykypolitiikan kannalta.

Laskelmien epävarmuudesta huolimatta VM korostaa tilanteen kiireellisyyttä, sillä ”*otollisin ajankohta on valumasta käsistä*”. Ajankohdasta otollisen tekee se, että suuret ikäluokat ovat vielä työelämässä, kunnes vaalikauden lopulla työikäinen väestö alkaa supistua ja julkistalouden velvoitteet kasvavat (VM 2007, 15). Mahdollisuuksien ikkuna on avoinna vain tämän vaalikauden, ja sen sulkeuduttua ”*ongelmien ratkaisemista ei tuolloin helpota poliittisestikaan se, että aktiiviväestön osuus supistuu*” (emt.). VM siis olettaa, että demokraattinen prosessi voisi tulevaisuudessa hankaloittaa sen välttämättömiksi katsomiaan uudistuksia. Väite todentaa hyvin Eskelisen ja Sorsan (2012, 174) havaintoa *talouskertomuksesta*, jossa tehdään rajanvetoa ”pakon” ja poliittisesti kontingentin välillä. Vaikka sopeutustoimet tietysti ovat poliitikoiden käsissä, VM määrittää ne talouden sanelemiksi pakoiksi, *väistämättömiksi*; politiikan osuudeksi jää vain tehdä ne ennemmin tai myöhemmin. Ja mitä ennemmin sitä parempi, sillä tulevaisuudessa iäkäs kansa ei välttämättä katso niitä väistämättömiksi.

VM:n (2007, 16) mukaan myös suhdannepoliittisista syistä julkisen talouden kestävyys tulisi turvata. Kulunut vuosikymmen on ollut poikkeuksellinen, sillä useat kasvutekijät ovat olleet suotuisia: laman jäljiltä jääneiden käyttämättömien tuotantoresurssien luoma kasvuvара, sähköteknisen teollisuuden luoma uusi viennin kivijalka ja kohonnut tuottavuus, sekä valtiontalouden kannalta alhainen korkotaso ja omaisuudenmyynti- ja osinkotulot. Nyt talous on kuitenkin saavuttanut suhdannesyklin lakipisteen, jossa ”*kehityksen myötätuulen*” myötä talouskasvu huipentui edeltävänä vuonna liki 6 prosentin kasvuun (emt.).

Kokonaistuotannon kasvu on kohonnut jyrkästi tuotantomahdollisuuksia vastaavan potentiaalisen kasvun yläpuolelle. Ylikuumenemisen vaara on kasvanut. Kasvun hidastuminen on siis edessä jo suhdannesyistä. Kysymys on lähinnä vain siitä, pystymmekö toteuttamaan ”pehmeän laskun” vaihtoehdon. Kansantalouden kasvumahdollisuuksien sekä julkisen talouden liikkumavaran arvioinnissa tulisi nyt ehdottomasti välttää 1980-luvun lopun kaltainen ylilyönti.

(VM 2007, 16.)

Lihavat vuodet alkavat olla siis takana päin, ja on jopa vaara, että talous ylikuumenee. VM ei kerro, kuinka suuri tämä vaara on, tai millä tavalla talous ylikuumentuisi; VM:n ennusteen

mukaan yksityinen ja julkinen kulutus sekä inflaatio kasvavat vaalikaudella kaikki kokonaistuotantoa hitaammin (VM 2007, 30). ”Pehmeän laskun” vaihtoehto jää myös epäselväksi: pehmeän laskun mihin? 2,4 prosentin kokonaistuotannon kasvuun ja julkisen sektorin 3 prosentin ylijäämään? Moralistiseen sävyyn VM toteaa, että nyt tulisi välttää *1980-luvun lopun kaltainen ylilyönti*, joka herättää mielikuvia riehakkaista kasinotalouden vuosista ja vauhtisokeudesta, muttei välttämättä ole täysin osuva vertaus. Esimerkiksi Pekkarinen ja Vartiainen (1993, 397) päätyvät 1980-luvun lopun finanssipolitiikan analyysissään siihen, että vuosien 1987–1989 politiikka oli oikeansuuntaista, eli kiristävää, mutta riittämätöntä. Kiander (2001, 21) puolestaan katsoo, että finanssipolitiikka oli lähes koko 1980-luvun ekspansiivista, mutta budjettilylijäämillä mitattuna enimmäkseen neutraalia tai kiristävää. Kiander (emt.) pitää kuitenkin kyseenalaisena, olisiko talouden ylikuumenemista ja velkaantumista voinut mitenkään estää. Joka tapauksessa VM:n mukaan talouspolitiikassa on nyt lähinnä kysymys vain siitä, olemmeko tällä kertaa viisaampia kuin kaksi vuosikymmentä sitten.

Ikään kuin muistutuksena siitä, että finanssipolitiikkaan kohdistuu myös ulkoapän tulevia velvoitteita, VM (2007, 17) myös korostaa tarvetta huolehtia siitä, ”*että julkinen taloutemme täyttää kaikissa olosuhteissa EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteet*”. Tässä suhteessa vertailu muihin maihin jätetään tekemättä. Toisaalta julkaisussa arvioidaan, kuinka ”*kansainvälisen talouden seuraava laskukausi voi sitä paitsi muodostua globaalien tasapainottomuuksien kärjistymisen takia tavanomaista voimakkaammaksi*” (emt.).

5.1.2. Tiukemmat reunaehdot

Julkisen talouden liikkumavara on sinänsä harhaanjohtava nimi julkaisulle, jonka mukaan liikkumavaraa ei ole. VM (2007, 68) katsoo, että kestävyysvajeen poistaminen ja mahdollisen liikkumavaran synnyttäminen vaatisi selvästi peruslaskelmaa korkeampaa talouskasvua, jolloin työllisyysaste nousisi 71,5 prosenttiin ja työttömyys alenisi vajaaseen 5,5 prosenttiin vuonna 2011. Tällöin julkisen talouden *tasapaino* paranisi (emt., 59, 69). VM:n käyttämä tasapaino-metafora ei tässä yhteydessä tarkoitakaan sitä, että julkisen sektorin tulot ja menot kohtaavat, vaan tasapaino paranee sitä myötä, mitä enemmän vaakakuppiin kertyy ylijäämää. Paremmen tasapainon saavuttamiseksi VM:n (emt., 18) mukaan on useita vaihtoehtoja, kuten työeläkerahastoinnin etupainotteinen lisääminen, julkisten palveluiden tuottavuuden

kohottaminen ja etenkin työllisyyteen pysyvä kohottaminen, joka vaatii toimia rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi.

VM:n (emt., 17) mukaan ”*julkisen talouden hallittavuuden*” kannalta keskeistä on julkisten palveluiden tuottavuuden kasvu, sillä peruspalveluiden tavaratuotantoa hitaampi tuottavuuden kasvu kärjistää kestävyysongelmaa etenkin kunnissa. Tästä VM (emt.) vetää johtopäätöksen, että on ”*välttämätöntä, että julkinen talous sopeutetaan aiempaa tiukempiin reunaehtoihin*”. Puhe julkisen sektorin hallittavuudesta, ja sen synnyttämästä tarpeesta tiukemmille reunaehdoille eli menokehyksille, heijastelee julkisen valinnan teorian mukaista ajattelutapaa. Julkisen valinnan teorian mukaan poliitikkojen ja viranhaltijoiden oman edun maksimoinnin luonnollinen seuraus on, että julkinen sektori paisuu hallitsemattomasti (Yliaska 2014, 99–100). Lääke tähän on poliitikkojen ja viranhaltijoiden vallan minimointi, esimerkiksi tiukoin reunaehdoin, joita he eivät voi ylittää.

Muun, ei-julkisen sektorin, tuottavuuden kasvua ei verottamalla voi ulosmitata julkisen palveluiden kestävyuden turvaamiseksi, sillä julkista taloutta uhkaa myös kiristynyt verokilpailu (VM 2007, 17). VM (emt.) toteaa, että ”*vaikka Suomen asema kansainvälisessä verokilpailussa on tällä hetkellä kohtuullisen hyvä, voivat kansainväliset paineet etenkin yritystoiminnan ja työn verotuksen keventämiseen voimistua*”. Toimintamahdollisuuksia eivät tällä kertaa siis rajaa verotuksen epäsuotuisat vaikutukset taloudelliseen aktiviteettiin, vaan ulkoa tulevat paineet.

Mitään kovin konkreettista VM ei ehdota julkisen sektorin eikä etenkin kuntatalouden tuottavuuden kohentamiseksi. VM (emt., 39) kuitenkin pitää tulevilla hallituskaudella odotettavaa 60 000 kuntatyöntekijän eläköitymistä ”*suurena mahdollisuutena*” toimintojen rationalisointiin ja henkilöstön kohdentamiseen sosiaali- ja terveydenhoitoon. Tämä siksi, että ”*nykyistä kunnallista palvelutuotantoa vaivaavan ongelman ydin ei ole niinkään riittämättömissä resursseissa, vaan rakenteissa, toimintaperiaatteissa, organisaatioissa ja työtavoissa*” (emt., 27). Toiminnan rationalisoinnin ja organisaatiouudistusten sisällön julkaisu jättää avoimeksi. Mutta koska VM (emt., 25) näkee ongelmaksi sen, että määrärahojen lisääminen peruspalveluihin ei ole lisännyt tuottavuutta, on perusteltua arvella, että siirtyminen suurempiin palveluntarjoajajaksiköihin on eräs vaihtoehto. On nimittäin selvää, että mikäli kunnassa lisätään perusopetuksen määrärahoja ilman vastaavaa

oppilasmäärä kasvaa, kunnan ”tuottavuus” laskee. Tosin VM itsekin huomauttaa, että kuntien kustannusnousu – ja siten tuottavuuden lasku – on johtunut pääasiassa inflaatiosta.

Taloudellisesti ja sosiaalisesti perustelluksi keinoksi kestävyysvajeen poistamiseksi VM katsoo työllisyysasteen pysyvän kohottamisen (emt., 18). ”Merkittävän potentiaalin” siihen luovat korkea työttömyysaste, korkea työelämään siirtymisikä ja matala keskimääräinen työelämästä poistumisikä (emt., 67). Keskimääräisiä työelämään siirtymis- tai eläköitymisikiä ei julkaisussa tuoda ilmi, eikä sitäkään, mikä on se verrokkiryhmä johon verrattuna ne ovat matalia tai korkeita. Suurimman potentiaalin työllisyyden kohentamiselle VM (emt.) näkee olevan vanhimmissa ikäryhmissä: ”*Eläkejärjestelmän kehittämisellä on varmistettava, että myönteinen kehitys jatkuu tulevinakin vuosina.*” Kehityksen kehittämiseksi julkaisussa ehdotetaan varhaiseläkesääntöjen tarkistamista, jota myös OECD:n todetaan Suomelle suosittaneen. Opiskelijajärjestelmän uudistamisella voidaan puolestaan saavuttaa lyhyemmät opiskeluaajat ja tiiviimpi opiskelu-ura (emt.). Rakenteelliseen työttömyyteen puuttumiseksi VM ehdottaa työmarkkinoiden kohtaantoa parantavia toimia, tehokkaita työvoimapolitiittisia toimia, jatkuvaa koulutusta, maltillisia palkkaratkaisuja sekä tulo- ja kannustinloukkujen purkamista tarkastelemalla tulonsiirtoja ja verotusta (emt., 19, 67–68). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden suhteen julkaisussa siis tyydytään lähinnä perustelemaan toimenpiteiden tarpeellisuutta ja nostamaan esiin ongelmakohtia, mutta mitään kovin konkreettista ei ehdoteta.

5.1.3. Kestävä tarina

VM:n narratiivin kantavana teemana on kestävyys, ja sen puute. Vaikka Suomen julkinen sektori on ollut pitkään ylijäämäinen ja ennustetaan olevan myös vaalikauden loppuun, ei talous ole kestävällä pohjalla: tulevaisuudessa talouskasvu hidastuu, väestö vanhenee ja kulut kasvavat. Nyt alkaa olla jo kiire, mahdollisuuksien ikkuna on sulkeutumassa. Mikäli emme nyt toimi kuten talous meiltä vaatii, sahaamme omaa oksamme. Kahdenkymmenen vuoden kuluttua valtio ajautuu velkakierteeseen, ellei mitään tehdä. Talous tulisi tasapainottaa jo nyt tulevaisuudessa odottaviin menoihin, kuten kotitalouden, joka säästää pahan päivän varalle. Vuoden 2007 julkaisu on tarina velasta: siitä mitä tulisi tehdä, jotta valtio ei velkaantuisi tulevaisuudessa.

VM:n julkaisu noudattaa ”muutos on vain illuusio” -tarinan juonta: luulette, että meillä on jakovaraa ensi vaalikaudella, mutta todistamme teille, että olette väärässä. Tarinan sankareita ovat jälleen asiantuntijat, jotka tietävät, mikä meidät pelastaa: ”*kyse on lähinnä siitä, pystymmekö toteuttamaan hallitun ’pehmeän laskun vaihtoehdon’*” (VM 2007, 16). Syyllisiksi tarinassa leimautuvat jakovarapoliitikot, jotka voivat sulkea korvansa asiantuntijoiden neuvoilta ja siten ajaa meidät syöksykierteeseen. Hyvästä suhdannekehityksestä ”*voi syntyä harhaanjohtava mielikuva, että finanssipoliittista liikkumavaraa olisi automaattisesti runsaasti*” (emt., 22). Jakovarapoliitikkojen uhreiksi joutuvat koko kansakunta ja julkinen sektori, sillä jos mitään ei tehdä, ovat edessä huomattavasti julmemmat menojen supistukset.

Pehmeän laskun vaihtoehdon määrittelyssä VM pitäytyy kuitenkin lähinnä suuntaviivojen antamisessa. Odotettavissa olevaan kestävyysvajeeseen ei voi varautua valtion tuloja lisäämällä, sillä valtioon kohdistuu ulkoa päin veropaineita – olemme mukana verokilpailussa. Vaikka Suomea kohtaavien ongelmien universaalius tunnustettiin, sen vaikutuksia verrokkimaidemme yhtäläisiin paineisiin ylläpitää verotaso ei huomioida. Velaksikaan ei voida elää, sillä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksesta tulee pitää kiinni kaikissa olosuhteissa. Siispä julkisen sektorin tuottavuutta on lisättävä – kuntasektorilla on resursseja jo aivan riittävästi, niistä ei vain saada tarpeeksi tehoja irti. Odotettavissa olevan eläköitymisaallon yhteydessä toimia ei *jouduta* rationalisoimaan eli tekemään vähemmällä, vaan se on *suuri mahdollisuus*. Työntekoa on myös lisättävä, ja rakenteellisten toimien ohella tässä suurin potentiaali on eläkejärjestelmän *kehittämisessä*. Myönteinen teonsana kätkee sisälleen sen, että työntekijät eivät pääsisi enää eläkkeelle yhtä aikaisin. Tässä yhteydessä VM retorisesti vetoaa auktoriteettiin toteamalla, että myös OECD on tätä Suomelle suosittanut. Myös koulutusjärjestelmää *kehitetään*, joka konkreettisten ehdotusten tasolla tarkoitti lyhyempiä koulutusaikoja.

Huomio julkaisussa on siis talouden rakennetekijöissä: kuntasektorin palveluntuotannon rakenteessa ja organisaatioissa, tulo- ja yhteisöverossa ja työmarkkinoiden rakenteessa, eläkeiässä ja koulutusjärjestelmässä. VM ilmeisesti katsoo työn tarjonnan kasvun luovan oman kysyntänsä. Työn tarjonnan kasvu vähentää palkankorotuspaineita, mikä lisää pääoman tuottoa ja yritysten kannattavuutta ja kilpailukykyä ja antaa lisää investointipääomaa. Suomalaisen mallin mukaisesti huomio on siis tarjonta- ja pitkän aikavälin kasvu- ja

rakennetekijöissä. Valtiontalouden tasapainottamisnäkökulma saa julkaisussa uutta perspektiiviä, kun VM tarkastelee julkisen sektorin tasapainoa vuoteen 2050 saakka.

Talouspoliittisen argumentin ytimen, kestävyysvajeen, perustelussakin VM vetoaa auktoriteettiin: kestävyysvaje perustuu EU:n talouspoliittisen komitean laskelmiin, talouden kasvuennusteen peruslaskelman makro-oletukset ovat EU:ssa yhteisesti sovittuja. Sen sijaan näiden makro-oletusten realistisuus ja se, mihin ne perustuvat jää täysin perustelematta. Ilmeisen virheellisesti sisällysluetteloon otsikoidusta luvusta huolimatta näille luvuille ei myöskään tarjota herkkyyksianalyysiä. Mikäli näin olisi, lukija voisi esimerkiksi arvioida eri kasvutekijöiden parantamiseen tähtäävien talouspoliittisten toimien keskinäistä tehokkuutta tai asettaa ne järjestykseen preferenssiensä mukaan. Puhumattakaan siitä, että lukija havaitsisi, kuinka herkkiä kyseiset vuoteen 2050 saakka ulottuvat laskelmat ovat pienillekin muutoksille oletuksissa. VM ei selvästikään oleta, että sen tarjoamia ennusteita haastetaan tai niiden merkitystä kyseenalaistetaan toistaen näin autoritaarista eetostaan.

VM:n käyttämiä kestävyyslaskelmia on kuitenkin kyseenalaistettu. Esimerkiksi Pertti Haaparanta (2011) esittää tyrmäävää kritiikkiä VM:n kestävyyslaskelmien puutteista. Haaparannan (emt., 60–63) mukaan ongelmana on muun muassa mallin ”avoimuus”: peruslaskelmat eivät voi toteutua. Muuttumattoman politiikan ennuste olettaa, että valtion rajaton velkaantuminen olisi mahdollista muiden oletusten, kuten korkotason pysyessä kiinteänä. Haaparanta (emt., 63–64) osoittaa myös, kuinka oletus julkisten tulojen kiinteästä bkt-osuudesta, julkisten menojen jatkuvasti bkt:ta nopeammasta kasvuvauhdista ja siitä, että velan korko on jatkuvasti bkt:n kasvua suurempi, kuten VM vuoden 2007 julkaisussakin olettaa, tarkoittaa käytännössä sitä, että suurin osa maailman maista on ajautumassa kriisiin, sillä velka kasvaa aina rajatta. Toisaalta, laskelmat eivät ota huomioon julkisten menojen kasvun vaikutuksia kokonaistuotannon kasvuun – mitä voisi olettaa esimerkiksi investoinneista tutkimukseen ja kehitykseen tai taloudellista toimintaa mahdollistavaan raideyhteyteen tai korkeaan sosiaaliturvaan, joka mahdollistaa yksilöiden riskinoton (emt., 73). Haaparanta (emt.) arvelee mahdollisen syyn puutteellisille laskelmille olevan se, että julkisten menojen nettovaikutuksen katsotaan olevan nolla, tai sen, että laskelmien halutaan vaikuttavan mahdollisimman dramaattisilta, jotta menokarsinta ja verohelpotukset kävisivät helpommin. Tai yksinkertaisesti sen, ettei kapasiteettia kunnollisiin laskelmiin ole.

Analyysissään Haaparanta (2011, 74) päätyy siihen, että ”*valtiovarainministeriön kestävyyslaskelmat eivät – kelpaa talouspoliittisen keskustelun pohjaksi, niin puutteelliset ne ovat*”. Puutteistaan huolimatta laskelmat toimivat vuoden 2007 narratiivin ytimenä. Vaikka julkaisussa huomautetaan laskelmien epävarmuudesta, konstruoidaan Suomelle muutoin epävarmuutta osoittamatta ”kestävyysongelma”, joka tulee pikimmiten ratkoa. Näin Suomen ylijäämäisestä julkisesta taloudesta tulee hetkessä tasapainoton – käyttämällä oletuksia, jotka eivät voisi koskaan toteutua.

5.1.4. Vanhasen II hallituksen ohjelma

Kevään 2007 eduskuntavaaleissa suurimman kannatuksen keräsi Matti Vanhasen johtama keskusta, jonka kanssa hallituksen muodostivat kokoomus, vihreät ja RKP. Hallitusohjelman talousstrategian tavoitteenasettelussa valtiovarainministeriön (2007) esiin nostamat näkökannat otetaan huomioon: hallitus tavoittelee nopeampaa kasvu-uraa luodakseen talouteen liikkumavaraa vaarantamatta kestävyyttä.

Hallituksen tavoitteena on lisätä suomalaisten hyvinvointia parantamalla edellytyksiä työllisyyden tuntuvalle kohenemiselle ja tuottavuuden kasvun nopeutumiselle. Hallitus tavoittelee talousennusteita selvästi vahvempaa talouskasvua. Näin pystymme vastaamaan julkisten palveluiden ja tulonsiirtojen kehittämistarpeisiin saattamatta julkisen talouden kestokykyä vaaralliseksi. (VNK 2007, 11.)

VM (2007, 68) määrittä, että liikkumavaran muodostamiseksi talouskasvun tulisi olla huomattavasti peruslaskelmaa nopeampaa, jolloin työllisyysaste kohoaisi vaalikauden lopulla 71,5 prosenttiin. Hallitusohjelmassa todetaankin, että suotuisissa olosuhteissa 80 000–100 000 työpaikan luominen on mahdollista, ja se nostaisi työllisyysasteen 72 prosenttiin (VNK 2007, 11). Työllisyyden kasvun edellytyksistäkin vallitsee yhteisymmärrys. Valtiovarainministeriö (VM 2007, 67) katsoi, että ”*myönteisemmän talouskehityksen kannalta taloudessa on potentiaalia sekä työpanoksen että tuottavuuden kasvattamiseksi*”. Hallitusohjelmassa potentiaali muuttui jo edellytykseksi: ”*suomalaisten hyvinvointi edellyttää, että pystymme saamaan työikäisen väestön voimavarat nykyistä selvästi laajemmin käyttöön ja lisäämään työn tuottavuutta*” (VNK 2007, 11).

Työikäisen väestön voimavarojen käyttöön otossa hallituksen keinot ovat täysin samat kuin VM:n hieman aiemmin määrittämät: rakennetyöttömyyden vähentäminen, myöhempi eläköityminen ja nuorten aikaisempi työelämään siirtyminen (VNK 2007, 11). Rakennetyöttömyyttä hallitus pyrkii vähentämään työttömien ja työpaikkojen kohtaantoa parantamalla, työttömiä kouluttamalla, tukityöllistämällä ja työnvälityksellä, työn verotusta madaltamalla, sosiaaliturvaa uudistamalla ja pitämällä yritysverotuksen kilpailukykyisenä (emt., 12–13, 15). Keinot ovat siis samat kuin VM:n muutamaa kuukautta aiemmin ehdottamat. Tavoitetta edistääkseen hallitus myös tukee hintakilpailukyvyn takaavien palkkaratkaisujen syntyä. Työllisyyttä tukevien rakenteellisten uudistusten tavoitteena on luoda yhtä prosenttia kokonaistuotannosta vastaava ylijäämä, eli sama kuin VM:n määrittämä kestävyysvaje on (VNK 2007, 17).

Hallitus katsoo aivan kuten VM:kin, että tuottavuuden tulee parantua etenkin kunnissa: ”*julkisten menojen kasvun hillinnässä tärkeimpiä ovat kunta- ja palvelurakennehanke sekä valtion tuottavuusohjelma, jonka toteuttamista hallitus jatkaa ja päättää kevään 2008 kehityksen yhteydessä uusista toimenpiteistä*” (VNK 2007, 17). Ohjelmassa todetaan, että kuntien menopaineiden hillintä edellyttää merkittävää tuottavuuden parantamista, jonka vuoksi tarvitaan kustannustehokas ja toimiva kunta- ja palvelurakenne. Kuntien rahoituksen turvaamiseksi ohjelmassa kuitenkin luvataan lisätä kuntien saamia valtionosuuksia. (emt., 23–24.)

VM:n ja Vanhasen II hallituksen näkemykset talouspolitiikan suunnasta olivat siis hyvin yhtenevät sen suhteen, mihin taloudessa tulee pyrkiä, ja miten se saavutetaan. Tosin hankkeiden tarkempi sisältö jäi monilta osin molemmilta määrittelemättä, sillä pääosin asioita vain *kehitetään, parannetaan, kohennetaan*. Täysin ei VM:n narratiivi edessä hämmöttävistä vaikeista ratkaisuista ja hallitsemattomasta velkaantumisesta kuitenkaan purrut. Hallitusohjelman liitteissä arvioidut menojen lisäykset ovat 1,55 miljardia euroa, ja verojen nettokevennykset yhteensä 1,8 miljardia euroa verrattuna maaliskuun 2007 kehysbudjettiin, kun taas VM kehotti pitäytymään menojen lisäyksistä (VNK 2007 79–81). Kestävyysvajetta ohjelmassa ei mainita kertaakaan, mutta toisaalta VM:n muistutus siitä, että EU:n vakaus- ja kasvusopimuksesta tulee pitää kiinni *kaikissa olosuhteissa* saa hallitukselta vastakaikua:

Hallitus lähtee siitä, että valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2 ½ % bruttokansantuotteesta. Jos alijäämä uhkaa

ennusteiden valossa muodostua tätä suuremmaksi, hallitus esittää viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi. (VNK 2007, 17.)

5.2. 2010: Ennusteet pettävät

Vanhasen II hallituksen aikana talousennusteet pettivät pahasti. Vuonna 2007 kokonaistuotannon kasvuvauhti ylsi odotettua huomattavasti nopeampaan reiluun 5 prosenttiin, ja julkinen sektori oli myös yli 5 prosenttia ylijäämäinen. Seuraavana vuonna Yhdysvalloista alkanut finanssikriisi alkoi heijastua myös Suomen talouteen, ja talouskasvu hiipui 0,7 prosenttiin. Julkinen sektori oli kuitenkin edelleen selvästi ylijäämäinen, ja julkinen velka supistui vajaaseen 33 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Vuonna 2009 tapahtui kuitenkin äkkipudotus: tavaroiden ja palveluiden vienti supistui kolmanneksella edelliseen vuoteen verrattuna, ja kokonaistuotanto supistui 8,3 prosenttia. Työttömien määrä lisääntyi miltei 50 000:lla samalla kuin valtion tulot supistuivat, ja julkisen sektori painui 2,5 prosenttia alijäämäiseksi. (Tilastokeskus 2009; 2015b; 2016; Kuismanen & Spolander 2012, 69–71.)

Vanhasen hallitus reagoi nopeasti heikkenevään taloustilanteeseen elvyttävällä finanssipolitiikalla pyrkien ylläpitämään työllisyyttä ja kotimaista kysyntää. Toimet voi jakaa kertaluontoisiin, kohdennettuihin toimiin sekä rakenteellisiin, pysyväluonteisiin uudistuksiin. Tällaisia kertaluonteisia toimia olivat muun muassa erilaiset maa- ja vesirakennushankkeet, kiinteistöjen korjausavustukset, puolustusmateriaalien hankinnat, Teollisuussijoituksen ja Suomen Vientiluoton pääomitus sekä ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärien lisäys. Rakennetoimia olivat mm. tuloveron kevennys, työnantajien kela-maksun poisto ja alv-muutokset. (Kuismanen & Spolander 2012, 74–76.) Mika Kuismanen ja Mikko Spolander (2012, 74) arvioivat näiden toimenpiteiden mittaluokaksi suhteessa kokonaistuotantoon noin 1,8 prosenttia vuonna 2009 ja 1,6 prosenttia vuonna 2010. Toimenpiteet olivat siis mittavia. Kuismanen ja Spolander (emt., 80) katsovat, että kohdennettujen, suhdannepoliittisten toimien paino oli kuitenkin kokonaisuudesta vähäinen ja väliaikainen, kun taas talouden rakenteisiin vaikuttavien toimenpiteiden painoarvo oli suuri ja haettu vaikutus pysyvä. Vanhasen hallitus joutui luopumaan hallitusohjelmassa asettamistaan julkisen sektorin ylijäämätavoitteista (emt., 78).

Vuonna 2010 kokonaistuotanto kääntyiikin jälleen 3 prosentin kasvuun. Työttömyysaste kasvoi kuitenkin hieman edellisvuodesta ollen keskimäärin reilut 8 prosenttia ja julkisen talouden alijäämä oli edelleen noin 2,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Tilanne oli kuitenkin huomattavasti parempi kuin euroalueella keskimäärin: julkisen sektorin alijäämä oli euroalueella keskimäärin 6 prosenttia ja työttömyysaste yli 10 prosenttia. Yhdenkään euroalueen valtion julkistalous ei ollut enää 2010 ylijäämäinen, eikä vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämärajoja kyennyt täyttämään kuin Suomi, Viro ja Luxemburg. (Tilastokeskus 2011; 2015b; 2016; VATT 2011, 2, 7–10.)

Joulukuussa 2010 VM julkisti *Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle* –raportin, jonka tavoitteena oli ”saattaa julkisen talouden kestävyyttä koskevat arviot ajan tasalle”. Raportin esipuheen mukaan Euroopan ja euroalueen velkaongelmien kärjistyttyä julkisen talouden kestävyuden merkitys on entisestään korostunut, jonka vuoksi ajantaista ja luotettavaa kuvaa julkisen talouden tilasta on syytä ylläpitää. Kansantalouselämyksen ylivoimainen johtaja Tuomas Sukselaisen johdolla virkamiestyönä tehdyn raportin tarkoituksena on vaikuttaa tulevan kevään eduskuntavaaleihin ja hallitusohjelmaan: ”Erityisen tärkeää tämä [luotettava kuva julkistalouden tilasta] on lähestyttäessä talous- ja yhteiskuntapolitiikan tulevan suunnan uutta arviointivaihetta, kevään 2011 eduskuntavaaleja ja niiden jälkeen muodostettavan hallituksen ohjelman laadintaa”.

Raportissa on 88 sivua, ja siinä ”kohdistetaan päähuomio edessä olevien valintojen suuriin linjoihin ja keskeisiin kysymyksenasetteluihin” (VM 2010a, 16). VM:n (emt.) mukaan raportin ei ole tarkoitus antaa yksityiskohtaisia politiikkasuosituksia julkisten menojen mitoituksen ja kohdennuksen tai verotuksen suhteen, vaan se kuuluu poliittisen päätöksenteon alueelle. Raportti alkaa yhteenvedolla keskeisistä johtopäätöksistä, joita käsitellään tarkemmin ensimmäisessä luvussa. Toisessa luvussa käsitellään julkisen talouden tilaa ja tulevaisuudennäkymiä tarkemmin. Kolmannessa luvussa määritellään julkisen sektorin kestävyysvaje. Neljännessä ja viimeisessä luvussa arvioidaan sopeuttamistarpeen mitoitus, kohdentamista ja ajoitusta.

5.2.1. Tilanne heikkenee nopeasti

VM:n raportin kuvaus julkisen talouden tilasta alkaa jälleen madonlukujen luettelulla; alussa meillä meni hyvin, mutta nyt tilanne on nopeasti heikentynyt.

Julkisen talouden tila on Suomessa heikentynyt nopeasti kahden vuoden aikana määrällä, joka vastaa 7½ prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuonna 2008 julkisyhteisöjen tulot ylittivät menot yli neljällä prosenttiyksiköllä BKT:hen verraten. Päättymässä olevana vuonna menot ovat kääntyneet yli 3 prosenttiyksikköä tuloja suuremmiksi. Vaikka tasapainon järkkäminen johtuu ennen muuta suhdanteiden tilapäisestä jyrkästä heikkenemisestä sekä määräaikaisista elvytystoimenpiteistä, on ilmeistä, että talouden tuotantopotentiaali ja siten julkisen talouden kestävyys edellytykset ovat suhdannehäiriöiden vaikutuksesta heikentyneet pysyvämmin.

(VM 2010a, 16–17.)

Kappaleen mukaan ylimalkaisesti on ilmeistä, että talouden ongelmat eivät ole vain suhdanneluonteisia, vaikka niistä alunperin johtuivatkin, vaan kestävyys edellytykset ovat heikentyneet pysyvämmin. Aloituskappale siis rajaa jo odotettavissa olevaa toimenpiteiden kirjoa: jos ongelmat eivät ole matalasuhdanteesta johtuvia ja ohimeneviä, ne ovat rakenteellisia. Tekstin eetos on totuttu: kertoja on asiantuntija, joka ei pelkää tunnustaa tosiasioita kuten ne ovat, tietää asioiden syy-seuraussuhteet sekä sen, mitä tulevaisuus tuo tullessaan.

Raportissa todetaan tilanteen muuttuneen olennaisesti vuonna 2007 arvioidusta. Kolme vuotta sitten vuoden 2010 julkisyhteisöjen ylijäämän odotettiin olevan 2,4 prosenttia bkt:sta, kun se on nyt 3 prosenttia alijäämäinen, ja kokonaistuotannon taso on jäämässä 10 prosenttia vähäisemmäksi kuin ennustettiin (VM 2010a, 30). Julkinen velka on kasvanut 48,5 prosenttiin bkt:sta. VM (emt.) herättelee kriisitietoisuutta toteamalla, että ”nyt ollaan alijäämän syvyyden ja velan kasvun kannalta hyvin samanlaisessa tilanteessa kuin 1990-luvun alussa”. Toisaalta nyt 1990-luvun talousihmettä ei ole näkyvissä: vuosina 1994–1998 kokonaistuotanto kasvoi 22 prosenttia, kun taas vuoteen 2015 mennessä kasvun ennustetaan olevan 11 prosenttia. VM (emt.) huomauttaa myös, että tuolloin markan devalvaatio auttoi hintakilpailukykyä, kun taas ”viimeaikoina hintakilpailukyky on pikemminkin heikentynyt”.

Nopeasti supistunut kysyntä on kuitenkin jättänyt talouteen runsaasti käyttämättömiä tuotantoresursseja. VM (2010a, 31–32) arvioi, että Suomen tuotantokuilu eli nyt toteutuneen tuotannon ja potentiaalisen tuotannon ero on vuonna 2010 noin 4½ prosenttia, jonka oletetaan umpeutuvan vuoteen 2015 mennessä. VM:n (emt., 17–18) muuttumattoman politiikan peruslaskelman mukaan julkisen talouden alijäämä supistuukin vuoteen 2015 mennessä kolmesta yhteen prosenttiin suhteessa bkt:seen.

Nykytilanne on synkkä, sillä tuottavuuden kasvu vaikuttaa heikolta: ”*näköpiirissä ei tällä hetkellä ole uutta Nokian kaltaista ilmiötä, joka voisi merkittävästi vahvistaa talouden tuottavuutta*” (VM 2010a, 32). Muita kasvunäkymiä heikentäviä tekijöitä ovat väestön ikääntyminen sekä se, että työvoiman heikentänyt kysyntä todennäköisesti syrjäyttää eläkeikää lähestyviä henkilöitä pysyvästi työelämän ulkopuolelle. Julkisen talouden kestävyysedellytykset ovat pysyvästi huonontuneet. VM:n (emt., 53) mukaan Suomen julkisen talouden ylijäämän tulisi olla 4 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2015, jotta julkinen sektori olisi kestäväällä pohjalla – tavoite on sama, jonka VM asetti kolme vuotta aiemmin vuodelle 2011. Käytännössä tämä tällä kertaa tarkoittaa, että julkisen sektorin rahoitustilannetta tulisi kohentaa 5 prosentilla eli 10 miljardilla eurolla suhteessa bkt:seen vaalikauden loppuun mennessä, muutoin valtiota uhkaa rajaton velkaantuminen.

Etupainotteisin, välittömin toimenpitein voidaan myös varautua ”*tulevaisuuden epävarmuuksiin ja uusiin taloutta uhkaaviin negatiivisiin häiriöihin*” (VM 2010a, 24). Nyt, talouden kärsiessä vielä negatiivisen kysyntäshokin aiheuttamasta poikkeuksellisen jyrkästä taantumasta, valtion tulee varautua jo tulevaisuuden taantumiin. Toimenpiteiden lykkääminen myös pahentaisi kestävyysongelmaa entisestään, eikä se olisi oikeudenmukaistakaan: VM (emt., 70) toteaa, että ”*julkisen talouden kestävyysedellytyksiä turvaamiseksi tehtävien toimien tulisi kohdella eri sukupolvia oikeudenmukaisella tavalla*”. Raportin mukaan myös tämä puoltaa pikaista tarttumista kestävyysongelmaan. VM:n analyysi sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta tyypistyy ilmeisesti siihen, että on epäoikeudenmukaista jättää nykyistä enempää velkaa tuleville sukupolville. Tämä on tietysti normatiivinen valinta, mutta myös varsin yksinkertaistettu tulkinta: vaikka arvostaisimmekin tulevien sukupolvien kulutusmahdollisuuksia enemmän kuin omiamme, on myös julkisen sektorin menoleikkauksissa kyse normatiivisista ja eri sukupolvia eri tavoin kohtelevista valinnoista. Leikkauksilla esimerkiksi lapsilisiin, koulutukseen, eläkkeisiin tai sosiaali- ja terveyspalveluihin on kaikilla myös välittömät vaikutuksensa niin nykyisten kuin

mahdollisesti tulevienkin sukupolvien hyvinvointiin ja kulutusmahdollisuuksiin. VM (emt.) kantaa edelleen myös huolta siitä, että tulevaisuudessa passiiviväestö voi hankaloittaa ongelmien ratkaisua: ”*hallittu ratkaisu myöhemmin voi osoittautua poliittisestikin paljon vaikeammaksi taloudellisesti aktiivisen väestön osuuden supistuessa*”.

5.2.2. Hyvinvointivaltiota ei saa romuttaa

VM:n (2010a, 24) mukaan talouspolitiikan ”*tavoitteena tulisi olla, että valtiontalouden rahoitus olisi rakenteellisesti tasapainossa tulevan vaalikauden loppuun mennessä*”. Metafora *rakenteellinen tasapaino* poikkeaa pelkästä tasapainosta siten, että se ottaa huomioon ajasta ikuisuuteen odotettavissa olevien tulojen ja menojen nykyhetkeen diskontatun erotuksen. Tämän tasapainon saavuttaminen vaatii VM:n (emt.) mukaan 1,5 miljardin euron vuosittaisia vähimmäissopeutuksia, jotka parantaisivat julkisen sektorin rahoitusasemaa kolmella prosentilla suhteessa kokonaistuotantoon. Kuuden miljardin sopeutusten lisäksi tarvitaan vielä rakenteellisia uudistuksia, jotka vastaavat kahta prosenttia bkt:sta.

Sopeutus on raportissa eufenismi leikkauksille. VM (2010a, 74) katsoo, että ”*mahdollisuuksia pienentää kestävyysvajetta veroperustemuutoksien avulla rajoittavat lähtökohtaisesti kireä verotus ja kansainvälinen verokilpailu*”. Verokilpailu kohdistuu etenkin yhteisö- ja ansiotuloveroon. Yhteisöveroon kohdistuu VM:n mukaan jopa alentamispaineita, mutta sitä ei eksplikoida, mitkä tämän veronalennuksen nettovaikutukset tulisivat olemaan tai kuinka korkea veron taso ylipäätään on verrokkimaihien nähden. Raportin mukaan verotuksessa tulisikin keskittyä karsimaan alennettuja verokantoja, verohelpotuksia, joiden avulla ei saavuteta tavoiteltuja tehokkuusetuja (emt., 61). Toisaalta, veronkorotuspaineiden todetaan kohdistuvan jatkossakin ennen kaikkea välillisiin veroihin. Verrattuna ansio-, pääoma- ja yhteisöveroihin ”*kulutusverotuksesta aiheutuva tehokkuustappio on näitä pienempi siksi, että pienituloiset eivät voi reagoida vähentämällä kulutustaan*” (emt., 60).

Verotuksen negatiiviset vaikutukset puoltavatkin raportin mukaan leikkausten kohdentamista julkiseen kulutukseen (VM 2010a, 65–66). Tämä puolestaan edellyttää sekä valtion että kuntien menojen kokonaisvaltaista tarkastelua niin leikkausten taloudellisuus kuin oikeudenmukaisuuskin huomioon ottaen; ”*Julkisten menojen kriittinen arviointi ei saa tarkoittaa hyvinvointivaltion periaatteiden romuttamista ja yhteiskunnan heikompiosaisten*

jättämistä heitteille” (emt.). Neljän prosentin ylijäämän saavuttaminen VM:n (emt., 72) mukaan olisi oikeudenmukaisinta eläkeikää nostamalla, työllisyyttä parantamalla, kohdennettuja etuuksia supistamalla ja verotuksen progressiota lisäämällä. Positiivisimmat vaikutukset puolestaan saavutettaisiin keskipitkällä aikavälillä julkisen sektorin työvoimatarvetta vähentämällä, tukipalkkioita ja verotuksia pienentämällä ja työllisyyden kasvua edistämällä.

VM ei ehdota mitään konkreettista menojen supistuskohdetta, vaan pitäytyy erilaisten kriteerien asettamisessa leikkauksille. Leikkauksissa tulisi tarkastella esimerkiksi sitä, kuinka hyvin määrärahat palvelevat tarkoitustaan (talouskasvu, tulonjakoa tai ympäristönäkökohtia), kuinka suuria negatiivisia vaikutuksia talouskasvulle ne aiheuttaisivat sekä leikkausten oikeudenmukaisuusnäkökohtia (VM 2010a, 77). Kokonaisvaltaisen menojen tarkastelun yhteydessä VM (emt., 66) toteaa seuraavantyyppisten kysymysten olevan avuksi:

- *Onko toiminta välttämätöntä politiikkaprioriteettien saavuttamiseksi?*
- *Tuottaako toiminta merkittäviä taloudellisia ja yhteiskuntapoliittisia hyötyjä?*
- *Miten toiminta voidaan hoitaa vähemmän kustannuksin tai muutoin tehokkaammin?*
- *Voidaanko toiminta kohdentaa paremmin?*
- *Pitääkö valtion rahoittaa toiminta?*
- *Voiko toiminnan hoitaa tai rahoittaa julkisen sektorin toinen taho, valtion ulkopuolinen taho tai kansalaiset itse, kokonaan tai yhteistoiminnassa?*

Vastauksia raportti näihin kysymyksiin ei tarjoa, mutta jo kriteerit julkisten menojen kohteille itsessään puhuvat paljon. Ensimmäinen kysymys määrittelee toiminnan kriteeriksi sen, että se on *välttämätöntä* politiikkaprioriteettien saavuttamiseksi. Mikäli politiikan prioriteetti on kestävyysvajeen umpeenkurominen, suuri osa julkisista menoista on tältä kantilta turhia. Sen sijaan, että toimintoja myöskään tulisi arvioida lähtökohtaisesti sen kautta, onko niille kysyntää, tulisi kriteerinä olla taloudellinen tai *yhteiskuntapoliittinen* hyöty – mitä ikinä sillä tarkoitetaankaan. Rahoittajaan ja toiminnan järjestäjätahoon liittyvät kysymykset puolestaan antavat ymmärtää, että joku toinen taho voisi suorittaa toiminnon tehokkaammin, ja toisaalta, että valtio rahoittaa ja järjestää tarpeettomia toimintoja. VM (2010a, 21) tuokin esille, että nousukausien aikana julkisen sektorin menoilla on tapana kasvaa, mutta matalasuhdanteiden aikaan menojen leikkaaminen on vaikeampaa: ”*Julkiselle menotaloudelle luonteenomaista on rakenteiden hidastuminen ja jähmettyneisyys.*” VM ilmeisesti katsookin, että nyt olisi oikea aika karsia pitkän nousukauden aikana kertyneitä ”rönsyjä” valtion toiminnasta. Leikkauksia

suhteutetaan raportissa vielä kertomalla ”*kokemuksia 1990-luvulta*” (emt., 67). VM tuo ilmi, kuinka Ahon hallitus toteutti 6 miljardin euron leikkaukset ja Lipposen I hallitus 4,5 miljardin euron. Lipposen hallituksen leikkaukset supistivat valtion menoja reaalisesti ja suhteessa bkt:seen 10 prosenttia. Nyt vastaava menoleikkaus olisi noin 6,5 miljardia euroa. 1990-luvun taloudellisen tilanteen yhtäläisyyksiä tai eroavaisuuksia nykyhetkeen, saatika leikkausten vaikutuksia reaalitalouteen tai ihmisten hyvinvointiin, ei sen sijaan käsitellä. Ilmeisesti tarkoituksena on vain tuoda ilmi, etteivät nämä leikkaukset ole missään määrin poikkeuksellisia.

Rakenteellisten uudistusten suhteen raportti on hieman konkreettisempi. Keinovalikoima on sama kuin vuonna 2007: talouskasvua tulee tukea työpanosta lisäämällä ja kuntien toimintaa tehostamalla (VM 2010a, 77–78). Työpanoksen lisääminen tarkoittaa työurien pidentämistä sekä alku- että loppupäästä, toisin sanoen koulutusaikojen lyhentämistä ja eläkieiän nostoa. Lisäksi rakennetyöttömyyttä voidaan raportin mukaan alentaa lisäämällä työvoiman ammatillista liikkuvuutta sekä suuntaamalla koulutusta vastaamaan työvoiman kysyntää.

Kuntatalous on raportin mukaan keskeisessä asemassa kestävyysvajeen paikkaamisessa, sillä liki puolet odotettavissa olevasta menojen kasvusta kohdistuu kuntien tuottamiin sosiaali- ja terveystalouteen (VM 2010a, 81). Tämän vuoksi on tärkeää, että kuntien tuottavuutta kyetään korottamaan, jotta kuntien menot eivät kasva liian suuriksi. ”*Taloukskasvun ollessa tulevaisuudessa yksinomaan tuottavuuskasvun varassa, on tärkeää, ettei perinteisesti heikomman tuottavuuskehityksen julkinen sektori nielaise liian suurta osaa uusista työmarkkinoille tulevista ikäluokista*” (emt.). Kuntatalous uhkaa tukahduttaa yksityisen sektorin elinvoiman. Mielenkiintoisesti Yliaska (2014, 108) osoittaa, että VM:n valtiosihteeri Teemu Hiltunen käytti tätä tismalleen samaa argumenttia jo vuonna 1975 ajaessaan julkisen sektorin tuottavuusohjelmaa. Ongelma oli jo 35 vuotta sitten se, että julkinen sektori syö resurssit ”tuottavalta” sektorilta.

Haasteellista kuntien tuottavuuden kohottamisesta raportin mukaan tekee hajanainen kunta- ja palvelurakenne sekä palvelujen työvoimavaltaisuus (VM 2010a, 81). Tuottavuuden parantaminen on kuitenkin mahdollista ”*kunta- ja palvelurakennetta rohkeasti uudistamalla*”. Rohkean uudistuksen sisältö jää raportissa tarkentamatta, mutta todennäköisesti se pitää sisällään ainakin suurempiin hallinnollisiin kokonaisuuksiin siirtymisen – aivan kuten VM ehdotti reilut kolme vuotta aikaisemminkin. Tavoitteena VM:n (emt., 81–83) mukaan tulisi

olla, että tulevan vuosikymmenen aikana eläköityvien 166 000 kuntatyöntekijän työpaikoista joka viides jätetään täyttämättä, jolloin kuntien henkilöstö olisi 2000-luvun alun tasolla. Retorisesti vertaus vuosikymmenen takaiseen tilanteeseen suhteuttaa supistusten dramaattisuutta, sekä vahvistaa raportin antamaa vaikutelmaa siitä, että nousukauden aikana julkinen sektori on päässyt rönsyilemään. Sitä ei tuoda ilmi, että samaisen vuosikymmenen aikana, kun kuntien työvoimaosuus on kasvanut noin seitsemällä prosentilla (430 000:sta 460 000:een henkilöön), on kokonaistuotanto kasvanut liki viidenneksen.

Keskeinen ongelma kuntapalvelujen osalta on tuottavuustavoitteiden sitovuuden puute julkisen talouden hallinnan kokonaisuuden näkökulmasta. Ilman konkreettisia, todennettavissa olevia ja kuntia sitovia tuottavuustavoitteita kestävyysongelman korjaaminen ei onnistu. Ottaen huomioon kuntatalouden haasteet, on ilmeistä, että ilman tavoitteita tukevaa kehysmenettelyn tapaista monivuotista toimintamallia haasteisiin vastaaminen ja tuottavuuskehityksen todentaminen on vaikeaa. (VM 2010, 83.)

Työntekijöiden vähentämisen edellytykseksi VM katsoo siis *todennettavissa olevat ja konkreettiset* tuottavuustavoitteet. Aikaisemmissa valtion tuottavuus- ja tulosohjauksuuksissa ongelmana olikin ollut juuri tuotoksen mittaaminen. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) raportti *Tulosohjauksen tila (2007)* kertoo karua kieltään vuosituhannen alussa alkuunpannusta tulosohjauksuuksista valtion laitoksissa ja virastoissa. VTV (2007, 7–9) näkee tulosohjauksessa lukuisia ongelmia: kannustin- ja sanktiojärjestelmät ovat epäselviä, tavoitteet ja resurssit eivät kytkeydy toisiinsa, tavoitteet eivät ole mitattavia tai todellisia, toimijat eivät pysty määrittelemään oman toimintansa tuloksia... Raportin (emt., 66) mukaan ”näyttää siltä, että tulosohjauksen lisäksi edelleen sovelletaan varsin laajasti resurssi- ja normiohjausta”. Kutakuinkin samaan lopputulemaan päätyy VTV:n vuoden 2010 raportti Vanhasen I hallituksen aikana aloitetusta ja Vanhanen II:n jatkamasta valtion *Tuottavuuden toimenpideohjelmasta*, jolla pyrittiin hillitsemään ikääntymisen aiheuttamia menojen kasvupaineita ja turvaamaan työvoiman riittävyys yksityiselle sektorille. VTV:n (2010, 7–9) mukaan VM:n johtaman tuottavuusohjelman keskeiseksi instrumentiksi vakiutuivat jo varhaisessa vaiheessa valtion menokehyksiin sidotut henkilöstövähennykset, ja tuottavuusohjelmasta tuli vähennysohjelma. Raportin mukaan useissa tapauksissa sektorikohtaiset henkilöstövähennykset määriteltiin ennen kuin oli tiedossa vastaavan tuottavuuskasvun turvaavia toimenpiteitä, tai VM:n määrittelemien tuottavuustoimenpiteiden vaikutukset eivät perustuneet todellisuuteen (emt., 108–111).

Resurssiohjaus on helpointa tulosohjausta: kun tuotos on vaikeasti mitattavissa, säädetään panosta pienemmäksi. Yllä olevien esimerkkien valossa vaikuttaa myös siltä, että VM:n peräänkuuluttamat konkreettiset ja todennettavissa olevat tuottavuustavoitteet tarkoittavat ensisijaisesti rahaa ja säästettyjä henkilötyövuosia. Tähän viittaisi myös tarve *kehysmenettelyn tapaiselle* toimintamallille. Kuntatalous tulisi saada tarkemmin keskusohjauksen piiriin: ”*Velvoitteiden muuttamisen lisäksi ei tällä hetkellä ole mekanismeja, jolla voitaisiin suoraan vaikuttaa kuntien menojen kasvuun*” (VM 2010a, 65).

Ajatus kuntien saattamisesta kehysohjauksen piiriin ei ole uusi: jo Ahon hallituksen tulosohjausuudistuksissa budjettikehysten luominen kunnille oli esillä. Tulossohjaus törmäsi tuolloinkin samoihin ongelmiin kuin 2000-luvulla: kelvollisia mittareita ei kyetty laatimaan, tavoitteet olivat epämääräisiä, eikä kannustin- tai sanktiojärjestelmiä onnistuttu luomaan. Tulossohjaus typtyi Ahon hallituksen aikana kehysohjaukseksi, joka keskitti resurssivaltaa VM:n budjettiosastolle (BO). (Yliaska 2014, 402–406). Yliaskan (emt., 406) mukaan ”*varsinaista tulosohjausta tärkeämpää BO:n näkökulmasta tärkeintä oli kehysten asettaminen niin sektoriministeriöille kuin kunnille*”. Valtionosuusuudistuksen myötä kuntien valtionosuudet siirtyivät valtion menokehysten piiriin, mutta suuri osa kuntataloudesta jäi niiden ulkopuolelle. VM (2010a, 83) nähtävästi katsookin, että myös tämä kuntien itsehallintoon kuuluva menosuus julkisesta taloudesta tulisi saada keskusohjauksen, ja siten VM:n ohjauksen piiriin.

5.2.3. Tunnelin päässä ei valoa

VM:n vuoden 2010 raportti kertoo tarinaa vaikeista ajoista. Julkisen talouden tila on huonontunut nopeasti ja jyrkästi, valtio velkaantuu vauhdilla ja työttömiä on paljon. Talouskasvun edellytykset ovat heikentyneet pysyvästi ja talouskasvu tulee olemaan totuttua hitaampaa. Tämä on syventänyt kestävyysvajetta entisestään – julkinen sektori on päässyt pöhöttymään, talous on kestävämmällä pohjalla. Tilanteen synkkyyttä havainnollistetaan tuomalla ilmi, kuinka tilanne on kuin 1990-luvulla, mutta nyt tunnelin päässä ei kajasta samankaltaista valoa: uutta Nokiaa ei tule, eikä yhtä nopeaa tuottavuuskasvua ole näkyvissä. Julkista sektoria tuleekin supistaa ja rakenteellisia uudistuksia on tehtävä, mikäli emme halua ajautua velkakierteeseen. On jo kiire, sillä muutoin teemme tilanteen yhä vaikeammaksi itsellemme, ja meidän tulee varautua jo pahemman päivän varalle. Retorisena vetona

ehdotettujen sopeutustointen mittaluokkaa suhteutetaan vertaamalla sitä Ahon ja Lipposen hallitusten aikana toteutettuihin leikkauksiin, pahemmastakin on selvitty.

Julkaisu on tyypillinen tarina rappiosta. Vaalikauden alussa talous kasvoi ja julkistalous oli yli 4 prosenttia ylijäämäinen. Sitten kriisi iski, ja nyt olemme ajautuneet pysyvästi heikommalle uralle. Kasvun edellytykset ovat heikentyneet ja julkistalouden menot ovat pysyvästi korkeammat kuin tulot ja tilanne tulee vain pahenemaan, ellei sopeutuksia tehdä ja nopeasti. VM:n mukaan valtion tulee *sopeuttaa* toimintaansa talouden realiteetteihin vähintään 1,5 miljardin euron edestä vuosittain ja toteuttaa rakenteelliset uudistukset, jotka parantavat julkistalouden rahoitusaseman bkt-suhdetta vähintään kahdella prosentilla.

Raportissa vähemmälle huomiolle jää se, että VM:n oman peruslaskelman mukaan tulevilla vaalikaudella talouden odotetaan kasvavan yli 2 prosentin vuosivauhtia, julkisen sektorin rahoitusaseman paranevan joka vuosi puolella prosenttiyksiköllä, ja alijäämän olevan noin 1,5–2 miljardia euroa vuodessa ja yhteensä noin kaksi miljardia kauden lopulla. Ongelma ei tälläkään kertaa ole senhetkinen selkeästi paraneva julkisen sektorin tasapaino, vaan *kestävyysvaje*, joka VM:n laskelmien mukaan osoittaa valtion olevan nykyinen kymmenen miljardia alijäämäinen vaalikauden lopulla. Toisin kuin vuonna 2007, VM tarjoaa karkean herkkyysslaskelman *kestävyyslaskelmassa* käytetyille oletuksille, tosin vain ehdottamiensa toimien vaikutuksista: työurien pidentämisestä, työn tuottavuuden kohottamisesta ja julkisen sektorin palveluiden tuottavuuden parantamisesta. Kuitenkaan, kuten raportissakin tuodaan esille, *kestävyyslaskelma* ei ole ennuste. Pikemminkin sitä voisi pitää ajatusleikkinä: se perustuu tässäkin tapauksessa lukemattomille odotuksille niin työn tuottavuuden kasvusta, syntyvyydestä, maahanmuutosta, julkisen velan korosta, vanhusten sairastavuudesta, jne. Tälläkin kertaa se silti toimii oikeutuksena välittömille ja etupainotteisille vaateille julkistalouden sopeutuksesta.

VM rajaa tulevilla vaalikaudella mahdollisten talouspoliittisten toimenpiteiden kenttää *kestävyysvajeen* supistamiseksi monin tavoin. Verotusta ei olisi suotavaa kiristää, mutta ansiotulo- ja yritysverotukseen ulkoapäin kohdistuvien alentamispaineiden vuoksi verotuksen painopistettä tulisi siirtää välillisiin veroihin. VM:n *Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle* -raportin jälkeen julkaisemassa laajassa, 242-sivuisessa *Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportissa* (2010b) VM tarkentaa veropoliittisia linjauksiaan. Loppuraportti ehdottaa ansiotuloverotukseen yhteensä reilun kahden miljardin euron kevennyksiä ja yhteisöveron

alentamista 26:sta 22:een prosenttiin, joka vähentäisi verokertymää noin 800 miljoonalla eurolla. Näiden kevennysten kattamiseksi VM ehdottaa muun muassa kaikkien arvolisäverokantojen korottamista kahdella prosenttiyksiköllä, joka toisi valtion kassaan noin 1,2 miljardia euroa, valmisteverokantojen korottamista yhteensä miljardilla eurolla ja yleisen pääomaverokannan korottamista 28:sta 30:een prosenttiin. (VM 2010b, 22–25, 34.) Arviot veromuutosten vaikutuksista ovat ”staatattisia”, eli ne eivät ota mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia huomioon.

Kestävyysvaje tulee siis kuroa umpeen valtion menoja leikkaamalla, mutta pitäen mielessä menojen sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus. Raportissa laajemminkin painotetaan oikeudenmukaisuutta usealta eri kantilta: valtion velkaantumista sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, verotuksen ja menoleikkausten oikeudenmukaista kohdentumista. Tosin verotuksen oikeudenmukaisuuden punninnassa taloudellinen tarkoituksenmukaisuus vie voiton – *”pienituloiset eivät voi reagoida vähentämällä kulutustaan”* (VM 2010a, 60). Vuosien 1991, 1995 ja 2007 julkaisuissa oikeudenmukaisuuteen ei otettu kantaa lainkaan. Tämä antaa vuoden 2010 raportille aavistuksen sovittelivamman ja ymmärtävämmän sävyn: eetos ei olekaan tuomiopäivän profetaan, vaan ymmärtäväisen asiantuntijan, joka tietää että välttämättömät vaikeat ratkaisut voivat olla kipeitä. Kuitenkin kertomuksessa uhrien roolin saavat tulevat sukupolvet, joiden oikeudesta elää ilman velkaa ja velanoton tuomia mahdollisuuksia kannetaan kovasti huolta. Syylliseksi lankeavat poliittinen, kankea järjestelmä, ja etenkin kuntasektori, joka ei kykene ilman vankkaa kaitsemista tarvittaviin, valitettavasti välttämättömiin, ratkaisuihin. Sankareita ovat kaittijat, jotka osaavat luoda tarvittavat mittarit ja tavoitteet, jotta muutoin vääjäämättä odottava turmion tie osataan välttää.

Sovittelivaisuudesta huolimatta raportissa on jopa aavistuksen demokratiavastaisia vivahteita. Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden lisäksi leikkaukset tulisi toteuttaa välittömästi sen vuoksi, että tulevaisuudessa ikääntyvä väestö ei välttämättä näe leikkausten oikeutusta. Raportin rakenneuudistusten keihäänkärki, kuntien palvelutuotannon tuottavuuden kohottaminen, törmää sekin kansanvallan muuriin kuntien itsehallinnon muodossa. Kuntataloudelle tulisikin saada konkreettiset ja sitovat tuottavuusmittarit, koska kunnat ovat kykenemättömiä hillitsemään vallitsevassa tilanteessa itse menojen kasvua. Nämä mittarit ja tavoitteet taas vaativat kehysmenettelyn kaltaista ratkaisua, jolla keskusjohto voisi vaikuttaa kuntien menotalouteen. Moralistinen suhtautuminen poliittiseen prosessiin ilmenee myös

tuomalla ilmi, että nousukauden aikana julkisilla menoilla on tapana kasvaa, mutta heikompina aikoina menojen sopeuttaminen ei onnistu yhtä helposti: ”*julkiselle menotaloudelle luonteenomaista on rakenteiden hidasliikkeisyys ja jähmettyneisyys*” (VM 2010a, 21). Moralistinen suhtautuminen julkisen sektorin kasvuun vaikuttaisi olevan tavanomaista suomalaiselle talouspoliittiselle retoriikalle. Kiander (2001, 51–52) havaitsi saman moralismin 1990-luvun lamapuheen yhteydessä: suljettu sektori on paisunut kohtuuttomasti, lama on paluu realiteetteihin, resursseja olisi saatava suljetulta sektorilta avoimelle, mutta demokratia vastustaa välttämättömiä uudistuksia. Samoin Kantola (2002, 156) katsoo, että ”*talouskriisissä päättäjien usko politiikkaan ja asioiden ratkaisemiseen edustuksellisen demokratian kautta heikkenee*”.

Talouspolitiikan ”suomalaisen mallin” valossa raportin painopisteiden voi sanoa olevan hyvin suomalaiskansalliset. Tarkastelun pääpaino on jälleen talouden tarjonta- ja pitkän aikavälin rakennetekijöissä, eli tässä tapauksessa työvoiman tarjonnan lisäämisessä niin työuria pidentämällä ja rakenteellista työttömyyttä vähentämällä kuin työn tuottavuuttakin kohottamalla, etenkin julkisella sektorilla. Julkisen sektorin tuottavuutta tulee nostaa, sillä muutoin se *nielaisee resursseja* tuottavammalta, avoimelta sektorilta. Ajattelussa on nähtävissä vivahteita Allénin et al. (1992) analysoimasta dualismista, jossa avoin sektori nähdään kaiken hyvinvoinnin lähteenä ja julkinen sektori sen tuhlaajana. Toisaalta, sen sijaan, että näkisi työvoiman tarpeen ratkaisuksi sen, että kuntatalous valjastetaan ylhäältä johdettuihin tuottavuus-/menotavoitteisiin, voi kuntien vahvan peruspalveluntarjonnan nähdä työllisyyden mahdollistajana: lastentarhat ja vanhustenhoito vapauttaa muutoin kotiin jäävät ihmiset työmarkkinoille.

Talouden kokonaiskysynnälle ei raportissa juuri anneta painoarvoa. Raportissa kyllä todetaan, että ”*perusskenaarion mukainen kehitys edellyttää lisäksi sitä, että kokonaiskysynnän kehitys muodostuu lähivuosina suotuisaksi*”, mutta tämän edellytykseksi nähdään lähinnä vientiteollisuuden hintakilpailukyvyyn myönteinen kehitys (VM 2010a, 32, 35). Puolentoista miljardin euron vuosittaisten leikkausten vaikutusta kokonaistuotannon tai perusskenaarion saatika työllisyyden kehitykseen ei raportissa huomioida muuten kuin ylimalkaisella toteamuksella, kuinka ”*lyhyellä aikavälillä likipitäen kaikilla keinoilla saattaa olla negatiivinen vaikutus kokonaiskysyntään*” (emt., 72). Julkisen talouden tasapainottamisnäkökulma on myös raportissa totuttuun tapaan läsnä – tulot ja menot on saatava kohtaamaan. Tasapaino-metafora tosin osoittautuu varsin elastiseksi käsitteeksi:

raportissa VM (emt., 27) opastaa, kuinka ”*julkinen talous on tasapainossa, kun tulot ja menot ovat yhtä suuria*”. Kuitenkin talouspolitiikan tavoitteeksi olisi asetettava rahoitusaseman bkt-suhteen parantaminen viidellä prosentilla, joka tarkoittaisi neljän prosentin ylijäämää vuonna 2015. Jälleen parhaimmillaankin suuntaa antavilla, vuoteen 2060 ulottuvilla, kestävyyslaskelmilla luodaan julkisesta sektorista hälyttävästi alijäämäinen ja perustellaan tällä konkreettisia ja kauaskantoisia toimenpiteitä.

5.2.4. Kataisen hallituksen ohjelma

Kevään 2011 eduskuntavaaleissa suurimmaksi puolueeksi nousi kokoomus, jonka kanssa pitkien neuvotteluiden jälkeen hallituksen muodostivat SDP, vihreät, vasemmistoliitto, kristillisdemokraatit ja RKP. Ohjelmassaan hallitus asetti itselleen kolme keskeistä kokonaisuutta, jotka yhdistävät hallituksen toimintaa ja päätöksentekoa: ”*köyhyyden ja eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen; julkisen talouden vakauttaminen; sekä kestävä talouskasvu, työllisyyden ja kilpailukyvyyn vahvistaminen*” (VNK 2011, 7). Talouspolitiikan toimenpiteet hallitus jakaa edelleen kolmeen toimintalinjaan, joiden tavoitteena on julkisen talouden turvaaminen: 1. Julkisen talouden kestävyys ja finanssipolitiikka, 2. Kestävyysvajetta supistavat rakenteelliset toimet, sekä 3. Talouspolitiikan ja työmarkkinoiden koordinointi.

Ensimmäisen linjan tavoitteena on ”*valtionalouden velan ja kokonaistuotannon suhteen kääntäminen selkeään laskuun vaalikauden loppuun mennessä*”. (VNK 2011, 9). Tämän hallitus aikoo toteuttaa etupainotteisin menojen ja tulojen sopeutustoimin sekä rakenteellisilla uudistuksilla. Sopeutustoimien mittaluokka on 2,5 miljardia euroa vuositasolla, ja se jakaantuu tasan leikkauksien ja veronkorotusten kesken. Sopeutustavoite jää kauas VM:n kuudesta miljardista. Hallituksen verolinjaukset ovat pääpiirteissään yhteneväiset VM:n kanssa: ansiotuloveroa ei tulla nostamaan, yhteisövero madalletaan prosenttiyksiköllä, yleinen pääomaverokanta nostetaan 30 prosenttiin ja valmisteveroja korotetaan. Merkittävimmät yksittäiset menosäästöt hallitus aikoo kohdistaa kuntien valtio-osuuksiin: 631 miljoonaa euroa. Vuonna 2010 valtionosuudet olivat yhteensä noin 7,7 miljardia euroa. (emt., 80–86.) Lisäksi hallitus sitoutuu tekemään lisäleikkauksia ja veronkorotuksia, mikäli valtionvelan bkt-osuus ei käänny laskuun ja valtiontalouden alijäämä näyttää jäävän yli

prosenttiin bkt:sta. VM (2010a, 71) puolestaan mainitsee vain, että mikäli tarvittavia rakenteellisia uudistuksia ei saada tehtyä, vastaava välitön menojen sopeuttamistarve kasvaa.

Lukuisilla kestävyysvajetta supistavilla rakenteellisilla toimilla Kataisen hallitus pyrkii työllisyysasteen kohottamiseen noin 68:sta 72 prosenttiin ja työttömyysasteen laskemiseen reilusta kahdeksasta viiteen prosenttiin (VNK 2011, 10; Tilastokeskus 2010). Näitä toimia ovat mm. työurien pidentäminen alusta opintoaikoja lyhentämällä ja lopusta keskimääräistä eläköitymisikää nostamalla, aktiiviset työvoimapolitiittiset toimet, työn ja sosiaaliturvan yhteensovitus, aikuiskoulutuksen kehittäminen sekä vaikeasti työllistyvien aseman parantaminen. Toimien kavaladi on siis pitkälti sama kuin VM:n jo vuonna 2007 ehdottamat ja Vanhasen II hallituksen määrittelemät ja VM:n jälleen vuonna 2010 suosittelemat. Toimenpiteiden toteuttamiseksi Kataisen hallitus aikoo siirtää budjetissa 200 miljoonaa euroa työllisyyden tukemiseen (VNK 2010, 9).

Työllisyystoimenpiteiden lisäksi hallitus aikoo uudistaa kunta- ja palvelurakenteen sekä parantaa hyvinvointipalveluiden tuottavuutta. VM:n (2010, 81) kuntapolitiikan linjaus oli, että ”toimenpiteet kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseksi ja palvelujen taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi ovat kiireellisiä”. Tämän vuoksi ”kuntatalouden kestävyys ja vakaus tulee asettaa kuntapolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi seuraavilla kahdella vaalikaudella”. Hallituksen kuntapolitiikan agenda on kuin suoraan VM:n raportista:

Hallituksen kuntapolitiikka luo edellytyksiä julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamiselle sekä varautumiselle ikääntymisestä seuraavalle palvelujen kasvavalle kysynnälle. Kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä edistetään uudistamalla kunta- ja palvelurakenteet, vahvistamalla kuntien tulopohjaa, parantamalla kunnallisen toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä rajoittamalla kuntien tehtävien laajentamista. (VNK 2011, 75.)

Tavoitteen saavuttamiseksi Kataisen hallitus aikoo toteuttaa maanlaajuisen kuntauudistuksen, jonka tarkoitus on luoda kuntarakenne, jossa kunnat olisivat riittävän suuria itsenäisesti järjestämään ja rahoittamaan peruspalvelut vaativaa erikoissairaanhoidon ja vaativia sosiaalihuollon palveluita lukuun ottamatta. Kuntauudistuksen tarkemman määrittelyn ja kriteeristön hallitus jättää myöhemmäksi, mutta hallitusohjelmassa vedetään joitain suuntaviivoja Lainsäädäntöä on tarkoitus uudistaa poistamalla lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rajoitusjärjestelmistä kuntaliitoksia vaikeuttavat tekijät. (VNK 2011, 75–76.) Samoin kuntien ohjattavuutta on tarkoitus lisätä:

Kuntalain uudistuksessa tarkastellaan uusien kuntahallinnon rakenteiden ja kuntien muuttuvan toimintaympäristön näkökulmasta erityisesti kunnan talouden sisäistä ohjausta, kuntien johtamisjärjestelmiä, luottamushenkilöiden asemaa, kuntalain ja erityislakien välistä suhdetta, kunnanosaohjausta sekä kuntien ja markkinoiden välistä suhdetta.

Valtio-kunta-neuvottelumenettelyä kehitetään niin, että kunnille mahdollisesti siirrettävien tai annettavien tehtävien kustannus- ja vaikutusarviointia parannetaan. Peruspalveluohjelman pitkäjänteisyyttä, sitovuutta ja ohjausvaikutusta vahvistetaan tavoitteena kuntatalouden nykyistä parempi ennakointi. (VNK 2011, 76.)

Hallitusohjelman ympäripyöreistä muotoiluista on mahdoton arvioida tavoiteltujen uudistusten konkreettisia sisältöjä tai tarkempia merkityksiä, mutta joitain viitteitä katkelmista on johdettavissa. Kuntien talouden sisäisen ohjauksen tarkastelu ja peruspalveluohjelman sitovuuden ja ohjausvaikutuksen vahvistaminen viittaavat kuitenkin vahvasti VM:n tavoittelemaan ”kehysmenettelyn tapaisen” toimintamalliin, joka asettaisi joko sisältä tai ulkoa annetut sitovat rajat kuntien menokehitykselle. Samaan viittaa myös ohjelman linjauksista, että valtionosuusjärjestelmän ”kannustavuutta parannetaan” kuntarakenneuudistuksen yhteydessä (VNK 2011, 76). VM toivoi myös konkreettisia, todennettavissa olevia tuottavuustavoitteita kunnille. Hallitus aikookin käynnistää valtion toimijoiden, kuntien ja työmarkkinajärjestöjen kanssa ”yhteisen kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiskampanjan, jonka yhteydessä luodaan kuntapalvelujen laadun ja vaikuttavuuden arvioimiseksi kestävästä kuntatuottavuuden mittaristo” (emt.). Kun on mittaristo, voi asettaa tavoitteita ja luoda kannustimia. Kataisen hallitus aikoo myös korvata aiemman valtionhallinnon tuottavuusohjelman, jonka VTV (2010) totesi typistyneen osin vähennysohjelmaksi, uudella vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla.

Hallituksen talouspolitiikan kolmas toimintalinja, talouspolitiikan ja työmarkkinaratkaisujen koordinointi, tarkoittaa sitä, että hallitus on valmis ”tukemaan työmarkkinaratkaisun syntyä sellaisin keinoin, jotka tukevat kilpailukykyä sekä työllisyyden ja ostovoiman kehitystä” (VNK 2011, 11). VM ei ottanut raportissaan juurikaan kantaa työmarkkina- tai tulopolitiikkaan, muuten kuin toteamalla, että teollisuuden hintakilpailukyvyn myönteinen kehitys on edellytys viennin kohenemiselle (VM 2010a, 35). Ostovoiman kehitykseen VM ei ottanut kantaa lainkaan.

Tarkasteltaessa hallitusohjelmaa VM:n raportin jakamien roolien perusteella, näyttää siltä, että syyllisten ja sankareiden roolit lankeavat samoille tekijöille. Kataisen hallituksen suunnitelmien perusteella suurimman taakan kestävyysvajeen supistamisesta kantaa kuntasektori, jonka valtionosuudesta on varaa leikata noin kahdeksan prosenttia, ja joka kaipaa kipeästi parempia tulostittareita ja ohjausta. Pelastajaksi nouseekin kustannuskehitystä hillitsevä kuntauudistus, joka saattaa kalliin ja hitaan kuntasektorin uudelle vuosituhanalle. Tilannekuva on muutenkin sama: keskeinen ongelma on julkisen sektorin kestävyysvaje, jota tulisi kuroa umpeen vaalikauden aikana, etupainotteisesti. Keinona tähän on julkisen sektorin menojen supistaminen ja maltilliset veronkorotukset, joiden katsotaan ristiriidattomasti sopivan yhteen julkisen sektorin velkaantumisen bkt-suhteen alentamisen, työllisyyden kohottamisen ja kokonaiskysynnän kasvatuksen kanssa.

5.3. 2015: Taantuma jatkuu

Kataisen hallituksen alkutaipaleella talouden taantuma vaikutti jo olevan takana päin: talous kasvoi vuonna 2011 yli kahden prosentin vuosivauhtia jo toista vuotta perättäin ja työttömyys aleni. Vuonna 2012 Suomen kokonaistuotanto kuitenkin kääntyi jälleen laskuun muun euroalueen mukana ja talouden tulevaisuudennäkymät heikentyivät. Vaalikaudeksi ennustettu 2–3 prosentin talouskasvu oli jäämässä haaveeksi. (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2015, 14–15.)

Talouden näkymien heikentyessä hallitus päätti keväällä 2012 uusista miljardin euron menoleikkauksista jo aiemmin vuosille 2013–2015 kaavailtujen, yhteensä 1,2 miljardin euron, vuosittaisten vähennysten lisäksi. Samoin hallitus päätti vaikutukseltaan noin 1,2 miljardin suuruisista uusista veronkiristyksistä, joista merkittävimpana kaikkien arvolisäverokantojen nosto yhdellä prosenttiyksiköllä. Kokonaistuotanto kuitenkin supistui yli prosentin vuosivauhtia vuosina 2012 ja 2013, ja julkistalouden tavoitteiden karatessa hallitus päätti vuosina 2013 ja 2014 lisäleikkauksista, jotka vähensivät valtion menoja 750 miljoonalla eurolla vuonna 2015 ja 1,3 miljardilla eurolla vuonna 2018. Kaikkiaan vaalikaudella tehdyt menoleikkaukset olivat yhteensä noin 3 miljardia euroa. (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2015, 42–44; Tilastokeskus 2015b.)

Kataisen hallitus päätti myös lisäveronkiristyksistä, joista kuitenkin kesällä 2014 valtaan astunut Alexander Stubbin hallitus päätti luopua. Kataisen–Stubbin hallitusten aikana toteutetut veroperustemuutokset kiristivät verotusta kaiken kaikkiaan noin reilulla kahdella miljardilla eurolla vuodesta 2015 alkaen. Merkittävimmät yksittäiset veronkorotukset kohdistuivat tuloverotukseen, joka kiristyi noin miljardilla eurolla, sekä ympäristö- ja terveystuloveroihin, jotka kiristyi 1,5 miljardilla eurolla. Suurin veronalennus kohdistui puolestaan yhteisöveroon, jota alennettiin hallituskauden aikana peräti kolmesti, yhteensä 26:sta prosentista 20:een. Tämä vähentää valtion vuotuisia verotuloja noin 1,3 miljardilla eurolla. Tämä alensi Suomen yhteisöverokannan selvästi alle OECD- tai EU-15-maiden keskiarvojen, jotka ovat noin 5–6 prosenttiyksikköä korkeammat. (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2015, 45, 100–103.)

Vaalikauden aikana toteutetuista rakenneuudistuksista kenties merkittävimäksi nousi työmarkkinajärjestöjen neuvottelema eläkeuudistus, joka muun muassa asteittain nostaa vanhuuseläkkeelle jäämisen alaikärajaan 65 vuoteen, ja vuodesta 2027 alkaen eläkeikä on sidottu eliniän odotteeseen. Eläketurvakeskus (2015) arvioi uudistuksen pidentävän työuria keskimäärin 1,3 vuodella vuoteen 2040 mennessä. Kataisen ja Stubbin hallitusten merkittävät kärkihankkeet, kunta- sekä sosiaali- ja terveystalouden uudistukset, jäivät toteuttamatta.

Heikko talouskehitys heijastui luonnollisesti julkisen talouden tilaan: julkinen sektori oli ollut alijäämäinen vuodesta 2009 ja pysyi alijäämäisenä vaalikauden loppuun saakka. Samoin julkinen velka oli kivunnut jo 60 prosentin tuntumaan suhteessa kokonaistuotantoon, työttömyysaste oli yli 9 prosenttia ja kokonaistuotannon taso noin kuusi prosenttia matalampi kuin ennen kriisiä. (Tilastokeskus 2015a; 2015b.) Talouspolitiikan arviointineuvoston (2015, 16–17) mukaan kokonaistuotannon lasku johtuu käytännössä teollisuustuotannon vähentymisestä: teollisuuden arvonlisäys supistui liki viidenneksen vuonna 2009, eikä ole sen jälkeen toipunut. Suomen talouden tuotantorakenteessa on tapahtunut muutos metsä-, metalli- ja elektroniikkateollisuuden supistuessa ja resurssien siirtyessä palvelualoille. Toisaalta, kuten raportissa huomautetaan, tuotannon tason pudotukseen nähden työttömyyden kasvu on ollut vähäistä, vaihtotase on ollut tasapainoinen ja kokonaistuotantokin on edelleen viidenneksen suurempi kuin vuosituhaten vaihteessa (2015, 15, 18–19). Talouspolitiikan arviointineuvosto perustettiin vuonna 2014 valtiovarainministeri Jutta Urpilaisen aloitteesta. Neuvosto on riippumaton asiantuntijaelin, joka arvioi toteutetun talouspolitiikan keinoja ja tavoitteenasetteluja, ja jonka tarkoitus on tuoda tutkimustietoon perustuva näkökulma

talouspoliittiseen keskusteluun. Urpilaisen mukaan Suomessa on ”syytä lisätä riippumattoman tutkimustiedon hyödyntämistä talouspolitiikan arvioinnissa” (VM 2014). Neuvosto julkaisee vuosittain raportin harjoitetusta talouspolitiikasta.

Kevään 2015 vaalien lähestyessä eduskunnassa vallitsi yhteisymmärrys siitä, että valtion menoja tulee leikata budjetin tasapainottamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Puolueista ainoastaan vasemmistoliitto vastusti menoleikkauksia. Maaliskuun loppupuolelle tultaessa suurimpia, kolmen miljardin euron supistuksia oli esittänyt kokoomus, jonka mukaan leikkaukset olisi tehtävä täysin tulevan vaalikauden aikana. Keskusta, perussuomalaiset ja SDP olivat arvioineet leikkaustarpeen suuruudeksi 2–3 miljardia euroa, jotka tulisi ajoittaa osin useamman vaalikauden ajalle. Kristillisdemokraatit ja vihreät esittivät 1,5–2 miljardin euron sopeutuksia. (Yle 19.3.2015.) 19. maaliskuuta valtiovarainministeriö julkaisi oman näkemyksensä julkisen talouden tarpeista virkamiespuheenvuorossaan *Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019*, jossa VM arvioi valtion ja kuntien menojen leikkaustarpeeksi kuusi miljardia tulevalla vaalikaudella. Valtiosihteeri Hetemäki arvioi, että puolueiden tätä alhaisemmat leikkausesitykset johtuvat siitä, että ”*puolueilla ei vielä ole ollut raporttia käytössään*” (HS 20.3.2015). Virkamiesraportin julkistamisen jälkeen puoluejohtajista kokoomuksen Alexander Stubb ja keskustan Juha Sipilä nostivatkin arviotaan leikkaustarpeesta kuuteen miljardiin, valtiovarainministerinä toiminut Antti Rinne puolestaan irtisanoutui raportin johtopäätöksistä (HS 20.3.2015; HS 27.3.2015a; HS 27.3.2015b).

Talouspolitiikan lähtökohdat on 138-sivuinen kansantalousosaston ylijohdaja Markku Sovalan johdolla laadittu raportti, jossa tarkastellaan varsin perusteellisesti talouspolitiikan eri osa-alueita. Julkaisu jakaantuu kymmeneen lukuun, joista ensimmäiset kolme on omistettu ”kärkiviesteille”, keskeisille johtopäätöksille ja johdannolle, ja loput käsittelevät finanssi-, työllisyys-, vero-, tulo-, elinkeino- ja hallintopolitiikkaa. Ratkaisu asettaa runsaat 2 sivua pitkä luku ”kärkiviestit” erikseen ennen 14-sivuista keskeiset johtopäätökset -lukua kertonee, että VM:ssä on haluttu pitää huolta siitä, ettei keneltäkään menisi ydinviesti ohitse, vaikkei lukija jaksaisikaan edes johtopäätöksiä lukea, saatika koko raporttia. Raportin tarkoitus onkin jälleen tuoda ”tolkkua” käytävään talouskeskusteluun. Vaikka näkemyksiin talouspolitiikasta vaikuttavatkin ideologiat ja arvot, riittää, että yleisö suostuu omaksumaan raportin tarjoamat peruslinjat politiikalle:

– – on hyväksyttävä, että keskusteluun tulevan talouspolitiikan suunnasta vaikuttavat poliittiset ja ideologiset ajatussuunnat ja intohimotkin – taktisia näkökulmia unohtamatta. Tämä raportti

perustuu kuitenkin uskoon, että Suomi on palautettavissa kasvun uralle ilman että kaikesta ollaan täsmälleen samaa mieltä. Riittää, että tilannekuvasta ja talouspolitiikan peruslinjoista vallitsisi riittävä yhteinen ymmärrys. Raportti pyrkii tarjoamaan pohjaa tällaisen näkemyksen muodostamiseksi. (VM 2015, 31.)

5.3.1. Takana loistava tulevaisuus

Virkamiesraportin johdanto alkaa totuttuun tapaan synkällä tilannekuvalla. Takana on loistava tulevaisuus:

Lähes viisitoista vuotta jatkuneen vahvan kasvujakson jälkeen Suomen kokonaistuotanto romahti vuonna 2009. Vaikka tuotanto kasvoi hetkellisesti 2010–2011, kokonaistuotannon taso on yhä noin 8 % alle vuoden 2008 tuotantohuipun (kuva 3.1). Kun otetaan huomioon menetetty kasvu, BKT on nyt noin 18 % alle tason, joka olisi saavutettu jos kasvu olisi jatkunut ennen finanssikriisiä odotetulla tavalla. Ottaen huomioon talouden kohdanneen rakennemuutoksen, on varsin selvää, ettei vanhaa kasvu-uraa enää voida saavuttaa. On tapahtunut BKT:n tasopudotus ja näillä näkymin myös kasvuvauhdin pysyvä hidastuminen. (VM 2015, 25.)

VM mielenkiintoisesti havainnollistaa taloudellista ahdinkoa peilaamalla nykyhetkeä siihen, mitä *olisi voinut* olla: kokonaistuotanto on noin 18 prosenttia pienempi kuin se olisi voinut olla, jos talous olisi kasvanut kuten ennustettiin. Tätä havainnollistetaan katkelman alla kuvaajalla 3.1, jossa pystyakselilla on kokonaistuotanto suhteessa vuoden 2010 arvoon ja vaakakselilla vuodet 2003–2015. Kuvaajaan on toteutuneen, viime vuodet vähemmän dramaattisesti vaakatasossa kulkeneen, tuotantokäyrän yläpuolelle piirretty lineaarisesti kohoava tuotannon oletettu trendikäyrä, mikäli tuotanto olisi kasvanut kuten vuosina 2005–2008 keskimäärin. Toteutuneen ja mahdollisen välinen kuilu on ammottava. VM toteaa myös kuvaajaan viitaten kokonaistuotannon olevan yhä noin 8 prosenttia alle vuoden 2008 tason. Tilastokeskuksen (2015b) 21.7.2015 päivätyn tilaston mukaan vuonna 2008 Suomen bkt oli 198 miljardia euroa viitevuoden 2010 hinnoin ja vuonna 2014 186,3 miljardia, joka on noin 94 prosenttia vuoden 2008 arvosta. Talouspolitiikan arviointineuvoston (2015, 14) raportissa puolestaan tuotannon todettiin olleen vuonna 2014 viisi prosenttia matalampi kuin vuonna 2008. VM:n käyttämä kuvaaja on epätarkka, mutta ero eri lähteisiin on kuitenkin huomattava. Joka tapauksessa tämä ennustettu tulevaisuus on nyt saavuttamattomissa, ja edessä näyttää olevan sopeutuminen pysyvästi hitaampaan kasvuun.

Tuotannon supistumisen taustalla VM (2015, 25) toteaa ensisijaisesti olevan viennin romahtamisen, joka on saanut työttömyyden jälleen nousuun. Myös näitä havainnollistetaan peilaamalla nykytasoa menneeseen ja siihen, mitä olisi voinut olla: vienti on yhä vain noin 80 prosenttia vuoden 2008 tasosta, työttömyysaste on kohonnut 6,5 prosentista vajaaseen yhdeksään prosenttiin, ja työllisyysaste on jäänyt noin 68,5 prosenttiin ”*ja aiemmin tavoitteena pidetty 75 prosentin aste tuntuu tällä hetkellä hyvin kaukaiselta ja vaikeasti tavoitettavalta*” (emt., 25–26). Työttömyyden kasvun todetaan raportissa olevan yksi Suomen vakavimmista ongelmista, jolla on kauaskantoisia sosiaalisia, yhteiskunnallisia ja taloudellisia seuraamuksia. Se uhkaa supistaa lähivuosien ja -vuosikymmenten työn tarjontaa ja heikentää osaamista.

Työttömyyden ja heikon talouskehityksen puolestaan kerrotaan supistaneen julkisen sektorin tuloja (emt., 26). Sen sijaan julkisten menojen todetaan kasvaneen ”*talouskriisiä edeltäneiden kehityskulkujen mukaisesti*”, mikä on johtanut suuriin alijäämiin valtioissa ja kunnissa. Mitä nämä kehityskulut ovat, ja miten viime vaalikaudella toteutetut kolmen miljardin euron leikkaukset vaikuttivat niihin, jää avoimeksi. Väestön ikääntymisen todetaan myös supistaneen työeläkejärjestelmien ylijäämää ja julkisen sektorin alijäämän nousseen kolmen prosentin raja-arvon tuntumaan viitaten EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen sovittuihin raja-arvoihin.

Julkisen sektorin pitkään jatkuneen alijäämän, ennakoitavan heikon talouskasvun ja väestön ikääntymisen seurauksena julkinen sektori onkin kestävämmällä pohjalla. VM:n mukaan odotettavissa oleva kasvu ei riitä kattamaan menojen kasvua, ja mikäli tilannetta ei korjata, velkaantuminen tulee kiihtymään 2020-luvulta alkaen ja 2030-luvulla ylittää sataan prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon (VM 2015, 39). VM arvioi kestävyysvajeen mittaluokaksi noin viisi prosenttia kokonaistuotannosta – arvio on sama kuin neljä vuotta aiemmin – ja *kestävyyden turvaamisen* tulisi olla ensi vaalikauden prioriteetti. Toisin sanoen julkisen rahoitusaseman pitkän aikavälin sopeutustarve on kymmenen miljardia euroa. Vuoden 2015 virkamiesraportissa, toisin kuin vuosina 2007 ja 2010, kestävyyslaskelman mallia tai taustaoletuksia ei avata lainkaan, saatika tarjota edes karkeita herkkyysslaskelmia. Kenties tämä heijastelee kestävyysvaje-konseptin kohoamista vuosien varrella niin keskeiseksi talouspolitiikan prioriteetiksi ja itsestäänselvydeksi, ettei sen sisältöä tai merkitystä kyseenalaisteta. Tässä tapauksessa käsitteeseen liittyvät lähtökohtaiset varaukset sen

sisältämästä epävarmuudesta tosin vaipuvat taka-alalle, ja kestävyysvaje muuttuu ajatusleikistä konkreettiseksi ongelmaksi.

Talouspolitiikan liikkumatilaa rajoittaa myös se, että pitkäaikainen poikkeama julkisen sektorin rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteesta sekä vakaus- ja kasvusopimuksen rikkominen voivat johtaa EU-menettelyihin. ”*Jotta EU:n liiallisen alijäämän menettelyä ei käynnistettäisi, seuraavan hallituksen tulee ryhtyä välittömiin ja riittäviin toimiin saattaakseen julkisen talouden alijäämä- ja velkasuhteet EU-säädösten edellyttämälle tasolle*” (emt.). Keskipitkän aikavälin tavoite (*medium term objective*, MTO) on maakohtainen EU:n kanssa sovittu julkisen sektorin rakenteellisen rahoitusaseman tavoite, joka Suomen tapauksessa on -0,5 prosenttia kokonaistuotannosta. Lisäksi Kataisen hallituksen aikana säädetyssä, vuoden 2013 alussa voimaan astuneessa, niin kutsutussa fipolaissa (896/2012) velvoitetaan hallitusta ryhtymään julkisen talouden vakautta ja kestävyttä korjaaviin toimenpiteisiin, mikäli rakenteellisessa rahoitusasemassa on MTO:n saavuttamisen vaarantava poikkeama. Mielenkiintoisena anekdoottina voi mainita, että silloinen VM:n valtiosihteri Raimo Sailas kritisoi näitä finanssipolitiikan liikkumavaraa kaventavia lakeja eduskunnan budjettivallan vähentämisestä (HS 17.1.2013).

Poliittiset sopimukset ja Suomen laki siis VM:n mukaan asettavat tulevan vaalikauden talouspolitiikalle reunaehdoja, jotka edellyttävät välittömiä ja riittäviä toimia alijäämän ja velkasuhteen madaltamiseksi. Toisaalta neljätoista EU-maata rikkoi vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämäraajat ja kuusitoista velkasuhteen rajat vuonna 2014 (Eurostat 2015). Lisäksi vakaus- ja kasvusopimus sallii keskipitkän aikavälin tavoitteesta poikkeamisen poikkeuksellisissa olosuhteissa, jollaiseksi esimerkiksi Talouspolitiikan arviointineuvosto (2015, 53) Suomen pitkään jatkuneen kituliaan talouskasvun katsoo. Näitä seikkoja ei raportissa tuoda esiin, eivätkä ne toki mitätöi sopimusta, mutta ne suhteuttaisivat tilanteen poikkeuksellisuutta ja kiireellisyyttä. Rakenteellisen rahoitusaseman määrittelykään ei ole aivan yksinkertaista. Käytännössä se tarkoittaa julkisen sektorin suhdannekorjattua ja kertaluontoisista tulo- ja menoeristä puhdistettua rahoitusasemaa, jolloin talous on potentiaalisen tuotannon tasollaan. Potentiaalisen tuotannon taso edellyttää niin sanotun tuotantokuilun määrittelyä, eli sitä, kuinka kaukana toteutunut tuotanto on tilanteesta, jolloin kaikki tuotantoresurssit ovat täyskäytössä, jonka jälkeen voidaan estimoida rakenteellinen rahoitustasapaino ottaen huomioon julkisen sektorin tulojen ja menojen herkkyyden tuotannon

tason vaihtelulle. Rakenteellinen rahoitusasema on siis eräänlainen jäännös, joka jää, kun toteutuneeseen tuotantoon tehdään erilaisia lisäyksiä ja vähennyksiä.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2015, 64–66) pitää raportissaan rakenteellista alijäämää ongelmallisena talouspolitiikan tavoitemuuttujana: sen määrittämiseen vaikuttavat kaikkien sen eri komponenttien mittausero- ja -virheet sekä satunnaishäiriöt, jonka vuoksi siihen liittyy huomattavaa epätarkkuutta. Laskelmat ovat ”ylimalkaisia”. Käytännössä rakenteellisessa alijäämässä on todettu olevan yhtä paljon vaihtelua kuin toteutuneissa alijäämissä, vaikka rakenteellisen luonteensa vuoksi sen tulisi olla stabiilimpi (emt.). Neuvoston mukaan nämä seikat kyseenalaistavatkin sen käyttökelpoisuuden politiikan välitavoitteena. Tero Kuusi (2015) puolestaan on havainnut, että rakenteelliseen rahoitusasemaan perustuvalla politiikalla on taipumus johtaa myötäsyklisyyteen: rahoitusasema vaikuttaa paremmalta noususuhdanteessa ja heikommalta laskusuhdanteessa kuin se todellisuudessa on. Toisin sanoen se aliarvioi suhdannetekijöiden merkitystä budjettiali- tai -yliäämissä.

Valtiontalouden rakenteellisen rahoitusalijäämän ja velkaantumisen ratkaisemiseksi ja rajoittamiseksi VM (2015, 41) vaatii, että ”*seuraavan hallituksen on toteutettava suoria menoja ja tuloja vaikuttavia sopeutustoimia sekä jatkettava menopaineita hillitsevien ja talouden kasvumahdollisuuksia tukevien uudistusten toteuttamista*”. Toisin sanoen menoja on leikattava, tuloja lisättävä ja rakenteellisia uudistuksia tehtävä. Jo aiemmin tehtyjen toimenpiteiden ongelmaksi raportissa todetaan erilaisten finanssipoliittisten tavoitteiden välinen epäkohonmukaisuus, jonka vuoksi joidenkin tavoitteiden ohjausvaikutus on jäänyt heikoksi. Mahdollisesti VM viittaa tässä Kataisen hallituksen ratkaisuun toteuttaa sopeutustoimet puoliksi veroja korottamalla, puoliksi menoja supistamalla. Tulevalla vaalikaudella kuitenkin ”*finanssipolitiikan perustavoitteiden*”, eli MTO:n ja hallitusohjelman, sekä ”*operatiivisten välitavoitteiden*”, eli menokehysten, kuntien ohjaustavoitteiden ja veropolitiikkaa ohjaavien sääntöjen, tulisi muodostaa yhdenmukainen kokonaisuus (emt., 42).

VM (emt., 44–45) listaa kolme tavoitetta, joiden tulisi ohjata finanssipolitiikkaa. Tulevan vaalikauden finanssipolitiikan ”*perälaudan*” tulisikin VM:n mukaan olla MTO, eli julkisyhteisöjen rakenteellinen alijäämä saisi olla korkeintaan –0,5 prosenttia bkt:sta. Metafora ”perälauta” antaa ymmärtää, että tämä on se koordinoiva tavoite, josta ei jousteta. Tämän lisäksi valtiontalouden nimellinen rahoitusasema tulisi lähes tasapainottaa vuoteen

2019 mennessä ja kuntatalouden tasapainottaa. Tällöin kuntatalouden nimellinen velkataakka vakiintuisi noin kymmenen prosentin tuntumaan suhteessa bkt:seen ja valtiontalouden velkataakka kääntyisi uralle, jolla se voi vakiintua neljäänkymmeneen prosenttiin suhteessa bkt:seen vuoteen 2023 mennessä. Virkamiesraportti tarjoaa myös moraalisen opetuksen finanssipolitiikan pelisäännöistä, ikään kuin julkistalous operoisi kuten kotitalous, joka ei voi syödä sitä, mitä ei ole vielä tienannut:

Rakenteellisten toimien hedelmiä ei pidä ulosmitata ennen kuin on luotettava näyttöä siitä, että hedelmiä on kertynyt. Valtion alijäämien pienentäminen etupainotteisesti on tärkeää kiihtyvän velkaantumisen kierteen ehkäisemiseksi keskipitkällä aikavälillä ennen kuin rakenteelliset uudistukset ehtivät kantaa hedelmää. (VM 2015, 45.)

5.3.2. Mitään ei saa jättää tarkastelun ulkopuolelle

Virkamiesraportin mukaan Suomen talouden ongelmat ovat niin mittavia, että niiden korjaamiseksi vaaditaan kaikkia mahdollisia keinoja: tarvitaan sekä etupainotteisia sopeutustoimia että pitkäaikaisia rakenneuudistuksia (VM 2015, 10, 12). Sopeutustoimien tulisi jälleen kohdistua pääasiassa menoihin, koska ”kokonaisveroasteessa ei ole korottamisen varaa” (emt., 12). Verorakennetta sen sijaan tulisi korjata kasvua tukevaksi. Rakenteellisten uudistusten tulisi hillitä menopaineita, mutta uudistuksen vaikutukset ”voidaan huomioida sopeustarvetta vähentävänä tekijänä vain valtiovarainministeriön hyväksymien laskelmien perusteella” (emt.). VM siis linjaa, että sillä on viimeinen sana siitä, mitä talouspolitiikassa voi tai ei voi tehdä.

Sopeutustoimien mittaluokaksi raportti arvioi kuusi miljardia euroa, neljä valtiolta ja kaksi kunnilta (VM 2015, 13). Näin valtiontalous tasapainottuisi ja kuntien velkasuhde vakiintuisi vaalikauden aikana. VM (emt., 15) ei määrittele valtiontalouden säästökohteita, vaan toteaa vain, että ”mitään menolajia ei voi jättää tarkastelun ulkopuolelle”. Erikseen raportissa mainitaan, että sosiaaliturvaa tulee uudistaa kokonaisvaltaisesti tukemaan työntekoa ja yrittämistä. Kuntatalouden sopeutus puolestaan tulisi toteuttaa VM:n mukaan kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä, sillä ilman sitä julkisen sektorin tasapainotus ei onnistu. Kuten vuonna 2010, tälläkin kertaa VM asettaa tulevalle hallitukselle lukuisia tehtävien karsintaa ohjaavia kriteerejä: tulisi ensinnäkin arvioida, ”mistä

hyvinvointivaltion tehtävistä voidaan luopua pienimmin yhteiskunnallisista tappioista” (emt., 16). Vähämerkityksisten tehtävien karsinta ei raportin mukaan riitä, vaan tulee tarkastella suurempia kokonaisuuksia. Tulisi myös arvioida, voidaanko osa yhteiskunnan palveluista siirtää vapaaehtoistoiminnan piiriin tai nostaa palveluiden asiakasmaksuja, tai jättää palvelujen laajuutta ja maksullisuutta koskevaa harkintavaltaa enemmän kuntatasolle. Lisäksi erilaisia palveluprosesseihin liittyviä velvoitteita tulisi poistaa ja siirtyä ensisijaisesti sähköiseen asiointiin toiminnan tehostamiseksi. (emt.)

Kasvua tukeva verorakenne tarkoittaa raportissa pääasiassa sitä, että verotuksen painopistettä siirretään edelleen ansiotuloverotuksesta välillisiin veroihin ja kiinteistöveroon. Marginaaliveroasteita tulisi madaltaa, eli verotuksen progressiota loiventaa, jotta ihmisillä olisi insentiiviä tehdä enemmän töitä, kouluttautua ja pyrkiä etenemään urallaan. Veroasteita tulisi alentaa nimenomaan korkeimmilla veroasteilla, sillä veroasteikon alapäässä työntekoa ei niinkään estä korkea veroaste vaan sosiaaliturvan luomat kannustinloukut. (VM 2015 71–72.) Lisäksi erilaisia verohelpotuksia ja muita tulopohjaa rapauttavia verotuksia tulisi karsia ja käyttää tarvittaessa muita tukimuotoja, kuten tulonsiirtoja, ja alv-kantoja yhtenäistää. Lisäksi harmaan talouden torjuntaa tulisi jatkaa ja toimia kansainvälisesti haitallisen verokilpailun rajoittamiseksi. (emt., 72–76.) Raportissa ei tällä kertaa kanneta huolta ehdotettujen toimenpiteiden oikeudenmukaisuudesta, siitä, että ne kohtelevat eri asemassa olevia ihmisiä eri tavoin, vaan tyydytään toteamaan, että mahdollisia tulonjakovaikutuksia voidaan kompensoida tulonsiirroin – vaikka menoja ei saisikaan lisätä.

Sopeutustoimien onnistumisen takaamiseksi VM vaatii finanssipolitiikalle selkeitä meno- ja verosääntöjä. Käytännössä nykymuotoista kehysmenettelyä tulee jatkaa ja leikkaukset kehystää ennakkoon, samoin kuin veromuutosten liikkumavara. Kuntatalouden menosäännön tulisi myös tehtävien karsimisen lisäksi perustua toiminnan tehostamiseen ja määrällisiin tavoitteisiin, minkä lisäksi VM:n mukaan yksittäisen kunnan taloudenhoitoa koskevia sääntöjä tulee voida tiukentaa, mikäli vaikuttaa, että kuntalain uudet taloussäännöt eivät ohjaa kunnan päätöksentekoa ”*toivotulla tavalla*”. Kataisen hallituksen aikana kuntalakiin kirjattiin, että kuntien tulee kattaa neljän vuoden kuluessa tilinpäätökseen kertynyt alijäämä. Nyt VM kaipaa jo lisää valtuuksia puuttua perinteisesti kuntien itsehallintoon kuuluvaan talouteen. Näillä tiukoilla ohjaksilla voitaisiin välttää myötäsyklinen finanssipolitiikka ja viime vaalikauden tapainen veronkorotusten ja menoleikkausten kierre:

Myötäsyklisen finanssipolitiikan välttämiseksi tulisi finanssipolitiikan sopeutustoimista päättää euromääräisesti koko vaalikaudeksi ja asettaa riittävän kunnianhimoiset sopeuttamistavoitteet. Näin voitaisiin välttyä lisäleikkauksilta tai veronkorotuksilta, joihin päättyvällä vaalikaudella on toistuvasti jouduttu talouskehityksen vaarantaessa alijäämä- tai velkasuhdetavoitteet.

(VM 2015, 13.)

Pitkään jatkuneen nollakasvun sekä kasvavan työttömyyden oloissa myötäsyklisen finanssipolitiikan pelko tuntuu ontuvalta perustelulta kunnianhimoisille sopeutustavoitteille, jopa paradoksaaliselta. Lisäksi VM ilmeisesti katsoo, että kuluneella vaalikaudella riittävän suurten sopeutustavoitteiden puute johti siihen, että tavoitteet karkasivat jatkuvasti käsistä – eikä suinkaan sen, että käytetyillä tavoitteilla, kuten MTO, on tutkimusten mukaan tapana nimenomaan johtaa myötäsykliseen finanssipolitiikkaan. Kun matalasuhdanteessa supistetaan menoja, jotta saavutettaisiin alijäämätavoite, on mahdollista, että maalitolppa siirtyy aina vain kauemmaksi. Raportissa useaan otteeseen todetaan kasvava työttömyys vakavaksi uhaksi kansantaloudelle, ja erääksi syyksi sille taantuvat kotimarkkinat, jossa kotitalouksien heikko ostovoima haittaa yritysten kehittymistä (emt., 10, 77). ”*Kotimaista kysyntää täytyy tukea ja sen supistumiskierre torjua, mutta kotimarkkinat eivät pysty näköpiirissä olevalla ajanjaksolla toimimaan talouden veturina*” (emt., 32). Ristiriitaisesti raportissa ei myöskään ilmeisesti katsota mittavien leikkausten uhkaavan kotimaista kysyntää, tai vahvistavan sen supistumiskierrettä. Vaikkei kotimainen kysyntä toimisikaan talouden veturina, on perusteltua kysyä, tulisiko kysynnän tietoinen supistaminen ajoittaa aikaan, jolloin vientikysyntä on asettunut vetäjän paikalle.

Sopeutustoimien lisäksi raportti vaatii toimia työnteon kannustinloukkujen ja rakenteellisen työttömyyden purkamiseksi. VM:n mukaan erilaisten etuuksien tasoa ja ehtoja on tarkasteltava työllistymisen näkökulmasta (VM 2015, 8). Työllisyyskannusteiden voimistamista raportin mukaan rajaa tavoite pienentää tuloeroja ja pitää huolta heikompiosaisista, mutta valtiovallan tulee toimia moraalinvartijana: ”*Vaikka verotuksen ja tulonsiirtojen työllistämistä hidastavaa vaikutusta ei voida kokonaan poistaa, on kuitenkin tärkeää varmistaa, että se ei ole missään väestöryhmässä kohtuuton*” (emt., 64). Lisäksi työnteon tulisi aina olla taloudellisesti kannattava ja työvoimapolitiikan aktivointitoimenpiteet tulee sovittaa yhteen etuuslainsäädännön kanssa. ”*Etuuksien vastapainona on voitava edellyttää osallistumista ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään toimintaan*” (emt., 8), eli toisin sanoen sosiaaliturvan vastikkeellisuutta on lisättävä. Toisaalta työllisyyspolitiikkaa

analysoivassa luvussa todetaan, että nämä toimet ovat vaikeita toteuttaa ja usein hyvin kalliita. Lisäksi ”usein on myös vaikeaa osoittaa pysyviä vaikutuksia toimenpiteisiin osallistuvien osaamisessa ja muissa työmarkkinavalmiuksissa” (emt., 64). Vaikka se koituisi kalliiksi ja hyödyt voivat olla olemattomia, tulisi työttömät velvoittaa aktivointitoimenpiteisiin – antaen ymmärtää, että työttömyys on ainakin osin valinnaista. Työvoiman liikkumista olisi myös edistettävä, kuten myös maahanmuuttoa Suomeen, mikä raportin mukaan vaatii etenkin pääkaupunkiseudun kaavoitusmääräysten uudistamista (emt., 23). Kilpailukyvyyn parantaminen edellyttää myös erittäin maltillista tulopolitiikkaa (emt., 11). Palkkojen kasvun tulisi koko vaalikauden ajan olla tuottavuuden kasvua hitaampaa, ja ”hintakilpailukyvyyn palautumisen jälkeen tulisi työvoimakustannukset mitoittaa palkanormin avulla”. Raportti jättää hintakilpailukyvyyn sisällön määrittelemättä, kuten sen, mikä tämän hintakilpailukyvyyn mitta on, ja kuka sen määrittää, milloin hinnat ovat kilpailukykyisiä ja milloin eivät. Kuitenkin VM (emt., 11) toivoo palkanmuodostukseen lisää koordinaatiota: kilpailukyvyyn saavuttamisen jälkeen palkkakattona tulisi olla inflaatiotavoitteen ja tuottavuuden kasvun summa vaihtotaseen muutoksilla korjattuna. Tästä palkanormista voisi poiketa vain, mikäli jollain tietyllä toimialalla tuottavuuden voidaan osoittaa olevan koko taloutta nopeampaa. Lisäksi mikäli vientisektorin tuottavuuskehitys on koko taloutta hitaampaa, asettaa vientisektori korotuskaton. Samoin Suomen viennin markkinaosuuden alenemisen tulisi automaattisesti johtaa tuottavuuskehitystä hitaampaan palkkojen kasvuvauhtiin.

Työvoima- ja tulopolitiikan lisäksi rakenteellisia uudistuksia tulisi jatkaa viime vaalikaudella aloitettujen kunta- sote- ja metropolihallintouudistusten merkeissä. Sosiaali- ja terveystalouden uudistus tulisi raportin mukaan toteuttaa heti vaalikauden alussa siten, että uusi malli astuisi voimaan jo vuonna 2017. Soten tarkempaan sisältöön VM ei juurikaan puutu, mutta linjaa uudistuksen lähtökohtia siten, että sen tulisi perustua riittävän suuriin toimintayksiköihin, ja näille järjestämisvastuussa oleville tahoille tulisi säätää vastaava alijäämäsäännös kuin uudistetussa kuntalaissa. Riippumatta lopullisesta mallista, VM:n mukaan tuottajat myös tarvitsevat vahvan kansallisen ohjauksen kustannustehokkuuden takaamiseksi, ja rahoitus- ja budjettivastuun, joita kontrolloi viimekädessä demokraattinen prosessi. Mallin tulisi myös tavoitella tilaaja-tuottaja-periaatteen jatkamista ja mahdollistaa hankinta yksityisiltä tuottajilta. Raportin mukaan sote-uudistuksen yhteydessä myös muita kuntien palveluita voidaan siirtää isompiin tuottajayksiköihin, minkä vuoksi kuntien asemaa tulee miettiä uudelleen. Jatkossa olisikin ratkaistava kysymyksiä, kuten mikä on kuntien verotusoikeuden ja talousarvion merkitys tulevaisuudessa, tarvitaanko erilaisia kuntamalleja

kaupungeissa ja maaseudulla, mikä on perusteltu kuntajako tulevaisuudessa ja miten kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa selkiytetään. (VM 2015, 20–21.)

VM (2015, 22) ehdottaa myös julkisen sektorin tuottavuusohjelmaa, joka on tälläkin kertaa käytännössä vähennysohjelma: ”*Kestävyyssvajeen pienentämiseksi henkilöstömäärän vähentäminen ja muut vastaavat toimenpiteet ovat välttämättömiä valtionhallinnon toimintaa sopeutettaessa.*” Tässä voidaan raportin mukaan hyödyntää eläkepoistumaa, sillä mikäli joka kolmannen eläköityvän työntekijän paikka jätetään täyttämättä, voidaan vuoteen 2020 mennessä vähentää henkilöstöä vajaalla 4500:lla. Tästä syntyvä säästö olisi noin 250 miljoonaa euroa. Keinot vastaavan tuottavuuskasvun saavuttamiseksi jäävät varsin ympäröyoreiksi: ”*Mm. digitalisaatioon perustuvat toimintatapamuutokset, tehokkaan työajan lisääminen ja näiden myötä korkeampi tuottavuus luo tilaa eläkepoistuman hyödyntämiselle. Keskeistä on koko ajan arvioida mitä valtion tehtäviä ja niiden toteuttamista koskevia velvoitteita voidaan vähentää*” [sic.]. Vaikuttaa siis siltä, että kuten Vanhasen hallituksen aikana aloitetussa tuottavuusohjelmassakin, ensin tulisi alkaa vähentää työvoimaa, ja sitten katsoa miten vastaava tuottavuuskasvu saavutetaan – ei toisin päin.

Vaikka ehdotetut menoleikkaukset ja rakennepoliittiset uudistukset voivatkin olla ankaria ja vaikeita, VM katsoo isällisesti tietävänsä, mitä kansa haluaa ja voivansa puhua kaikkien suomalaisten puolesta:

Suomalaiset ja suomalainen yhteiskunta ovat valmiita ponnistuksiin jos voidaan osoittaa syntyvät hyödyt ja taata, että kaikki tulevat niistä kohtuudella osallisiksi. Uskomme, että tietoon perustuva, läpinäkyvä valmistelu on yksi avain yhteisymmärryksen löytymiselle. [sic.]
(VM 2015, 36.)

5.3.3. Tuttu tarina

Talouspolitiikan lähtökohdat -raportissaan VM konstruoi nykyhetken, jota ei koskaan tullut: kokonaistuotanto on nyt miltei viidenneksen pienempi kuin se olisi voinut olla, emmekä tule saavuttamaan tätä kasvu-uraa enää. On tapahtunut pysyvä tuotannon ja hyvinvoinnin tasonpudotus, mutta julkisen sektorin menojen kasvu sen kuin jatkaa entistä tahtiaan. Tämän vuoksi julkisen sektorin tulee kiireesti sopeutua vallitsevaan todellisuuteen ja talouden

rakenteet remontoida, jotta talouskasvu kiihtyisi, korkea työttömyys madaltuisi ja julkinen velkaantuminen pysähtyisi. Tämä on tarina rappiosta, jossa julkinen sektori uhkaa jatkaa kasvuaan, ellei sille saada tiukempia budjettiohjaksia ja sen sääntelyä purettua. Uhreja ovat talouden kantokyky ja kasvu.

Vaikka raportti tarjoutuu antamaan pohjaa tilannekuvasta ja ”peruslinjoista” riittävän yhteisymmärryksen luomiseksi, on sen tarjoama näkemys sävyssään varsin ehdoton: Julkista taloutta *tulee ohjata* selkeillä meno- ja verosäännöillä; sopeutustoimien *tulee* perustua; rakenteellisista uudistuksista *tulee* päättää; hallituksen *tulee* linjata; sopeutustoimien *tulee painottua*; työvoiman liikkumista *on kannustettava*; etuuksien tasoa ja ehtoja *on tarkasteltava*; aktivointitoimet *on sovittava*; finanssipolitiikan lähtökohtina *on* kestävyysvajeen, valtiontalouden ja kuntatalouden korjaaminen (VM 2015, 7–10). Vaikka raportin kirjoittajat toteavat uskovansa tietoon perustuvan, läpinäkyvän valmistelun olevan avain yhteisymmärrykselle, on raportti paikoin hyvin ylimalkainen avaamaan perusteluitaan ja laskelmiaan. Käytännössä raportissa todetaan kestävyysvajeen olevan viisi prosenttia ja sopeutustarpeen kymmenen miljardia, muutoin alijäämä on vuonna 2019 2½ prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon ja velkasuhde olisi 70 prosenttia. Sitä ei kerrota, mille oletuksille nämä luvut perustuvat ja miten eri tavoin kohdistetut sopeutustoimet vaikuttaisivat talouden kehitykseen. Myöskään tavoitteisiin, kestävyysvajeeseen tai keskipitkän aikavälin rahoitusasemaan, jo lähtökohtaisesti liittyvää epävarmuutta ei tuoda esiin, vaan etenkin MTO julistetaan finanssipolitiikan *perälaudaksi*. Sitäkään ei kerrota, miksi valtion velkatavoitteen tulisi olla juuri 40 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon, muuten kuin tuomalla ilmi, että heikompaan talouskehitykseen on varauduttava ja ”*valtiontalouden kantokyky on merkittävästi heikentynyt finanssikriisin seurauksena ja edellytykset kohdata uusia häiriöitä ovat nyt ratkaisevasti aiempaa heikommat*”. Väite antaisi ymmärtää, että valtio on kutakuinkin selvitystilassa, joka tietysti antaa VM:n kertomukselle sen kiireellisyyden sävyn, jota etupainotteiset toimenpiteet vaativatkin. Toisaalta esimerkiksi Ghosh et al. (2013) OECD-maiden finanssipoliittista liikkumavaraa arvioivassa artikkelissaan estimoivat, että Suomen maksimaalinen velkaraja olisi 184,5 prosenttia kokonaistuotannosta. Tämä olisi raja, jonka jälkeen valtio ei saisi enää velkaa tai pystyisi tasapainottamaan velkaantumistaan. Ghoshin et al. laskelmat tietysti myös perustuvat lukuisille estimaateille korkotason kehityksestä, sijoittajien käyttäytymisestä ja esimerkiksi yhteiskunnan poliittisesta vakaudesta, mutta antavat tyystin erilaisen kuvan velkaantumisen edellytyksistä.

Raportissa ei juuri ole jälkeäkään reilun neljän vuoden takaisesta ymmärtäväisestä ja oikeudenmukaisuutta korostavasta sävystä. Eetos on pikemminkin kuin paimenen: VM asemoi itsensä tuomaan yhteistä tilannekuvaa ja päätyy kertomaan kuin kädestä pitäen, mitä poliitikoilla olisi vara tehdä ja milloin. Raportista löytyy myös lohdutuksen sana: kyllä suomalaiset ymmärtävät, että päätökset ovat heidän parhaaksi.

Ehdotetut toimenpiteet ovat tuttuja aiemmilta vuosilta: hyvinvointiyhteiskunnan pelastamiseksi julkista sektoria on supistettava tuntuvin etupainotteisin leikkauksin. On valittava, mistä tehtävistä voidaan luopua *pienimmin yhteiskunnallisista tappioin*. Samoin julkisen sektorin toimintaa tulee tehostaa, jossa keinona ovat etenkin valtion henkilöstön vähentäminen ja kuntarakenteen ja palveluntuotannon uudistus. Työttömyyden vähentämiseksi raportissa huomio kiinnitetään kysyntätekkijöiden sijaan tarjontatekkijöihin, eli työvoiman tarjontaa tulisi lisätä. Tässä keinoina ovat sosiaaliturvan vastikkeellisuus sekä vientisektoriin sidottu palkkamalitti ja tuloverotuksen progression madaltaminen painopisteen siirtyessä välillisiin veroihin. Heinosen et al. (1996) liki kaksikymmentä vuotta aikaisemmin tiivistämän talouspolitiikan suomalaisen mallin voi katsoa elävän ja voivan hyvin suomalaisessa päätöksenteossa edelleen.

5.3.4. Sipilän hallituksen ohjelma

Kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen suurimmaksi puolueeksi nousi Juha Sipilän johtama keskusta, jonka kanssa hallituksen muodostivat kokoomus ja perussuomalaiset. Hallitusohjelmassaan *Ratkaisujen Suomi* (2015, 10) Sipilän hallitus vastaa VM:n huutoon: ”Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestävän kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus.” VM (2015, 7) nimesi raportissaan talouskasvun kestäväälle uralle saattamisen talouspolitiikan päähaasteeksi, joka edellyttää parempaa työllisyys- ja tuottavuuskehitystä, jotka ovat myös julkisen talouden vakauttamisen kannalta ratkaisevia. Myös tavoitteiden saavuttamisen keinoista vallitsee yhteisymmärrys: hallitus aikoo välittömästi käynnistää julkisen talouden tasapainottamisen ja toteuttaa työllisyyttä, yrittäjyyttä ja talouskasvua edistäviä rakenteellisia uudistuksia, sillä

siellä talouden ongelmat hallituksen mukaan pohjimmiltaan ovat. Näillä toimilla tulisi ensi vaalikaudella kattaa koko VM:n arvioima kymmenen miljardin euron kestävyysvaje.

Välittömiä leikkauksia Sipilän hallitus aikoo toteuttaa neljän miljardilla eurolla, jotka ”kohdistuvat hyvin laajasti yhteiskunnan eri lohkoille”. Näiden lisäksi hallitus uhkaa toteuttaa 1,5 miljardin euron lisäsäästöt ja veronkorotukset, mikäli työmarkkinajärjestöjen kanssa solmittavaa yhteiskuntasopimusta ei synny. Yhteiskuntasopimuksella hallitus pyrkii kohentamaan talouskasvua ja työllisyyttä vähentämällä yksikkötyökustannuksia viidellä prosentilla – VM:hän (2015, 31–32) totesi, että Suomi elpyy vain viennillä, kotimarkkinoista ei ole kasvun käynnistäjäksi. Veropolitiikassakin ohjelmassa ollaan VM:n linjoilla: kokonaisveroastetta ei nosteta ja ansiotuloverotusta kevennetään. Ansiotuloverotuksen kevennys aiotaan rahoittaa korottamalla muun muassa tupakkaveroa, kiinteistöveroa ja ajoneuvoveroa, vähentämällä asuntolainojen korkovähennysoikeutta sekä torjumalla harmaata taloutta. (VNK 2015, 10–13.)

Ansiotuloverotuksen keventämisen lisäksi hallitus aikoo edistää työllisyyttä purkamalla kannustinloukkuja ja rakenteellista työttömyyttä. Sosiaaliturvan vastikkeellisuudesta ei ohjelmassa puhuta, mutta käytännössä tämä tietää lisää velvoitteita työttömille: työn vastaanottovelvollisuutta ja velvoitetta osallistua aktivointitoimenpiteisiin tiukennetaan. Lisäksi sosiaaliturvaa aiotaan yhdistää paremmin palkkatyötä mahdollistavaksi, ja vuorotteluvapaaajärjestelmän ehtoja muuttaa, tai luopua siitä kokonaan. Myös asuntopolitiikalla hallitus tähtää työllisyyden edistämiseen muun muassa valtion tukemaa asuntotuotantoa lisäämällä ja kaavoitusmenettelyä uudistamalla. (VNK 2015, 15–16, 48–49.)

Pääpaino pitkän tähtäimen neljän miljardin euron rakenneuudistuksissa on kuitenkin sosiaali- ja terveystalouden uudistuksessa sekä kuntien kustannusten karsimisessa. Tarkka sote-malli on vielä hallitusohjelmassa avoinna, mutta kriteerit tulevalle ratkaisulle ovat samankaltaiset kuin VM:llä: ratkaisu tulee perustumaan kuntaa suurempiin tuottajiin, malli mahdollistaa yksityisen tai kolmannensektorin palvelutuotannon kilpailuneutraaliteetilla ja uudistukseen sisällytetään kustannushallinnan toteuttava budjettikehysjärjestelmä. Mallia varten tulee myös luoda tehokkuuden ja laadun arvioinnin mahdollistava mittaristo. (VNK 2015, 28–29.) Kuntien tehtäviä ja velvoitteita karsimalla hallitus aikoo saada aikaan miljardin euron säästöt. VM:n (2015, 16) mukaan julkisen sektorin tehtäviä läpikäydessä tulisi arvioida, voidaanko palveluja siirtää vapaaehtoistoiminnan piiriin tai nostaa niiden asiakasmaksuja, tai voidaanko

palvelujen laajuutta ja maksullisuutta koskevaa harkintavaltaa jättää enemmän kuntatasolle ja yksityiskohtaisia velvoitteita poistaa. Kriteerit on otettu huomioon myös hallitusohjelmassa: ”Säädetään laki, jonka puitteissa kunnat voivat harkintansa mukaan päättää, millä tavalla ne järjestävät laissa lueteltujen lakien mukaisia palveluja.” Kuntien maksutuloja puolestaan lisää se, että ”lupa- ja valvontaviranomaistoiminnassa siirrytään kohti kustannusvastaavuutta”. Lisäksi ”palvelujen tuottamisen menetelmiä, resursseja ja prosesseja koskevat yksityiskohtaiset säännökset ja suositukset pitkälti kumotaan”. (VNK 2015, 45–46.)

VM:n raportin voi todeta olleen onnistunut: tilannekuvasta ja talouspolitiikan peruslinjoista vallitsi pitkälti yhteisymmärrys ministeriön ja hallituspuolueiden kesken. Käytännössä katsoen kaikki keskeiset seikat, joihin virkamiesraportissa otetaan kantaa, löytävät vastakaikua hallitusohjelmasta: leikkausten suuruus ja ajoitus, vero- ja työllisyyspolitiikan sekä rakenneuudistusten tarpeet. Pyritään pysäyttämään velkaantuminen ensisijaisesti menoja karsimalla, ei tuloja lisäämällä; kannetaan huolta yritysten kilpailukyvystä työvoimakustannuksia alentamalla; hoidetaan työllisyyttä työn tarjontaa lisäämällä; pelastetaan hyvinvointiyhteiskunta karsimalla sitä. Suhtautumisessa kansalaisiin vallitsee myös yhteinen paimenen eetos: ”Suomalaiset ymmärtävät, että kriisin keskellä on tehtävä vaikeitakin ratkaisuja” (VNK 2015, 9).

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa olen tarkastellut valtiovarainministeriön vuosina 1991, 1995, 2007, 2010 ja 2015 julkaisemien virkamiespuheenvuorojen ja -raporttien narratiiveja. Näillä julkaisuille on yhteistä se, että niillä on pyritty vaikuttamaan joko ennen vaaleja käytävään talouskeskusteluun ja/tai tulevan hallituksen ohjelmaan. VM:n talouskertomusten analysoinnin jälkeen olen selvittänyt tarinoiden vaikuttavuutta vertaamalla niiden ehdottamia politiikkatoimenpiteitä tulevan hallitusohjelman talouspolitiikan linjaan.

Aineistoon kuuluvat VM:n julkaisut ovat muuttuneet niiden kattaman 24 vuoden ajanjakson aikana ulkoisesti huomattavasti. Ensinnäkin julkaisujen pituus on kasvanut vuodesta toiseen aina vuoden 1991 ehdotuksen 6 sivusta vuoden 2015 puheenvuoron 138:aan. Toiseksi, julkaisuista on tullut huomattavasti yksityiskohtaisempia ja teknisempiä. Vuoden 1991 *Talouspolitiikan linja* -raportin voi perustellusti todeta olleen varsin pamphlettimainen: raportti julistaa teesinomaisesti, mikä on tilanne ja mitä sille on tehtävä, punnitsematta lainkaan vaihtoehtoisia toimintalinjoja tai tarjoamatta edes alkeellisia laskelmia ehdotettujen toimenpiteiden tueksi. Puolet kuusisivuisesta raportista menee yksityiskohtaisten toimenpiteiden luetteluun. Vuoden 1995 *Valtiontalouden näkymät* oli jo kannanotoissaan perusteellisempi, ja useita kuvaajia ja taulukoita sisältänyt 21-sivuinen raportti tarjosi laskelmia vaihtoehtoisten politiikkalinjojen seurauksista sekä yksityiskohtaiset tarkastelut eri politiikkalohkojen kehitykseen ja tulevaisuudennäkymiin. 2000-luvulla sivumäärien kasvaessa julkaisut ovat muuttuneet yhä teknisemmiksi sisältäen lukuisia laskelmia ja matemaattisia malleja siitä, mihin esitetyt laskelmat perustuvat. Samalla kuitenkin myös havainnollistavat kuvaajat ja käsitteistöä ja malleja selittävät ”tietolaatikot” ovat julkaisuissa yleistyneet. Vuoden 1991 jälkeen teesinomaisesta ja yksityiskohtaisesta toimenpiteiden luettelemisesta on myös siirrytty yleisempään ja epämääräisempään tavoitteenasetteluun, jossa todetaan, mihin päämäärään tulisi pyrkiä tai mitä tulisi *kehittää*, mutta jättäen tarkemmat yksityiskohdat määrittelemättä. Jokaisessa raportissa on kuitenkin sijoitettu keskeiset johtopäätökset ja ”kärkiviestit” yleistajuisesti, ja usein varsin yksiselitteisesti, heti raporttien alkuun. Oletan tavanomaisesta asiantuntijaraportista poikkeavan ratkaisun kielivän siitä, että VM:ssä on haluttu pitää raporttien yleisö suurempana kuin pelkästään taloustieteeseen

vihkiytyneet asiantuntijat ja he, joilla on aikaa ja mielenkiintoa lukea läpi kymmeniä sivuja eri vaihtoehtojen punnintaa ja ratkaisujen perustelua.

Julkaisut ajoittuvat hyvin vaihteleviin taloudellisiin suhdanteisiin. Vuonna 1991 Suomen talous oli hyvää vauhtia ajautumassa historiansa syvimpään lamaan, kun taas vuonna 1995 talous kasvoi jo nopeasti, mutta laman jäljiltä työttömyysaste oli yli 15 prosenttia ja julkinen sektori velkaantui vauhdilla. Vuonna 2007 Suomen talous puolestaan oli kasvanut yhtäjaksoisesti jo 13 vuotta, valtio ja vaihtotase olivat reilusti ylijäämäisiä ja työttömyys jatkoi madaltumistaan. Joulukuun 2010 julkaisun aikoihin Suomen talous jo toipui kansainvälisen finanssikriisin aiheuttamasta lyhyestä ja syvästä lamasta, mutta jälleen talouskasvusta huolimatta työttömyys jatkoi kasvuaan ja valtio velkaantui ripeästi. Vuonna 2015 Suomen kokonaistuotanto oli jo useana perättäisenä vuonna laahannut paikallaan tai supistunut hieman, työttömyys jatkoi yhä kasvamistaan ja valtio velkaantumistaan.

Raporttien vaihtelevasta perusteellisuudesta ja suhdanteiden kirjavuudesta huolimatta niiden rakenne sekä asiasisältö ovat kuitenkin pysyneet huomattavan samanlaisina. Julkaisut alkavat poikkeuksetta joko synkällä kuvauksella siitä, kuinka talous on ajautunut heikkoon jamaan, tai maalailemalla uhkakuvia siitä, kuinka synkkä tulevaisuus meitä odottaa. Suomea vaivaaviksi ongelmiksi ja uhkakuviksi VM katsoo joko kasvavan velan, julkissektorin korkean menotason, heikon kilpailukykyyn, työttömyyden tai ikääntyvän väestön. Ongelmien maalailun jälkeen raportit etenevät ehdottamaan rakenteellisia toimenpiteitä, joilla kurssi voitaisiin oikaista ja talous saattaa jälleen tasapainoon ja kasvu-uralle.

Stonen (2002) määrittelemien tyypillisten politiikan juonikuvioiden mukaan VM:n tarinat ovat poikkeuksetta tarinoita rappiosta. Niissä rinnastetaan alussa nykyhetki menneisyyteen, jolloin asiat olivat paremmin: talous kasvoi ja oli hintakilpailukykyinen (1991), valtiolla ei ollut velkaa (1995), julkisen talouden rahoitusasema oli kestäväällä tolalla, kun menot olivat mitoitettu kasvavien tulojen varaan, joita ei ole eikä enää myöskään tule (2011 ja 2015). Nyt talous on kuitenkin päässyt rappiolle, jonka vuoksi vaaditaan kipeitä, mutta välttämättömiä toimia, jolloin voimme välttää pahimman. Variantin tästä tarinasta tarjoaa vuoden 2007 julkaisu, jolloin Suomen kansantaloudella vaikutti menevän kaikilla mittareilla hyvin. Stonen (2002) määrittelemän ”muutos on vain illuusio” -tarinan mukaisesti VM tekee lopun ennen vuoden 2007 eduskuntavaaleja velloneesta jakovara-keskustelusta: luulitte, että tulevalla vaalikaudella olisi varaa jaettavaksi; tosiasiassa valtion ylijäämästä huolimatta Suomea uhkaa

väestön ikääntyminen ja talouskasvun hiipuminen, ja siitä tulevaisuudessa koituva julkisen sektorin rajaton velkaantuminen. Tässäkin tapauksessa paras aika tasapainottamistoimille olisi heti, sillä toimien lykkääminen vain vaikeuttaa niitä. Näitä tarinoita sävyttää kiireellisyys ja välttämättömyys, joilla VM oikeuttaa sen vaatimat välittömät ja etupainotteiset toimet.

Tietyt VM:n vaatimista toimenpiteistä toistuvat vaalikaudesta toiseen. Näitä ovat etenkin työelämän rakenteiden joustavoittaminen, julkisen sektorin toiminnan tehostaminen, matalat palkkaratkaisut sekä julkisten menojen kasvun pysäyttäminen tai menojen supistaminen. Työelämän rakenteiden joustavoittamiseksi ja rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi raporteissa ehdotetaan toistuvasti lyhyempiä koulutusaikoja ja korkeampaa eläkeikää, työvoiman ja sosiaaliturvan parempaa yhteensovittamista sekä aktiivisia työllistämistoimenpiteitä. Työn tarjontaa pyritään lisäämään, joka tukee matalia palkankorotuspaineita, joka puolestaan tukee yritysten kilpailukykyä. VM katsoo työn tarjonnan luovan oman kysyntänsä. Julkisen sektorin, ja myöhemmin etenkin kuntasektorin, toiminnan tehostaminen toistuu myös raportista toiseen. Vaade konkretisoituu VM:n ehdottamiin kiintiöihin siitä, kuinka monen eläköityvän työpaikat täytetään uudelleen. Julkisen sektorin menojen kasvupaineiden vuoksi VM toistuvasti vuodesta 1991 alkaen penää parempia menojen hallintamekanismeja ja tiukempia reunaehtoja sekä erilaisia tuottavuusmekanismeja kuntasektorille, mikä tarkoittaa tietysti keskusvallan – ja siten VM:n – budjettivallan yhä ehdottomampaa ulottamista yhä uusille sektoreille. VM:n voi katsoa pyrkivän edistämään jo sotavuosien jälkeen alkanutta trendiä, jossa VM:öön on keskitetty yhä enemmän talouspolitiikan suunnittelu- ja koordinaatiovaltaa.

Ministeriön ajamaa talouspolitiikkaa ei voi pitää yllättävänä, mikäli sitä tarkastelee Suomessa sotien jälkeen harjoitetun politiikan valossa. Heinonen et al. (1996, 1–3) tiivistävät tämän ”talouspolitiikan suomalaisen mallin” seuraavaan viiteen pääpiirteeseen:

1. *Tarjontapuolen korostaminen kiinnittämällä huomiota kustannustekijöihin ja hintakilpailukykyyn,*
2. *pitkän aikavälin kasvu- ja rakennetekijöiden korostaminen sekä pyrkimys sopeutua suhdannevaihteluihin stabilisaationäkökohtien huomioon ottamisen sijasta, mikä on tarkoittanut kilpailukyyn asettamista työllisyyden edelle,*
3. *valtionalouden tasapainottaminen ja valtion näkeminen yksityisiin verrattavana taloudellisena toimijana, joka on ollut nettosäästäjä,*

4. *keskuspankin poikkeuksellisen vahva rooli, pankkisektorin kannattavuuden suojele ja pitkään säädellyt rahamarkkinat,*
5. *erityisen huomion kiinnittäminen vientiteollisuuden hintakilpailukykyyn ja sen ylläpitäminen devalvaatioiden, palkkasäännöstelyn sekä muiden toimien avulla.*

Kuten mainitsin, tarjontapuoli korostuu VM:n julkaisuissa etenkin työn tarjontaa lisäävinä toimina, kuten koulutusaikojen lyhentämisenä, eläköitymisiään korottamisena sekä rakennetyöttömyyden vähentämisenä erilaisin ennemmin keppiä kuin porkkanaa tarjoavin työllistämistoimin sekä sosiaaliturvan kannustinloukkujen vähentämisenä. Lisäksi VM pyrkii vuodesta toiseen lisäämään työn tarjontaa ansiotuloverotusta keventämällä, ja etenkin marginaaliveroasteita madaltamalla, eli verotuksen progressiota vähentämällä. Tämän se kytkee mataliin palkkaratkaisuihin, joita hallituksen tulisi tukea, jotta kansalaisten ostovoima ei kärsisi, mutta yritysten kilpailukyky säilyisi. Vuosina 1991 ja 1995, kun rahapolitiikka oli vielä omissa käsissä, korostui myös rahan tarjonta, johon matalat palkat kytkeytyvät. Valtiovallan tulisi VM:n mukaan tukea matalia korkotasoja ensinnäkin tiukalla finanssipolitiikalla ja supistamalla menoja, joka alentaa rahan kysyntää markkinoilla, sekä kotimaista säästämisastetta korottamalla. Ajatuksena on, että matalat korot tukevat investointeja, tosin implisiittisesti kotimarkkinoiden ja kuluttajien kustannuksella.

VM:n linja suhdanteita tasaavaan finanssipolitiikkaan näyttäytyy ristiriitaisena. Suhdannepolitiikan mahdollisuudet aineistossa kielletään, paitsi jos tilanne puoltaa finanssipolitiikan kiristämistä. Yksiselitteisesti lamaksi tai taantumaksi kutsuttavina ajanjaksoina, 1991 ja 2015, elvyttävä, kysyntää ylläpitävä politiikka tyrmätään. Vuonna 1991 sen todetaan vain lisäävän talouden tasapainottomuuksia ja ”*velkaantumisen tie johtaisi nopeasti umpikujaan*” (VM 1991, 1). Vuoden 2015 puheenvuorossa elvytys oikeastaan vain sivuutetaan huomautuksilla siitä, että talouskasvu tarvitsee käynnistyäkseen uutta kysyntää, mutta kotimarkkinat eivät voi toimia kasvun vetureina, ainoastaan vientikysyntä. VM kääntää koko asetelman pääläelleen väittämällä, että juuri *myötäsyklisen finanssipolitiikan* välttämiseksi tulisi sitovat ja kunnianhimoiset menosäästöt päättää jo vaalikauden alussa (2015, 13). Talouden kasvaessa, kuten vuonna 1995, VM perustelee finanssipolitiikan tuntuvaan kiristämistä nimenomaan noususuhdanteella, jolloin olisi suotavaa hillitä inflaatiopaineita ja madaltaa korkotasoa (1995, 8). Vuonna 2007 puolestaan VM katsoo, että suhdannehuippu on jo saavutettu, ja kysymys on lähinnä siitä, osaammeko sopeuttaa menomme pienempiin tuloihin (2007, 16). Vuoden 2010 raportissa välitöntä julkisen sektorin

sopeutusta VM:n mukaan puoltaa jo seuraava, aikanaan tuleva talouskriisi, jolloin pitäisi myös olla varaa velkaantua (VM 2010, 70). Toisin sanoen, vaikka raporteissa talouden ongelmat käännetäänkin aina rakenteellisiksi ongelmiksi, kuten esimerkiksi vuonna 2015 kysynnän puutos vientiteollisuuden kilpailukykyongelmaksi, antaa VM silti painoarvoa myös suhdannetekijöille, toisin kuin Heinosen ja kumppaneiden (1996) suomalainen malli antaisi ymmärtää. Tosin tämä suhdanteiden tasaus toteutuu aineistossa ainoastaan toiseen suuntaan.

Talouden tasapaino on jokaisen raportin kantavia teemoja. 1990-luvun raporteissa tämä tarkoittaa sitä, että vaihtotase tulisi tasapainottaa kotimaisella säästämällä (kulutuksen vähentämällä) ja kilpailukyvyn kohentamisella, sekä sitä, että valtion tulot ja menot tulisi saada kohtaamaan ja velkasuhde taittumaan. Vuonna 2007 julkisen sektorin tasapainottamisnäkökulma sai uutta perspektiiviä, kun VM esitteli kestävyysvaje-käsitteen, jonka avulla tasapaino ulotettiin käsittämään ajasta ikuisuuteen ulottuvat julkisen sektorin tulot ja menot. Tämän kyseenalaisille, ja usein eksplikoimattomille, oletuksille perustuvan laskelman turvin VM oikeuttaa rakenteellisia uudistuksia, joilla hillitä tulevaisuudessa odotettavaa menojen kasvua, tai menojen vähentämisen välittömästi.

Tasapainoa vaaliessaan tai kiristävää suhdannepolitiikkaa perustellessaan VM käyttää intuitiivisesti vetoavia perusteluita, kuten sen, että velkaantuminen tulee katkaista ennen seuraavaa matalasuhdannetta, ikään kuin pahan päivän varalle, sillä varaa velkaantua ei enää ole. Toisaalta vuodesta 1991 alkaen jokaisessa raportissa ehdotetaan toimia väestön ikärakenteen muutokseen varautumiseksi työn tarjontaa ja julkista säästämistä lisäämällä, mikä on näkyvimmin esillä 2000-luvun kestävyysvajelaskelmissa. Perustelut antavat olettaa, että valtiota koskisi sama budjettirajoite kuin kotitalouksia: velaksi ei voi jatkuvasti elää, kuten raporteissa todetaan. Siten perustellaan julkisten menojen leikkaamista, antamalla painoarvoa leikkausten aiheuttamalle taloudellisen toimeliaisuuden ja siten julkisten tulojen menetykselle ja kokonaistuotannon alenemiselle, johon myös velkatasoa suhteutetaan. Julkaisuissa näyttäytyy sama dualismi, jonka Allén et al. (1992) ovat väittäneet vaivaavan suomalaista talouspoliittista ajattelua: on tuottava sektori eli yksityinen sektori ja tuottamaton eli julkinen sektori. Ikään kuin julkisen sektorin palveluntuotanto olisi jokin ylellisyshyödyke, joihin ei vain niukkoina aikoina ole varaa, tai juuri muulloinkaan, koska täytyy varautua sen pahan päivän varalle.

Stone (2002, 203) esittää, että narratiivilla on parempi mahdollisuus tulla yleisesti hyväksytyksi, mikäli se sopii yleisiin kulttuurisiin arvoihin ja uskomuksiin eikä esitä radikaalia vallan ja etuuksien uusjakoa. Kenties osasyynä VM:n kertomusten kiistattomalle vetoavuudelle onkin niiden protestanttismoralistinen suhtautuminen julkisen sektorin menojen kasvuun, sosiaaliturvan varassa elämiseen sekä valtion velkaantumiseen. Lisäksi ehdotettuja toimenpiteitä ryyditetään vertaamalla milloin velan tasoa sotavuosiin, julkisen sektorin menojen kasvua 1980-luvun kasinotalouden aikaan tai suhteuttamalla vaadittujen leikkausten mittaluokkaa 1990-luvulla tehtyihin. Näin linkitetään senhetkinen tilanne laajempaan kansallistarinaan opetuksena joko tilanteen akuuttius, tai se, että pahemmastakin on selvitty.

Suomalaisen mallin mukaisen ajattelun lisäksi VM:n julkaisut toistavat varsin uusliberalistista narratiivia. Raportista toiseen toistuu ajatus siitä, että julkinen sektori on kasvanut liian suureksi, eikä sitä vain ole senhetkisin tai odotettavissa olevin tuloin varaa ylläpitää. Julkista sektoria kuvataan hidasliikkeiseksi ja jähmettyneeksi, se nielee resursseja yksityiseltä sektorilta ja toimii tehottomasti ja jäykistää talouden rakenteet. Tämän vuoksi on pakko valita, mistä sen toiminnoista voidaan luopua, mitä voidaan antaa markkinoiden hoidettavaksi, miten toimintaa voidaan tehostaa ja miten rakenteita joustavoittaa. VM:n vastauksena näihin on *New Public Management* -ajattelun mukaiset manageristiset uudistukset, joita VM:ssä ollaan ajettu jo 1960-luvulta lähtien (Yliaska 2014, 132). NPM-uudistusten juuret ovat 1970-luvun öljykriisissä, jonka jälkeen OECD-maiden piirissä alettiin katsoa nimenomaan paisunut julkinen sektori yksityistä sektoria tukahduttavaksi ongelmaksi (emt., 103–104). Julkisen sektorin kasvun taas katsottiin olevan luonnollista seurausta äänestäjien, poliitikkojen ja virkamiesten oman edun maksimoinnista. Tähän ongelmaan VM vaikuttaa vieläkin yrittävän vastata, sillä se tarjoaa ratkaisuksi markkinamekanismien ulottamista julkiselle sektorille, kehysmenettelyn kaltaisten sitovien budjettirajoitteiden ulottamista yhä laajemmalle, sekä erilaisia toimintaa tehostavia tuottavuus- ja tulosohjelmia, joissa on jo etukäteen määritelty, montako henkilötyövuotta tulisi säästää. Hyvinvointivaltion palveluita on purettava sen turvaamiseksi. Siihen raporteissa ei oteta kantaa, löytyykö näille palveluille kysyntää tai maksuhalukkuutta, jonka luulisi legitimoivan niiden tarjonnan.

VM:n narratiiveissa talous sanelee välttämättömyyksiä, jotka poliitikkojen on vain ennemmin tai myöhemmin toteutettava. Välttämättömyyksistä suurin on sopeutuminen, jonka Heinonen (1992, 476) jo yli kaksi vuosikymmentä sitten nimesi suomalaisen talouspolitiikan ikuisuusteemaksi. Talous tai esimerkiksi kansainvälinen verokilpailu asettaa pakkoja, kuten

verotuksen madaltamisen tai julkisten menojen supistukset, joissa poliitikkojen tehtäväksi jää ainoastaan sen päättäminen, mistä leikataan tai mitä veroja korotetaan vastapainoksi. Kuten Heinonen (emt.) toteaa, ”*Sopeutuminen edellyttää vaihtoehdottomuutta: kun sopeudutaan, ei etsitä vaihtoehtoisia ratkaisuja tilanteeseen.*” Sopeutuminen epäpolitisoi VM:n ehdottamat toimet, esittää ne objektiivisina, vaihtoehdottomina ratkaisuin, joka samalla legitimoit ne.

Raporttien eetos onkin varsin teknokraattinen: asiantuntijan, joka ei ehdota tai keskustele, vaan sanoo, miten asiat ovat ja miten niiden tulisi olla. Vaikka raporttien julkilausuttu tavoite on ollut ”tarjota aineistoa” julkisuudessa käytävään talouskeskusteluun, tarjoavat ne myös poikkeuksetta valmiin tulkintakehikon tarjoamalleen tiedolle. Raporteissa ei juuri ehdoteta mitään, vaan edellytetään. Vaikka aineiston pituus on kasvanut vuosi vuodelta, on VM varsin vastahankainen avaamaan laskelmiaan, kuten Pekkarinen ja Heinonen (1998, 97) ovat huomauttaneet. Erityisen silmiinpistävää tämä on kestävyyslaskelmien kohdalla. Vuonna 2007, kun kestävyysvaje esiintyy aineistossa ensimmäisen kerran, mainitaan se, mille taustaoletuksille laskelmat perustuvat, vaikkei sitä kerrotakaan, miksi juuri nämä luvut, ja kuinka todennäköisiä ne ovat, tai kuinka herkkä laskelma on näiden oletusten muutoksille. Samoin on vuonna 2010, jolloin tarjotaan lisäksi muun muassa käytetyn intertemporaalisen budjettirajoitteen kaava ja muidenkin talousennusteita tarjoavien laitosten kestävyysvajearviot. Molemmissa mainitaan malliin liittyvä suuri epävarmuus, ja tuodaan ilmi, ettei kyse ole ennusteesta. Vuonna 2015 kuitenkin kestävyysvajeen käsitettä, mallia, tai siihen liittyviä taustaoletuksia, ei avata lainkaan, vaan kestävyysvajeen todetaan vain olevan noin 10 miljardia euroa. Silmiinpistävää tämä on ensinnäkin siksi, ettei laskelmien lähtökohtainen epävarmuus ja oletukset, jotka eivät voi toteutua, ole muuttuneet miksikään. Toiseksi, samanaikaisesti kestävyysvajeen umpeenkuromisesta on tullut eräs tärkeimmistä talouspolitiikan ohjenuorista, jolla perustellaan huomattavia rakenteellisia uudistuksia ja menoleikkauksia. Ajatusleikistä, jonka tarkoitus oli vielä vuonna 2007 ”*lähinnä testata julkiseen talouteen vaikuttavien eri tekijöiden yhteisvaikutusta ja niiden suhteellista merkitystä tulevaisuuden haasteiden edessä*” (VM 2007, 12), tuli kahdeksassa vuodessa fakta.

VM:n peräänkuuluttamalla talouspolitiikalla on myös taipumus päätyä hallitusohjelmien talouspolitiikan linjaksi. Tarkastelujaksolla tässä ei tee poikkeusta se, mikä hallituskoalitio kulloinkin on vallassa, eikä talouden suhdanteenkaan merkitys ole yksiselitteinen. Esko Ahon porvarihallituksen tavoitteenasettelu sekä keinovalikoima oli suoraan yhteneväinen VM:n virkamiesehdotuksen kanssa. Ahon hallituksen tavoitteena oli pysäyttää velkaantuminen,

pienentää vaihtotaseen alijäämää, tehostaa julkista sektoria ja kohentaa työllisyyttä. Keinoiksi katsottiin avoimen sektorin asettaminen etusijalle, joka näkyi ohjelmassa muun muassa maltillisena tulopolitiikkana ja työvoimakustannusten alentamisena, julkisten menojen jäädyttäminen sekä hallinnon uudistaminen, joka tarkoitti NPM-reformeja kuten tulos- ja tuottavuusuudistuksia, liikelaitostamista sekä valtionosuusjärjestelmän uudistamista.

Paavo Lipposen ensimmäinen hallitus, viiden puolueen niin kutsuttu sateenkaarihallitus, asetti talouspolitiikan päätavoitteekseen työttömyyden puolittamisen, toisin kuin VM, joka katsoi pääongelmaksi valtion kasvavan velkaantumisen. Kuitenkin tämä itsetituleerattu työllisyyden hallitus katsoi VM:n tapaan, että valtion velan bkt-osuus on käännettävä vaalikauden aikana laskuun, joka tarkoitti säästölakien jatkamisen lisäksi 20 miljardin markan leikkauksia. Summa vastasi noin kymmentä prosenttia valtion menoista. Muutoinkin työvoimapolitiikassa osapuolten näkemykset kohtasivat: työn tarjontaa on lisättävä. VM vaati työelämän joustavuuden lisäämistä, joka hallitusohjelmassa heijastui muun muassa tulonsiirtojen mitoittamisena siten, että ne kannustavat aina työntekoon, kuten VM oli ehdottanut. Samoin hallitusohjelmasta toiseen toistuvat teemat, kuten aktiivisten työvoimatoimenpiteiden lisääminen ja työmarkkinoiden tehostaminen löytyivät agendalta. Lipposen hallitus jakoi myös VM:n näkemyksen matalan inflaation välttämättömyydestä talouskasvulle, jonka vuoksi se aikoi tehdä tiivistä yhteistyötä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Toisin sanoen tukea matalia palkkaratkaisuja, jotka VM oli todennut tavoitteen edellytykseksi.

Matti Vanhasen toinen hallitus lähti ohjelmassaan tavoittelemaan ennusteita suotuisampaa talouskehitystä, jotta voisi luoda talouteen liikkumavaraa vaarantamatta talouden kestävyyttä. VM oli aiemmin todennut, että jakovaraa vaalikaudella ei ole, vaan julkisen sektorin rahoitusasemaa pitäisi pikemminkin parantaa, vaikka ylijäämää menneenä vuonna oli ollut liki viisi prosenttia. Keinot liikkumavaran luomiseksi olivat molemmilla samat: työn tarjonnan lisääminen muun muassa eläköitymisikää siirtämällä ja koulutusaikoja lyhentämällä sekä sosiaaliturvaa ja työn verotusta uudistamalla. Lisäksi liikkumavaraa katsottiin synnyttävän valtion tuottavuusohjelman jatkaminen sekä kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen, jonka VM oli katsonut välttämättömäksi. Kuitenkaan Vanhasen II hallitus ei omaksunut VM:n pääviestiä ”pehmeän laskun” välttämättömyydestä ja siitä, ettei rahaa ole jaettavaksi, vaan linjasi yli puolentoista miljardin euron menolisäykset ja miltei kahden miljardin euron veronkevennykset.

Jyrki Kataisen kuuden puolueen hallitus lähti kuromaan umpeen kymmenen miljardin euron kestävyysvajetta, kuten VM oli peräänkuuluttanut. Sopeutustointen mittaluokka vain jäi kauas ministeriön tavoittelemasta kuudesta miljardista: hallitus asetti tavoitteeksi 2,5 miljardin euron sopeutukset, jotka jakautuvat tasan veronkorotusten ja menoleikkausten kesken. Tosin hallitus sitoutui lisäleikkauksiin, mikäli tavoitteita ei saavuteta, eli jos valtion velan bkt-osuus ja alijäämä ei supistu odotetusti. Lisäleikkauksiin ja veronkorotuksiin jouduttiin sittemmin turvautumaan toistuvasti. Verotuksen painopistemutoksien suhteen osapuolten näkemykset yhtenivät. VM totesi yhteisöveroon kohdistuvan madaltamispaineita ja korotuspaineiden kohdistuvan ennen kaikkea välillisiin veroihin. Hallitus päätyikin alentamaan yhteisöveroa peräti kuusi prosenttiyksikköä, ja korottamaan puolestaan arvolisäveroa ja muita välillisiä veroja. Leikkausten lisäksi kestävyysvajetta tuli kattaa lukuisilla rakenteellisilla uudistuksilla, kuten VM:n toistuvasti ajamalla työn tarjontaa lisäävillä työmarkkinauudistuksilla, kuten eläköitymisiään myöhentämisellä ja koulutusaikojen lyhentämisellä, sekä julkisen sektorin kustannusnousua hillitsevällä kuntauudistuksella, jossa kunnille ulotettaisiin VM:n ajama ”kehysmenettelyn tapainen” menorajoite ja uusia tuottavuusmittareita ja -tavoitteita.

Juha Sipilän perusporvarihallituksen ohjelman talouspolitiikan linja oli pitkälti sama kuin VM:n vuoden 2015 raportissa. Molemmat katsoivat, että talouskasvun, työllisyyden ja julkisen sektorin kestävyysvuoksi on tehtävä tuntuvat sopeutustoimet ja vientiä tukeva tulopoliittinen ratkaisu, työn tarjontaa lisäävä, sekä on saatava aikaiseksi kustannuksia karsiva sosiaali- ja terveystalouden uudistus. Sopeutusten mittaluokka on yhteensä kymmenen miljardia euroa, joista neljä on tarkoitus saavuttaa etupainotteisin menoleikkauksin, ja loput työmarkkinaratkaisuin, rakenneuudistuksin sekä kuntien tehtäviä karsimalla. Hallituksen suurhankkeen, sote-uudistuksen, kriteereistäkin on VM:n kanssa yhteisymmärrys: malli tulee mahdollistamaan kilpailuneutraaliteetin eri tuottajien välillä, jonka lisäksi siihen sisällytetään budjettikehykset ja uudet tehokkuus- ja laatumittarit, joilla toimintaa voidaan valvoa.

Tämän varsin rajatun aineiston perusteella vaikuttaisi siltä, että suhdannetilanteella on merkitystä siihen, kuinka tarkalla korvalla VM:n finanssipolitiikan kiristysvaateita kuullaan. Vuonna 2007, jolloin taloudella meni kiistatta hyvin, kiristämisen sijasta hallitus päätyi lisäämään valtion menoja. 2010, kun talous vaikutti toipuvan taantumasta nopeasti, sopeutustointen mittaluokka jäi alle puoleen VM:n vaatimasta. Vuosina 1991, 1995 ja 2015 puolestaan VM:n finanssipolitiikan linjat päätyivät sellaisenaan hallitusohjelmiin. Muutoin ohjelmissa noudatetaan VM:n suosittamaa, ja siten perin suomalaista talouspolitiikan

mallia, NPM-reformeilla höystettynä. Näillä hallitusohjelmiin ja myöhemmin lainsäädäntöön päätyneillä reformeilla on ulotettu tehokkuuden ja tuloksellisuuden mittaristoa sekä budjettirajoitteita valtionhallintoon ja myöhemmin kuntiin, ja saatu aikaan päättymättömältä vaikuttava kulukuuri.

Onko valtiovarainministeriö sitten poliitikkojen tontilla? Tutkimukseni perusteella näyttää selvältä, että VM:n virkamiehillä on vahva vaikutus Suomessa harjoitetun talouspolitiikan agendaan. VM:n ennen vaaleja esittämällä talouspolitiikan linjoilla on taipumus päätyä hallituksen talouspolitiikan linjaksi. Tässä mielessä voi siis katsoa, että VM:n virkamiehet ovat poliitikkojen saappaissa: virkamiehet määrittävät linjan ja toteuttavat sen, jolloin poliitikkojen osuudeksi jää vain siunata se istuntosalissa. Se, mikä aineistooni kuuluvien julkaisujen rooli talouspolitiikan määrittelyssä on ollut, on monitahoisempi asia. Raporteilla on kiistatta ollut vaikutusta ennen eduskuntavaaleja käytävään talouskeskusteluun. Toisaalta VM:n virkamiesten vaikutus talouspolitiikan agendaan on perinteisestikin ollut vahva (Pekkarinen & Heinonen 1998, 88), joten raporttien vaikutusta talouspolitiikan linjaan on vaikea määritellä verrattuna tilanteeseen, jossa ministeriö vain toimittaisi vastaavan materiaalin hallitusneuvotteluiden tausta-aineistoksi. Aineistoni ansio on pikemminkin siinä, että se tarjoaa mahdollisuuden tarkastella kulloisenkin hallituksen linjasta ja päivänpolitiikasta ”puhdistettua” ministeriön linjaa, jolloin ministeriön vaikutusvalta myöhäisempään ohjelmaan näkyy kirkkaasti.

Jos otamme VM:n vaikutusvallan harjoitetun talouspolitiikan linjaan annettuna, virkamiespuheenvuorojen julkaisu ennen vaaleja tekee päätöksenteosta läpinäkyvämpää. Kun ministeriön ”virallinen” kanta on tiedossa, on äänestäjän kuluttajansuoja parempi puolueiden esittäessä näkemyksenä siitä. Tosin toisen tutkimuksen paikka olisi se, kuinka hallituspuolueiden talouspoliittiset linjavedot muuttuvat vaalien ja hallitusohjelman julkistuksen välillä, kun ”realiteetit” on tehty selväksi. Vastuu tämän virallisen tarinan, ja sen taustaoletusten, haastamisesta jääkin poliitikkojen, tutkijoiden, median ja valvetuneiden kansalaisten harteille. Objektiivisena ja neutraalina esiintyvän VM:n kertomus taloudesta on poikkeuksetta toivoton, ja siinä politiikan tehtäväksi jää sopeutuminen talouden sanelempiin välttämättömyyksiin. Nämä tarinat epäpoliittisoivat politiikan, häivyttävät intressiristiriidat, jolloin siitä tulee taloudenhoitoa, kuten Kantola (2002, 292–293) on sanonut. Poliitiikkaa talouden ehdoilla ja talouden vuoksi. Tämä tarina ei ole ainoa mahdollinen, mutta institutionalisoituessaan hegemoninen ja varsin sitkeäksi osoittautunut.

AINEISTO

Valtioneuvoston kanslia (1991): *Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.*

Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/65-paaministeri-esko-ahon-hallituksen-ohjelma

Valtioneuvoston kanslia (1995): *Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995.*

Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/66-paaministeri-paavo-lipposen-hallituksen-ohjelma

Valtioneuvoston kanslia (2007): *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma.*

Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla:

<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/368562/hallitusohjelma-vanhanen-II/2a27514c-b939-4bb6-9167-ce886c358dff>

Valtioneuvoston kanslia (2011): *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma.* Helsinki:

Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla:

<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>

Valtioneuvoston kanslia (2015): *Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma.* Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla:

http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82

Valtiovarainministeriö (1991): *Talouspolitiikan linja – VM:n virkamiesjohdon ehdotus kansantalouden tervehdyttämistoimenpiteiksi.* Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (1995): *Valtiontalouden näkymät 1995–1999.* Helsinki:

Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2007): *Julkisen talouden liikkumavara*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2007. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2010a): *Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 49/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2015): *Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019: Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2015. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Saatavilla:
<http://vm.fi/documents/10623/1096506/Talouspolitiikan+1%C3%A4ht%C3%B6kohdat+2015-2019+-raportti/27db969b-8eef-4312-aaf3-e6258a2e8801>

LÄHTEET

Alasuutari, Pertti (2007): *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.

Allén, Tuovi, Heinonen, Visa & Pantzar, Mika. (1992): *Isä tuo rahat kotiin ja äiti tuhlaa ne – retki suomalaisen talouspolitiikan retoriikkaan*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/1992.

528–534. Saatavilla:

<http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/KAK41992/KAK41992Allen.pdf>.

Viitattu 02.11.2015.

Arolainen, Teuvo (Helsingin Sanomat 31.1.1995): *Mitä opimme palkkakerroksesta?*

Saatavilla:

<http://www.hs.fi/paiVANlehti/arkisto/Mit%C3%A4+opimme+palkkakerroksesta/aa950131123?src=haku&ref=arkisto%2F>, viitattu 2.11.2015.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. (1962): *Two Faces of Power*. American Political Science Review 56 (4). 947–952. Saatavilla: JSTOR, viitattu 10.11.2015.

Czarniawska, Barbara (1998): *A Narrative Approach to Organization Studies*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. Saatavilla: SAGE Research Methods, viitattu 8.11.2015.

Czarniawska-Joerges, Barbara (2004): *Narratives in Social Science Research*. Lontoo: SAGE Publications, Ltd. Saatavilla: eBook Collection (EBSCOhost), viitattu 8.11.2015.

European Commission (2009): *Sustainability Report 2009*. European Economy 9/2009.

Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. Saatavilla:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf, viitattu

20.3.2016.

Eskelinen, Teppo & Sorsa, Ville-Pekka (2012): *Institutionaalisten faktojen tuotanto talouspuheessa*. Poliittika: Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu 54 (3). 169–187. Saatavilla:

Doria, viitattu 19.1.2016.

Fischer, Frank (2003): *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: OUP Oxford. Saatavilla: eBook Collection (EBSCOhost), viitattu 8.11.2015.

Ghosh, Atish R., Kim, Jun I., Mendoza, Enrique G., Ostry, Jonathan D. & Qureshi, Mahvash S. (2013): *Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies*. *Economic Journal* 123 (566). 4–30. Saatavilla: Business Source Elite, viitattu 23.2.2016.

Haaparanta, Pertti (2011): *Julkisen talouden kestävyyslaskelmista*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1/2011. 59–75. Saatavilla: <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/KAK12011/kak12011haaparanta.pdf>, viitattu 19.1.2016.

Harrinvirta, Markku & Puoskari, Pentti (2001): *Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2001. 445–459. Saatavilla: <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak32001/kak32001harrinvirta.pdf>, viitattu 2.11.2015.

Heikkinen, Sakari & Tiihonen, Seppo (2009a): *Valtionrakentaja – Valtiovarainministeriön historia 1*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Heikkinen, Sakari & Tiihonen, Seppo (2009b): *Kriisinselvittäjä – Valtiovarainministeriön historia 2*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Heikkinen, Sakari & Tiihonen, Seppo (2010): *Hyvinvoinnin turvaaja – Valtiovarainministeriön historia 3*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Heikkinen, Vesa, Hiidenmaa, Pirjo & Tiililä, Ulla (2000): *Teksti työnä, virka kielenä*. Helsinki: Gaudeamus.

Heinonen, Visa (1992): *Avoimen sektorin kilpailukyky – Suomen talouden pyhä lehmä: näkökohtia budjettiesitelmien talouspoliittisesta retoriikasta*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/1992. 473–481. Saatavilla:

<http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/KAK41992/KAK41992Heinonen.pdf>, viitattu 17.11.2015.

Heinonen, Visa, Mykkänen, Juri, Pantzar, Mika & Ropponen, Seppo (1996): *Suomalaisen talouspolitiikan ajattelumallit valtiovarainministerien budjettiesitelmissä 1974–1994*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.

Heinonen, Visa, Mykkänen, Juri, Pantzar, Mika & Ropponen, Seppo (1997): *Taloudellinen ajattelu ja kansantalouden tilinpito*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1997. 32–47.

Saatavilla:

<http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/KAK11997/KAK11997Heinonen.pdf>, viitattu 17.11.2015.

Helsingin Sanomat (21.3.1991): *Virkamiehiltä oma hallitusohjelma: Julkisten menojen kasvu nollaan, jo tehtyjä uudistuspäätöksiä peruttava*. Saatavilla:

<http://www.hs.fi/paivanlehti/arkisto/Virkamiehilt%C3%A4+oma+hallitusohjelma+Julkisten+menojen+kasvu+nollaan+jo+tehtyj%C3%A4+uudistusp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksi%C3%A4+peruttava/aa910321181?src=haku&ref=arkisto%2F>, viitattu 8.11.2015.

Helsingin Sanomat (21.8.1992): *Hallitus kehuu 5,8 miljardin lisäsäästöjä ja lupaa kansalle: ”Kipua ja särkyä”*. Saatavilla:

<http://www.hs.fi/paivanlehti/arkisto/Hallitus+kehuu+58+miljardin+lis%C3%A4s%C3%A4st%C3%A4j%C3%A4+ja+lupaa+kansalle+Kipua+ja+s%C3%A4rky%C3%A4/aa920821119?src=haku&ref=arkisto%2F>, viitattu 2.11.2015.

Helsingin Sanomat (18.2.1995): *Talousvirkamiehet tarjoavat vielä ankaraa säästökuuria Viinanen halusi ohjata keskustelua esittämällä ”suuruusluoka”*. Saatavilla:

<http://www.hs.fi/paivanlehti/arkisto/Talousvirkamiehet+tarjoavat+viel%C3%A4+ankaraa+s%C3%A4st%C3%A4st%C3%B6kuuria+Viinanen+halusi+ohjata+keskustelua+esitt%C3%A4m%C3%A4ll%C3%A4+suuruusluokat/aa950218054?src=haku&ref=arkisto%2F>, viitattu 2.11.2015.

Helsingin Sanomat (25.1.2007): *Veronmaksajat: Tuloverotus laskenut seitsemän prosenttiyksikköä 12 vuodessa*. Saatavilla:

<http://www.hs.fi/paivanlehti/arkisto/Veronmaksajat+Tuloverotus+laskenut+seitsem%C3%A4n+prosenttiyksikk%C3%B6%C3%A4+12+vuodessa/aaHS20070125SI2TA01653?src=haku&ref=arkisto%2F>, viitattu 19.1.2016.

Helsingin Sanomat (17.2.2007): *Vanhanen ja Heinäluoma eivät yhtyneet VM:n arvioon talouden näkymistä*. Saatavilla:

<http://www.hs.fi/paivanlehti/arkisto/Vanhanen+ja+Hein%C3%A4luoma+eiv%C3%A4t+yhtyneet+VMn+arvioon+talouden+n%C3%A4kymist%C3%A4/aaHS20070217SI1YO016s4?src=haku&ref=arkisto%2F>, viitattu 19.1.2016.

Helsingin Sanomat (17.1.2013): *Valtiosihteeri Sailas arvostelee eduskunnan budjettivallan rajoittamista*. Saatavilla: <http://www.hs.fi/talous/a1358319375918>, viitattu 23.2.2016.

Helsingin Sanomat (20.3.2015): *Virkamiehet esittävät kovaa säästökuuria*. Saatavilla: <http://www.hs.fi/paivanlehti/20032015/a1426748341868>, viitattu 23.2.2016.

Helsingin Sanomat (27.3.2015): *Kokoomus kiilasi säästökisan johtoon*. Saatavilla: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1427391743791?src=haku&ref=arkisto%2F>, viitattu 8.11.2015.

Helsingin Sanomat (27.3.2015): *MT: Sipilä haluaa laajan yhteiskuntasopimuksen ennen hallituksen muodostamista*. Saatavilla: <http://www.hs.fi/politiikka/a1427423393343>, viitattu 23.2.2016.

Helsingin Sanomat (9.5.2015): *Hallitusneuvottelijat valitsivat kovan tien*. Saatavilla: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1431061669701?src=haku&ref=arkisto%2F>, viitattu 8.11.2015.

Helsingin Sanomat (2.6.2015): *Valtiosihteeri Hetemäki vastaan muut päättyi tasan – keskustelu HSTV:ssä vei 2 tuntia*. Saatavilla: <http://www.hs.fi/talous/a1305959964795?ref=hs-breaking-news>, viitattu 8.11.2015.

Hetemäki, Martti (1998): *Finanssipolitiikka Emussa*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1998. 6–20. Saatavilla: <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak11998/kak11998hetemaki.pdf>, viitattu 23.11.2015.

Hyvärinen, Matti (2013): *The Travelling Concepts of Narrative*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company. Saatavilla: eBook Collection (EBSCOhost), viitattu 12.11.2015.

Jäntti, Markus (Helsingin Sanomat 26.3.2006, Sunnuntai): ”Valtiovarainministeriö on syytä jakaa kahtia”. Saatavilla:

<http://www.hs.fi/paivanlehti/arkisto/Valtiovarainministeri%C3%B6+on+syyt%C3%A4+jakaa+kahtia/aaHS20060326SI1VS07xgn?src=haku&ref=arkisto%2F>, viitattu 2.11.2015.

Kaakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (2000): *Kansantaloustieteen täsmällisyyden harha*. Teoksessa Vainio, Tiina (toim.): *Naisten talouskirja*. Helsinki: Gaudeamus. 229–239.

Kantola, Anu (2002): *Markkinakuri ja managerivalta – Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Pallas.

Karvonen, Pirjo (1996): *Missä on taloustehtäminen?* Teoksessa Kalliokoski, Jyrki (toim.) *Teksti ja ideologia – Kieli ja valta julkisessa kielenkäytössä*. Helsinki: Helsingin yliopiston suomen kielen laitos.

Kaukonen, Saija & Virén, Matti (2000): *Finanssipolitiikan karu arki – Valtiovarainministerien esitelmät ja lehtien kommentit 1970–1996*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2000. 516–538. Saatavilla: <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak42000/kak42000kaukonen.pdf>, viitattu 17.11.2015.

Kiander, Jaakko (2001): *Laman opetukset – Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Saatavilla: https://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j27-5.pdf, viitattu 2.11.2015.

Kiander, Jaakko (2002): *1930-luvun pulakausi ja 1990-luvun talouskriisi*. Teoksessa Blomberg, Helena, Matti Hannikainen & Pauli Kettunen (toim.): *Lamakirja – Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin*. Turku: Kirja-Aurora.

Kiander, Jaakko (2003): *Lastenlastemme taloudelliset mahdollisuudet*. Teoksessa Alho, Kari, Jukka Lassila & Pekka Ylä-Anttila (toim.): *Talouden tutkimus ja päätöksenteko*. Helsinki: Taloustieto Oy.

Kiander, Jaakko (2007): *Julkisen talouden liikkumavara vuoteen 2030 mennessä*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Saatavilla: http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t129.pdf, viitattu 19.1.2016.

Kiander, Jaakko & Vartia, Pentti (1998): *Suuri lama – Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*. Helsinki: Taloustieto Oy.

Kiander, Jaakko & Virén, Matti (1999): *Tarvitaanko vielä finanssipolitiikkaa?* Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/1999. 521–537. Saatavilla: <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak31999/kak31999kiander.pdf>, viitattu 17.11.2015.

Kivivuori, Janne (1992): *Psykokulttuuri*. Helsinki: Hanki ja Jää.

Kuismanen, Mika & Spolander, Mikko (2012): *Finanssikriisi ja finanssipolitiikka Suomessa*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2012. 69–80. Saatavilla: <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/KAK12012/kak12012kuismanen.pdf>, viitattu 23.2.2016.

Kuusi, Tero (2015): *Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2015. 476–493. Saatavilla: <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2015/12/kuusi.pdf>, viitattu 23.2.2016.

Lehto, Eero (2009): *Käsityksiä Suomen kansantalouden suhdanneherkkyydestä ja suhdanteiden ennustettavuudesta globaalissa taloudessa*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2009. 341–346. Saatavilla: <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak32009/kak32009lehto.pdf>, viitattu 17.11.2015.

Majone, Giandomenico (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.

McCloskey, Deirdre, N. (1992): *If You're So Smart*. Chicago: The University of Chicago Press.

McCloskey, Deirdre, N. (1998): *The Rhetoric of Economics*. Madison: The University of Wisconsin Press. Saatavilla: eBook Collection (EBSCOhost), viitattu 10.11.2015.

Miller, Hugh, T. (2002): *Postmodern Public Policy*. Albany: State University of New York Press. Saatavilla: eBook Collection (EBSCOhost), viitattu 15.11.2015.

Miller, Hugh, T. (2012): *Governing Narratives: Symbolic Politics and Policy Change*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press. Saatavilla: eBook Collection (EBSCOhost), viitattu 8.11.2015.

Moisander, Johanna (2000): *Taloustiede talouspolitiikan apuvälineenä: Feministisen taloustieteen näkökulmia suomalaiseen EMU-keskusteluun*. Teoksessa Vainio, Tiina (toim.): *Naisten talouskirja*. Helsinki: Gaudeamus.

Niinistö, Sauli (2005): *Viiden vuoden yksinäisyys*. Helsinki: Teos.

Paasio, Pertti (2000): *Brysselin baanalla*. Jyväskylä: Gummerus.

Palonen, Kari (1988): *Tekstistä politiikkaan*. Jyväskylä: Vastapaino.

Pekkarinen, Jukka & Heinonen, Visa (1998): *Talouspolitiikka ja kansantaloustieteellinen asiantuntemus Suomessa*. Teoksessa Koskinen, Ilpo & Juri Mykkänen (toim.): *Asiantuntemuksen politiikka. Professiot ja julkisvalta Suomessa*. Helsinki: Yliopistopaino.

Pekkarinen, Jukka & Vartiainen, Juhani (1993): *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*. Porvoo: WSOY.

Pekonen, Kyösti (1991): *Symbolinen modernissa politiikassa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Nykykulttuurin tutkimusyksikkö.

Puumala, Tuomo Matti Oskari (2010): *Budjettipuhe valtaa eduskunnan – Kansanedustajien budjettipuheenvuorot vallankäytön välineenä*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Valtio-opin pro gradu -tutkielma. Saatavilla: <https://jyx.jyu.fi/dspace/handle/123456789/24555>, viitattu 15.11.2015.

Raivio, Kari (2014): *Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä*. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2014. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: http://vnk.fi/documents/10616/1098657/R0314_N%C3%A4ytt%C3%B6%C3%B6n_net.pdf/28914a71-9c64-4c30-a78a-bdd7b863e359?version=1.0, viitattu 10.11.2015.

Reipas, Kaarlo & Sankala, Mikko (2015): *Laskelmia vuoden 2017 työeläkeuudistuksen vaikutuksista – Hallituksen esitykseen perustuvat arviot*. Eläketurvakeskuksen raportteja 5/2015. Helsinki: Eläketurvakeskus. Saatavilla: http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_459_440_3034_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/julkaisut/tutkimusjulkaisut/raportit/laskelmia_vuoden_2017_tyolakeuudistuksen_vaikutuksista_hallituksen_esitykseen_perustuvat_arviot_7.pdf, viitattu 23.2.2016.

Rosner, Peter (2005): *What goes up, must come down*. Teoksessa Erreygers, Guido & Geert Jacobs (toim.): *Language, Communication and the Economy*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company. Saatavilla: ProQuest ebrary, viitattu 3.11.2015.

Schön, Donald, A. (1993): *Generative metaphor: A perspective in problem-setting in social policy*. Teoksessa Ortony, Andrew (toim.): *Metaphor and Thought*. Cambridge: The Cambridge University Press.

Stone, Deborah (2002): *Policy Paradox – The Art of Political Decision Making*. New York: Norton.

Tilastokeskus (2007): *Työllisyys lisääntyi ja työttömyys vähentyi joulukuussa 2006*.

Tilastokeskus. Saatavilla: http://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/2006/12/tyti_2006_12_2007-01-23_tie_001.html, viitattu 19.1.2016.

Tilastokeskus (2008): *Julkisyhteisöjen EMU-velka 1975–2007*. Tilastokeskus. Saatavilla: http://www.tilastokeskus.fi/til/jali/2007/jali_2007_2008-09-30_tau_00.html_2_fi, viitattu 30.11.2015.

Tilastokeskus (2010): *Työllisyys kääntyi laskuun vuonna 2009*. Tilastokeskus. Saatavilla: http://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/2009/tyti_2009_2010-02-16_kat_001_fi.html

Tilastokeskus (2011): *Vuoden 2010 työllisyys ja työttömyys edellisvuoden tasolla*.

Tilastokeskus. Saatavilla: http://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/2010/tyti_2010_2011-02-15_tie_001_fi.html, viitattu 23.2.2016.

Tilastokeskus (2015a): *Julkisyhteisöjen alijäämä ja -velka 1975–2014*. Tilastokeskus. Saatavilla: <http://www.findikaattori.fi/fi/44>, viitattu 30.11.2015.

Tilastokeskus (2015b): *Kansantalous*. Tilastokeskus. Saatavilla: http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_kansantalous.html#bktvolyyymi, viitattu 19.1.2016.

Tilastokeskus (2016): *Julkinen talous*. Tilastokeskus. Saatavilla: http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_valtiontalous.html#velka, viitattu 19.1.2016.

Uimonen, Risto (1998): *Häntä heiluttaa koiraa – Suomen demokratian häiriötilä 1983–200?*. Porvoo: WSOY.

Uusikylä, Petri (1999): *Politiikan ja hallinnon arviointi*. Teoksessa Eräsaari, Risto, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.): *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010): *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen*. Helsinki: Edita Prima Oy. Saatavilla:

https://www.vtv.fi/files/2191/2072010_Tuottavuusohjelman_valmistelu_ja_johtaminen_NET_TL.pdf, viitattu 2.11.2015.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2011): *Talouden rakenteet 2011*. Julkaisut 59.

Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Saatavilla:

http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j59.pdf, viitattu 23.2.2016.

Valtiovarainministeriö (2010b): *Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti*.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Saatavilla:

<http://vm.fi/dms-portlet/document/0/367458>, viitattu 10.3.2016.

Valtiovarainministeriö (2014): *Valtiovarainministeri Jutta Urpilaisen esitys talouspolitiikan*

arviointineuvo... Helsinki: Valtiovarainministeriö. Saatavilla: [http://vm.fi/artikkeli/-](http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtiovarainministeri-jutta-urpilaisen-esitys-talouspolitiikan-arviointineuvo-)

[/asset_publisher/valtiovarainministeri-jutta-urpilaisen-esitys-talouspolitiikan-arviointineuvo-](http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtiovarainministeri-jutta-urpilaisen-esitys-talouspolitiikan-arviointineuvo-),

viitattu 9.3.2016.

Virén, Matti & Jokinen, Jouni (2001): *Suomessako poliittisia suhdannevaihteluita?*

Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2001. 573–580. Saatavilla:

<http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak42001/kak42001viren.pdf>,

viitattu 15.11.2015.

Yleisradio (19.3.2015): *Puolueet säästäisivät aivan eri summia – kokoomus ja SDP riidoissa tästäkin*. Saatavilla:

http://yle.fi/uutiset/puolueet_saastaisivat_aivan_eri_summia_kokoomus_ja_sdp_riidoissa_tastakin/7877063, viitattu 23.2.2016.

Yliaska, Ville (2014): *Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa*

1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into Kustannus.