

Dosentti Seppo Tiihonen
Risto Ryti valtiovarainministerinä
16.2.2010

Kansanedustaja, varatuomari Risto Ryti nimitettiin huhtikuun 4. päivä 1921 kansanedustaja, kansantaloustieteen professori J. H. Vennolan johtaman toisen vähemmistöhallituksena toimineen keskustahallituksen valtiovarainministeriksi. Hallituksen ja siten myös Rytin toimikausi jäi runsaan vuoden mittaiseksi, sillä hallitus erosi jo seuraavana kesänä (2.6.1922). Hallituksessa oli 7 edistyspuolueen, 4 maalaisliiton ministeriä ja yksi virkamies ministerinä. Tärkeän salkun uskominen kokemattomalle 32-vuotiaalle kansanedustajalle oli poikkeuksellista noissa oloissa, jolloin ansienniteetti useinkin oli kaiken mitta.

Ryti hoiti valtiovarainministerin virkaa myös vajaan puolen vuoden kuluttua (14.11.1922) nimitetyssä kansanedustaja Kyösti Kallion johtamassa vähemmistöhallituksessa. Sen toimikaudesta ei tullut sen pidempi kuin Vennolan toisen hallituksen toimikaudesta, sillä se erosi 18. tammikuuta 1924. Tässä hallituksessa oli 6 maalaisliiton, 4 edistyspuolueen ministeriä ja kaksi ammattiministeriä. Ryti nimitettiin heti tämän jälkeen Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajaksi.

Rytin nimitys valtiovarainministeriksi osoitti ainakin kolmea asiaa: ensinnäkin häntä pidettiin lahjakkaana, sillä hän oli nuori poliitikko, toiseksi nimitys osoitti hänen olevan hyvin verkottunut ja kolmanneksi hän oli suuntautunut talousasioihin. Ryti oli ehtinyt toimia vuodesta 1919 lähtien eduskunnan valtiovarainvaliokunnan jäsenenä, vuodesta 1920 Suomen Pankin tilintarkastajana ja valtioneuvoston jäsenenä. Hän oli mukana myös vuodesta 1920 lähtien Edistyspuolueen talouspoliittisissa elimissä, joista tärkein oli veropoliittista ohjelmaa käsitellyt komitea. Elinkeinoelämän tuntemusta hän oli hankkinut ennen kansanedustajakauttaan Kordelinin taloudellisena ja oikeudellisena neuvonantajana sekä Suomen Valtamerentakainen Kauppa OY:n toimitusjohtajana.¹

Käsittelen tässä esitelmässä Rytin toimintaa ministerinä. Arvioin hänen onnistumistaan.

Vennolan II hallitus

Vennolan II hallituksen ohjelman tavoitteet valtioneuvoston ja talouden hoitoon olivat selkeät: ”Maan valtioneuvoston järjestelyn ja *sodanjälkeisen ylimenokauden taloudellisen elämän vaikeuksien voittamisen ja supistamisen* asettaa hallitus tärkeäksi tehtäväkseen. Se pitää velvollisuutenaan pyrkiä saattamaan *valtioneuvostoa tasapainoon maan taloudellisen kantokyvyn ja mahdollisuuksien kanssa. Menotalouden nykyisen tilanteen vaatima supistaminen* on tuleva hallituksen puolelta tarkan harkinnan alaiseksi, samoin kuin *verotuksen oikeudenmukainen, kohtuullinen ja maksukyvyntasainen jakaantuminen.*”

Ohjelman keskeisiä iskusanoja olivat valtioneuvoston supistaminen, sodanjälkeinen ylimenokausi ja verotuksen uudistaminen. Näiden tavoitteiden toteuttaminen ei ollut helppoa, sillä Suomen poliittinen järjestelmä oli sisällissodan jäljiltä ja porvarillisten puolueiden keskinäisten riitojen takia edelleen hyvin sekavassa tilassa. Vennolan hallitus oli

¹ Turtola, Martti (1994): Risto Ryti. Elämä isänmaan puolesta. Helsinki, Otava, 1994, 100-102 ja Kuusterä, Antti (2003): Risto Ryti talousmiehenä. Teoksessa: 20-23. Risto Rytin jälkimaine. Toim. Jukka-Pekka Pietiäinen. Risto Ryti-seuran julkaisu no 7, Helsinki Edita, 20-23.

järjestyksessä seitsemän itsenäisen Suomen hallitus. Koska tälläkin hallituksella oli eduskunnassa vain noin kolmanneksen kannatus ja kaiken lisäksi maalaisliitto kannatti hallitusta vain osittain, hallituksen ei ollut helppo viedä ohjelmaansa läpi. Valtiovarainministerin salkku ei ollut todellakaan kadehdittava. Koska maalaisliitto oli mukana hallituksessa vastentahtoisesti, hallituksen sisäinen toimintakykykin oli surkea.² Kenelläkään poliittisen tilanteen realistisella analysoijalla ei voinut olla kovin suuria kuvitelmia tavoitteiden toteuttamisen mahdollisuuksista. Ryti ryhtyi kuitenkin työhön.

Vaikka ensimmäisen maailmansodan, Suomen Venäjältä itsenäistymisen ja sisällissodan aiheuttamat häiriöt jäivät vuosi vuodelta kauemmaksi, Suomen valtion rahatilanne oli edelleen hyvin haavoittuva. Se oli jälleen uhkaavasti kiristymässä hallituksen aloittaessa toimintansa, sillä Englanti oli aloittanut syksyllä 1920 puutavaran ostolakon, mikä oli pysäyttänyt Suomen myynnit. Tämän lisäksi alkutalvesta 1921 puuteollisuustuotteiden myyntihinnat lähes romahtivat. Rahan kysyntä ylitti huomattavasti tarjonnan. Useat pankit joutuivat irtisanomaan teollisuuslaitoksille myöntämiään luottoja.³ Suomen teollisuus etsi edelleen uusia vientimarkkinoita Venäjän kaupan pysähtyttyä 1918.

Pohdittaessa talouspolitiikan haasteita jokainen talouden rakenteet edes jollakin tavoin tunteva ihminen suuntasi tuossa tilanteessa huomionsa vientiteollisuuden käynnissä pitämiseen ja kehittämiseen. Ryti, jonka talouspolitiikan preferenssilistan kärjessä viennin järjestäminen oli, kytki viennin edistämisen vapaakaupan ihanteeseen. Edistääkseen vientiä Ryti ryhtyi valtiovarainministerinä ajamaan valtiolainaa, jonka avulla voitaisiin tukea maan vientiteollisuutta. Helpommin sanottu kuin tehty, sillä lainaa ei saatu. Yhdysvallat kieltäytyi jo keväällä 1921 luotonannosta vedoten Suomen uhanalaiseen maantieteelliseen asemaan ja vakiintumattomiin oloihin. Ranskan puoleen kääntymistä Ryti piti ajan haaskauksena. Sen sijaan Englannin kanssa Ryti uskoi olevan neuvotteluedellytyksiä. Hän oli opiskellut Englannissa ja hänellä oli sinne toimivat yhteydet. Yhteydenotto saarivaltakunnan pankkimaailmaan jäi kuitenkin tuloksettomaksi. Niinpä Suomen valtion ulkomainen velka pysyi Rytin ensimmäisellä ministerikaudella lähes muuttumattomana.

Valtiovarainministerin varsinainen työkenttä ja talouspolitiikan väline oli tuolloin ja on yhä tänä päivänä valtiontalous. Vientikysymykset ovat yleisiä talouspolitiikan teemoja, joihin valtiovarainministerin oli vaikea suoraan puuttua. Hallitusohjelman mukaisesti Rytin valmisteleva budjettiesitys sisälsi valtiontalouden säästöjä. Ne eivät olleet tarkoitus itsessään vaan keino, jota kautta taloutta voitiin kehittää jättämällä tilaa yksityisille investoinneille ja kulutukselle. Tämä ilmenee VMI Rytin tiivistyksestä budjettiesityksen periaatteista seuraavasti: ”Säästäväisyys valtiotaloudessa, supistaminen yksityisessä kulutuksessa, maataloustuotannon nopea kohottaminen ja vienti- sekä välttämättömän tuontiteollisuuden käynnissä pitäminen, siinä minun ymmärtääkseni ovat ne meistä itsestämme riippuvat toimenpiteet, joita valuutan parantaminen vaatii ja jotka myös ehdottomasti vievät tulokseen. Ja näitä tarkoituseriä on talousarvion laatimisessa koetettu silmällä pitää.”⁴

Katsoessaan valtiontalouden suuria rakenteita valtiovarainministeri Ryti huomasi heti, että valtion velka on yksi talouden suurimmista ongelmista. Hän ryhtyi ajamaan sekä julkisen että

² Suomi, Juhani (1989): Kohtalona yksinäisyys. Risto Rytin tie Suomen politiikan johtoon. Helsinki, Otava, 88.

³ Suomi 1989, 89.

⁴ Valtiovarainministeri Ryti vuoden 1922 budjettipuhe, 1922, vp, Ptk., 481.

yksityisen velanoton vähentämistä ja kauppataseen tasapainottamista. Ulkomaiset velat on maksettava pois ja koottava Suomen Pankkiin riittävän suuri valuutta- ja kultareservi. Tähän oli Rytin mukaan vain kolme tietä ja ne olivat

- 1) joko riittävän suuri pitkäaikainen ulkomaalainen laina, jota ei käytetä vastaisen kulutuksen maksamiseen,
- 2) hankkimalla tarpeellinen valuutta myymällä suomalaista omaisuutta ulkomaalaisille tai antamalla, siihen konsessionoja tai
- 3) saattamalla kauppatasauksemme meille niin edulliseksi, että vuotuinen maksutasauksemme osoittaa ylijäämää, minkä avulla vähitellen velat maksetaan ja Suomen Pankin arvoreserviä kartutetaan.

Koska kaksi ensiksi mainittua keinoa eivät Rytin mielestä olleet realistisia, jäljelle jäi ministerin mukaan vain kolmas keino.⁵ Jälkeenpäin arvioiden toimintalinja onnistui, sillä valtiontaloutta saatiin budjetin avulla vakiinnutettua.⁶

Ryti samoin kuin hänen muut edeltäjänsä saivat hoitaakseen heikoissa kantimissa olleen budjettijärjestelmän itsenäistymisen ja kansalaissodan aiheuttamien murrosten jäljiltä. Ongelmia oli runsaasti, jopa niin paljon, että vaati taitoa valita tärkeimmät ja keskittyä niiden hoitamiseen. Oli selvää, että mikäli hallituksen toimikausi jäisi yhtä lyhyeksi kuin edellisten hallitusten toimikausi, kannattaa keskittyä vain joihinkin. Ryti nosti päällimmäisiksi kysymyksiksi budjettien myöhästymisen sekä inflaation valtiontalouteen tuoman epävakauden.

Ryti jää historiaan valtiovarainministerinä, jonka johdolla valmisteltu budjettiesitys oli itsenäisen Suomen ensimmäinen ajallaan valmistunut budjettiesitys. Tätä vuoden 1922 budjettiesitystä eduskunnalle esitellessään VMI Ryti totesi, että ”pahimpana epäkohtana valtiotalouden hoidossa tähän asti on ollut se ylivoimaisista asianhaaroista johtunut asiain tila että verojen kannot ovat tavattomasti myöhästyneet. Aina ei edes asianomainen verolaki ole ollut säädettynä sen varainhoitovuoden aikana, jolloin sen nojalla olisi pitänyt verot periä ja muutoinkaan ei veronkantoja ole onnistuttu suunniteltuina aikoina toimeenpanemaan. Tällä on ollut mitä turmiollisia vaikutus sekä talouselämäämme yleensä että valtiotalouteen erittäinkin. Kun ne varat, jotka olisi pitänyt suorittaa veroina, ovat pitkiksi ajoiksi jääneet yleisön haltuun, on se ollut omansa keinotekoisesti suurentamaan ostokykyä ja siten kohottamaan hintatasoa.”

Rytin mukaan vihdoin on päästy siihen, että verot voidaan kerätä aikanaan: ”jo ensi vuoden aikana ollaan siinä säännöllisessä olotilassa, että varainhoitovuoden tarpeisiin suunnitellut verot sen kuluessa myös kerääntyvät. Seurauksena verojen kannon jouduttamisesta on ollut, että valtiovaraston kassatila melkoisesti on parantunut. Siten on käynyt mahdolliseksi huomattavasti lyhentää valtion nauttimaan lyhytaikaista luottoa.”

Ryti käsitteli lähes kaikissa esitelmissään ja muistioissaan erittäin painotetusti inflaatiota. Vuoden 1922 budjettiesitelmässään hän sanoi inflaatiosta seuraavaa: ”valuutan arvon vakaannuttaminen ja asteittainen parantaminen ja siten hintatason nousun ehkäiseminen ja alentaminen nykyisestä ovatkin tätä nykyä valtiotaloudenkin kannalta hetken tärkeimmät vaatimukset. Vain sitä tietä voidaan saada tarpeellinen perusta tulo- ja

⁵ Valtiovarainministeri Ryti vuoden 1922 budjettipuhe, 1921 vp, ptk, p 479.

⁶ Kuusterä 2003, 27.

menoarvion laskelmille ja se on ehdoton edellytys pätevien ennakkolaskelmien tekemiselle ja välttämättömän, pitempiaikaisen taloussuunnitelman aikaansaamiseksi.”⁷

Kolmas kysymys, johon Ryti kiinnitti huomiota, oli verotuksen yleinen uudistaminen, ei vain verojen keräyksen ajoittaminen, mihin siihen saakka oli keskitytty. Ryti ryhtyi ajamaan välittömän verotuksen alentamista, sillä hänen mukaansa valtion menot oli pyrittävä kattamaan ensisijaisesti valtion omaisuudesta ja liiketoiminnasta saatavilla tuloilla. Näin tulo- ja omaisuusvero muodostuisi vähitellen jonkinlaiseksi täydennysveroksi. Välillisen ja välittömän verotuksen keskinäistä suhdetta tulisi Rytin mukaan muuttaa niin, että välillinen verotus tunnustettaisiin samanarvoiseksi ja yhtä oikeutetuksi valtion tulolähteeksi kuin välitön vero.⁸ Tavoite oli kova, mutta kauas tähtäävä, sillä tavoite on toteutumassa vasta 2000-luvulla. Vuonna 2010 tulon ja varallisuuden perusteella kannettavat verot ovat noin 10 miljardia euroa, liikevaihtoon perustuvat verot 14 miljardia euroa, valmisteverot noin 5 miljardia euroa sekä korkotulot ja voitontuloutukset noin 1.4 miljardia euroa.

Vaikka hallitusohjelmalla ei ollut tuolloin samanlaista merkitystä kuin tänä päivänä, hallitusohjelma oli asiakirja, johon ministeri saattoi tarttua ja siihen vedoten ajaa asioita, jos ne tuntuivat sellaisilta, että niitä kannatti edistää. Vennolan hallituksen hallitusohjelmassa korostettiin säästämisen merkitystä. Ryti pohti asiaa useissa yhteyksissä. Hän ei rajannut sitä vain valtionalouteen vaan halusi saada myös kansalaiset säästämään.⁹ Ministeri sisällytti budjettiin myös säästöjä – niin kuin hallitusohjelmassa sanottiin. Tosiasialliset rajat suurten säästöjen tekemiseen tulivat kuitenkin nopeasti vastaan, sillä - kuten ministeri totesi - ottaen huomioon rahan arvon alenemisen vuodesta 1914 (rahan arvo on noussut 12-kertaiseksi) ja valuutan arvo on vähentynyt 18:een osaan sotaa edeltävästä tilasta, budjetti oli vuodelle 1922 paperimarkoissa 100 miljoonaa pienempi kuin vuonna 1914.¹⁰

Säästöjen tekeminen ei tässä tilanteessa ollut erityisen välttämätöntä. Tämä ilmenee Rytin vuoden 1922 budjettiesityksen esittelypuheenvuossa eduskunnassa: ”varsin suurta alennusta ehdotettuun menoarvioon säästämällä vaikea aikaansaada, ellei markan ostokykyä saada nousemaan. Erinäisiä alennuksia on kyllä vieläkin saavutettavissa. Sillä vaikkakin hallitus on pyrkinyt, noudattamaan säästäväisyyttä, ei se siinä tällä kertaa kaikissa kohdin ole tarkoituksensa mukaisesti onnistunut. Hallitus on täysin selvillä, että esim., hallintokustannuksia voidaan ja on tarpeellista vieläkin alentaa; yksinkertaistuttamalla virastomenettelyä ja sen perusteella vähentämällä virkamiesten lukua. Mutta tälläkin kertaa on tarpeellisen valmistelun puutteessa ainoastaan voitu vähentää joku ylimääräinen virkamies siellä, lakkauttaa joku tarpeeton virka täällä, ja vain parissa tapauksessa on huomattavampia supistuksia voitu aikaansaada. Parastaikaa on kumminkin valmistelutyöt suurempien säästöjen toimeensaamiseksi tässä suhteessa käynnissä, mutta niidenkin suhteen on huomattava, että kaikki ne säästöt, jotka parhaimmassakin tapauksessa hallintokoneiston yksinkertaistuttamisen kautta saadaan aikaan, vaikka ne sinänsä voivat nousta huomattaviin summiin, eivät sittenkään talousarvion loppusummaan verraten voi nousta moneenkaan prosenttiin.”¹¹

⁷ Valtiovarainministeri Ryti vuoden 1922 budjettipuhe, 1921 vp, ptk, 478.

⁸ Suomi 1989, 90–91.

⁹ Valtiovarainministeri Rytin vuoden 1922 budjettipuhe 1921 vp, ptk., 480.

¹⁰ Valtiovarainministeri Rytin vuoden 1922 budjettipuhe, 1921 vp, ptk., 481.

¹¹ Valtiovarainministeri Rytin vuoden budjettipuhe 1921 vp, ptk 481.

Vaikeuksista huolimatta vuoden 1922 budjetti oli tasapainossa. Keväällä 1922 Ryti edistyspuolueen tilaisuudessa saattoi ylpäästi todeta budjetin olleet tasapainoinen seuraavasti: ”Vasta kuluvana vuonna, 1922, on lopullisesti päästy täydelliseen tasapainoon. Huolimatta siitä, että kuluvan vuoden budjetissa on melkoisia määriä rahoja puhtaasti tuotannollisiin uudisrakennustarkoituksiin, kuten rautateiden rakentamiseen 50 miljoonaa markkaa, Veitsiluodon sahan rakentamiseen, superfosfaattitehtaan liikepääoman hankkimiseen, lainoihin keskuslainarahastolle, j.n.e. useita kymmeniä miljoonia markkoja, riittävät tänä vuonna valtion todelliset tulot peittämään kaikki valtion menot.”¹²

Nämä saavutukset osoittavat ministeri Rytin onnistuneen tehtävässään, vaikka hallituksen poliittiset reunaehdot olivat hyvin kapeat. Säästöjä koskeva puhe osoittaa hänen olleen realisti, joka ei sortunut populismiin, vaikka poliittisen retoriikan tuomat paineet menojen supistamiseen olivat suuret. Hän perusteli toimintalinjaansa ulkomaiden esimerkeillä ja viittasi Englannin ja Tanskan toteuttamiin valtion menojen supistuksiin. Ryti hyväksyi menojen supistukset. Tämä ilmenee selkeästi hänen vastauksessaan itse esittämäänsä kysymykseen: ”Onko tulotaloutemme niin vahva, että kansantaloutemme jatkuvasti kestää sen rasituksen, mikä nykyjään sen kannettavaksi on täytynyt panna?” Vastauksessa hän kuvasi aluksi menojen kasvua itsenäistymisen johdosta, ulkoasiainhallinnon perustamista ja oman armeijan luomista, mutta päätyi tämän jälkeen selkeään kantaa: ”Tähän kysymykseen täytyy minun vasta ehdottomasti kieltävästi.”¹³ Menojen leikkaus oli pitkän aikavälin yleinen linja, jota on jatkuvasti tavoiteltava.

Kallion hallitus

Vaikka Vennolan hallituksen toimikausi jäi lyhyeksi ja Rytin ministeripäivät runsaan vuoden mittaiseksi, Rytin ura valtiovarainministerinä jatkui uudestaan puolen vuoden kuluttua marraskuussa 1922 nimitetyssä Kallion hallituksessa. Valtiovarainministerin kannalta – ainakin tänä päivänä - marraskuussa nimitettävä hallitus on aina ongelmallinen, sillä hän saa vastuun edellisen hallituksen valmisteleman budjetin toimeenpanosta ja joutuu vieläpä heti ensi töikseen paimentamaan eduskunnan käsiteltävänä olevaa muiden tekemää budjettia.

Tilanne ei ollut tuolloin kuitenkaan aivan toivoton, sillä Rytin edellinen valtiovarainministerikausi oli päättynyt kesän alussa. Hän oli siis aloittanut käsiteltävänä olleen vuoden 1923 budjetin valmistelun mutta joutunut jättämään sen viimeistelyn seuraavalla hallitukselle, joka oli Cajanderin virkamieshallitus. Siellä budjetin valmistelusta oli vastannut toimittaja Ernst Gråsten. Näin ollen budjettiesitys, jota Ryti joutui toimeenpanemaan ja eduskunnassa puolustamaan, oli periaatteessa ongelmaton. Se oli virkamiesten tekemä eivätkä virkamiesministerit olleet tuoneet budjettiin mitään omia pukinsorkkia.

Kallion hallituksen hallitusohjelma valtiontalouden osalta oli hyvin niukka. Pääpaino oli talouspolitiikan kysymyksissä, ennen muuta maatalouden asioissa. Ohjelmassa korostettiin maanhankintalakien toimeenpanoa sekä rahoituksen turvaamista asutustoiminnalle ”koska valtion vakinaisista tuloista, valtion muiden tärkeiden menojen ohella, ei voitane tähän

¹² Katsaus valtion taloudellisen aseman kehitykseen viime vuosina. Ministeri R. Rydin esitelmä kansallisen edistyspuolueen puoluekokouksessa. Mikkelissä huhtikuun 18. päivänä 1922. Risto Rytin kokoelma kansio 11. KA.

¹³ Katsaus valtion taloudellisen aseman kehitykseen viime vuosina. Ministeri R. Rydin esitelmä kansallisen edistyspuolueen puoluekokouksessa. Mikkelissä huhtikuun 18. päivänä 1922. Risto Rytin kokoelma kansio 11. KA.

tarkoitukseen vuosittain riittävän suuria määrärahoja myöntää” Hallituksen mukaan valtion menopaineet edellyttävät ”että verotusolomme saataisiin vakiinnutetuiksi ja kehitetyiksi kansalaisten todellista maksukykyä vastaaviksi.”

Kallion hallituksessa Rytin asema oli jo aiempaa vahvempi, sillä hän oli tehtävässä toista kertaa, mikä viittasi selkeään luottamukseen ja siihen että hänen kykynsä tunnustettiin. Lisäksi presidentti nimitti hänet heti alkuvuodesta 1923 Suomen Pankin pääjohtajaksi. Valtiovarainministerinä hän jatkoi kuitenkin tammikuulle 1924 saakka.

Ryti jatkoi jo aiemmin aloittamaansa viennin edistämistä tukevaa politiikka. Tähän kuului vientitullien ja –maksujen vastustaminen tai niiden poistaminen tai alentaminen. Lisäksi hän jatkoi lainaneuvotteluja amerikkalaisten ja englantilaisten pankkiliikkeiden kanssa. Lokakuussa 1923 hän pääsi vihdoinkin sopimukseen The National City Bank of New Yorkin kanssa 10 milj. dollarin obligaatiolainasta. Sen järjestämisessä Rytin henkilökohtainen panos oli merkittävä. Hieman aikaisemmin oli myös Englannissa päästy sopimukseen. Tarkoituksena oli ollut ottaa luotto valtion nimissä puuteollisuuden johtavalle vientiyhtymälle Aktiebolaget W. Gutzeit & Co:lle. Kun Hambro's Bank ja Ryti eivät päässeet sopimukseen lainan nettokurssista, päätettiin se ottaa yhtymän omalla vastuulla.¹⁴ Ministerin henkilökohtainen merkitys ei rajoittunut vain muodolliseen neuvotteluvaltuuskunnan johtamiseen vaan tarkoitti tosiasiallisia neuvotteluja, sillä valtiovarainministeriössä oli vuonna 1924 yksitoista esittelijäsoista virkamiestä eikä heillä ollut neuvottelujen käymisessä tarvittavaa kielitaitoa eikä kokemusta. He edustivat vanhan perinteen mukaisesti kameraalista osaamista, budjettimenojen yhteenlaskua ja ministeriöiden tekemien esitysten karsinnassa tarvittavaa vähennyslaskutaitoa.

Koska Kallion hallituksen hallitusohjelmassa ei mainittu mitään budjettilinjasta, linjan määrittely jäi Rytin tehtäväksi. Tilanne oli vuonna 1923 jo edellistä vuotta hieman helpompi, sillä valtiontalous vuoden loppuun mennessä oli ”muodostunut varsin edulliseksi”, mikä tarkoitti tosiasiaa tuloylijäämää. Se johtui saaduista luotoista ja aiemmin säädetyistä verolaeista. Ulkomaisten luottojen takia hallituksen ei tarvinnut enää turvautua Suomen Pankin luotonantoon valtion menojen kattamisessa, mikä osaltaan hillitsi inflaatiota.¹⁵ Jos Ryti oli onnistunut tuomaan vuoden 1922 budjetin ensimmäistä kertaa eduskunnalle ajallaan, onnistui hän vuoden 1924 budjetissa tehdä ensimmäistä kertaa itsenäisessä Suomessa esityksiä verojen alentamiseksi ja verotusjärjestelmän yksinkertaistamiseksi. Hän esitti poistettavaksi sellaisia vanhoja veroja, joiden kantokustannukset ylittävät saadut tuotot, tai joiden tuotot jäivät pieniksi. Esitys oli hyvin harkittu ja rationaalinen. Se kuvaa erinomaisella tavalla Rytin toimintaa.

Ryti saattoi esittää eduskunnalle syksyllä pitämässään budjettipuheessa seuraavan tyytyväisyyttä henkivän analyysin taloustilanteesta ja kehua ulkomaisten lainahanojen avautumista. ”Talouspolitiikkamme tärkeimpiä tehtäviä näyttääkin sen vuoksi olevan lähiaikoina pyrkiä vakaannuttamaan puheenalaisia tilapäisvelkoja tai kokoomaan niitä vastaan riittäviä ulkomaalaisia reservejä ja siten luomaan turvallisempia edellytyksiä ta1oustoiminnallemme ja suurempia mahdollisuuksia markan vakaannuttamista tarkoitavalle valuuttapolitiikalle. Ja tässä pyrkimyksessä ei valtio voi jäädä svrjästäkatsojaksi. Valtiolla on siksi suuret intressit talouselämän voimistumisessa ja vakaantumisessa että sen,

¹⁴ Suomi 1989, 92–92.

¹⁵ Suomi 1989, 93–95 ja Kuusterä 2003, 27..

koska se viimeaikaisen kehityksen kautta ja muutenkin olojemme vakaantumisen johdosta on saavuttanut kasvavaa luottamusta ulkomaalaisissa rahamiespiireissä, varmaan voi pitkäaikaisen lainan hakijana ulkomaalaisilla markkinoilla esiintyä paremmilla mahdollisuuksilla ”kuin yksityiset lainanottajat”¹⁶

Yleisen talouspolitiikan haasteet 1920-luvun alussa Rytin hahmottelemana

Valtiovarainministeri Rytin budjettipuheet ja muut muistiot arkistoon säilyneet muistiot osoittavat ministerin olleen hyvin kiinnostunut talouspolitiikan isoista asioista. Ottaen huomioon, että valtiovarainministeriön virkamiehistö oli hyvin suppea ja että valtiovarainministeriön tehtäväkenttään ei itsenäisyyden alkuvuosina kuulunut talouspolitiikka, on mitä ilmeisintä, että valtiovarainministeri Ryti itse valmisteli puheensa ja hahmotteli itse talouspoliittiset linjansa. Puheet ja arkistoon siirtyneet muistiot sen myös osoittavat. Puheet ovat analyttisiä, sisältävät runsaasti pitkän aikavälin taloudellisia analyysejä sekä kvantitatiivista numeroaineistoa talouden rakenteista, verotuloista, valtion budjetin rakenteesta, vienti- ja tullitilastoista sekä markan arvon kehityksestä. Puheista ja muistioista on hahmotettavissa selkeä linja ja painopisteet.

Ensinnäkin hän käsitteli puheissaan inflaation aiheuttamia ongelmia. Hän piti inflaatiota hyvin suurena kansantalouden ongelmana.¹⁷ Toinen suuri ongelma oli Venäjän jääminen kansainvälisen talousjärjestelmän ulkopuolelle.¹⁸ Kolmanneksi hän pohti erittäin laajasti ja monipuolisesti valtion roolia ja valtion menojen kattamisen keinoja. Hänen mukaansa menoja ei voida paljontaan vähentää, jolloin huomio on kohdistettava tulojen keräämiseen. Neljänneksi hän nosti esille Suomen riippuvuuden maailmanmarkkinoista. Hän totesi, että viljasta on maksettava kaksi kertaa enemmän kuin aiemmin, mutta puusta saadaan tuloja vain yhtä paljon kuin aiemmin, mikä tarkoittaa sitä, että meidän on vietävä enemmän kuin ennen, jotta voimme tuoda saman verran kuin aiemmin.¹⁹ Viidenneksi hän nosti esille tuontitilastoista ilmenevän ongelman: vilja tuonnin osuus kokonaistuonnista on 20-25 %, mistä syystä Suomen on kohotettava viljan tuotantoa.

Inflaation vastustaminen ei ollut vain Rytin keksintö ja Suomen oma ongelma vaan lähes kaikkien maiden yhteinen huoli. Yleensä rahanarvoa pyrittiin palauttamaan sotaa edeltäneelle tasolle alentamalla hintoja eli turvautumalla deflaatioon. Esitelmässään edistyspuolueen tilaisuudessa 1922 Ryti osoittaa laajaa tuntemusta sodan ajan ja sen jälkeisten vuosien valtiontaloudelliseen kehitykseen eri maissa – Yhdysvallat, Englanti, Ranska, Saksa ja Puola ja kohdistaa ongelmien pääsyyksi inflaation. Suomen tilannetta Ryti pitää varsin hyvänä aina vuoteen 1918 saakka, jolloin Rytin ilmauksen mukaan ensimmäisen kerran valtion menot suoritettiin ”setelipainon avulla.”²⁰ Mainitussa esitelmässään Ryti vertaa Suomen Pankin setelimäärää ja tuotantoa keskenään. Sittemmin ovat tutkijat osoittaneet Rytin laskelmien oikeellisuuden. On laskettu, että kun setelistön määrä oli noussut vuoden 1913 113 miljoonasta markasta vuoteen 1928 mennessä noin 11-kertaiseksi, n. 1 421 miljoonaan markkaan ja Suomen tuotanto oli vasta vuonna 1924 saavuttanut sotaa edeltävän tason, markan kotimainen ostoarvo oli pudonnut yhdenteentoista osaan vuoden

¹⁶ Valtiovarainministeri Ryti vuoden 1924 budjettipuhe, 1923 vp. ptk., 769.

¹⁷ Valtiovarainministeri Rytin vuoden 1922 budjettipuhe 1921 vp, ptk., 479.

¹⁸ Valtiovarainministeri Rytin vuoden 1922 budjettipuhe 1921 vp, ptk., 479.

¹⁹ Valtiovarainministeri Rytin vuoden 1922 budjettipuhe 1921 vp, ptk., 478.

²⁰ Katsaus valtion taloudellisen aseman kehitykseen viime vuosina. Ministeri R. Rytin esitelmä kansallisen edistyspuolueen puoluekokouksessa. Mikkelissä huhtikuun 18. päivänä 1922. Risto Rytin kokoelma kansio 11. KA.

1913 arvosta. Markan ulkoinen arvo taas oli laskenut Yhdysvaltain dollariin nähden 7,6-kertaiseksi.²¹

Tilanteen korjaamiseksi Suomen Pankin pankkivaltuusto päätti tilata kesäkuussa 1922 Eli Heckscheriltä lausunnon markan ulkoisen arvon vakiintumisesta ja sen valmistui elokuussa 1923, mutta julkaistiin vasta saman vuoden joulukuussa. Siinä esitettiin paluuta kultakantaan.²² Ryti oli mukana vahvasti näissä keskusteluissa, sillä presidentti oli nimittänyt hänet Suomen pankin pääjohtajaksi jo 30.1.1923. Virkaan Ryti siirtyi vasta hallituksen erottua tammikuussa 1924 ja ryhtyi toteuttamaan paluuta kultakantaan.²³ Vaikka Ryti valtiovarainministerinä ei osallistunutkaan virallisesti Heckscherin raportin tilaamiseen ja valmistellut kuntakantaan paluuta, oli hän pankin tulevana pääjohtajana ja virkaa hoitavana valtiovarainministerinä keskeinen henkilö linjauksen taustakeskusteluissa.

Rytin valtiovarainministeriaikana yleiseen verojärjestelmään ei ehditty tehdä suuria muutoksia. Verotusasiat olivat kuitenkin keskeisellä sijalla hänen puheissaan. Hänellä oli asian pohtimiseen hyvät edellytykset, sillä hän oli Edistyspuolueen veropoliittisten työryhmien aktiivinen jäsen. Hänen arkistossaan on lukuisia muistioita verotusasioista, joissa hän pohtii erilaisten veromuotojen hyviä ja huonoja puolia, etuja ja haittoja sekä niiden kohdentumista yrittäjille ja erilaisille kansalaisryhmille. Myöhemmän historian kannalta on kiintoisaa, että edistyspuolue ja Ryti ajoivat voimakkaasti välillisen verotuksen kehittämistä välittömän verotuksen rinnalle samantasoisiksi ja sen kanssa yhtä suureksi valtion tulolähteeksi. Toinen, tämän päivän kannalta tätäkin merkittävämpi on Rytin kanta, että valtion tulotaloutta on käsiteltävä yhtenä kokonaisuutena ja että valtion hallussa olevan omaisuuden tuottavuudelle on asetettava sellaiset vaatimukset, jotka käytännölliseen elämään verraten täyttävät kohtuuden mitan. ”Puolue on sitä mieltä, että tämän omaisuuden, joka ei nyt anna mitään nettotuloa tulisi, vaikka otetaankin huomioon se yleinen hyöty, mitä osan siitä on palveltava, kuitenkin suuruuteensa katsoen, kyetä antamaan varsin tuntuva osa valtion puhtaasta tuotosta ja että verotuksella olisi jäävä täytettäväksi vain se, mitä näillä tuloilla ei saada peitettyksi.”²⁴

Edellä totesin Venäjän jättäytymisen maailman talousjärjestelmän ulkopuolelle olleen esillä Rytin puheissa. Hän pohti Venäjän merkitystä Suomen talouden sekä viennin ja tuonnin kannalta. Kun ennen itsenäistymistä Suomi oli tuonut viljaa Venäjältä Venäjän voimakkaan maataloussektorin intressien takia, oli Suomen nyt löydettävä viljan tuonnille uudet markkinat. Yhdysvalloista tuotava vilja oli aiempaa kalliimpaa, mitä nostivat myös kuljetuskustannukset. Venäjän kysymystä Ryti arvioi viennin ongelmien kautta. Vienti oli muutenkin vahvasti esillä hänen puheissaan. Ongelma olivat suomalaisten tuotteiden hinnat. Puheista heijastuu viennin omakohtaiset kokemukset, joita hänelle oli kertynyt Valtamerentakainen Kauppa Oy:n toimitusjohtajana.

²¹ Lyytinen, Eino (1982): Suomen talouspolitiikkaa 1920-luvulla. TTT-katsaus 3/1982, 26 ja Kuusterä 2003, 29-30.

²² Kuusterä, Antti & Tarkka, Jukka (2011): Suomen pankki 200 vuotta. Keisarin kassasta keskuspankiksi. I. Helsinki, Otava .474-478.

²³ Kuusterä 2003, 30-31.

²⁴ PM. Valtion talouden hoito ja tulojen hankinta. Risto Rytin kokoelma, kansio 11.KA.

Arvio

Ryti ei valtiovarainministerinä esittänyt analyysiä valtiovarainministerin tehtävistä. Edellä siteeraamani puheet osoittavat valtiovarainministerin keskittyneet talouspolitiikan suuriin rakenteellisiin kysymyksiin. 1930-luvun alussa hän tulkitsi valtiovarainministerin tehtävää valtionalouden hoidon kautta. Hän nosti valtiovarainministerin keskeiseksi tehtäväksi niukkuuden jakamisen toteamalla, että ”Mittapuuna valtion menoihin nähden on nyt pakko käyttää sitä, että harkitaan sitä, mikä meno on ehdottomasti välttämätön, mikä ei sitä ole. Jokaisen on alistuttava uhrauksiin, eikä heti, jos hänen oma harrastuspiirinsäkin joutuu valtion vaikeuksista kärsimään, syytettävä muita taantumuksellisuudesta, sivistysvihollisuudesta, hyökkäyksistä sen tai tämän kansanluokan tai elinkeinohaaran elinetuja vastaan, kylmistä viimoista jne. kuten tähän saakka usein on tapahtunut. Tyhjän kukkaron diktatuuri on ehdoton. Meidän on vain koetettava saada se tasapuoliseksi ja oikeudenmukaiseksi. Ja tasapaino valtionaloudessa on nyt aikaan saatavissa ainoastaan menoja vähentämällä, sillä tulojen suurentaminen on mahdottomuus.”²⁵

Perusteita arvioida Rytin valtiovarainministerikautta voidaan saada Yhdysvaltain presidenttien johtamista tutkineelta Erwin Hargrovelta, joka on pohtinut suuren ja tehokkaan poliittisen johtajuuden kriteereitä. Tehokas valtiollinen johtaja on henkilö, joka onnistuu useimmissa eteen tulevilla mahdollisuuksilla. Hän osaa löytää poliittisen mahdollisuuden ja toimia niin, että tavoite saavutetaan. Lisäksi hän kykenee laventamaan sitä aluetta, mikä on mahdollista hänen johtajuutensa ansiosta. Tehokkaaseen johtajuuteen kuuluu myös kyky kohdata ja ratkaista kansallisia ongelmia ja siirtää kansakunta uusien ongelmien ratkaisuun. Ongelmien määrittely ja uudelleenmäärittely on johtajan tärkeimpiä tehtäviä.

Oliko Ryti tehokas johtaja näillä kriteereillä? Oli. Ensinnäkin hän onnistui tehtävässään erinomaisesti, sillä hän lavensi valtiovarainministerin tehtävää talouspolitiikan suuntaan. Se, että siitä ei muodostunut myöhempien valtiovarainministerien päätehtävä, johtui hyvin vahvasti hänen omasta henkilökohtaisesta valinnastaan: Hyväksyessään Suomen Pankin pääjohtajan tehtävän Ryti teki talouspolitiikkaa Suomen Pankin käytössä olevien välineiden avulla. Taitavana johtajana hän vahvisti Suomen pankin roolia talouspolitiikan pääasiallisena johtajana. Toiseksi hän onnistui valtiovarainministerinä hankkimaan ulkomaista lainaa, joka palveli maan teollistumista ja talouden rakennemuutosta. Näin hän lavensi valtiovarainministerin tehtäväkenttää talouspolitiikan suuntaan ja kytki budjetin kansantalouden kehittämiseen. Hän otti vastuuta aiempaa suurempien kansallisten kysymysten ratkaisusta. Kolmanneksi hän onnistui erinomaisesti valtiovarainministerin salkkuun kuuluvien asioiden hoidossa valmistamalla budjetin ajoissa, leikkaamalla menoja ja tasapainottamalla budjetin. Kaikki nämä saavutukset osoittavat, että Rytissä oli poikkeuksellista lahjakkuutta, ennen muuta taloudellista. Suuren poliittisen johtajuuden taitajaksi hän ei lyhyen aikaa kestäneen valtiovarainministeriyden aikana voinut edes osoittaa. Historiallisen mahdollisuuden luovaan johtajuuteen hän sai vasta 1939 ja teki sitä kautta pysyvän vaikutuksen maan historiaan.²⁶

²⁵ Ryti, Risto: Maailmanpula ja sen synnyttämä pessimismi. Pääjohtaja Risto Rydin esitelmä Kansallisen Edistyspuolueen puoluekokouksessa Säätytalossa 19.4.1931. Helsinki 1931, 23.

²⁶ Hargrove Erwin (2008): The effective presidency. Lessons on Leadership from John F. Kennedy to George W. Bush. London, Paradigm Published Boulder, London, 1-2.

Vaikka Ryti ei vuosina 1921 ja 1923 elänyt täysin tyhjän kukkaron diktatuurissa, jokainen valtiovarainministeri hyvistä pyrkimyksistään huolimatta joutuu ottamaan huomioon talouden tasapainottamisen ja oikeudenmukaisen ja tasapuolisen asioiden hoidon periaatteet. Jokaisen on alistuttava uhrauksiin. Tehdessään leikkauksia jokainen valtiovarainministeri joutuu tasapainottamaan talouden rationaalisuuden ja oikeudenmukaisuuden sekä tasapuolisuuden vaatimukset. Aikalaiset arvioivat Rytin onnistuneen tehtävässään ja näin hänet nimitettiin Suomen Pankin pääjohtajaksi, valtakunnan tärkeimpään talouspolitiikan johtotehtävään.

Päätän esitykseni seuraavaan Rytin luonnehdintaan talouspolitiikan päätöksenteosta. Se kuvaa mielestäni oivallisella tavalla hänen omaa toimintaansa: "Kansakunnan hyvinvointi perustuu siihen, kuinka paljon se voi hyödyllistä ja kaupaksi käypää tavaraa tuottaa. Tämän taas ratkaisee se, paljonko kansa haluaa tehdä työtä ja minkälainen tuotantokoneisto sillä on ja paljonko raaka-aineita on käytettävissä. Jotta palkat voisivat olla korkeita, täytyy teknillisen koneiston olla hyvä. Se edellyttää pääomanmuodostusta, ja siten pääomanmuodostus, niin vähän kuin sille nykyänsä arvoa pannaankin, on eräs kaikista tärkeimpiä tekijöitä kansan elinkannan ylläpitämisessä ja kohottamisessa. ... Tämä on sitä aritmetiikkaa, joka osoittaa oikean tien pankinjohtajille heidän sijoituksissaan, poliitikoille heidän lainsäädännössään ja koko kansalle sen taloudellisissa pyrkimyksissä."²⁷

Hänellä oli myös toisenlainen näkökulma valtiovarainministerin tehtäviin, vuodelta 1920. Hän kirjoitti kun ministereillä ei ole aikaa pohtia tärkeitä kriisiajan taloudellisen suunnittelun kysymyksiä eikä mahdollisuuksia suunnitella yhtenäistä talouspolitiikkaa, hallituksen avuksi tuli asettaa taloudellinen neuvottelukunta, joka keskittyy asioihin, jotka vaativat asiantuntevaa harkintaa ja aikaa.²⁸

²⁷ Allekirjoittamaton ja päiväämätön muistio. Risto Rytin kokoelma kansio 6. KA.
²⁸ Paasikiven arkisto, kansio III: 46, nippu taloudellinen neuvosto 1920. KA.