

VATT-TUTKIMUKSIA

8

VATT-RESEARCH REPORTS

Pentti Puoskari

TALUSPOLITIIKAN FUNKTIOT
JA INSTITUUTTIOT

Teorian rekonstruktio ja elvytyksen
taloudellispoliittinen anatomia

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS

Government Institute for Economic Research

Helsinki 1992

ISBN 951-561-031-1

ISSN 0788-5008

**Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland**

**J-Paino Ky
Helsinki 1992**

ESIPUHE

Ajatus kirjoittaa talouspolitiikan funktioita ja instituutioita käsittelevä väitöskirja täsmentyi työsuunnitelmaksi jo 1980-luvun puolivälin jälkeen. Suunnitelman toteuttaminen on kuitenkin vienyt vuosia, koska olen tehnyt tutkimusta ensisijaisesti harrasteena. Tutkimusaiheen haastavuus lienee keskeinen syy siihen, että pitkäkään katkokset eivät pysäyttäneet työtä lopullisesti. Valtio-opin ja taloustieteen teoreettisen välineistön käyttöä edellyttävä talouspolitiikan analyysi alkoi tuntua kiehtovalta sen jälkeen, kun olin kyennyt vapautumaan peloista, joita akateemisesta tieteiden työnjaosta piittaamaton ja eklektismikritiikille altis lähestymistavan valinta aiheutti.

Tutkimuksen valmistumiseen ovat lisäksi myötävaikuttaneet useat henkilöt. Työtä ohjannut professori Tuomo Martikainen ansaitsee kiitokset työn etenemistä kohtaan osoittamastaan kiinnostuksesta ja kannustavista ohjeista. Väitöskirjan esitarkastajia dosentti Heikki Paloheimoa ja dosentti Jukka Pekkarista sekä muita käsikirjoituksen lukeneita kiitän tekstin parantelussa tarpeellisista virikkeistä ja ohjeista. Tekstin kehittymisen kannalta olivat erityisen tärkeitä dosentti Pekkarisen ja professori Pertti Ahosen rakentavat ehdotukset raportin jäsenyyksen ja yksityiskohtien korjaamiseksi.

Englanninkielisen tiivistelmän kieliasun tarkasti M.A. Kim Webster ja tekstin toimittamisessa painosivuiksi auttoi kärsivällisesti FK Matti Lahtinen, mistä heille kiitokset. Väinö Tannerin säätiötä kiitän apurahasta, joka antoi tilaisuuden keskittyä puoleksi vuodeksi pelkästään tutkimustyöhön. Valtion taloudellista tutkimuskeskusta kiitän siitä, että se hyväksyi työn julkaistavaksi tutkimussarjassaan.

Vaimolleni Minnalle olen kiitollinen siitä, että hän on myötäelämisellään mahdollistanut kodin ja työn pyhättömän liiton.

Tutkimuksen empiirisessä osassa käsitellään aikaa 1960-luvun lopun rakennemuutoksesta nykyisen rakennekriisin kynnykselle. Kun tutkimustani voi lisäksi pitää edellisen rakennemuutoksen kirjoittaman itseopiskelun päättötyönä, haluan omistaa kirjan 1960- ja 1970-lukujen taitteessa Hallavaaralla ja sen lähiympäristössä eläneille ihmisille.

Helsingissä toukokuussa 1992

Pentti Puoskari

Puoskari, Pentti: Talouspolitiikan funktiot ja instituutiot. Teorian rekonstruktio ja elvytyksen taloudellispoliittinen anatomia. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1992, 232 s. (B, ISSN 0788-5008; No 8), ISBN 951-561-031-1.

TIIVISTELMÄ: Tutkimuksessa tarkastellaan talouspolitiikkaa järjestelmänä, jonka vakaus riippuu politiikkatoimenpiteiden makrotaloudellisesta yhteensopivuudesta ja legitimitetistä. Analyysissä kiinnitetään siksi huomiota makrotaloudellisen kysynnän säätelyn tehokkuuden ohella siihen, kuinka valitut rakenne- ja tulonjakopoliittiset strategiat vaikuttavat vakauden edellytyksiin. Hypoteesina on, että talouspolitiiseen strategiaan vaikuttavat murrosvaiheen taloudellisten ongelmien luonne, poliittiset voimasuhteet sekä intressiedustusjärjestelmän ja toimeenpanokoneiston kehitys.

Tutkimuksen empiirisessä osassa analysoidaan Suomen talouspolitiikan muutoksia vuosina 1966-86. Talouspolitiikan tavoitteeksi asetettiin 1960-luvun lopulla talouden rakenteen tehostaminen kasvupoliitikoilla. Tästä strategiasta luovuttiin 1970-luvun jälkipuoliskolla. Talouspolitiikkapainottui elvytysmurroksen jälkeen stabilisaatioon ja rakennepolitiikka väistyi taka-alalle. Mallin vakautta edisti kuitenkin 1980-luvun alkuvuosina palkka- ja tuloerojen tasoituksesta tinkiminen, mikä mahdollisti tyydyttävän funktionaalisen tulonjaon, työllisyyden ja talouden tasapainon vaatimusten yhteensovituksen paremmin kuin 1970-luvun alkupuolella.

Analyysi ei tue hypoteesia, että poliittisten voimasuhteiden vaihtelu määrää talouspolitiikan suuntautumisen muutoksia. Murroskauden taloudellisten ongelmien luonne vaikuttaa sen sijaan olennaisesti strategian valintaan. Elvytystä edeltäneen ja sitä seuranneen vuosikymmenen talouspolitiikan eroja selittävät lisäksi intressiedustusjärjestelmän ja toimeenpanokoneiston muutokset.

Avainsanat: Talouspolitiikka, intressiedustus, toimeenpanokoneisto

Puoskari, Pentti: Talouspolitiikan funktiot ja instituutiot. Teorian rekonstruktio ja elvytyksen taloudellispoliittinen anatomia. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1992, 232 s. (B, ISSN 0788-5008; No 8), ISBN 951-561-031-1.

ABSTRACT: The study is based on the assumption that the practices of economic policy form a system whose stability depends on the consistency of macro-economic policy-elements and the legitimacy of policy. Therefore the analysis is concerned with both the efficiency of the macro-economic control of demand and the question of how the strategies of the structural policy and incomes policy influence the conditions for stability. The hypothesis is that the strategy of economic policy is determined by the nature of the economic problems during the transitional phase and the development of the interest-representational system and the executive machinery.

The empirical part deals with an analysis of the changes in Finnish economic policy for the period 1966-86. In the late 1960s the target of economic policy was to make the structure of the economy more effective by growth policy. In the late 1970s this strategy was abandoned. The economic policy was directed at stabilization after the so called revival transition while the structural policy was overlooked. In the early 1980s the stability of model was promoted by compromising over the equalization of wages and incomes which made it more easy to carry out the combination of functional income distribution, employment and economic equilibrium than in the early 1970s.

The analysis does not support the hypothesis that the changes in the orientation of economic policy is determined by the changes in the relative strength of political powers. Instead, the nature of economic problems during the transitional phase crucially influences the choice of strategy. The differences in policy during the decades before and after the revival are also explained by the changes in interest-representational system and the executive machinery.

Key words: economic policy, interest-representation, executive machinery

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	9
	1.1. Talouden politiikasta talouspolitiikkaan	9
	1.2. Teoria-analyysin rajaus ja metodologia	13
2	MARKKINOIDEN EPÄONNISTUMISESTA POLITIIKAN EPÄONNEEN	19
	2.1. OHJAUSJÄRJESTELMIEN PERUSTEIDEN TEORIAT	19
	2.1.1. Normatiivis-funktionalistiset lähestymistavat	19
	2.1.2. Markkinaepäonnistumisen ja julkisen valinnan teoria	20
	2.2. Keynesiläinen kysynnän säätelyn teoria	23
	2.2.1. Keynesin makroteoreettinen malli	23
	2.2.2. Keynesiläisen makroteorian yleistettävyys	24
	2.2.3. Keynesiläisyys talouspolitiikan teoriana	27
	2.3. Säätelyn epäonnistumisen talousteoriaa	28
	2.3.1. Semikapitalistinen markkina- ja neuvottelutalous	28
	2.3.2. Markkinarakenteet säätelyongelmien selityksenä	30
	2.3.3. Poliittis-taloudellinen sykli	34
3	VALTIOTEORIASTA HYVINVOINTIVALTIOON	38
	3.1. Marxilainen valtioteoria	38
	3.1.1. Valtiokeskustelun suuntaukset	38
	3.1.2. Valtio ja politiikka yhteiskunnan konstituutiossa	41
	3.2. Byrokraattisen ja poliittisen hallinnan teoriat	44
	3.2.1. Max Weberin kapitalismi- ja byrokratioteoria	44
	3.2.2. Kriittisen teorian valtio- ja hallintoanalyysit	45
	3.3. Organisoitun yhteiskunnan teoriat	47
	3.3.1. Organisoitu kapitalismi ja teknostrukturi	47
	3.3.2. Hyvinvointivaltio vastavaltana	49
	3.3.3. Hyvinvointivaltio implisiittisenä sopimuksena	52
	3.3.4. Rakenteiden ehdollistama hyvinvointivaltio	54
4	TALOUSPOLITIikka OHJAUKSENA, INTRESSIEDUSTUKSENA JA HALLINTANA	58
	4.1. Talouspolitiikan järjestelmä	58
	4.2. Talouspolitiikan funktionaaliset mallit	61
	4.2.1. Talouspolitiikan funktiot	61
	4.2.2. Funktionaalinen suuntautuneisuus	63
	4.3. Talouspolitiikan instituutiot	69
	4.3.1. Intressit, valtio ja valtion intressi	69
	4.3.2. Intressiedustuksen järjestelmät	71
	4.3.3. Toimeenpanon koneistot	72
	4.4. Talouspolitiikan tulkintamalli	75
5	TALOUSPOLITIIKAN OHJELMAMUUTOKSET	79
	5.1. Hallitusohjelmien sisällön analyysi	79
	5.2. Ohjelmien talouspoliittiset orientaatiot	81
	5.2.1. Kasvun ja vakautuksen ohjelmat	81
	5.2.2. Hyvinvointivaltio-offensiivin ohjelmat	84
	5.2.3. Elvytysohjelmat	88
	5.2.4. Vakautuspainotteiset ohjelmat	89

5.3. Ohjelmista talouspolitiikan reaktioihin	91
6 TALOUSPOLITIIKAN FUNKTIOIDEN MUUTOS	94
6.1. Poliittikka-analyysin lähtökohdat	94
6.1.1. Tarkastelun rajaus ja indikaattorit	94
6.1.2. Tuotanto, työllisyys ja inflaatio	94
6.1.3. Pääomanmuodostus ja ulkoisen tasapainon häiriöt	96
6.2. Kasvupolitiikasta vakautuspolitiikkaan	102
6.2.1. Suhdannepolitiikan suomalainen malli	102
6.2.2. Kasvu ja rahan tuotto rahapolitiikan tavoitteissa	106
6.2.3. Julkisen sektorin kasvun pääpiirteet	112
6.2.4. Elinkeinotukien kohdentuminen	116
6.2.5. Valtion lainananto ja erityisluottolaitosten toiminta	120
6.2.6. Talouspoliittiset suorituskykystrategiat	126
6.3. Kasaamisstrategian muutokset	128
6.3.1. Funktionaalinen tulonjako ja valtionyhtiöt	128
6.3.2. Verotuksen rakenne	132
6.4. Tulonjakopolitiikan muutokset	134
6.4.1. Palkkaerot ja työmarkkinapolitiikka	134
6.4.2. Hyvinvointivaltion suorittama uudelleenjako	138
6.5. Talouspolitiikan mallien muutos	139
7 TALOUSPOLITIIKAN INSTITUUTIoidEN MUUTOS	145
7.1. Poliittiset voimat ja politiikan orientaatio	145
7.1.1. Puolueiden ja työmarkkinoiden voimasuhteet	145
7.1.2. Voimasuhteiden selitysvoima	148
7.2. Intressiedustusjärjestelmän muutokset	149
7.2.1. Tarkastelun ulottuvuudet ja rajaus	149
7.2.2. Hallituksen ja etujärjestöjen tulopolitiikka 1968-75	150
7.2.3. Hallituksen ja etujärjestöjen tulopolitiikka 1976-86	155
7.2.4. Talousneuvoston roolin kehitys	161
7.2.5. Etujärjestöt hintapolitiikan päätöksenteossa	163
7.2.6. Vertikaalisen korporatistmin kehitys	167
7.2.7. Talouspolitiikan intressiedustuksen mallit	171
7.3. Toimeenpanokoneiston muutokset	172
7.3.1. Tarkastelun rajaus ja ulottuvuudet	172
7.3.2. Suomen Pankin ja hallituksen työnjako	173
7.3.3. Poliittikasunnittelu ja valtiontalouden ohjaus	179
7.3.4. Rakennepolitiikan sektoriohjaus	188
7.3.5. Tulo- ja tulonjakopolitiikan valmistelu	193
7.3.6. Talouspolitiikan toimeenpanokoneiston mallit	195
8 YHTEENVETO JA TULOSTEN ARVIOINTIA	202
8.1. Elvytyksen anatomia	202
8.2. Tutkimuksen opetukset	206
LÄHDELUETTELO	210
ENGLISH SUMMARY	223
TAULUKKO- JA KUVIOLUETTELO	226
LIITTEET	227

1 JOHDANTO

1.1. TALOUDEN POLITIIKASTA TALOUSPOLITIikkaAN

1970-luvun lopulla elvytykseksi ristityn talouspolitiikan lähtökohtana pidetään hallituksen 23.6.1977 tekemää periaatepäätöstä talouspolitiikan tavoitteista, toimintalinjasta ja lähiajan elvytystoimenpiteistä. Päätöksessä asetettiin tavoitteeksi tuotannon 4,25 prosentin ja viennin 7,25 prosentin keskimääräinen kasvu, 5 prosentin keskimääräinen inflaatio ja noin 2 prosentin keskimääräinen julkisen sektorin menovolyymin kasvu vuoteen 1982 asti sekä vaihtotaseen vajeen bruttokansantuoteosuuden supistaminen runsaaseen yhteen prosenttiin ja työttömyysasteen alentaminen 2,5 prosenttiin vuonna 1982. Keskeisimpiä välinemuuttujille asetettuja tavoitteita olivat ulkomaisen velan bkt-osuuden pysyttäminen vuoden 1977 tason (21 prosentin) alapuolella ja bruttoveroasteen alentaminen vuoden 1977 41,5 prosentista vajaan 40 prosenttiin vuonna 1982. Toteutunut kehitys poikkesi kuitenkin monissa suhteissa tavoitteista.

Elvytyksen myyttiseksi muodostunut merkitys ei ilmeisesti perustukaan ensi sijassa sen tehokkuuteen talouspoliittisena projektina, vaan elvytystä edeltävien ja sitä seuranneiden vuosien talouspolitiikan suuntautumisen eroihin. Elvytystä on siksi kiinnostavaa tutkia talouspolitiikan murroksena, jolla oli sekä taloudellisia että poliittis-hallinnollisia ulottuvuuksia. Rakennettaessa viitekehystä elvytyksen poliittis-taloudellisen anatomian tutkimiseksi joudutaan menemään yhteiskuntatieteellisen teoriakeskustelun katvealueille. Tämä johtuu siitä, että talouspolitiikka asettuu tieteiden välisessä työnjaossa ongelmalliseen leikkauskohtaan.

Talouspolitiikka on eriytymätön politiikan alue verrattuna sosiaali- ja kulttuuripolitiikkaan eikä sitä lueta politiikan tuotospuoleen keskittyvän tieteenalan, sosiaali- tai yhteiskuntapolitiikan, varsinaiseen tutkimusalueeseen. Talouspolitiikkaa käsittelevät tutkimukset ovat harvinaisia myös valtio-opissa. Vaikka politiikan sisältö ja vaikutukset tulivat 1970-luvulla suomalaisen valtio-opillisen tutkimuksen valokeilaan (Nousiainen 1983a, 203), ajatellaan edelleen yleisesti, että talouspolitiikan analyysi kuuluu taloustieteen revieriin. Talousteoria ja ekonomistien metodinen välineistö ovatkin luonnollinen lähtökohta tutkittaessa politiikkatoimenpiteiden mikro- ja makrotaloudellisia vaikutuksia. Ekonomistinen talouspolitiikan tutkimus kohdistuu kuitenkin etupäässä niihin vaikutuksiin, joita on mahdollista mitata kokonaistaloudellisina suureina. Poliitiikan syvemmät yhteiskunnalliset seuraukset ja yhteydet eivät ole positiivisen taloustieteen erityisen kiinnostuksen kohteena.

Kun yhteiskunnan tietorakenteessa erotetaan toisistaan - 'tässä ja nyt'-tilanteen ulkopuolelle sijoittuva - tieteellinen teoria ja politiikan taustalla vaikuttava käytännön teoria, niin taloustieteellisen politiikkatutkimuksen viitekehys painottuu selvästi jälkimmäiselle alueelle (vrt. Heiskanen 1983, 299-308). Se jäsentyy ensi sijassa päätöksentekoteorian ja yhteiskunnan ohjauksessa sovellettavan tiedon tasolla. Taloustieteen tutkimusintressin praktisuudesta (vrt. Habermas 1976a) seuraa, että ekonomistien analyysikehikko on politiikan tutkimuksen näkökulmasta kapea. Taloustieteessä dominoivan politiikkakäsityksen juuret juontuvat pitkälti Tinbergenin, Frischin ja Johansenin 1950- ja 1960-luvuilla muotoilemasta optimaalisen talouspolitiikan teoriasta¹. Teoria vastasi käsitteellistämisen tarpeeseen, jonka keynesiläinen uusi talouspolitiikka

synnytti sotien jälkeen. Teoriassa määriteltiin deskriptiivisesti sekatalouden politiikka/taloussuhde ja jäsenettiin preskriptiivisesti talouspolitiikan suunnittelussa tarvittavaa käsitteistöä.

Talouspolitiikan käsite viittaa Tinbergenin mukaan julkiseen valtaan (1966a, 1-7, vrt. Johansen 1970a, 19-28) eli talouspolitiikka on ymmärrettävä lähinnä valtiolliseksi suunnitteluprosessiksi. Tinbergenin hahmottamaan talouspolitiikan järjestelmään kuului: 1) kvantitatiivisia muuttujia, 2) rakenteita, joiden muunneltavuus on edellisiä vähäisempi, ja 3) perusta, joka on luonteeltaan hyvin kiinteä. Näitä järjestelmän eritasoisia aineksia vastaavat politiikan tyypit hän nimitti kvantitatiiviseksi politiikaksi, kvalitatiiviseksi politiikaksi ja reformeiksi. Kvantitatiivisen politiikan vaihtoehdot ovat määrällisiä, minkä vuoksi niiden valinta voi tapahtua systemaattisin menetelmin. Kvalitatiivisella politiikalla on sen sijaan lukuisia muotoja ilman että voidaan määrittellä täsmällisesti vaihtoehtojen ulottuvuutta. Perustan reformit edustavat jo niin moniulotteista ilmiökenttää, että ne eivät Tinbergenin mielestä enää kuulu varsinaiseen talouspolitiikkaan. (mt., 2 ja 1966b, 4-10 ja 153-209).

Tinbergenin - kvantitatiivisen politiikan näkökulmasta jäsentämän - talouspolitiikan mallin muuttujat jakaantuvat neljään luokkaan (1966a, 6-8): 1) 'datat' eli taloudellisen kompleksin ulkopuolisia suhteita koskevat muuttujat - mm. maailmanmarkkinahinnat - ja talouden ulkopuoliset muuttujat, kuten luonto sekä tekniset ja lainsäädännölliset tekijät, 2) tavoitemuuttujat (ehdolliset ja ehdottomat), 3) keinomuuttujat eli julkisen vallan säätelyn alaiset poliittiset parametrit, ja 4) irrelevantit muuttujat, joita ei tarvitse ottaa huomioon analyysissä. Tinbergenin mukaan talouspolitiikka määräytyy em. muuttujien riippuvuuksista ja strukturaalisista suhteista. Talouspolitiikan teoria on näiden strukturaalisten suhteiden spesifiointia ja siltä pohjalta tapahtuvaa optimipolitiikan ehtojen selvittelyä. Optimipolitiikan muotoilu edellytti hänen mielestään mm.: 1) kollektiivisen preferenssi-indikaattorin määrittelyä, 2) talouspolitiikan yleisten tavoitteiden johtamista ko. indikaattorista, 3) riittävien kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten keinojen valintaa, sekä 4) keinomuuttujien kvantitatiivisten arvojen määräämistä ja tavoitteiden keskinäisten sekä tavoitteiden ja talouden rakenteen välillä vallitsevien yhteyksien muotoilua. (1966a, 3-5 ja 13-14).

Tinbergenin teoria vertautuu järjestelmäeroista huolimatta mielenkiintoisesti Neuvostoliitossa 1950- ja 1960- lukujen taitteen jälkeen kehitelyyn optimaalisen suunnittelun teoriaan, jossa yritettiin yhteensovittaa poliittisen taloustieteen perinne ja varjohintojen käyttöön tukeutuva matemaattinen optimointi (ks. Sutela 1984, 81-197, erit. 107 ja 110). Myös optimaalisen talouspolitiikan kehittämisessä pyrittiin etenemään kiinteiden tavoitteiden lähestymistavasta jonkin objektiivisen funktion pohjalla tapahtuvaan optimointiin (Johansen 1970b, 15). Pyrkimys sisälsi piiloisena käsityksen, että talouspolitiikka voidaan kehittää rationaaliseksi - yhteiseen etuun perustuvaksi - markkinatalouden puiteohjaukseksi, jota toteutetaan neutraalina asiantuntijatyönä. Yritykset konstruoida preferenssifunktio haastattelujen avulla (esim. Frisch 1972) päätyivät kuitenkin - yhteiskunnan hyvinvointifunktion tapaan - loogisiin ristiriitoihin, jotka Arrow on osoittanut ns. mahdottomuusteoreemallaan. Ongelmaa yritettiin ratkaista kehittelemällä funktiota peliteorian keinoin (ks. Johansen 1970b ja 1971, 26-33).

Optimointifunktion osoittauduttua saavuttamattomaksi ideaaliksi talouspolitiikan käytännön teoriassa ryhdyttiin rakentamaan malleja, joissa tavoitteet ja prioriteetit määräytyvät poliittisessa keskustelussa ja keinojen valinta tapahtuu asiantuntija-arvioinnissa. Näitä malleja voidaan kuitenkin arvostella tavoitteiden ja keinojen abstraktista määrittelystä. Epärealistisimpia ovat mallit, joissa oletetaan vallitsevan yksimielisyys prioriteeteista ja objektiivinen - optimointiedellytykset täyttävä - tieto tavoitteiden ja keinojen suhteesta². Käytännön teorian valtavirtaa

kuvannee parhaiten käsitys, jossa tunnustetaan marginaalinen erimielisyys preferenssiskaalasta mutta oletetaan optimointiedellytykset täyttävä tieto keinoista. Tähän viittaavat oppikirjamäärittelmät, joissa luetellaan talouspolitiikan tavoitteiksi korkea työllisyys, vakaa rahanarvo, ulkoinen tasapaino (tydyttävä vaihto- tai maksutase), tasapainoinen taloudellinen kasvu, oikeudenmukainen tulonjako, tasapainoinen elinkeinottainen ja alueellinen kehitys sekä ympäristön suojelu (uudemmissa esityksissä) ja keinoiksi finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikka, edellisten liitännäisinä hoidettavat erityiset suhdannetasausjärjestelmät, kauppapolitiikka, tulopolitiikka, hintoja, kilpailuolosuhteita ja muita erityistilanteita koskeva suora säättely sekä erityiset elinkeino-, rakenne- ja aluepoliittiset järjestelmät.³

Tälle konventionaalille teorialle on tyypillistä, että talouspolitiikan funktio esitetään taloudellisen rationaalisuuden termein. Poliittikkaa arvioidaan lähinnä sen mukaan, kuinka onnistunutta se on makrosuurein mitattuna. Teorian taustaoletuksia käänteisesti tulkiten voi väittää, että siinä käsitetään nykyaikaisen talouspolitiikan funktio kokonaistaloudellisen rationaalisuuden edistämiseksi ja pidetään preferenssiskaalaa koskevia erimielisyyksiä talouspolitiikan marginaalina. Ajattelutapa esiintyy pelkistyneimmillään talouspolitiikkaa popularisoivissa arvioissa. Esimerkiksi 1950-luvun johtava talouspolitiikko Teuvo Aura erottaa muistelmissaan politiikan ja taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden' jyrkästi toisistaan (1982, 194). Talouspolitiikan tutkija ja suunnittelija Mikko Eklin tulkitsee myös Auran tavoin talouden lait ja poliittiset päätökset pitkälti erillisiksi asioiksi ja toteaa, että ekonomistit painottavat sanassa 'talouspolitiikka' alkuosaa ja poliittikot loppuosaa⁴. Tulopolitiikasta kirjoittanut toimittaja Risto Uimonen erottaa puolestaan taloudellisesti järkevät ratkaisut ja inhimillisen tekijän ja väittää, että "etujärjestöpolitiikka alkaa siitä, mihin talouspoliittinen liikkumavara päättyy" (1984, 58). Uimosen käsitys tiivistyy seuraavassa lainauksessa (emt., 24):

Kuten nimi tulopolitiikka jo kertoo, kokonaisratkaisujen teossa on kyse muustakin kuin kansantaloudellisesti viisaimman ratkaisun tuottamisesta Suomi-nimiselle valtiolle. Suuren tulopelin pyörytyksessä tahtoo aina loppuvaiheessa korostua tulopolitiikka-sanana jälkiosaa. Tulopelistä tulee myös valtapolitiikka, puoluepolitiikka, järjestöpolitiikka, henkilöpolitiikka ja toki joskus myös tulonjakopolitiikkaakin.

Edellä kuvatun käytännön teorian ja ekonomistisen talouspolitiikan tutkimuksen välille ei tule silti vetää yhtäläisyysmerkkejä. Epävarmuus keinoista ja 'järkevimmästä' - tavoitteisiin nähden tuloksellisimmasta - politiikasta tunnustetaan tutkimuksessa varsin yleisesti. Tavoitteiden ja keinojen suhdetta ja taloudellisia riippuvuuksia koskeva tieto (teoriat) otettiin myös huomioon jo varhaisissa mallikehittelyissä (ks. esim. Lundberg 1958, 227-231). Teoriaerimielisyyksien noteeraaminen ei ole silti murentanut yhden rationaalisuuden periaatetta. Talouspolitiikan 'ratio' ymmärretään kyllä moniattribuuttiseksi käsitteeksi (keynesiläisyys, monetarismi), mutta sitä ei jäsennetä monikäsitteisenä attribuuttina (vrt. Rose 1983, 158-159). Lisäksi on huomattava, että talouspoliittista päätöksentekoa analysoidaan tavallisesti eksogeenisena tavoitteiden ja keinojen valintana, minkä vuoksi huomio ei suuntaudu intressien ja tavoite-keinovalinnan yhteyksiin ja ohjauksoneiston ulkopuolisten toimijoiden vaikutukseen.

Talouspolitiikan tutkimusta avarsi kuitenkin poliittisen taloustieteen renessanssi, joka oli yhteydessä 1970-luvulla koettuun stagflaatioon - korkean inflaation ja työttömyyden yhtäaikaiseen esiintymiseen - ja kansantalouksien suorituskyvyn heikentymiseen (Goldthorpe 1984, 1-4). Tämä horjutti jatkuvan kasvun optimismia, joka rakentui keynesiläisyyden ja talouden teknokraattisen ohjauksen ajatuksille. Samalla murtui taloustieteessä 1940-luvulta lähtien rakentunut konsensus - keynesiläisyydestä ja uusklassisesta teoriasta muotoutunut uusklassinen synteesi - ja makroteoriassa ajaututtiin hajaannukseen. Taloustieteessä alettiin esittää stagflaation selitykseksi hintojen alaspäin joustamisen vähentymistä, luonnollisen työttömyysasteen nousua, työläisten militantismin kasvua ja sosiaalisten hyvän käyttäytymisen koodien muutosta. Taloustieteellisen

paradigman riittämättömyys avasi myös politiikan tutkijoille ja sosiologeille mahdollisuuden kehittää analyysia. Monitieteisen analyysin tarvetta korosti erityisesti se, että maittaiset taloudellisen suoriutumisen erot - esimerkiksi kasvulla, inflaatiolla ja työllisyydellä arvioituna - muodostuivat 1970-luvulta alkaen suuremmiksi kuin parina edeltävänä vuosikymmenenä. Kansakuntien erilainen reagointi ongelmiin antoi aiheen tutkia talouspolitiikan strategioiden eriytymisen syitä ja seurauksia.

Poliittisen taloustieteen renessanssin teoreettiset impulssit tulivat kahdesta eri suunnasta, 1960-luvulla virinneestä marxismin harrastuksesta ja klassisen talousteorian soveltamisesta politiikan analyysiin. Marxilaisissa analyyseissa, joissa valtiointerventiota tarkasteltiin pääoman kasautumisen ristiriidoista lähtien, talouspolitiikka redusoitui nolla summa-tyyppiseksi etujen jaon ja yhteiskuntaluokkien vastakkaisuuden asetelmaksi (vrt. Lange 1984, 118). Mahdollisuus, että talouspolitiikan yhtenä funktiona olisi kansantalouden suorituksesta tai rationaalisuudesta huolehtiminen, jäi siten tarkastelun ulkopuolelle (vrt. Demokratian rajat ja rakenteet 1977 ja Suomalainen kapitalismi 1979). Klassisen talousteorian lähtökohdista käsin tapahtunut invaasio politiikan tutkimukseen perustui taas pyrkimykseen endogenisoida politiikan reaktiot rationaalisen valinnan kehikkoon. Suuntauksen äärimuotoa on edustanut rationaalisten odotusten koulu-kunta, jonka mukaan politiikan interventio talouteen muodostuu opittavissa olevien politiikan säännönmukaisuuksien vallitessa tehottomaksi. Erityisesti 1980-luvun poliittisessa taloustieteessä on kuitenkin pyritty etenemään mainittujen ääriperspektiivien välistä ja ohi.

Syntetisoivan tarkastelun tarve voidaan tiivistää Rune Åbergin sanoin seuraavasti: "The more politics penetrate into the market, the more interesting it becomes to ask how political decisions are made and what they lead to" (1984, 210). Tutkimuksen viitekehystä lähdetään siksi rakentamaan - Åbergin kysymysjärjestys kääntäen - kysymyksestä, millaisia funktioita talouspolitiikalla on. Toinen teoreettinen ongelma liittyy Åbergin toteamuksen alkuosaan. Poliitiikan tunkeutumista markkinoiden alueelle ei voida tyydyttävästi hahmottaa, ellei intervention funktioiden lisäksi analysoida sitä, kuinka talouspoliittiset päätökset tehdään.

Jotta talouspolitiikka kyettäisiin käsitteellistämään monifunktionaisena politiikan lohkona (policy) ja monitasoisena ohjausprosessina (politics), tarkastellaan tutkimuksen toisessa ja kolmannessa luvussa talouden politiikkaa - politiikan ja talouden suhdetta - koskevaa teoriaa⁵. Analyysin pohjalta konstruoidaan interventionistisen talouspolitiikan tulkintamalli (luku 4). Malli hahmotetaan funktioanalyttisestä lähestymistavasta käsin olettaen, että talouspolitiikan järjestelmän vakauden edellytykset määräytyvät järjestelmän toteuttamien politiikkojen tehokkuuden ja legitimitetin tasapainosta. Lisäksi oletetaan, että talouspolitiikan funktionaalisessa suuntautuneisuudessa havaittuja muutoksia selittävät murrokseen johtaneen taloudellisen tilanteen erot, poliittiset voimasuhteet sekä talouspolitiikan intressiedustusjärjestelmän ja toimeenpanokoneiston kehitys. Empiiristä tarkastelua varten muotoillaan mainittujen yleisten hypoteesien lisäksi väite, että talouden murrosvaiheissa korostuu erityisesti talouspolitiikan toimeenpanokoneiston autonomia.

Tulkintamalli ja hypoteesit asetetaan arvioitaviksi tutkimuksen empiirisessä osassa (luvut 5-7), jossa analysoidaan Suomen talouspolitiikkaa vuosina 1966-86. Päätösluvussa kootaan yhteen tarkastelun johtopäätökset, luonnostellaan kuvaa elvytyksen poliittis-taloudellisesta anatomiasta ja arvioidaan analyysimallin rajoituksia. Empiirisen tarkastelun aikajakson valinta perustuu - teoreettisen tulkintamallin hypoteesien lisäksi - tutkimuksen rajaustarpeeseen. 1960-luvun loppupuoli oli tärkeä taitekohta paitsi talouspolitiikan vaikutusalueen laajentumisessa myös sen poliittis-institutionaalisen kehityksen muotoutumisessa. Tällöin omaksuttiin Suomessa länsieu-

rooppalaisten esikuvien mukainen moderni talouspolitiikka, jossa markkinavaihdannan laajentaminen yhdistyi ohjelmoidun makrotaloudellisen säätelyn kehittämiseen. Tarkastelun päättämistä vuoteen 1986 voi tutkimusteknisten syiden lisäksi perustella ennustuksella, että aika 1966:sta EFTA:n täysjäseneksi liittymiseen vuonna 1986 ja Euroopan sisämarkkinoiden valmistelun vauhdittamiseen voi jäädä talouspolitiikkamme historiaan kahden toisiinsa kytkeytyvän tarinan kautena - tai vieläkin dramaattisemmin: saman tarinan alkuna ja loppuna.

Tutkimuksessa ei kuvata kattavasti talouspolitiikan historiaa. Empiiriset luvut on nähtävä lähinnä konstruoidun analyysimallin elaborointina ja esitutkimuksena. Hallitusohjelmien sisällön erittely viidennessä luvussa tuo esiin talouspolitiikan julkilausuttuja tavoitteita ja ilmfunktioita. Kuudennessa luvussa suoritettava talouspolitiikan indikaattoreiden tarkastelu on huomattavalta osin olemassa olevan tutkimustiedon tiivistystä ja tulkintaa. Seitsemännessä luvussa tarkastellaan talouspolitiikan instituutioiden muutoksia aihetta sivuavien tutkimusten ja primääri lähteiden pohjalta.

1.2. TEORIA-ANALYYSIN RAJAUS JA METODOLOGIA

Talouden ja politiikan suhdetta koskevaa teoriaa on analysoitu monissa tutkimuksissa. Teorian selvittäminen oli tavoitteena mm. Heikki Paloheimon väitöskirjassa. Paloheimo asetti siinä tehtäväkseen tutkia yhteiskunnallisen muutoksen determinantteja kapitalistisessa yhteiskunta-muodostumassa eli "sitä, millä tavalla tuotantotavan rakenteet ja taloudellinen kehitys ehdollistavat valtiollista kehitystä, ja toisaalta sitä, millä tavalla valtio voi ohjata yhteiskunnan taloudellista kehitystä." Paloheimo erotti toisistaan talous- ja politiikkakeskeiset teoriat ja eteni niiden analyysin pohjalta tutkimaan 'valtiointerventionistista kapitalismia' ao. tuotantotavan modaliteettien - mahdolltomien, mahdollisten ja välttämättömien asiutilojen - jäsenyyksestä käsin. (1981, 10-96). Tutkimuksen kriitikkissä pidettiin puutteena mm. liian karkeata teorioiden luokittelua (ks. esim. Anckar 1982, 86). Valtion taloudellisen intervention määrittely voiton suhdeluvun laskutendenssistä lähtien ei myöskään nivelly tutkimuksessa tyydyttävästi yhteen poliittisten hallitsemistapojen luokittelun kanssa. Tutkimuksen teoriaa leimaa talouskeskeisyys (voiton suhdeluvun laskun oletus) ja empiiristä analyysia politiikkakeskeisyys eli politiikan vapausasteita korostava hallitsemistapojen ja talouden makromuuttujien riippuvuuksien erittely.

Kahdessa seuraavassa luvussa pyritään paitsi em. teoriakeskustelun jatkamiseen myös välineellisempään tavoitteeseen. Tarkoituksena on rakentaa analyysin pohjalta talouspolitiikan tulkintamalli, joka on rajattu historiallisesti (interventionismin malli) ja yhteiskunnan suhteen (talouspolitiikan aspekti), mutta kattava kohteensa (talouspolitiikan) suhteen. Yhteiskuntateorian yleiset ongelmat jätetään tarkastelussa vähälle huomiolle ja erittely kohdennetaan sellaisiin teorioihin ja analyyseihin, joissa sivutaan kysymyksiä talouspolitiikan perusteista, funktioista ja instituutioista. Tarkastelun pohjaksi ei kehitellä kattavaa metateoreettista jäsenystä. Teorioiden erojen pelkistämiseksi tarvitaan kuitenkin seuraavia käsite-erotteluja.

1. Metodologinen individualismi - holismi. Metodologisella individualismilla tarkoitetaan yleensä käsitystä, jonka mukaan kaikki kollektiivi- ja ryhmäilmiöt on mahdollista selittää viittaamalla yksilöiden tavoitteisiin, asenteisiin, käsityksiin ja toimintaan. Yhteiskunnan makroilmiöiden aggregointi mikrotasolta ei kuitenkaan edellytä yksilöiden itsekkyuden tai rationaalisuuden oletuksia, vaikka ne sisältyvät usein individualistisiin teorioihin. Metodologisessa holismissa tai kollektivismissa painotetaan vuorostaan yliyksilöllisiä yksiköitä eli ryhmiä, instituutioita ja muita kollektiiveja, jotka ovat selittämisjärjestyksessä ennen yksilöitä ja joiden toimintaa subjekteina ei nähdä mahdolliseksi tulkita kokonaan yksilöiden ominaisuuksista ja

suhteista käsin. Välittäviä kantoja, kuten kollektiivi-ilmiöiden tunnustaminen yksittäisistä yksilöistä riippumattomiksi mutta ei riippumattomiksi ylipäätään yksilöistä, on mahdollista perustella kummankin peruskäsityksen suunnasta. (ks. Danto 1976, 392-394, Elster 1985, 4-7, Israel 1987, 136-138 ja Paloheimo mt., 86-87).

2. Selitysten finalistisuus-kausalisuus. Finalistisen ja kausaalisen selitystavan problemaattinen suhde tulee esiin tarkasteltaessa rationaalista käyttäytymistä intentionaalisen toiminnan erityistapauksena. Elsterin mukaan kausaalinen analyysi tulee sosiaalisten ilmiöiden selittämiseen kahta kautta. Subintentionaalisen kausaliteetin termein tapahtuvasta selittämisestä on kyse silloin, kun yksilöiden preferensseille ja muille mentaalisisille tiloille etsitään selitystä ulkoisista olosuhteista. Tarkasteltaessa sitä, kuinka sosiaaliset ilmiöt seuraavat monista yksilöiden teoista, on kyse toisentyypisestä kausaalisesta selittämisestä. Tähän Elsterin suprainentionaaliseksi kausaalisuudeksi kutsumaan riippuvuuteen liittyy strategisen käyttäytymisen ja tarkoittamattomien seurausten ilmiö. Yksilöiden tekojen ja niistä aggregoituvan tuloksen suhde voi näet olla jokin seuraavista: 1) toimijat tuottavat tuloksen tietoisesti perustamalla käyttäytymisensä pitäviin oletuksiin muiden käyttäytymisestä ja tilanteeseen liittyvistä tavoite/keinot-suhteista, 2) toimijat tuottavat tarkoitetun tuloksen, mutta sattumalta eli tavalla, joka ei ole heidän tarkoittamansa, ja 3) toimijat tuottavat aikomuksiaan vastaamattoman tuloksen - joko toisiaan koskevien virheellisten olettamusten tai teknisiä (keinojen ja tavoitteiden) suhteita koskevien virhearviointien vuoksi. (emt., 18-23).

Ensimmäisessä täydellisen rationaalisuuden tapauksessa selittäminen pelkistyy tekojen aggregoinniksi. Toinen tapaus problematisoi jo selvästi kausaalisuuden. Strategisen käyttäytymisen ja suprainentionaalisen kausaalisuuden monimutkaisuus korostuu kuitenkin selvimmin viimeisessä tapauksessa. Poliittikka/talous-suhdetta koskevien teorioiden erot liittyvät myös keskeisesti siihen, kuinka niissä ymmärretään strategisen käyttäytymisen ja tarkoittamattomien seurausten/keinojen substantiaalinen merkitys ja millaisille finalistisille ja kausalistisille selityksille ne rakentuvat. Useiden teorioiden ongelmana voidaan pitää niiden perustelemattomia finalistisia ja funktionalistisia oletuksia. Esimerkiksi tavanomaista funktioanalyysia ja marxismia voi arvostella siitä, että niissä pyritään yhteiskunnallisen toiminnan tuottajien ja ylläpitäjien 'selän taakse' ja yritetään ymmärtää heidän toimintojaan sieltä käsin (Giddens 1984, 19-20, 27-28, 120 ja 179-182 ja Runciman 1979, 118-119).

Jotta politiikan toimijoiden tekojen merkitys täsmentyisi, tekojen ja 'objektiivisten liikuttajien' välinen suhde olisi perusteltava (vrt. Manninen 1987, 42). Toisin sanoen järjestelmien teleologisuus tulee kyetä liittämään toimijoiden käyttäytymiseen. Suhteuttamalla tähän lähtökohtaan toiminnan ei-aiottujen seurausten esiintyminen voidaan Giddensin tavoin todeta, että yhteiskunnallisen käyttäytymisen muodoissa on kyse "yhteyksistä, jotka vallitsevat toiminnan ennalta tuntemattomien ehtojen, toiminnan tarkoitushakuisen reflektioivan tarkkailun ja sen yhteydessä tapahtuvan toiminnan rationalisoinnin sekä toiminnan odottamattomien seurausten välillä". (emt., 94-103 ja 362). Kun toiminta ymmärretään näin, käy välttämättömäksi finalistisen ja kausaalisen selittämisen integroiminen. Toimijoiden aikomuksista poikkeavien tulosten selittäminen nostaa esiin myös kysymyksen yhteiskunnan ilmiöiden määräytyvyydestä. Tarkoittamattomat seuraukset eivät näet ole aina satunnaisia, vaan jotkin syvemmät keskinäisen ei-yhteisymmärryksen sosiaaliset suhteet saattavat säädellä niitä. Tarkoittamattomien seurausten tuottamat ja uusintamat instituutiot voivat myös peittää syvemmät virhelähteet ja vahvistaa niiden vaikutusta. Intentionaalinen toimija ei voi siten - keskinäisen ei-yhteisymmärryksen suhteiden vallitessa - välttyä erilaisen fyysisen, kielellisen, taloudellisen, poliittisen, moraalisen tai muun pakon vaikutukselta. (Ahonen 1983, 21-22).

3. Rakenteen determinaatio - voluntarismi. Analysoitaessa yhteiskunnallisen subjektiviteetin muotoja on Israelin mukaan erotettava toisistaan yksilöiden ja sosiaalisten suhteiden taso ja yhteiskunnalliset suhteet. Yksilöllinen toiminta suhteutuu kollektiivisen tason yhteiskunnallisuuteen siten, että yhteiskunnallisten suhteiden - niitä ilmentävien legaalisten ja moraalisten normien - raameissa muotoutuva käytäntö (praxis) samanaikaisesti ylläpitää toiminnan rajoituksia ja synnyttää vallitsevaa käytäntöä muuttavia aktiviteetteja. (ema., 138-140). Yhteiskunnalliset suhteet on kuitenkin liian yleinen käsite konkreettisen analyysin tarpeisiin. Kysymystä tahdonvallan ja määrättyvyyden suhteesta voidaan täsmentää Giddensin rakenteen kaksinaisuuden käsitteellä. Sen perustana on oletus, että toimintakäytäntöjä - inhimillisenä toimijana toimimista - ei voida tulkita analysoimatta rakennetta eli sääntöjä ja käytettävissä olevia voimavaroja, mutta toisaalta rakennetta ei ole mahdollista selittää ilman käsitystä inhimillisenä toimijana toimimisesta. Rakenteen kaksinaisuus merkitsee siis toimintakäytäntöjen rekursiivisuutta ja historiallista muuntuvuutta, jossa rakenne on sekä uusintamisen väline että sen lopputulos. Yhteiskunnallisella järjestelmällä Giddens tarkoittaa paikka- ja aikamääritteisten tapahtumien uusintamisen järjestyntä kehikkoa, kun taas rakenne viittaa rakenteistaviin ominaisuuksiin, jotka sitovat ajan ja paikan järjestelmiin. (emt., 20-24, 106-109, 117-118, 188, 192 ja 361-378).

Kaikkia suprainentionaalisen kausaalisuuden prosesseja, joissa tulokset eivät suoranaisesti seuraa yksilöiden aikomuksista ja valinnoista sekä parhaana pitämistä keinoista, ei kuitenkaan voida selittää voimavara-asetelmilla ja säännöillä. Tarkasteltaessa yksilöiden väliseen vaihtoon perustuvien markkinoiden korvaamista kollektiivisella määräämisellä huomataan, että talouden politiikalla on useita ja monitasoisia perusteita. Syinä siihen, että markkinoilla tapahtuva preferenssien yhteensovitus korvautuu poliittisella määräämisellä, voivat olla ainakin teknologia, tehokkuusehdot, intressit ja arvot. Teorioiden analyysissa on siksi tärkeä kysyä, hahmotetaanko niissä em. korvaamisen perusteeksi ensi sijassa teknologinen mahdottomuus, taloudellisen tehokkuuden välttämättömyys vai yhteiskunnallis-poliittinen intressi ja miten nämä määrättyvyyden modaliteetit kytetään toisiinsa.

4. Ristiriidan ja konfliktin tyypit. Ristiriidan ja konfliktin käsitteitä tarvitaan selitettäessä sitä, miksi rationaalisuus ei toteudu kollektiivisessa toiminnassa aina edes silloin, kun se näyttäisi hyödyttävän kaikkia toimijoita. Giddens määrittelee konfliktin yhteiskunnallisissa toimintakäytännöissä ilmeneväksi yksilöllisten toimijain ja kollektiivien väliseksi kamppailuksi. Ristiriidan hän toteaa "sosiaalisten järjestelmien rakenneprinsiippien vastakkaisuudeksi tai toisistaan irtoamiseksi ja toisensa poissulkevuudeksi, jolloin nuo periaatteet toimivat toistensa ehdoilla, mutta samalla toisiaan vastaan". (emt., 127, 208 ja 221). Teorioiden analyysissa viitataan seuraaviin ristiriidan ja konfliktin tyypeihin:

a) Tuotantovoimien ja tuotantosuhteiden ristiriita. Kun uuden tuotantomuodon oletetaan synnyttävän korkeamman tuotantovoimien kehitystason kuin mikä on mahdollista vallitsevassa mallissa, väitetään itse asiassa, että yhteiskuntamuodossa vallitsee sen parasta mahdollista kehitystä estävä rakenneprinsiippien vastakkaisuus - eräänlainen globaali optimaalisuusristiriita. Tällaisen rakenneprinsiippien vastakkaisuuden merkitystä korostetaan erityisesti marxilaisessa teoriassa. (ks. Elster mt., 47-48 ja 243-317 ja Giddens mt., 209-216).

b) Suboptimaalisuusristiriita. Kokonaisuuden optimin ja osien optimien välisestä ristiriidasta eli suboptimaalisuusristiriidasta voidaan puhua silloin, kun kokonaisuuden optimi edellyttää osilta ali- tai suboptimaalisuutta. (ks. Elster mt., 108 ja 358-360 ja Paloheimo mt., 73-74). Optimin saavuttaminen edellyttää tällöin sitä, että yksittäiset osat tai toimijat mukautuvat kokonaisuuden

ehtoihin ja hyväksyvät omalta kannalta katsottuna alioptimaalisen toimintamallin. Suboptimaalisuusristiriita syntyy tilanteessa, jossa toimijoiden ei-yhteistyön strategiat johtavat huonompaan tulokseen kuin mikä olisi mahdollinen yhteistyössä toimien.

c) Kontrafinaalinen ristiriita. Elster on tulkinut Smithin näkymättömän käden oletuksen seuraavasti: Oletetaan, että kukin monista samassa tilanteessa olevista agenteista suorittaa toiminnon uskoen, että se nostaa hänen hyötynsä tasolta a_0 tasolle a_1 , ja että uskomus on teknisesti pätevä kullekin yksilölle erikseen. Lopputulokseksi muodostuu näkymättömän käden seurauksena, että jokainen saa edun a_2 ($>a_1$). Smithin teoria perustuu siis seuraavaan usein virhepäätelmäksi paljastuvaan ajatukseen: mikä on mahdollista kenelle tahansa yhteisön jäsenistä, on mahdollista kaikille kollektiivisesti tai mikä on oikein kenen tahansa toimijan kannalta on oikein koko kollektiivin kannalta. Elster kutsuu Sartren termiä lainaten kontrafinaaliseksi ristiriidaksi tilannetta, jossa toimitaan tämän kompositioharhan mukaisesti ja aiheutetaan tarkoitamaton tulos, joka on toimijoiden kannalta lähtötilannetta huonompi eli $a_3 < a_0$. (emt., 24, 44 ja 48, vrt. Paloheimo mt., 73).

d) Rakenteellinen eturistiriita. Kun talouden voimavarojen uusintamisen periaatteet ovat arvojen jaon kannalta vastakkaisia tai yhteensopimattomia, voidaan puhua rakenteellisesta eturistiriidasta. Marxilaisessa ja kriittisessä teoriassa todetaan tällaisen ristiriidan ilmenevän mm. työn ja pääoman - ja joskus myös yksittäisten pääomaryhmien - suhteissa. Toisin sanoen lisätuotteen kasaaminen tuotantovälineiden omistajien pääomaksi ja suorituksen mukaisen palkitsemisen sääntö nähdään vastakkaisiksi periaatteiksi. Kolme edellistä ristiriidan tyyppiä eroavat rakenteellisesta eturistiriidasta siinä, että ne voidaan tulkita kokonaisuoptimin edellytyksistä käsin, kun taas rakenteellisessa eturistiriidassa on kyse lähinnä jakokonfliktien modaliteetteja määrävistä suhteista.

e) Etu- ja arvokonfliktit. Edellä todetut ristiriidat ovat usein taustalla etukonflikteissa, jotka ilmenevät mm. työnantajien ja työntekijöiden sekä niitä edustavien organisaatioiden välisissä palkkakiistoissa, eliittien sekä puolueiden ja puolue ryhmien kamppailussa, yritysten kilpailussa, elinkeinojen, ammattiryhmien ja alueiden välisissä vastakohtissa sekä valtioiden välisessä vuorovaikutuksessa. Konfliktiasetelmaa vahvistaa yleensä se, että konfliktit ja niiden taustalla olevat ristiriidat menevät päällekkäin. Vastaavasti konfliktien kasautumista ehkäisee useimmissa yhteiskunnissa se, että konfliktit menevät ristiin (vrt. Dahl 1975, 124-125). Esimerkiksi valtioiden välisissä pelitilanteissa voi työnantajilla ja palkkatyöntekijöillä olla pitkälti yhteiset edut, jolloin niiden intressiyhteisöä vastassa on muiden maiden vastaavia intressiyhteisöjä. Elinkeinokorporaatioiden kilpailu kehittyi myös usein asetelmaksi, jossa yhden sektorin intressiyhteisöä vastassa on toisen sektorin intressiyhteisö. Asenne- ja arvokonfliktit vaikuttavat myös talouden ja politiikan suhteeseen. Niistä on kuitenkin vaikea jäsentää yleistävää käsitekehikkoa.

5. Poliitiikan ja talouden eron/yhtymisen rakenneperiaatteet. Poliitiikka/talous-suhdetta koskevien teorioiden erot voidaan pelkistää sen mukaan, millaisten rakenneperiaatteiden varassa oletetaan talouden ja politiikan eron uusintuvan. Valtio-opissa ero todetaan yleensä joko sektori- tai aspektiteoriaan nojautuen. Edellisessä poliitiikka nähdään yhdeksi yhteiskunnan osa-alueeksi ja määritetään se luonnehtimalla poliittisiksi tietyt instituutiot ja toiminta-areenat. Jälkimmäisessä tietty (aprioristinen) näkökulma määritellään poliittiseksi ja erotellaan sen kautta yhteiskunnallisesta tapahtumisesta poliittisia puolia. (Hänninen 1987, 172-173, vrt. Palonen 1980 ja Vanhanen 1985). Kun näitä vaihtoehtoja arvioi talouspolitiikan teorian kannalta, aspektiteoria vaikuttaa paremmalta lähtökohdalta.

Politiikan ja talouden aspektien erittelyssä voidaan lähteä Giddensistä, joka erottaa kaikissa yhteiskunnallisen kanssakäymisen institutionaalisissa muodoissa esiintyvänä voimavarojen muotoina auktorisaation (henkilöitä koskevan tekemään velvoittamisen) ja allokaation (käyttöön oikeuttamisen) sekä niihin liittyvinä sanktion pääkategorioina fyysisen pakon ja suostuttamisen. Vaikka politiikka ja talous sisältävät molempien sanktiotyypin käyttöä, voidaan ne Giddensin mielestä määritellä voimavaralajien perusteella. Poliitikassa käytetään voimavarana auktorisaatiota talouden perustuessa kohteisiin ja aineellisiin ilmiöihin liittyvään käyttöön oikeuttamiseen. Poliittisena ei tule kuitenkaan pitää kaikkea, mikä liittyy arvoja ja etuja koskevien ristiriitojen ratkomiseen. Toisaalta Giddens ei hyväksy politiikan liittämistä vain nykyaikaisen valtion syntyyn, koska politiikan ja talouden erillisyyttä otettaisiin silloin huomioon. (emt., 153-154 ja 172-175).

Giddensin argumentaatio on sikäli pätevä, että se torjuu politiikan samastamisen konfliktiin ja politiikan ja talouden eron rakenneperiaatteiden kehittelyn pelkästään tietyn historiallisen vaiheen yleistykseenä. Itse rakenneperiaatetta koskeva ratkaisu ei ole kuitenkaan tyydyttävä. Poliitiikan ja talouden ero ei ole syytä pelkistää vain niille ominaisten voimavarojen (auktorisaation ja käyttöön oikeuttamisen) laatueroiksi. Erossa on kysymys paitsi voimavaroista myös ja ennen kaikkea erilaisista ohjausperiaatteista ja rationaalisuuden tyypeistä. Poliitiikan ja talouden ero - ja talouspolitiikka niiden yhtymisen muotona - on siksi käsitteellistettävä ohjausperiaatteista käsin. Kuvio 1 havainnollistaa tätä politiikan ja talouden suhteen kolminapaisuutta. Teorioiden eroja voidaan arvioida tutkimalla niiden sijoittumista kolmion kentässä. Esimerkiksi sellaiset teoriat, joissa politiikan ja talouden suhde hahmotetaan pääasiassa jako- ja valtakysymyksenä, sijoittuvat kuviossa kolmion vaakasuoralle sivulle eli auktorisaation ja käyttöön oikeuttamisen ulottuvuudelle.

Kuvio 1. Poliitiikka ja talous voimavarojen käyttönä ja toiminnan ohjauksena



Analysoitavia teorioita ei pystytä luokittelemaan esitettyjen apukäsitteiden pohjalta. Tarkasteluun tarvitaan silti järjestys. Analyysin juonen selventämiseksi voidaan viitata Skinneriin, jonka mukaan moderni valtion käsite sisältää kaksinkertaisen abstraktion. Poliitiikan teoriassa tehdään ero yhtäältä valtion ja siinä valtaapitävien välille ja toisaalta valtiovallan ja kansalaisten vallan välille. Varhaisimmista valtion määritelmistä ei tehty edellistäkään eroa, vaan puhuttiin valtiosta hallitsijoiden ominaisuutena. Klassiset tasavaltalaisteoreetikot erottivat jo valtion ja valtaapitävät toisistaan. He eivät kuitenkaan nähneet valtion ja kansalaisten välistä eroa, vaan käsitelivät valtiota neutraalin työnjaon ilmauksena. Vasta Hobbes tunnisti myös valtio- ja kansalaisvallan

välisen eron. Hän piti valtiota määräysvallan korkeimpana muotona kansalaisia hallittaessa ja perusteli suvereenin valtion ja hallitsijavallan kansalaisten turvallisuuden tarpeella. (Skinner 1987, Hobbes 1975, 85-408 ja Macpherson 1969, 17-29 ja 1975, 39-60). Myöhemmin valtioval- lan ja kansalaisten vallan eroa on opittu käsittelemään myös valtiokriittisestä näkökulmasta.

Talouden käsitteessä erottuu myös kaksinkertainen abstraktio. Alkeellisimmissä määritelmissä talous kuvataan taloudenpidoksi erottamatta taloutta ja talousjärjestelmää. Talouden(pidon) ja talousjärjestelmän eroa on kuitenkin käsitelty keskeisenä kysymyksenä klassisesta talousteorias- ta alkaen - perustelemalla vapaan yrittäjyyden ja kilpailun järjestelmää tehokkaimpana tuotannon organisoinnin muotona. Toinen tarpeellinen abstraktio, kapitalistisen markkinatalouden ja yrittäjyyden (tuottajien intressien) välinen ero, on alettu noteerata laajemmin vasta hyvinvointi- valtion kehkeytymisen myötä.

Analyysissa yritetään seurata edellä kuvattua käsitteiden kehityksen logiikkaa. Aluksi tarkastel- laan teorioita, joiden avainkäsitteenä on valtio tai julkinen/kollektiivinen ilman että niissä tehdään selvää eroa valtiovallan ja kansalaisten vallan välille. Tämän jälkeen siirrytään markkinoiden epäonnistumisen teoriaan, jossa on avainkysymyksenä talousjärjestelmän tehokkuus. Kolman- nessa luvussa edetään marxilaiseen kapitalismi- ja valtioneoriaan, jossa tehdään ero paitsi talousjärjestelmän ja tuottajien intressien välille myös valtiovallan ja kansalaisten vallan välille. Teoriassa ohitetaan kuitenkin talouden tehokkuuden merkitys politiikan ja talouden erillisyyden uusintamisessa. Teoria ei kuvaa tyydyttävästi myöskään kansalaisten ja tuottajien intressiartikulaatiota valtiossa. Kriittisen hallintoteorian kautta siirrytään lopuksi tarkastelemaan organisoituneen kapitalismin teorioita, joissa politiikka ja talous hahmotetaan erillisinä, mutta toisiinsa kietoutuvina rakenteina.

¹ Talouspolitiikan teorian kehittelyn yhteyttä suunnittelun historiaan kuvaa se, että Frisch ja Tinbergen saivat v. 1969 taloustieteen ensimmäiset Nobel-palkinnot.

² Vrt. Johansen 1971. Johansen hahmottaa taloudellisen suunnittelun 'puhtaan' mallin, jossa talouden tulos määräytyy politiikasta (a) ja kontrolloimattomista tekijöistä (z). Funktiota $X=f(a,z)$ hän kutsuu struktuurimalliksi ja tarkastelee seuraavia vaihtoehtoja: 1) objektiivinen ja varma tieto struktuurista ja yksimielisyys preferenssiskaalasta, 2) objektiivinen ja varma tieto struktuurista, mutta erimielisyys preferenssiskaalasta, 3) yksimielisyys preferenssiskaalasta, mutta epävarma tieto struktuurista, ja 4) epävarma tieto struktuurista ja erimielisyys preferenssiskaalasta.

³ Ks. Eklin 1979, 15-20, 1985, 102-106, Johansen 1970a, 28-37, Keskumäki 1974, 4-5, Leponiemi 1978, 68-108 ja 177-190 sekä Pekkarinen & Sutela 1982, 10-11 ja 185-186.

⁴ Eklin 1985, 98. Eklin pitää makrotaloudellisen lähestymistavan luonnetta ja ekonomistien välineiden rajallisuutta syynä siihen, että taloustieteellinen tarkastelu ei ulotu vaihtoehtojen sosiaalisiin ja poliittisiin seurauksiin, vaan niiden arviointi jää puolue-edustajille (1974, 32).

⁵ Tekstissä käytetään käsitteen 'poliittinen talous' sijasta termiä talouden politiikka tai teknistä termiä politiikka/ talous-suhte sen vuoksi, että poliittinen talous viittaa käsityksiin, joissa talouspolitiikka nähdään eksogeenisena puuttumisena talouteen.

2 MARKKINOIDEN EPÄONNISTUMISESTA POLITIIKAN EPÄONNEEN

2.1. OHJAUSJÄRJESTELMIEN PERUSTEIDEN TEORIAM

2.1.1. Normatiivis-funktionalistiset lähestymistavat

Normatiiviset sopimukset leimasivat valtion ja yksityisen talouden suhteita koskevia taloustieteellisiä tarkasteluja toisen maailmansodan jälkeisiin vuosiin asti¹. Poliitiikan ja talouden suhde kuvattiin holistisesti yksityisten ja julkisten tarpeiden erottelusta käsin². (ks. Musgrave 1969, 4 ja H. Vartiainen 1968, 144). Esimerkiksi Suomen sotienvälisen ajan julkistaloustieteen auktoriteetti Ernst Nevanlinna piti julkisen talouden perustana ihmisten yhteistoiminnallista pyrkimystä tyydyttää kollektiivisia tarpeita, joilla "yhteisöjen kulloistenkin jäsenten tarpeiden rinnalla on itsenäinen, viimemainituista enemmän tai vähemmän riippumaton olemassaolonsa, laatunsa ja voimansa". Nevanlinna ei tehnyt selvää eroa edes valtion ja valtiovallan käyttäjien välille, vaan katsoi julkisen talouden laajentuneen 'maan valtiaan' taloudesta. Julkinen talous oli hänelle "yksilöllinen talous yksityisten yksilöllisten talouksien joukossa". Poliitiikan funktioiden määrittely palautui siten oletukseen julkisen subjektin tahdosta ja määritelmät muuttuivat julkisen sektorin ja ideologioiden kehityksen mukaan. Kun Nevanlinna rajasi vielä valtion roolin lähinnä oikeusjärjestyksen ylläpitoon, Leppo luki jo vuonna 1947 modernin valtion tehtäviin myös "lukuisia kulttuuri-, tuotanto- ja sosiaalipoliittisia tehtäviä". Vuosikymmen myöhemmin hän korosti jo normatiivisen esitystavan välttämistä. (Nevanlinna 1930, 6, 12-17 ja 20 ja 1932, 46, Leppo 1947, 21 ja 1957, 11-24).

Kehittyneitä normatiivista julkistalouden teoriaa edustivat tarkastelut, joissa erotettiin toisistaan - julkisia toimintoja synnyttävinä tarpeina - sosiaaliset tarpeet ja merit-tarpeet. Edelliset perustuvat yksilöiden preferensseihin ja kysyntään, mutta markkinat eivät toimi niiden ilmaisemisessa. Merit-tarpeita tyydytetään kollektiivisesti siksi, että valtio preferoi ne korkeammalle kuin yksilöt markkinoilla. (Musgrave 1959, 13-15). Valtio-opissa sekä oikeus- ja hallintotieteissä käyty keskustelu julkisen sektorin määrittelystä kiersi samaten pitkään normatiivisten sopimusten kehässä sen vuoksi, että analyyseissa ei tunnustettu valtiovallan ulkopuolista valtaa tai sitä ei pidetty ongelmana (Tiihonen 1981a, 60 ja 73). Normatiiviset sopimukset ovat olleet leimallisia myös viitekehyksille, joissa poliittisen ja taloudellisen järjestelmän suhteet käsitteellistetään funktioanalyysin pohjalta. Esimerkkinä voidaan viitata Heiskasen DETA-projektille muotoilemaan viitekehyyseen, jossa erotetaan yhteiskunnan julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen hallintajärjestelmä (1977, 15-27, vrt. Eklin 1971). Julkisen hallintajärjestelmän Heiskanen jakaa kolmeen osaan: varsinaiseen poliittis-hallinnolliseen ohjausjärjestelmään, julkisiin toteuttaviin hallintojärjestelmiin ja yhteiskunnan julkiseen peruspalvelu- ja hyvinvointisektoriin. Kehikko kuvaa hyvin poliittis-taloudellisen järjestelmän toimijarakennetta ja vakiintunutta työnjakoa, mutta ei sisällä tyydyttävää selitystä järjestelmien funktioista (vrt. mt., 28-29).

Lindblomin tunnettu analyysi poliittis-taloudellisten järjestelmien suhteista perustuu myös pitkälti konventioihin. Ihmiset kohtaavat hänen mukaansa kaikissa yhteiskunnissa sekä rationaalisen valinnan yleisen ongelman että taloudellisten valintojen erityisen ongelman. Ohjauspäätösten teossa voidaan erottaa sosiaalinen organisaatio: 1) hallituksen auktoriteetin, 2) vaihdon ja markkinoiden, ja 3) taivuttelun avulla. Auktoriteettisuhte on hallitseva valtiossa ja muissa muodollisissa organisaatioissa,

vaihto markkinajärjestelmissä ja taivuttelu sosiaalisissa järjestelmissä. Auktoriteettia käytetään sosiaalisessa kontrollissa, koska se on halpa väline, jos katsotaan vain sen käytön vaatimaa aikaa. Kun hierarkiaan, ongelmien ositteluun ja työnjakoon perustuva byrokraattinen järjestelmä kohtaa kuitenkin monimutkaisia ohjaustehtäviä, sen informaatiojärjestelmä ylikuormittuu eikä se pysty rationaaliiseen sisäiseen koordinaatioon. Taloudellisen valinnan kannalta ongelmia aiheutuu siitä, että ohjauksessa tukeudutaan priorisointeihin eikä oteta huomioon niiden marginaalisia muutoksia ja transitiivisia preferenssejä. Markkinavaihto ratkaisee nämä informaatio-, koordinaatio- ja valintaongelmat pienemmin kustannuksin kuin auktoriteettijärjestelmä. (1977, 1-75 ja 150-152).

Valtiovallantietoa ylläpitävät Lindblomin mielestä markkinoiden ongelmat, joina hän tarkastelee mm. merit-hyödykkeen tapauksia, kiihokkeiden luomista (esim. työttömille), makrotaloudellista epävakautta, markkinoiden valikoivuutta ja vinoutumia preferenssien suhteen, omistuksen jakautumista ja muita moraalisia syitä sekä markkinavoimien muodostamia demokratian uhkia. Markkinavaihdannan ja yksityisen yrityksen hyödyllisyys tuleekin hänen mukaansa nähdä eri asiaksi kuin nykyinen yksityisomistuksen rakenne ja markkinatalous, sillä aikamme markkinaorientoituneet järjestelmät ovat rikkauten epätasaisen jaon historian perillisiä. Se tosiasia, että pääoma vuokraa ensisijaisesti työtä eikä työ pääomaa, ei ole logiikan vaan historian asia. (emt., 76-105). Lindblom korostaa lisäksi sitä, että auktoriteetti ja vaihdanta eivät ole toisensa poissulkevia ohjausperiaatteita markkinoista ja polyarkkisesta politiikasta muodostuvassa sekajärjestelmässä (vrt. Pekonen 1983, 15). Poliittikka eli taistelu auktoriteetista sisältää valtaa pitävien ja niitä tukevien organisaatioiden välistä vaihtoa ja taivuttelua. Polyarkkiseen politiikkaan kuuluu myös elimellisenä osana liike-elämän tiukka ote auktoriteettijärjestelmästä sekä siihen liittyvä yritysjohtajien, hallinnon, lainsäädäntövallan ja tuomioistuinten välinen vaihto, jonka painoarvo on omaa luokkaansa verrattuna muiden painostusryhmien vaikutukseen.³ (emt., 119-129 ja 156-199). Lindblomin tulkinta intervention perusteista ja poliittikkaprosessista on kuitenkin kokonaisuutena liian karkea soveltuakseen sellaisenaan tutkimuksen viitekehyyksi.

2.1.2. Markkinaepäonnistumisen ja julkisen valinnan teoria

Julkistaloustieteen painopiste oli aiemmin verotuksessa, mutta julkisen sektorin kasvun myötä kiinnostus alkoi kohdistua myös julkisiin menoihin. Samuelsonin vuonna 1954 muotoilema puhtaan julkishyödykkeen käsite ja sen jälkeen kehittynyt markkinaepäonnistumisen ja julkisen valinnan teoria kieltävät perinteisestä teoriasta poiketen sen, että valtiolla on oma - yksilöiden preferensseihin nähden erillinen - olemassaolon perusta⁴. Valtio nähdään sen sijaan metodologisen individualismin mukaisesti osoitukseksi siitä, yksilöt haluavat toteuttaa tietyn osan tarpeistaan kollektiivisesti (Buchanan 1960, 11-12). Teorian lähtökohtana on ulkoisvaikutusten ilmiö, johon Samuelson kiinnitti huomiota kulutuksen näkökulmasta. Puhtaan julkishyödykkeen tapauksessa yksilön kulutus ei vähennä muiden kulutusmahdollisuuksia eikä poissulkeminen kulutuksesta ole mahdollista. Yksilöt voivat siten salata preferenssinsä välttääkseen marginaalihuotynsä mukaisen hinnan maksun. Markkinat epäonnistuvat usein myös puolipuhtaan julkishyödykkeen tapauksissa, joissa kulutuksesta poissulkemisen kustannukset ylittävät käytön laajentamisen (alenevat) marginaalikustannukset. Jos teknologiselta luonteeltaan julkishyödyketyypisten toimintojen allokatio jätettäisiin markkinoiden varaan, niitä tuotettaisiin vapaamatkustajuuden vuoksi vähemmän kuin olisi optimaalista (1966a, 1223-1225). Tällaisten toimintojen poliittinen allokatio liittyy siten pyrkimykseen tuottaa kokonaisuuden optimi säätelemällä taloudellisen toiminnan suboptimaalisuusristiriitoja (vrt. Nurmi 1978a, 83).

Julkinen määrääminen voi toisaalta perustua tuotannon kustannusfunktion subadditiivisuuteen - suuren yksikön mahdollisuuteen tuottaa hyödyke pienemmin kustannuksin verrattuna useiden yksi-

köiden tilanteeseen - ja siitä seuraaviin luonnollisen monopolin paineisiin (vrt. Bruun 1988). Hyvinvointiteoriassa analysoidaan lisäksi tilanteita, joissa markkinoiden epäonnistuminen ei johdu teknologiasta vaan talouden organisaatioon liittyvistä ulkoisvaikutuksista (Arrow 1971, 60-68, vrt. Davis & Kamien 1971, 81-82). Hyvinvointiteorian näkökulma on kuitenkin tässä suhteessa edelleen 'primarily a piecemeal one', kuten Baumol kuvasi teorian tilan 1950-luvulla (emt., 155, vrt. Haveman 1976, 22-46 ja Papi 1969, 1-21). Yksityisten ja yhteiskunnallisten kustannusten eroja aiheuttavilla ulkoisvaikutuksilla perustellaan sekä puuttumista haitan tuottajan kustannusfunktioon että julkista merit-hyödykkeiden tuotantoa. Toisaalta on huomattava, että yrityksetkin pidättyvät usein vapaamatkustajuudesta ja sisällyttävät kustannuksiinsa ulkoishaittoja tiettyyn rajaan asti sen vuoksi, että laissee faire-mallin mukainen totaalisen itsekkyyden maailma ei säilyisi 10 sekuntia, kuten Arrow on todennut (1971, 67 ja 1982, 271).

Useimpia muita markkinaepäonnistumisia voidaan tarkastella allokaatiosysteemin käyttökulujen, transaktiokustannusten, erityistapauksena. Markkinat epäonnistuvat informaatiomekanismina mm. silloin, kun ne nykyhetken kysyntää painottaessaan eivät ota riittävästi huomioon 'tulevaisuusmarkkinoita' ja investointien ekspansiovaikutuksia. (ks. Arrow 1971, 60 ja 1982, 271-273 sekä Kaldor 1980, 5-7). Aikahorisonttiin liittyvästä tehokkuustappiosta on kyse myös silloin, kun lyhyen aikavälin voittojen mukaan reagoivat osakemarkkinat ja epävarmuus muiden osapuolten vastaisista toimista johtavat kasvun kannalta vääristyneeseen allokaatioon, riittämättömään säästämiseen, investointiin ja tuottavuuden nousun painottamiseen (Holmström 1988, 60-61). Poliitikka voi korjata näitä allokaation vinoutumia kohtuullisin kustannuksin verrattuna markkinoiden aiheuttamiin tehokkuustappioihin. Siitä, kuinka yleistä julkisen määräämisen paremmuus on, esitetään kuitenkin erilaisia käsityksiä. Interventiot on puollettu mm. viittaamalla siihen, että julkisilla yrityksillä on taipumus investoida yksityisiä enemmän tutkimukseen ja teknologian kehittämiseen (ks. Sacrista'n Roy 1980, 53-56). Toisaalta usein väitetään, että innovaatiot ja tuottavuuden kehitys ovat julkisesti ohjatussa toiminnassa harvinaisempia kuin yksityisissä yrityksissä.

Markkinat ja julkinen ohjaus ovat identtisiä epävarmuuden, mutta erilaisia riskinoton suhteen⁵. Riskiin liittyvän vastuun oletetaan yleensä takaavan sen, että yksityiset yritykset ovat tehokkaampia kuin julkisesti ohjattu toiminta. Toisaalta talouden tehottomuudet voivat liittyä yritysten riskinoton riittämättömyyteen. Tällaisia tehottomuuksia on korjattu - läpi markkinatalouden historian - luomalla yksityisiä ja julkisia instituutioita, jotka mahdollistavat riskin jakamisen sekä pääomien keräämisen ja kohdentamisen (Holmström ma., 46-49, vrt. Sacrista'n Roy ma. ja Jochimsen 1969, 408). Markkinoiden epäonnistumisina keskustellaan myös hyödyke- ja tuotannontekijämarkkinoiden jäykkyyksistä ja monopolivoimista, joiden suhteen julkisella määräämisellä on kaksinainen rooli. Se voi olla sekä markkinoiden tehostamisen keino että jäykkyyksien ja monopolistisen tehottomuuden syy.

Markkinaepäonnistumisen teoriassa on myös yritetty konstruoida yhteys politiikan perusteista sen instituutioihin. Kysymystä yritettiin pitkään ratkaista yhteiskunnallisen hyvinvointifunktion kehityksellä, joka johtaa kuitenkin helposti organistiseen valtioteoriaan (ks. Samuelson 1972, 521, Arrow 1969, 164 ja Buchanan 1960, 117-118). Moderni julkisen valinnan teoria perustelee siksi instituutioiden rationaalisesta valinnasta käsin. Teoriassa on pyritty etenemään Bowenin pioneerimallista, jossa yksilöt äänestävät preferenssiensä pohjalla julkisista hyödykkeistä (1969, 115-132), realistisempiin malleihin. Downs'n poliittisten markkinoiden malli, jossa poliitikot tavoittelevat ääniä/etuja ja tarjoavat erilaisia politiikan tuotoksia (1959), oli askel tähän suuntaan. Buchanan on taas suunnannut huomiota instituutioiden valintaan. Yksilö tarkastelee hänen mukaansa instituutioiden valintatilanteessa ulkoisia ja päätöksentekokustannuksia. Ulkoiset kustannukset, joita syntyy instituution vaikuttaessa yksilön preferenssien vastaisesti, ovat päätöksissä tarvittavan enemmistön monotonisesti

vähenevä funktio. Päätöksentekokustannukset kasvavat sen sijaan rajatta päätössäännön lähetessä yksimielisyyttä. Hyvinvointimenetysten uhka ja päätöksenteon kustannukset selittävät yhdessä sen, että yhteiskunnassa hyväksytään riippumatonta käyttäytymistä ja vaihtoa rajoittavat instituutiot. Yksilö valitsee säännön tai kannattaa sen säännön valintaa, josta koituvien kustannusten odotusarvo on pienin. (1960, 1967 ja 1969, ks. Buchanan & Tullock 1965, 63-84 ja Nurmi ma., 72-76).

Arvioitaessa markkinaepäonnistumisen teorian yleistettävyyttä talouspolitiikan teoriaksi on sen merkittävimmäksi puutteeksi todettava optimointiehtojen määrittely. Poliittinen allokatio nähdään teoriassa perusteiltaan analogiseksi täydellisen kilpailun markkinoiden kanssa. Lähtökohdaksi asetetaan yksilöiden aggregoidun marginaalihyödyn ja hyödykkeen marginaalikustannusten yhtäsuuruus, jolloin arvioidaan päästävän - sekä julkisten ja yksityisten toimintojen välisessä että julkisten toimintojen sisäisessä allokatiossa - pareto-optimiin (ks. Samuelson ma. ja 1966b, Buchanan 1969, 34-35, Musgrave 1959, 7-9 ja 1983, 51 ja Steiner ma., 28). Poliitiikan ja talouden ero pelkistyy siis auktorisaation ja sopimusoikeudellisen käyttöön oikeuttamisen periaatteiden eroksi ja politiikan alue rajautuu suboptimaalisuusristiriitojen säätelyyn. Teoria on sikäli normatiivinen, että julkinen määrääminen ja sopimista rajoittavat - yksimielisyyssäännöstä poikkeavat - instituutiot nähdään siinä a priori second best-ratkaisuksi (Buchanan 1969, 6 ja 155-163, vrt. Brennan & Pincus 1983, 42-43). Se perustelee toisin sanoen vain markkinaystävällisiä interventioita (Lindbeck 1974 ja 1981). Teoria ei sen sijaan tunnista suprainentionaalaisia kausaalisuhteita, joiden vuoksi yksilöiden ja yritysten markkinaoptimin mukainen toiminta ei tuota kansantalouden optimia. Siinä ei oteta huomioon myöskään tehottomuuksia, jotka liittyvät kilpailun aiheuttamiin kysynnän ja tarjonnan vinoutumiin. Baumol kiinnittää huomiota tähän seuraavasti (emt., 157-158):

We may perhaps usefully distinguish between deviation from the ideal occurring as a result of improper division of effort and resources among the several lines of activity and deviation occurring because some lines of activity are useless or even deleterious. Now it may be that some of the more significant deviations from an ideal which are likely to be encountered in practice are of the latter type (although emphasis in theoretical discussion has tended to be placed on the former).

Laajemman perspektiivin tarve tulee vieläkin selvemmin esiin, kun tunnustetaan, että talouspolitiikkaa konstituoivat myös muut kuin taloudelliset tehokkuusehdot. Instituutioanalyysin kannalta julkisen valinnan teorian yleistettävyyden testiksi on muodostunut mahdottomuus konstruoida konsistentti äänestysprosessi (vrt. Arrow 1969, 148, 1971, 69-70, Black 1969, 133-145 ja Tullock 1969, 171-176). Mahdollisuus perustella peliteorian avulla yksilöiden päätyminen turvallisuustehtäviä hoitamaan valtioon jää myös osittaisratkaisuksi sen vuoksi, että analyysi ei selitä valtiollisuuden ja kansalaisten vallan välistä historiallista eroa ja valtiollisuuden piirin kehitystä. Historiaton valintateoria hypoteettisen alkuketken oletuksineen johtaa siten epärealistiseen tulkintaan politiikkaprosessista ja jää - niin Buchananin/Nozickin turvallisuusvaltion eksplikaatioissa kuin muissakin yhteiskuntasopimustarkasteluissa - lähinnä ajatuskokeeksi. (ks. Nurmi ma., 76-85 ja 1978b).

Teorian ongelmia on yritetty ratkoa tinkimällä kategorisesta individualismista⁶. Dorfman esimerkiksi olettaa, että kuluttajilla on preferenssejä pelkästään markkinahyödykkeisiin. Julkishyödykkeiden suhteen on sen sijaan kiteytyneitä käsityksiä vain sosioekonomisilla ryhmillä, joita poliitikoiden on pakko lopulta edustaa. Hän korostaa myös sitä, että yksilöiden mutta vielä enemmän - merkittävät vähemmistöt noteeraavan - hallituksen ja poliittisten johtajien päätöksissä on tilaa myös altruismille. (1969, 254-258). Samantapaista ryhmäpreferenssien mallia on kehitellyt myös von Ungern-Sternberg. Hän tulkitsee kuitenkin enemmistön hyväksymät vähemmistöä suosivat ratkaisut seuraukseksi puoluelojaliteetista ja marginaaliäänestäjien painoarvosta poliittisessa prosessissa (1983, 389-396). Vaikka Dorfman ja von Ungern-Sternberg näkevät hallituksen ja poliittiset organisaatiot individualistiseen valintaan nähden eriytyneenä päätöksiä muotoavana tekijänä, hekään eivät erittele

valtion - valintaa ehdollistavia - rakenteita eivätkä erota käsitteellisesti valtiovaltaa kansalaisten/ryhmien aikomuksista⁷.

2.2. KEYNESILÄINEN KYSYNNÄN SÄATELYN TEORIA

2.2.1. Keynesin makroteoreettinen malli

Työttömyys alettiin nähdä 1930-luvulla keynesiläisyyden myötä ongelmaksi, johon kohdistuva interventio voi parantaa talouden suoritusta. Klassisessa teoriassa oletettiin, että markkinat aikaansaavat hyödykkeiden hinnat ja määrät, työpalkat ja työllisyyden sekä korkotason tasapainottavan tulojen. Työmarkkinoilla ei siten käsitetty esiintyvän pakollista työttömyyttä. Uusklassisessa teoriassa sen sijaan myönnettiin, että markkinat tuottavat tasapainon vain pitkällä aikavälillä. Teollisen yhteiskunnan haitallisiksi sivutuotteiksi arvioidut talouspulat (Hicks 1950, 8 ja Hansen 1941, 350) ja tasapainottomuudet tulkittiin poikkeusilmiöiksi, joiden perimmäisenä syynä on markkinoihin puuttuminen⁸. Opin taustalla vaikutti myös käsitys julkisen vallan heikkoudesta suhteessa yksityiseen elinkeinoelämään ja tästä seurannut tarve ylläpitää yritysten luottamusta politiikkaan (Galbraith 1977, 192 ja 1979, 203-204, vrt. Kalecki 1971, 139).

Keynesin teoria⁹ toi tarkasteluun työttömyystasapainot ja siirsi huomion hintasopeutumistarkasteluista määräsopeutumistarkasteluihin. Keynesiläinen analyysi poikkeaa metodisesti sotien jälkeen makroteorian valtavirraksi muodostuneesta uusklassisesta synteisistä, jossa keynesiläisyys on yritetty sulauttaa yhteen Keynesin 'klassiseksi' nimittämän uusklassisen teorian kanssa. Uusklassisessa synteisissä tarkastellaan makrotaloudellista epätasapainoa individualistisen valinnan ja mikrotaloudellisen tasapainon viitekehyydessä. Keynes sen sijaan problematisoi markkinoilla tehtävien päätösten suprainentionaalisen kausaalisuuden korostamalla sitä, että yritysten, rahalaitosten ja kotitalouksien rationaaliset valinnat eivät välttämättä tuota kansantalouden optimia.¹⁰ Keynes erotti kansantulon ja työllisyyden määräytymisen mallissaan annetut tekijät ja riippumattomat muuttujat. Edellisiä ovat mm. työvoiman taito ja määrä, tuotantovälineiden määrä ja laatu, teknologia, kilpailun aste, kuluttajien maku ja tottumukset, työn organisaatio ja tuotosten jakoa määräävä yhteiskunnallinen rakenne. Vaikka mainitut tekijät eivät ole vakioisia, niiden muutoksia ei tarvinnut Keynesin mielestä ottaa huomioon tarkastelussa. Riippumattomia muuttujia ovat: 1) epävarmuutta aiheuttaviin psykologisiin tekijöihin liittyvät käteissuosinta (likviditeettipreferenssit), kulutusalttius ja pääoman rajatehokkuus (pitkän ajan tuotto-odotukset), 2) työnantajien ja työntekijöiden neuvotteluissa määräytyvä palkkataso, ja 3) keskuspankin säätelämä rahan määrä. (emt., 245-247).

Uusklassisessa rahateoriassa, kvantiteettiteoriassa, raha nähtiin vaihdon välineeksi, jonka määrä vaikuttaa hintakehitykseen. Korko ymmärrettiin hinnaksi, joka määräytyy investointien ja säästämissen tasapainosta pääomamarkkinoilla. Keynesin teoriassa raha on myös varallisuuden säilyttämisen väline. Korko ei siten ole vain palkinto kulutuksen lykkäämisestä, vaan myös korvaus siitä, ettei varallisuutta muuteta rahaksi. (emt., 174, Leijonhufvud mt., 212, Klein mt., 24, vrt. von Haberler 1940, 258). Korko toimii tällöin käytettävissä olevan rahamäärän ja rahan spekulatiivisen kysynnän tasapainottavana hintana. Spekulatiivisen kysynnän Keynes oletti riippuvan likviditeettipreferensseistä, jotka vuorostaan määräytyvät vallitsevan koron ja korkotasoa koskevien odotusten suhteesta. Jos korko alittaa yleisön normaalina pitämän korkotason, odotetaan koron nousevan ja varallisuutta pidetään likvidinä. Tämä likviditeetiloukuksi kutsuttu riippuvuus rajoittaa mahdollisuuksia vaikuttaa korkoon rahan määrän säätelyllä. (ks. Keynes mt., 167 ja 197 sekä Paunio 1972, 2 ja 1973, 15).

Toinen keynesiläisyyttä määrittelevä elementti on kerrointeoria, joka selittää investointien vaikutusta tuloon ja työllisyyteen. Keynes arvioi lisäinvestoinnin vaikuttavan kaksinkertaisena tuloon (1972, 345), mutta arvio on todettu useissa tapauksissa alimitoitetuksi. Vaikutuksen suuruus riippuu rajakulutusalttiudesta. Jos se on korkea, kerroinvaikutukset muodostuvat suuriksi ja päin vastoin. Säästämisen Keynes oletti määräytyvän tulonmuodostusprosessista. Kerroinvaikutusten pieneminen kulutusalttiuden aletessa ja säästämisen tulkinta tulon funktioksi olivat myös lähtökohtana Keynesin olettaessa, että säästämisalttiuden kasvu voi lamassa vähentää absoluuttista säästämistä. Säästämisen ja investoinnit tasapainottaa pitkällä aikavälillä kulutusalttiutta. Lyhyellä aikavälillä säästämisen ja investointien identiteetti ei välttämättä toteudu, koska niitä ei tasapainota korko, kuten uusklassisessa teoriassa. Investoinnit riippuvat korosta ja epävarmojen odotusten mukaan määräytyvästä pääoman rajatehokkuudesta eli diskonttokorosta, joka tekee pääomahyödykkeen odotettujen tuottojen nykyarvon yhtä suureksi sen tarjontahinnan kanssa. (ks. Keynes 1936, 84, 125, 135 ja 184, J. Robinson 1975a, 93 sekä af Heurlin & Korpisaari 1940, 195). Uusklassisessa synteessissä Keynesin investointiteoriaa täydentää investointien tarkastelu tulon muutoksen funktiona eli (hicksiläinen) kiihtyvyyperiaate. Palkkatasoa Keynes tarkasteli (riippumattomana) muuttujana, joka on suhteellisen kiinteä. Rahan määrän Keynes näki reaalitalouden muutoksiin mukautuvaksi tekijäksi.

Kansantulon ja työllisyyden määräytyminen on siten prosessi, jossa: 1) korko muodostuu likviditeetipreferenssien perusteella, 2) investoinnit määräytyvät korkotason ja pääoman rajatehokkuuden identiteetistä, ja 3) investoinnit määräävät tuotannon ja työllisyyden tason kerroinvaikutusten kautta, joihin vuorostaan vaikuttaa rajakulutusalttiutta. (ks. Keynes 1936, 245-247, Pekkarinen 1973, 6 ja 1974, 16). Tiivistetty malli ei vielä selitä, miksi taloudessa esiintyy suhdannevaihteluita ja voimavarojen ei-optimaalista käyttöä. Keynes totesi taantumien syyksi tehokkaan kysynnän puutteen ja selitti sitä varhaisimmissa teoksissaan investointikohteiden ehtymisellä ja ennallaan säilyvillä säästämistottumuksilla (1972, 131 ja Klein mt., 62). Vaihtelujen välittömänä syynä hän piti tuotto-odotusten ja investointien laskua taantumassa ja ylilyöntiä korkeasuhdanteessa. Keynesiläisissä suhdanneselityksissä on kiinnitetty lisäksi huomiota käteissuosintaan liittyvään rahajärjestelmän epävakaisuuteen ja kuluttajien käyttäytymiseen. (ks. Korpinen 1981, 29 ja 74, von Haberler mt., 313 ja Galbraith 1979, 240). Vasemmistokeynesiläiset Kaleckista alkaen ovat lisäksi korostaneet kysynnän yhteyttä tulojakoon ja kapitalistisen järjestelmän rakenteeseen.¹¹ Kaldor on taas todennut, että investointeja ja säästämistä ei tasapainota sen enempää korko kuin kerroin- ja akseleraatioprosessikaan, vaan tasapaino toteutetaan suoraan voitot/palkat-suhteen muutoksilla (Korpinen 1986, 32).

Keynesiläisyyden myötä juurtui talouspolitiikan käytännön teoriaan usko, että politiikka voi eliminoida lamakaudet ja nopeuttaa kasvua. Kysynnän säätelyn oletettiin johtavan kerroinvaikutusten ja rajakulutusalttiuden kautta sellaisiin aktiviteetin muutoksiin, että ne tasapainottavat kysynnän ja tarjonnan sekä kulutuksen ja säästämisen ilman kiihtyvää inflaatiota tai hintasuhteiden ja tuotantorakenteen vinoutumia. Investoinnit nähtiin - tietyn autonomisuutensa¹² vuoksi - keskeiseksi politiikan kohteeksi. Keynesillä ne saivat keskeisen sijan siksi, että hän kohdensi tarkastelunsa muuttujiin, joita viranomaiset voivat kontrolloida vallitsevassa talousjärjestelmässä. Tämä tutkimusintressin painottuminen tekee ymmärrettäväksi myös sen, että keynesiläinen teoria on ollut vahvimmillaan partiaalisena lamakauden (käytännön) teoriana. (ks. Keynes 1936, 247 ja 1971, 65, Pekkarinen 1979, 14 ja 21-28, Schumpeter mt., 258 ja Hicks mt., 1).

2.2.2. Keynesiläisen makroteorian yleistettävyys

Keynesin partiaalisesta ja instrumentaaliseen otteeseen liittyä se, että hän hyväksyi työllisyyden tasoa selittävän teoriansa rinnalla 'klassisen' selityksen voimavarojen allokaatiosta täystyöllisyyden tapa-

uksessa pohtimatta metodologisia ongelmia, jotka johtavat klassisessa teoriassa vinoutuneeseen käsitykseen talouden tapahtumista. Keynes suhtautui myös skeptisesti mahdollisuuksiin luoda useiden lyhyen aikavälin tilanteiden analyyseja toisiinsa kytkevää teoriaa. Keynesiläisen mallin akilleen kantapääksi onkin muodostunut se, että siinä ajatellaan lyhyen aikavälin tasapainon determinanttien - rahapolitiikan, likviditeettipreferenssien, voitto-odotusten, kulutuskäyttäytymisen ja palkkojen - muutokset eksogeenisiksi shokeiksi ja analysoidaan niitä irrallisina tapahtumina. (Pekkarinen 1979, 22-23 ja 35-38). Nämä metodologiset lähtökohdat selittävät keynesiläisen teorian substantiaalisia ongelmia, joista talouspolitiikan teorian kannalta tärkeimpiä ovat:

1. Kysyntäinflaatio epätäydellisillä markkinoilla. Tehokkaan kysynnän hypoteesi problematisoidaan usein Phillipsin käyrällä, joka kuvaa työttömyyden ja inflaation välistä käänteistä riippuvuutta. Käyrä ei sinänsä osoita keynesiläistä teoriaa pätemättömäksi, sillä tarve hakea em. muuttujat tasapainottavaa politiikan mitoitusta lyhyellä aikavälillä tunnustetaan yleisesti. Kysynnän säätelyn inflatoriset sivuvaikutukset jäivät kuitenkin keynesiläisessä mallissa liian vähälle huomiolle siitä syystä, että Keynes oletti tarjontafunktion joustavaksi ja laiminloi tarjontapuolen ja ylipäättään mikrotasaisen markkinoiden - ja markkinaepäonnistumisen ilmiöiden - tarkastelun. Jos markkinat ovat vain puolittain spekulatiivisia ja tarjonta sopeutuu epätäydellisesti kysynnän muutoksiin, keynesiläinen teoria ei päde eli muutokset kysynnässä ja tarjonnassa voivat antaa sysäyksiä hinnoille. (Pekkarinen 1979, 7 ja 72-81). Inflaatorajasta käyty keskustelu tukee silti oletusta, että työllisyyden ollessa selvästi täystyöllisyyttä alemmalla tasolla yhteys kysynnästä hintoihin on heikko. Ekspansivisella politiikalla ei toisin sanoen tarvitse olla pitkän aikavälin inflaatiota kiihdyttävää vaikutusta mm. sen vuoksi, että kysynnän lisäys tehostaa kapasiteetin käyttöä ja alentaa yksikkökustannuksia (ks. Paunio 1975, 7-8 ja 13, 1977a, 5 ja 8, 1977b, 5-6 ja Pekkarinen 1979, 99-100).

Hypoteesin validisuus kytkeytyy lisäksi hintamuutosten varallisuusvaikutuksiin. Pigou-efektin mukaan deflaatio lisää kulutusta sitä kautta, että hintojen lasku nostaa rahavarallisuuden arvoa ja kasvattaa reaaliarallisuutta kiinteän omaisuuden arvon pysyessä ennallaan. Pigou-efektille vastakkainen käsitys lähtee siitä, että rahavarallisuuden suhteellisen osuuden kasvaessa lisääntyy halu siirtää varallisuutta kiinteisiin investointeihin eli säästäminen kasvaa. Tobinin mukaan inflaation ja kokonaiskysynnän välillä on positiivinen riippuvuus oltaessa alhaisella tuotannon ja koron tasolla, mutta negatiivinen riippuvuus tultaessa lähelle täystyöllisyyttä. Tämä ei silti merkitse Keynesin voitto-odotusten teoreettisten periaatteiden taistelussa, koska hän ei todistanut ylitarjonnan, työttömyystasapainon, olemassaoloa. (1980, 8-19). Nykyisin voimakkaan inflaation katsotaan joka tapauksessa aiheuttavan hyvinvointitappioita toisin kuin 1930-luvulla, jolloin inflaatiota saatettiin pitää myönteisenä tekijänä sekä tuotannon dynamiikan että taloudellista edistystä ajavien yhteiskuntaryhmien kannalta¹³ (vrt. Forsman 1983).

2. Klassinen vai keynesiläinen työttömyys. Uusklassisessa teoriassa oletetaan, että yritys ratkaisee palkan ja työllisyyden argumentit sisältävästä voittofunktiosta kuhunkin palkkatasoon liittyvän optimaalisen työn kysynnän. Koska kannattava tuotanto on sitä pienempi mitä korkeammat reaali-palkat ovat, työvoiman kysyntäkäyrä määrittelee työllisyyden uusklassisen rajan eli eri palkkatasoihin liittyvät työllisyyden määrät, joissa tuotannon lisäyksen kustannukset ovat yhtä suuret kuin siitä saatavat tulot. Kun uusklassinen työvoiman kysyntäkäyrä asetetaan yhteen palkan funktiona määrittävän (nousevan) työn tarjontakäyrän kanssa, löydetään tasapainopalkka ja sitä vastaava työllisyys. Työttömyys selittyy mallissa työmarkkinoiden jäykkyydestä. Keynesiläisessä teoriassa sen sijaan oletetaan, että hyödykkeiden kysyntä - eikä niiden tuottamisen kannattavuus - määrää tuotannon tason ja työllisyyden 'keynesiläisen rajan'. Lähtökohdasta voidaan kuitenkin päätyä erilaisiin keynesiläisen työttömyyden tulkintoihin.

Keynesiläinen työttömyys kuvataan usein tilaksi, jossa vallitsee ylitarjonta sekä työvoima- että hyödykemarkkinoilla. Koska tällöin ei hyödynnetä kaikkia kannattavia tuotantomahdollisuuksia, oikein mitoitettu kysynnän lisäys voi johtaa uuteen tasapainoon korkeammalla tuotannon ja työllisyyden tasolla, mutta ilman hintojen muutoksia. Tämä uuskeynesiläinen työttömyys on kuitenkin erityistapaus verrattuna siihen työttömyystasapainoon, jota Keynes kuvasi ja jonka korjaamiseen kysynnän säätelyä on usein pyritty käyttämään. Keynesin työttömyystasapaino kattaa myös tilanteet, joissa on ylitarjonta työmarkkinoilla, mutta tuotteiden tarjonta ja kysyntä ovat yhtä suuria ja kaikki kannattavat tuotantomahdollisuudet on hyödynnetty. Holte kutsuu tällaista työllisyyden keynesiläisen ja uusklassisen rajan yhtymisen tilannetta keynesiläiseksi/klassiseksi työttömyydeksi. Tehokkaan kysynnän hypoteesi voi päteä siinä vain, jos reaali-palkat joustavat eli niiden taso tulee hyödykemarkkinoilta nimellispalkkojen pysyessä ennallaan. Kun ylitarjonta koskee vain työmarkkinoita, kysynnän lisäys aiheuttaa joksikin aikaa ylikysynnän tuotteista, nostaa hintoja ja alentaa siten reaali-palkkoja. Tämä avaa kannattavia tuotantomahdollisuuksia ja lisää tarjontaa, mikä vuorostaan eliminoi tietyn ajan kuluessa ylikysynnän. Prosessissa päädytään siis uuteen tasapainoon korkeamman työllisyyden, mutta alempien reaali-palkkojen ja pääomatulojen hyväksi muuttuneen funktionaalisen tulonjaon tasolla. Tulos on ristiriidassa sen tosiasian kanssa, että ekspansio lisää työvoiman niukkuutta ja parantaa organisoituneilla työmarkkinoilla ammattiliittojen neuvotteluvoimaa. (Holte 1988, 68-98, Eriksson 1985, 406 ja Pekkarinen 1979, 92-99).

3. Avoin talous ja likviditeettirajoitteet. Keynesin teoria perustuu suljetun talouden malliin siitä huolimatta, että hän käsitteli monissa yhteyksissä myös avoimen talouden ongelmia. Työnjaon syventyminen ja markkinoiden laajentuminen on kuitenkin tehnyt välttämättömäksi arvioida tehokkaan kysynnän hypoteesiä avotalouden näkökulmasta. Erityisesti pienessä avoimessa taloudessa, jossa kysynnän korkealla pitäminen lisää kotimarkkinakysynnän ohella tuontia, kysynnän säätely on riippuvainen vaihtotaserajoitteesta. Mahdollisuudet vaikuttaa rahapolitiikalla kysyntään ovat myös kaventuneet sitä mukaa kuin raha- ja pääomamarkkinat ovat vapautuneet kansallisesta säätelystä. Ulkomaiset pääomaliikkeet reagoivat herkästi korkoeroihin ja valuuttakurssiodotusten muutoksiin, mikä edellyttää rahapolitiikan reaktioiden määrittelyä valuuttavarannosta käsin.

Rahoitusmarkkinoiden kautta vaikuttamiseen liittyy myös muita ongelmia. Koron määräytyminen rahan ja ei-monetaarisen varallisuuden muodostaman portfolion tasapainoehdoista ja siihen liittyvä likviditeetiloukku ovat olleet keynesiläisessä teoriassa ensisijainen peruste rahapolitiikan mahdollisuuksien epäilylle (ks. Leijonhufvud, mt., 183, 313 ja 340, Lundberg 1968, 39, Moggridge 1975b, 190 ja Pekkarinen 1979, 118-122)¹⁴. Muut rahoitusmarkkinoiden kautta vaikuttamiseen liittyvät rajoitukset ovat jääneet vähälle huomiolle siksi, että rahaa on pidetty passiivisena reaali-talouden kehitykseen mukautuvana tekijänä¹⁵. Jos raha ja muu likviidi varallisuus nähdään sen sijaan reaali-talouden prosessien joustamattomuuteen liittyväksi tuotantoprosessin panokseksi ja tunnustetaan luottomarkkinat epätäydelliseksi, likviditeettirajoitteiden käsittely muodostuu tärkeäksi. Koska likviditeetti on kuitenkin enemmän uuden yrityksen ja noususuhdanteen kuin vanhan yrityksen ja taantumien rajoite (Pekkarinen 1979, 105-117 ja 124-156), myös suorien rahoitusta edistävien toimien teho on kyseenalainen lamatilanteessa.

Julkisten investointien käyttöä vastustetaan taas syrjäytysvaikutuksien vuoksi. Vaikka niiden rahoittaminen velanotolla ei välttämättä heikennä voimavarojen vajaakäytön tilanteessa yksityisten investointien rahoitusedellytyksiä ja tulevaisuudessa odotettua tulovirtaa (ks. Meade ma., 83 ja Tobin mt., 51-63), keynesiläistä elvytystä arvostellaan usein viittaamalla sen pitkän aikavälin allokaatiovaikutuksiin. Suhdannepoliittisten investointien allokaatiota vinouttavia vaikutuksia voidaan kuitenkin pitää

vähäisinä siinä tapauksessa, että ne kohdistuvat suurelta osalta infrastruktuuriin ja ovat näin ollen hyödynnettävissä useissa tulevaisuuden vaihtoehdoissa (Pekkarinen 1977b, 32).

2.2.3. Keynesiläisyys talouspolitiikan teoriana

Keynesiläinen teoria tarjoaa näkökulman, josta käsin politiikan ja markkinoiden muodollista eroa (auktorisatio/sopimusoikeudellinen käyttönoikeuttaminen) voidaan täydentää ohjausperiaatteiden sisällöllisellä erolla. Kansantalouden ja yksityisen talousyksikön rationaalisuuden erottamisen myötä käy mahdolliseksi perustella julkista määräämistä kansantalouden tehokkuusehdoilla - markkinoiden 'pisteittäisten' epäonnistumisten ohella. Sen sijaan, että markkinaepäonnistumisen teoriassa perustellaan politiikkaa hyödykkeisiin liittyvillä teknologisilla piirteillä ja markkinoiden korkeilla transaktiokustannuksilla eräissä tilanteissa, intervention tarve liitetään keynesiläisessä teoriassa markkinoiden tarkoittamattomiin seurauksiin, markkinasysteemin optimointikriteereistä seuraavien tulosten ja kansantalouden optimin epäsuhtaan. Talouspolitiikan funktio paikantuu näin talouden kontrafinaalisten ristiriitojen säätelyyn ja suorituksen maksimointiin.

Kansantalouden rationaalisuudesta huolehtiminen muodostuu kuitenkin keynesiläisessä teoriassa niin itsestään selväksi funktioksi, että se sulkee näkökentästä muut funktiot ja funktioiden ristiriitaiset kytkennät. Kansantalouden tehokkuus nousee superrationaliteetiksi sen vuoksi, että Keynesin perusmallissa ja laajemminkin keynesiläisyydessä otetaan talousjärjestelmä ja tulosten jakoa määräävä yhteiskunnallinen rakenne annettuna. Keynesiläinen teoria ei siten selitä tyydyttävästi markkinaallokaation epäonnistumisten yhteyttä talousjärjestelmän rakenteellisiin ehtoihin eikä tarjoa juurikaan välineitä kansantalouden tehokkuuden ulkopuolelle menevien interventioperusteiden käsitteellistämiseen. Pekkarinen viittaa tämän laiminlyönnin esimerkkinä reaalipalkkataistelun tarkasteluun ja erittelee siitä aiheutuvia ongelmia seuraavasti (1979, 161-162, vrt. Hall 1986, 80):

It is evident that its (real wage resistance) determinants are closely connected with institutional arrangements governing the organization of ownership and control in society. We have assumed a 'private enterprise economy' in which decisions about capital accumulation are made in private enterprises controlled by relatively small groups of people representing a limited segment of society. It is in this context that real wage resistance should be interpreted.

Konfliktisiin intresseihin kytkeytyvien talouspolitiikan funktioiden ohittaminen johtunee ainakin osittain siitä, että valtio on ymmärretty keynesiläisessä käytännön teoriassa neutraaliksi välineeksi noteeraamatta valtio- ja kansalaisvallan eroa. Keynes erotti toisistaan 'taloudelliset' ja 'moraaliset' kysymykset ja tulkitsi talouspolitiikan teon teknokraattiseksi prosessiksi. Hän kyseenalaisti kyllä benthamilaisen individualismin ja katsoi talouden kontrolliyksikön löytyvän kollektiiviselta tasolta valtion ja yksilön välistä eli 'julkisista organisaatioista', mutta rajasi talouspolitiikan instituutiot elitistisesti. Englannin keskuspankki oli Keynesin mielestä esimerkki sellaisesta valistuneesta instituutiosta, joka on kyllin epäitsekäs palvelemaan julkista etua. Neuvonantajana toimivan ekonomistin rooliin ei hänen mukaansa liittynyt isompia moraalisia ongelmia kuin hammaslääkärin työhön. (1972, 304-306 ja 321-332, Kaldor 1986, 34, Pekkarinen 1979, 52 ja Skidelsky ma.).

Väärinarviot säätelyn poliittis-institutionaalisista rajoituksista yhdessä keynesiläisen makroteorian yleistettävyyden aukkojen paljastumisen kanssa muodostavat syytaustan sille, että keynesiläisyys on ollut paljon politiikan epäonnistumisen käytännön teoriaa. Talouspoliittinen interventio on laajentunut tässä historiallisessa oppimisprosessissa suhdannesäätelystä täystyöllisyys- ja kasvupolitiikkaan ja myöhemmin mikrotason tehokkuusongelmiin (vrt. af Heurlin 1963, 18, Linnamo 1966, 155 ja Lundberg 1958, 236-238). Keinot ovat vastaavasti laventuneet raha- ja finanssipolitiikasta tulopolitiikkaan ja markkinapuitteiden kehittämiseen.

2.3. SÄÄTELYN EPÄONNISTUMISEN TALOUSTEORIAA

2.3.1. Semikapitalistinen markkina- ja neuvottelutalous

Keynesiläisyyden kritiikki ei ole johtanut taloustieteen makroteoriassa uuteen talouspolitiikan funktioita selittävään konventioon. Friedmanilaisessa monetarismissa väitettiin, että työttömyyden ja inflaation trade off-suhde ei päde pitkällä aikavälillä eikä kysynnän säätelyllä voida siten vaikuttaa talouden kehitykseen. Siinä ei kuitenkaan torjuttu täysin tavoitteellista politiikkaa, vaan haluttiin kaventaa sen alue lähinnä rahan tarjonnan säätelyyn. Jälkimonetarismissa tai uudessa klassisessa taloustieteessä, kuten Tobin suuntausta nimittää, on sen sijaan kielletty, että politiikka voisi ylipäättään auttaa stabilisaation luonnollisia prosesseja. (emt., 21-48, vrt. Kaldor 1986b). Poliittinen säätely - yritys 'yllättää' rationaaliset taloudelliset agentit - nähdään epäonnistumaan tuornittuina sekaannuksen shokkeina. Tobin torjuu tämän talouspolitiikan täydellisen epäonnistumisen teorian ja viitoittaa taloudellisen säätelyn kehittämisen haasteita seuraavasti (emt., 46):

The view that market systems possesses, for unchanging settings of government policy instruments, strong self-adjusting mechanisms that assure the stability of its full employment equilibrium is supported neither by theory nor by capitalism's long history of economic fluctuations. That government policies can be a source of instability is obvious; that they have in fact been destabilizing on many occasions is also undeniable. That they are the only source of shocks to an intrinsically stable mechanism is a proposition that could be seriously advanced only by persons with extravagant faith in their own abstract models and with historical amnesia.

... This (stabilization) cannot be done by sticking to rules of policy that insulate it from feedbacks of information about the economy or from observations and expectations of other shocks. How it can be done, better than in the past, is a quest that continues to deserve the attention of economic theorists and econometricians. We should not be diverted from the task by the new classical macroeconomics, on intellectually ingenious construct that does not describe the societies in which we happen to live.

Abstrakti market clearing-analyysi ohittaa talouden toimijoiden erilaisiin aseisiin liittyvät aggregoinnin ongelmat ja tyhjentää viitekehyksen instituutioista. Lähestymistavasta ei siten ole hyötyä, jos politiikan epäonnen ja systemaattisten epäonnistumisten oletetaan liittyvän taloudellisten prosessien epäsymmetrisiin piirteisiin ja instituutioihin. Lähtökohtia talouspolitiikan suhteellisen rationaalisuuden malliin haetaan siksi seuraavassa tarkastelemalla pelkästään säätelyn teknistä epäonnistumista, työmarkkinoiden tehokkuutta ja poliittis-taloudellista sykliä koskevaa taloustieteellistä keskustelua. Jotta analyysi jäsentäisi sen yhteiskunnan kontekstissa, jossa satumme elämään¹⁶, kuvataan aluksi yleistäen järjestelmämuutoksia, joita talouden sisäinen dynamiikka ja poliittinen interventio ovat viime vuosikymmeninä aiheuttaneet.

Puhdasoppiset uusliberaalit ja marxilaiset toteavat kapitalismin tunnusmerkiksi politiikan ja talouden eriytymisen. Yhteistä näille ääriopeille on myös se, että yhteiskunnan odotetaan lopulta vapautuvan konfliktisesta politiikasta ja hallinnasta. Suuntaukset eroavat kuitenkin siinä, kuinka yksirakenteisuuden ajatellaan toteutuvan. Uusliberaalit uskovat kehityksen johtavan politiikan minimoitumiseen sekä markkinoilla tapahtuvan kahdenkeskisen vaihdannan ja sopimisen yleistymiseen. Yksirakenteisuuden ajatellaan seuraavan siitä, että yhteiskunta purkautuu liberalistisen kapitalismin rakenneperiaatteisiin. Ortodoksimarxilaiset ovat taas ajatelleet, että politiikan avulla tapahtuva kapitalismin eriarvoisuuden ja anarkian korvaaminen sosialismilla merkitsee yhteiskunnan muuttumista lopulta yhdeksi 'asioiden' järkipärisen hallinnan prosessiksi, kollektiivisesti vapaiden yksilöiden itsehallinnoksi. Poliitiikan alueen lajentuminen on siis nähty teinä pakkovaltaan tai lintukotoon (Sutela 1985, 267, vrt. Winch 1978, 165-169).

Läntisten teollisuusmaiden kehitys ei ole käynyt kummankaan opin mukaisesti, vaan muutoksessa on nähtävissä erisuuntaisia prosesseja. Samalla kun suoraa säätelyä on asteittain purettu ja luotu

markkinoiden laajentumisen edellytyksiä, politiikan ja talouden suhde on tiivistynyt makrotaloudellisen säätelyn ja taloudellis-poliittisen järjestelmän toimijarakenteen integroitumisen seurauksena. Dahménin mukaan sekataloudella, joksi hän muutoksen tulosta kutsuu, "tarkoitetaan demokraattisesti hallittua kansantaloutta, jossa valtio pyrkii suuressa määrin ohjaamaan suhdanteita, voimavarojen käyttöä ja tulonjakoa mutta jossa samanaikaisesti markkinavoimilla, yksityisellä yritystoiminnalla sekä vahvoilla etujärjestöillä on merkittävä liikkumavapaus". (1984, 14-17). Sekatalouden piirteitä ei tule kuitenkaan identifioida pelkästään julkisen sektorin koon perusteella. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka laajasti kollektiivinen ohjaus syrjäyttää kapitalistisen rationaliteetin eli sopimus- ja ohjausperiaatteen, joka takaa yritystoiminnassa syntyvien ylijäämien ja investointien kasautumisen yrityksen työyhteisön ulkopuolisten pääoman omistajien yksityiseksi omaisuudeksi. Kapitalistinen rationaliteetti voidaan eriyttää käsitteellisesti markkinayrityksen rationaliteetista lähtien siitä, että kannattavuus ja voitto ovat yrittäjyyden kannustimena eri asia kuin voiton kasaaminen - yrityksen toimintaan nähden ulkopuolisen - 'vanhan pääoman' omaisuudeksi.

Pääoman omistajilla on jatkuvasti keskeinen asema yritystoiminnan laajentamisessa ja riskin kantamisessa. Koska investointien riittävyys on talouden suorituskyvyn ehto, valtion suoja keskittyneen kapitalistisen omistusrakenteen uusintamiselle on säilynyt ilman, että siihen olisivat ratkaisevasti vaikuttaneet poliittisten voimasuhteiden ja hegemonististen ideologioiden muutokset. Toisen maailmansodan jälkeen useissa Länsi-Euroopan maissa vahvistunut valtionyritysten sektori katkaisee tosin osassa talousjärjestelmää kapitalistisen kasaamisen ja yritysaloitteen yhteyden sekä mahdollistaa ulkoisvaikutusten ja riskin laaja-alaisemman huomioon ottamisen (vrt. Arrow 1982, 267 ja 273-274). Kilpailun edistäminen kohdistuu myös yhteen kapitalistisen rationaliteetin piirteeseen, keskittymiseen, mutta sen vaikutukset talousjärjestelmän kehitykseen ovat jääneet vähäisiksi. Sama pätee työntekijäomistuksen, muiden kollektiivisen tai sisäisen yrittäjyyden muotojen ja pienyritysten rooliin siitä huolimatta, että niiden tukeminen on muodostunut osaksi läntistä eetosta.

Julkisen sektorin kasvu onkin vaikuttanut enemmän talousjärjestelmään kuin yritystoiminnan institutionaalisten puitteiden muutos. Perinteisten valtiotehtävien ja infrastruktuuritehtävien taustalla on julkishyödykepiirteitä ja ne ovat siksi yhteiskunnallisesti melko neutraaleja. Konfliktit leimaavat sen sijaan sosiaali- ja kulttuuripoliittisia ja taloudellisia tehtäviä, joiden perustelut liittyvät ulkoisvaikutusten - lähinnä ulkoishyötyjen - ohella etujen jakoon (Nikkilä 1979, 30-36 ja 83). Perinteiset valtiotehtävät ja infrastruktuuritehtävät eivät ole muodostuneet - luonteensa ja koko sektoria hitaamman kasvun vuoksi - kapitalistista rationaliteettia syrjäyttäväksi tekijäksi. Sama pätee taloudellisiin tehtäviin siltä osin kuin ne ovat kapitalistista kasaamista akkommodoivia toimintoja. Viime vuosikymmeninä voimakkaasti laajentuneilla sosiaali- ja kulttuuripoliittisilla tehtävillä on kapitalistiseen rationaliteettiin nähden ristiriitainen funktio. Monet työvoiman uusintamisen kannalta välttämättömät palvelut ovat teknologialtaan työvoimaintensiivisiä, minkä vuoksi niiden tuottavuutta on vaikea nostaa yleisen tuottavuuden nousun tahdissa (Baumol 1967). Julkinen toiminta on kuitenkin laajentunut tulonjakosyistä myös sellaiseen jaollisten hyödykkeiden tuotantoon, joka on potentiaalista kapitalistisen yrittäjyyden aluetta. Julkisen sektorin kasvu 'välttämättömän kulutuksen' alueilla on erityisesti alimpien sosiaaliryhmien intresseissä, koska kasvava julkinen sektori lisää redistribuutiota myös siinä tapauksessa, että saadut tulonsiirrot ja palvelut kohdistuvat tasaisesti kaikille kansalaisille ja rahoitus hoidetaan suoraan tuloihin suhteutetulla jakoverolla (Åberg 1988, vrt. Musgrave 1983, 51-55 ja Martikainen 1975).

Talousjärjestelmän muutoksen keskeisiin piirteisiin kuuluu myös tulonmuodostusta koskevan päätöksenteon siirtyminen valtion välittämäksi sopimiseksi ja siihen liittyvä yritysten neuvottelusuhteiden kehitys (vrt. Johansen 1978, 6-8 ja Shonfield 1974, 65-67). Tendenssiä on vahvistanut julkisella

sektorilla tapahtunut neuvottelunalaisen päätöksenteon lisääntyminen ja työntekijä- ja työnantajaroilien yhdentyminen (ks. Rapport till ESO, DS 1988:4). Thunholmin mukaan läntiset järjestelmät ovatkin kulkeneet kohti neuvotteluyhteiskuntaa, jossa rajallinen intressiosapuolten joukko ratkaisee keskenään ja poliittisten vallanpitäjien kanssa sen, mitä tuotetaan ja kuinka kulutus jaetaan. Koska edut ratkeavat organisaatioiden voiman ja johtajien neuvottelutaidon mukaan, katoaa hänen mielestään talouspolitiikasta 'maan parhaan' näkökulma. Poliittikka muodostuu eturyhmien ja valitsijamielipiiteen mukaan reagoivien poliitikoiden ja byrokratian vuorovaikutukseksi, jossa jälkimmäisen rooli korostuu. (1983, 193-199). Lindbeck kuvaa Thunholmin tavoin vallan luisumista toistensa 'kahlevankeina' päätöksiä tekeväälle piirille. Hän pelkää markkinatalouden sortuvan yhteiskunnaksi, jossa "neuvottelut ja vallankäyttö - ja jopa uhkaileminen - muodostuvat tärkeämmäksi yksityisten ihmisten ja organisaatioiden menestymiselle kuin idearikkaus ja luova kyky, tiedot ja kyky kilpailla markkinoilla". (emt., 20). Vaikka Thunholmin ja Lindbeckin tendenssimäisiä tulkintoja ei ole syytä yleistää, neuvottelutalouden piirteet on tunnistettava osaksi aikamme todellisuutta.

2.3.2. Markkinarakenteet säätelyongelmien selityksenä

Yksinkertaisin talouspolitiikan epäonnistumisen selitys on, että siinä ei kyetä - informaatioteknologian kehityksestä huolimatta - hallitsemaan ohjausparametrien ja markkinoiden suhteita. Hypoteesin lähtökohtana olivat 1950- ja 1960-lukujen tutkimukset, jotka osoittivat finanssi- ja rahapolitiikan reagoineen virheellisesti suhdanteisiin. Teknisiin syihin perustuvaa selitystä on toisaalta arvosteltu väittämällä, että stop and go-politiikka on ollut pääasiallisesti suunniteltu ilmiö ja ennustevirheillä on siinä vain vähäinen rooli (Kennedy 1973). Suomen valtiovarainministeriön ennusteiden osuvuutta koskevat tutkimukset viittaavat kuitenkin siihen, että teknisiä ongelmia ei voida ohittaa talouspolitiikan epäonnistumisia selitettäessä. Useiden muuttujien ennusteet poikkesivat 1960-luvun lopun ja 1970-luvun vuosina merkittävästi toteutuneesta kehityksestä. Ennustevirheet näyttävät lisäksi ajoittuvan taloudellisen kehityksen tärkeisiin käännekohtiin. Kokonaistuotannon suurimmat ennustevirheet osuivat vuosiin 1969, 1971, 1972, 1977 ja 1979. Ennustetut muutokset olivat viivästyneitä ja selvästi pienempiä kuin toteutuneet muutokset. Vain vuoden 1977 ennuste yliarvioi kasvun. 1980-luvulla ennustetarkkuus on parantunut, minkä arvioidaan johtuvan talouspolitiikan valmistelun tehostumisesta ja ennustamisolosuhteiden parantumisesta eli talouden muutosten tasaantumisesta. (Mutikainen & Suvanto 1986, vrt. Takala 1981).

Virheet liittyvät ennustamisen varovaisuuteen, jolla pyritään minimoimaan ennustetappioita (Mutikainen & Suvanto ma., 367). Varovaisuudella ja viiveillä on selitetty myös politiikan mitoituksen virheitä. Vaikka julkisella sektorilla on laajat mahdollisuudet kontrolloida kysyntää, sen reaktiot jäävät helposti epäsystemaattisiksi, koska politiikan perustana ei ole riittävää tietoa yritysten ja kuluttajien käyttäytymisestä ja reagoinnin viiveistä. Lisäksi on korostettu säätelyn vapausasteita kaventavana tekijänä sitä, että kuluttajat, palkansaajat ja yrittäjät eivät mukaudu passiivisesti politiikan reaktioihin, vaan pyrkivät painostuksella suuntaamaan niitä edukseen (vrt. Peacock & Ricketts 1978, 118-121). Hallintokoneiston jäykkyys ja inkrementalistinen budjetointi todetaan myös usein syyksi finanssipolitiikan ongelmiin (Galbraith 1979, 298-301). Rationaalisten odotusten koulukunta väittää vuorostaan, että politiikat mitätöityvät niiden ennustettavuuden vuoksi. Koulukunnan käsitys voidaan kuitenkin kyseenalaistaa sekä politiikkaa mitätöivän käyttäytymisen rajoja että sen todennäköisyyttä koskevilla argumenteilla. Merkittävälle osalle julkista kysyntää ei ole täydellisiä substituutteja, joten politiikan mitätöinti ei ole mahdollista. Toiseksi siitä, että politiikan reaktiot onnistutaan ennakoimaan, ei vielä seuraa - peliteoreettisesti - kyky mitätöidä niitä. Lisäksi on selvää, että yhden hallituksen ja tilanteen tavoitteista ja toiminnasta johdetut estimaatit eivät välttämättä päde enää toisen hallituksen ja tilanteen reaktioihin. (ks. Tobin mt., 22-31).

Vaikka markkinat eivät voi tehdä tyhjäksi tavoitteellista politiikkaa, on kuitenkin tärkeätä kiinnittää huomiota markkinarakenteiden politiikalle asettamiin rajoitteisiin. Erityisesti 1960- ja 1970-lukujen kokemusten jälkeen tuli välttämättömäksi hakea selitystä siihen, miksi taloudessa päädytään inflaatioon yhtä aikaa korkean työttömyyden kanssa. Erilaisiin selityksiin voidaan tietysti päätyä jo yksistään sen vuoksi, että inflaatiotekijät riippuvat talouden syklisten prosessien vaiheesta (Åkerholm 1983) sekä taloudellis-poliittisen järjestelmän rakenteesta ja intressiasetelmien kehityksestä (Goldthorpe 1978, Lindblom mt., 351-353 ja Maier 1978). Stagflaation myötä ryhdyttiin korostamaan inflaation syinä odotuksia ja talouden riittämätöntä joustavuutta ulkoisiin shokkeihin sopeutumisessa (ks. Blackaby 1973 ja Laidler 1973). Ulkoisten inflaatiopaineiden välittyminen pieneen avotalouteen, on liitetty vientihintojen noususta johtuvaan vaihtosuhteen paranemiseen (EFO-malliin perustuva tulkinta) ja/tai palkkojen määräytymiseen tuontihintojen mukaan eli reaali-palkkojen jäykkyyteen vaihtosuhteen ja jakovaran muutoksiin nähden (ks. Pekkarinen 1983 ja Willman 1983).

Inflaatiota ja epävakautta on selitetty myös pääoman ja työvoiman vallan keskittymisellä. Esimerkiksi Kaldor näkee inflaation jalostus- ja teollisuussektoreiden sisäsyntyiseksi ilmiöksi. Vaikka oligopolististen yritysten yksikkökustannukset laskevat työn tuottavuuden noustessa, yritysten ei tarvitse laskea hintoja. Ne voivat sen sijaan tehdä suuria voittoja ja maksaa korkeampia palkkoja kuin mitä pelkästään työvoiman varmistaminen edellyttäisi. Suhteelliset palkat eivät kuitenkaan muutu, sillä ammattiliitot pyrkivät paitsi saamaan oikeudenmukaisen osuuden yritysten tuottavuuden kasvusta myös turvaamaan jäsentensä palkkatason suhteessa muihin työntekijäryhmiin. Koska tuottavuuden ja voittojen kasvu vaihtelee aloittain ja yrityksittäin, palkkarakenteeseen kohdistuvat paineet saadaan sovitetuksi yhteen vain sitä kautta, että tehottomat yritykset maksavat tuottavuuden kasvun ylittäviä palkankorotuksia ja nostavat konkurssin välttääkseen hintoja. Oligopolit seuraavat perässä estääkseen tuotteisiinsa kohdistuvan liikakysynnän. (1986a, 26-28).

Sacrista'n Cola's (1980) selittää vuorostaan inflaatiota korko-voitto-palkka-hintakierteellä. Hänen mukaansa inflaation aiheuttaa usein voittojen poikkeaminen ylöspäin 'oikeasta' osuudesta ja voitoista kuluttamisen kasvu - eikä palkkojen tuottavuutta nopeampi kasvu. Hän kieltää myös monetarismista poiketen inflaation yhteyden rahan määrän kasvuun (vrt. Flemming 1978) ja katsoo, että monetaarinen rajoitus, korkea korko ja siihen liittyvä voittojen osuuden kasvu muodostavat yhdessä hintojen nousua ruokkivan mekanismin. Hypoteesi voi olla relevantti inflaation pitkän aikavälin muutosten selityksessä. Inflaation lyhyen aikavälin muutoksia ei sen sijaan voida tulkita koron kautta välittyviksi. Reaalikoron ja inflaatiovahdin välillä näyttäisi nimittäin vallitsevan negatiivinen riippuvuus eli nimelliskorot eivät lyhyellä aikavälillä seuraa täysin inflaation vaihteluja (Virén 1988, 52-53 ja 62-66).

Stagflaatio ajankohtaisti myös kysymyksen, heijastaako 'luonnollisen työttömyysasteen' nousu demografisen rakenteen kehityksestä, työmarkkinoiden kitkatekijöiden lisääntymisestä tai työttömyysturvasta johtuvaa rakenteellista muutosta vai aktuaalisen työttömyyden kehitystä (hysteresis-hypoteesi). Tutkimukset eivät näyttäisi tukevan edellistä selitystä. Hysteresis-hypoteesi eli oletus, että pitkään jatkunut työttömyys vaikuttaa ajankohdan luonnolliseen (ei-inflatoriseen) työttömyysasteeseen on sen sijaan saanut tukea empiirisistä analyyseista (Eriksson 1988, 3-5, 15 ja 30, vrt. Spång 1987). Hysteresiksen välittymisessä on erotettu kolme kanavaa, joista kaksi ensimmäistä liittyy työvoiman tarjontaan ja kolmas kysyntään (Bean 1989, 12-20 ja Eriksson mt., 5-11, vrt. Dréze 1987, 49). Ensinnäkin työllisten (insiders) omassa monopolivoimaa työvoiman kysynnän laskulla voi olla pitkäaikaisia seurauksia työttömyyteen siinä tapauksessa, että uusi entistä pienempi työllisten piiri vaatii työvoiman kysynnän elyessä pikemminkin korkeampaa palkkaa kuin työllisyyttä. Toisessa selityksessä kiinnitetään huomiota pitkäaikaistyöttömyyden työhaluja ja -valmiuksia heikentävään vaikutukseen (outsiders). Kolmantena työttömyyden uusintumisen lähteenä on pidetty pääoman

puutetta eli investointiasteen ja pääomaesineiden keskimääräisen käyttöiän alenemisen yhteisvaikutuksena aiheutuvaa pääoman kasautumisen laskua.

Hysteresistä tuottava työmarkkinoiden jäykkyys paikannetaan eri tavoin teoreettisesta näkökulmasta riippuen. Uusklassisissa markkinamalleissa työttömyyden nähdään aiheutuvan työvoiman tarjonnan kartellisoitumisesta, joka johtaa reaali-palkkapaineisiin ja sitä kautta alhaiseen investointien tuottoon, pitkäaikaiseen työttömyyteen ja investointiasteen laskuun. Työllisyyden parantamiseen tähtäävän sopeuttamisen tulee siksi edetä niin, että työttömyys vähentää ensin palkkapaineita, mikä vuorostaan lisää voittoja ja investointeja. Pääomamarkkinoiden tehottomuuksilla ja investointeja edistäväillä interventioilla ei ole sijaa tässä hysteresiksen diagnoosissa. (ks. Bean mt., 11 ja 17-46, vrt. Mayer 1989, 46). Ammattiliittojen talousteoriassa lähdetään taas siitä, että työmarkkinakartellien vaikutus työllisyyteen riippuu neuvottelumallista¹⁷. Työttömyydessä on teorian mukaan kyse siitä, että ei ole päästy tehokkaaseen sopimukseen palkasta ja työllisyydestä. Tämä voi johtua paitsi liittojen preferensseistä myös siitä, että järjestelmässä ei ole toimivaa mekanismia, jonka kautta halukkuus tarjota ja kysyä työtä alemmalla reaali-palkalla kanavoituisi kokonaiskysyntää nostavaksi sopimukseksi. Tällaisen trade off-mahdollisuuden puuttuessa käy myös helposti niin, että ekspansiivinen talouspolitiikka kiihdyttää inflaatiota - työllisyyden lisäämisen sijasta - ja muuttaa mahdollisesti tulonjakoa palkkatyöväen hyväksi. (ks. Dréze ma., 50-56, Hersoug 1978 ja Tobin mt., 2-3).

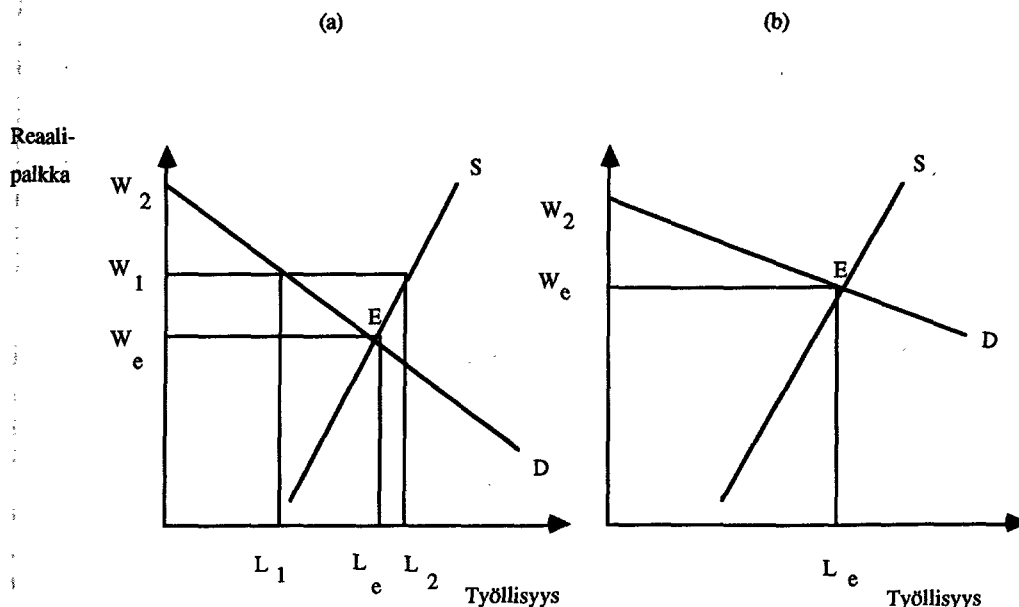
Neuvottelumallit kuvaavat uusklassista markkinamallia realistisemmin organisoituneiden työmarkkinoiden vaikutusta työllisyyteen¹⁸. Mallien pohjalta voidaan myös hypoteettisesti olettaa, että neuvottelujen tulokset ovat tehokkaita sitä todennäköisemmin mitä sitovammin voidaan sopia tulonjaosta ja työllisyydestä. Koska mallit yritetään jäsentää valinta- ja tasapainoteoreettisesta lähestymistavasta käsin, niiden yleistettävyys talouspolitiikan teoriaksi kohtaa kuitenkin samoja vaikeuksia kuin instituutioiden valintateoria¹⁹. Ammattiliittojen talousteoriaa voidaan arvostella myös siitä, että siinä käsitellään työttömyyttä lähinnä klassisena työttömyytenä²⁰. Tarkastelu suuntautuu ensi sijassa työmarkkinoiden jäykkyyksiin muiden talouden tehottomuuksien ja työttömyyden seurausten jäädessä vähälle huomiolle (vrt. Dréze ma., 57). Seuraavassa problematisoidaan tarkemmin työttömyystasapainon, tulonjaon ja tuotantorakenteen tehokkuuden suhteita. Muuttujien suhteita voidaan havainnollistaa yksinkertaisella yhden työmarkkinan ja yhden palkka-asteen mallilla, jossa työntekijöiden palkkavaateet ja reaali-palkka-aste riippuvat työvoiman kysyntä- ja tarjontakäyrien lisäksi tuotannon-tekijätulojen jakoa koskevista käsityksistä (Holte mt., 22-38).

Mallissa vaikuttaa klassisen työttömyyden todennäköisyyteen työvoiman kysyntäkäyrän muoto, joka puolestaan riippuu talouden rakenteen tehokkuudesta eli tasapainotilanteessa toimivien (työllistävien) yritysten palkanmaksukyvyyn eroista (kuvio 2). Väitteen tarkastelu edellyttää palkkapotentiaalin käsitteen määrittelyä. Sillä tarkoitetaan korkeinta mahdollista arvoa, jonka reaali-palkka-aste voi saada ilman että työvoiman käyttö tuotannossa tulee kannattamattomaksi. Uusklassisen teorian mukaisesti voidaan olettaa, että yritykset pyrkivät hyödyntämään kaikki tuotantomahdollisuudet, joiden palkkapotentiaali on vähintään yhtä suuri kuin reaali-palkka-aste. Jyrkästi laskeva työvoiman kysyntäkäyrä kuvaa siten tehotonta talouden rakennetta, jossa palkkapotentiaalit laskevat nopeasti työllistämisen laajetessa ja toimivien yritysten palkkapotentiaalien erot ovat suuria. Jos talouden rakenne on taas tehokas eli työllistävien yritysten palkkapotentiaalien erot ovat pieniä, työvoiman kysyntäkäyrä on loiva.

Kun oikeudenmukainen funktionaalinen tulonjako otetaan annettuna työväen käyttäytymisfunktion argumenttina, voidaan käyrien pohjalta vetää seuraavia johtopäätöksiä. Talouden rakenteen ollessa

tehoton (a), tuottajien ylijäämää kuvaava alue ($W_e E W_2$) on suurempi kuin tehokkaan rakenteen (b) tapauksessa. Riippuvuus pätee myös sikäli, että pääoman tuottavuus on edellisessä tapauksessa alhaisempi kuin jälkimmäisessä tapauksessa. Koska jyrkästi laskevaan työvoiman kysyntäkäyrään liittyvää funktionaalista tulojakoa tasapainopalkan (W_e) tasolla ei pidetä oikeudenmukaisena, heikon talouden rakenteen tapauksessa päädytään helpommin tasapainopalkat ylittäviin reaali-palkkoihin (esimerkiksi W_1 :een) ja ID-tyyppiseen klassiseen työttömyyteen ($L_2 - L_1$)²¹ kuin rakenteeltaan tehokkaassa taloudessa (b), jossa palkansaajien tulo-osuus tasapainopalkan tasolla on suurempi.

Kuvio 2. ID-tyyppinen klassinen työttömyys



ID-klassinen työttömyys voidaan siten estää periaatteessa kahta reittiä pitkin. Ensinnäkin taloudessa voidaan soveltaa työalan ja yrityksen tuottavuuden mukaan eriytyviä palkka-asteita. Tämä mahdollistaa paitsi työllisyyden nostamisen myös sen, että työntekijät saavat funktionaalisessa tulonjaossa suuremman osuuden verrattuna tilanteeseen, jossa sama työllisyys hankittaisiin yhteisellä alhaisella palkka-asteella. Eriytyvien palkka-asteiden käytöllä työttömyyden torjunnassa on kuitenkin rajansa. Yhteiskunnan kulloiseenkin elintasoon perustuvat käsitykset minimitoimeentulosta asettavat historiallisesti palkan alarajan. Eriyttämistä rajoittaa toiseksi se, että työntekijäryhmät vertaavat palkkaansa muiden ryhmien vastaavaan ja vastustavat erityisesti sellaista tulojakoa, jossa palkka-aste on alempi kuin muilla samanlaista työtä tekeville ryhmillä. Toinen reitti ID-klassisen työttömyyden välttämiseksi on tuotantorakenteen tehostaminen niin, että koko työvoiman työllistävän tuotannon palkkapotentiaalien erot muodostuvat pieniksi. Vaihtoehdon realistisuutta voidaan kuitenkin epäillä kysymällä, onko olemassa keinoja sellaiseen rakennepolitiikkaan, josta seuraisi tarvittava palkkapotentiaalien erojen pieneneminen. Toinen ongelma liittyy siihen, että tuotantorakenteen tehostamisen edellyttämää

investointien volyymin on vaikeata rahoittaa - työntekijöiden korkean jako-osuuden tapauksessa - muuttamatta talousjärjestelmän nykyistä pääomanmuodostuksen mallia.

2.3.3. Poliittis-taloudellinen sykli

Edellinen tarkastelu kytki talouden tehokkuuden talousjärjestelmän rakenteelliseen eturistiriitaan. Kapitalistisen rationaliteetin ja talouden optimin välinen jännite on taustalla myös Kaleckin alulle panemassa poliittisen syklin teoriassa (vrt. Robinson 1973, 10). Kalecki käsitteli Keynesin tavoin taloudellisen prosessin kontrafinaalisia piirteitä ja muotoili tästä riippumatta tehokkaan kysynnän teorian keskeiset elementit, kuten kerrointeorian ja työttömyystasapainon ideat. Hän liitti kuitenkin investointien heilahtelut Keynesistä poiketen kapitalistisen kasautumisen ongelmiin. Työläiset eivät Kaleckin mukaan säästä, joten heidän roolikseen jää taistella palkkojen ja voittojen suhteesta. Kapitalistit eivät myöskään investoi luokkana, mikä johtaa paradokseihin investointeja ja kulutusta koskevassa päätöksenteossa. Noin 10 vuoden jaksoissa toistuva sykli aiheutuu investoinneista, jotka määräytyvät viiveellä taloudellisen aktiiviteetin tasosta ja tahdista, käytännössä edellisen vaiheen investointien tasosta ja muutosvauhdista. Kalecki tunnusti akseleraatioperiaatteen mukaisesti nettoinvestointien yhteyden tuotannon muutosvauhtiin, mutta piti realistisempaan johtaa akseleraatio voittojen muutoksista kuin tuotannon kasvun aiheuttamasta lisäkapasiteetin tarpeesta. (1971, 12-34, 111-115, 124, 152, 158 ja 163).

Investointien vaihtelu korvausinvestointien tason ylä- ja alapuolella johtuu siitä, että investoinnit ovat säästämisen ja voittojen muutosvauhdin kasvava funktio ja pääomakannan muutosvauhdin vähenevä funktio. Jälkimmäinen funktio seuraa siitä, että voittoaste laskee pääomakannan laajetessa voittoja nopeammin. Sykli voidaan tiivistää seuraavasti: Kun investoinnit saavuttavat alhaalta päin korvausinvestointien tason, ne jatkavat nousua sen vuoksi, että investointipäätöksiin vaikuttaa aikaisempi - seuraavaa vaihetta korkeampi - akkumulaation, investointien, voittojen ja tuotannon kasvu. Investointien kääntyminen laskuun seuraa siitä, että pääomakannan kasvu alkaa laskea voittoastetta. Käännettä voi lisäksi edistää pääomamarkkinoiden epätäydellisyys. Investointien aletessa korvausinvestointien tasolle, tapahtuu nousuvaiheeseen nähden käänteinen prosessi. Lamassa investoinnit eivät riitä edes kapasiteetin säilyttämiseen, mikä nostaa voittoastetta ja käynnistää investointien kasvun. Malli, jossa investoinnit vaihtelevat symmetrisesti korvausinvestointien tason ylä- ja alapuolella, ei tietysti täyty dynaamisen kasvuteorian vaatimuksia. Se oli kuitenkin Kaleckin mielestä modifioitavissa syklisen kasvun tarkasteluun. (emt., 1-14, 30, 112-113, 124-137 ja 165-183).

Puhuttaessa Kaleckin panoksesta poliittiseen taloustieteeseen viitataan silti useimmin hänen artikkeleensa *Political Aspects of Full Employment* (emt., 138-145). Siinä hän kiisti käsityksen, että täystyöllisyyspolitiikan epäonnistumiset johtuvat säätelyn teknisistä esteistä. Syitä tulisi sen sijaan etsiä analysoimalla sitä, miksi suuryritykset ja 'teollisuuden kapteenit' vastustavat talouspoliittista interventiota, vaikka se näyttäisi hyödyttävän sekä työläisiä että kapitalisteja. Kalecki viittaa itse kolmeen tekijään. Ensinnäkin täystyöllisyys vahvistaa poliittista valtaa verrattuna laissez faire-järjestelmään, jossa hallitukselle oli tärkeää säilyttää liike-elämän luottamus. Toiseksi hallituksen suorittama investointien ja kulutuksen ohjaus aiheuttaa syrjäytysvaikutuksia. Kolmanneksi täystyöllisyys kaventaa mahdollisuutta käyttää työttömien reserviä työkurin keinona, vahvistaa työväenluokan itseluottamusta ja luo 'poliittista jännitystä'. Teollisuusjohtajat taas asettavat luokkavaistojensa pohjalta 'tehdaskurin' ja 'poliittisen stabiilisuuden' jopa voittojen kasvun edelle.

Korpinen on hyödyntänyt Kaleckin ideoita konstruoidessaan puolen vuosisadan mittaista sykliä kuvaavaa mallia. Hän laajentaa kuitenkin poliittisen lohkon tarkastelua ja integroi sitä syklin

taloudelliseen dynamiikkaan. Sen sijaan, että Kalecki tarkastelee vain kapitalistien 'yksityistä' politiikkaa, Korpinen endogenisoi malliinsa talouspolitiikan reaktioita. Nopean kasvun ja hyvän työllisyyden kausi johtaa mallissa monopolisoitumisasteen²² ja voittojen kansantulo-osuuden nousuun. Kasvuun liittyvä investointiasteen kohoaminen rahoittaa näin itse itsensä. Voimakas työvoiman kysyntä lisää vuorostaan työläisten rajahyötyä, kiristää asteittain tulonjakotaistelua ja kiihdyttää nimellispalkkojen nousua, joka määrittää inflaation muttei reaalista tulonjakoa. Seuraavassa vaiheessa rahapolitiikan kiristäminen johtaa kasvun hidastumiseen ja työttömyyden lisääntymiseen. Kun tässä suunnassa on edetty riittävän pitkälle, kilpailu kiristyy ja monopolistiset rakenteet murtuvat. Samalla kaventuvat voittomarginaalit ja palkkojen kansantulo-osuus kasvaa. Tämä yhdessä työttömyyden nousun kanssa vähentää asteittain nimellispalkkojen korotuspaineita, inflaatio pysähtyy ja päädyttään hitaan kasvun vaiheeseen. Uusi nousu voi alkaa, kun rahan tarjonta suhteessa kysyntään lisääntyy ja voittojen osuus lähtee mm. työttömyyden seurauksena uudelleen kasvuun, mikä tasapainottaa säästämisen ja investoinnit. (1981 ja 1988, 7).

Politiikan ja kulttuurin murrokset kytkeytyvät myös Korpisen mukaan talouden pitkiin sykleihin. Pitkä nousukausi tuottaa vasemmistolaisuuden ja lamakausi suosii yrittäjävälillisen ilmapiirin ja oikeiston voimistumista (1981, 154-162 ja 1988, 1-5). Vaikka Korpinen viittaa marginaalityöläisen ja yrittäjän aseman muutoksiin, murrokset eivät määräydy hänen mallissaan suoraan politiikan toimijoiden markkinavoiman muutoksista. Hän painottaa sen sijaan keskeisenä tekijänä tiedollisia rakenteita ja reaktioviiveitä. Talouden kokemukset johtavat viiveiden vuoksi aina jossain määrin vääriin politiikkaan, ts. monetarismi lyö itsensä läpi vasta inflaatiokauden loppupuolella ja keynesiläisyys korkean työttömyyden jatkuttua suhteellisen pitkään. Kiristävien ja ekspansivisten strategioiden viivästyminen lisää vielä hallinnon hitaus talouden viestien omaksumisessa. Ammattiyhdistysliikkeen reaktioissa viive ilmenee taisteluun elpymisen ja kokemuksesta oppimisen hitautena. Taistelutahto kasvaa vasta, kun yllättävät hintojen ja voitto-osuuden nousut synnyttävät katkeruutta ja menestyksellisen toiminnan kokemukset karttavat.

Korpisen malli on liian karkea soveltuakseen parin vuosikymmenen sisällä tapahtuvien talouspolitiikan murrosten tulkintaan. Vaihtoehtoiset politiikan reagoitavat (monetarismi, keynesiläisyys) esitetään myös mallissa karkeina yleistyksinä. Vaihtoehtojen dikotomisuus ja kapeus seuraa siitä, että talouspolitiikan tekoa tarkastellaan lähinnä rahapolitiikan (keskuspankin) kannalta. Poliittisten voimien ja instituutioiden merkitys jää myös epäselväksi, kun politiikan muutokset tulkitaan vain oppien muutoksiin ja palkkataisteluun viittaamalla (1988, 9-15). Suuremmin talouspolitiikan vuosikymmenanalyysiin liittyy devalvaatioisyklin hypoteesi²³. Devalvaatiot on yleensä perusteltu ulkoisen epätasapainon aiheuttamana pakkoratkaisuna. Devalvaatioisyklin hypoteesissa sen sijaan oletetaan, että noin 10 vuoden välein toistuneiden devalvaatioiden keskeisenä funktiona on ollut tulonjakosuhteiden säätely. Devalvaatio muuttaa voittojen ja palkkatulojen suhteen edellisten hyväksi sekä heikentää lyhyellä aikavälillä kysyntää, tuotantoa ja työllisyyttä. Jos devalvaatiota tuetaan maltillisilla palkkatarkoituksilla ja muilla vakautustoimilla, voi vuoden parin viiveellä toteutua huomattavakin viennin, investointien ja tuotannon kasvu. Inflaation vaikutus alkaa kuitenkin näkyä jo 3-5 vuoden jälkeen ja devalvaatioisyklin jälkivaiheessa palkkatulojen osuus kasvaa, kilpailukyky heikentyy, investoinnit ja kasvu tyrehtyvät ja työttömyys lisääntyy.

Devalvaatioisyklin hypoteesi on yleistys Suomen valuutta- ja rahapolitiikan reaktioista, joten se ei sisällä talouspolitiikan muiden osa-alueiden laajempaa tarkastelua. Poliittis-institutionaalisten tekijöiden vaikutus talouspolitiikan suuntautumiseen jää myös vähälle huomiolle. Tätä talouspolitiikan syklien puolta on sen sijaan analysoitu Nordhausin teeseistä versoneessa 'political business cycle'-teoriassa (1975). Vaalisyklin teoriassa²⁴ selitetään talouspolitiikan alioptimalisuutta lähtien oletta-

muksesta, että poliitikot yrittävät ennen vaaleja luoda mahdollisimman edulliset taloudelliset ehdot äänestäjille, vaikka se edellyttää vaalien jälkeen äänestäjiä rasittavaa sopeutumista. Teoriassa oletetaan Downsian teorian mukaisesti, että poliitikoiden motiivina on maksimoida todennäköisyys tulla uudelleen valituksi. Äänestäjien taas oletetaan käyttäytyvän herkkäuskoisesti ja huonomuistisesti. Teoria implikoi mediaaniäänestäjän ehdoilla tapahtuvaa politiikkaa ja puolueiden konvergenssia. Puoluesyklin teoriaksi luokiteltavissa analyyseissa vuorostaan oletetaan, että puolueilla on erilaiset preferenssit inflaation ja työttömyyden suhteen. Vasemmistohallituksilla on preferensseissä alempi työttömyys ja korkeampi inflaatio kuin oikeistohallituksilla siksi, että inflaatiota sietävän politiikan nähdään jakavan tuloja uudelleen suurituloisilta pienituloisille.

Kumpaakin teoriaa on jouduttu modifioimaan stagflaatiokokemusten ja rationaalisten odotusten teorian seurauksena. Kun kysynnän säätely ei enää estänyt työttömyyttä, alettiin epäillä sitä, että poliitikot synnyttäisivät systemaattisesti syklisiä. Kun tarkasteluun tuotiin lisäksi äänestäjän rationaalisuuden oletus, teorian modifioitui rationaaliseksi vaalisyklin teoriaksi ja rationaaliseksi puoluesyklin teoriaksi. Edellisessä on - äänestäjien likinäköisyyden ja herkkäuskoisuuden kyseenalaistamisen jälkeenkin - oletettu, että poliitikoilla säilyy jonkinasteinen mahdollisuus vaalitalouspolitiikkaan. Hallitus voi äänestäjien epätäydellisen informaation vuoksi manipuloida politiikan instrumentteja ennen vaaleja ja niiden jälkeen siten, että se aiheuttaa lyhyttä syklistä budjettialijäämiin, tulonsiirtoihin ja rahan tarjontaan. Puoluesyklin teoriaa on taas tarkistettu siten, että enää ei pidetä mahdollisena määrittellä työttömyys/inflaatio-suhdetta puoluepreferenssien mukaisesti koko vaali- tai valtakaudeksi. Talouspolitiikan erojen oletetaan olevan tilapäisiä ja ajoittuvan erityisesti vaalien jälkeiseen aikaan. Tässä vaiheessa vasemmistohallitus tukee ekspansiota ja oikeistohallitus hillitsee inflaatiota. Hypoteesin mukaan loppuosalla valtakautta hallitusten erot tuotannon ja työttömyyden suhteen häviävät, kun taas inflaatio voi jäädä korkeammaksi vasemmistohallitusten tapauksissa.

Vaali- ja puoluesyklin teorioita ei ole kattavasti testattu. Useimmat empiiriset kokeilut perustuvat USA:ta ja Britanniaa koskeviin aineistoihin. Alesian tutkimus perustuu sen sijaan kahtatoista maata koskevaan aineistoon vuosilta 1968-86. Tulosten Alesina katsoo tukevan lähinnä rationaalista puoluesyklin teoriaa. Johtopäätöksen yleistettävyyttä heikentää kuitenkin se, että inflaation, tuotannon ja työttömyyden vaihteluja ei kytketä analyysissä systemaattisesti muiden talouspolitiikan muuttujien - esim. ulkoisen tasapainon ja budjetin ali- tai ylijäämien - muutoksiin. Vaali- ja puoluesyklin teorioiden lähestymistapa on muutoinkin varsin summaarinen, sillä niissä analysoidaan yleensä vain hallitusten tyyppiä ottamatta huomioon syvempiä yhteiskunnallisen intressiedustuksen, poliittisten instituutioiden ja strategioiden eroja (vrt. Neumann 1989 ja Mirlees 1989)²⁵.

¹ Historiallinen koulukunta ja katederisocialistit suuntasivat tosin jo aiemmin positiivista mielenkiintoa valtion taloudellisiin funktioihin, yksityis- ja kansantalouden rationaalisuuden eroihin sekä julkisen talouden määräytymiseen (vrt. Baumol 1952, 152-154, Bottomore 1985, 25, Musgrave 1959, Preface, vi ja Pekonen 1977, 46 ja 139-146).

² Wicksellin mukaan suuri osa perinteisestä julkistaloutta koskeneesta keskustelusta nojasi oletukseen hyvän tahtoista despoottista (1958, 82-83).

³ Lindblom toteaa pluralistisesta teoriasta poikkeavasti, että vallitsevat markkinajärjestelmät vaativat menestyäkseen selvää liike-elämän privilegioasemaa parlamentaarisella ja painostusryhmätoiminnan areenoilla. Maltilinenkin haaste sille näyttää johtavan talouden vakautta ja kasvua horjuttaviin seurauksiin.

⁴ Ks. teorian kehityksestä mm. Steiner 1971, 26-33, Haveman 1971, 1-5, Musgrave 1951, Preface, Roslin 1972, 35-36 sekä Keskkumäki 1974, 4-5 ja 1978, 318.

⁵ Käsitteiden ero perustuu objektiivisen todennäköisyysjakauman olemassaoloon. Riskistä on kysymys, kun relevantit tapahtumat noudattavat todennäköisyysjakaumaa. Epävarmuudesta on taas kyse, kun tällaista jakaumaa ei ole. (Malinvaud 1969, 222-246).

⁶ Vaikka yksilöiden taloudellinen intressi ei toimi kattavana selityksenä myöskään Buchananin mielestä, hän tulkitsee valtiolliset hyvinvointiohjelmat seraukseksi siitä, että tuloskaalan alapäässä olevat suosivat menohjelmia välittömien etujen vuoksi ja yläpäässä olevat spillover-efektien vuoksi, ts. heidän preferensseissään on vähemmän köyhyyttä sisältävä yhteiskuntaympäristö. (1967, 106).

⁷ Ongelmaa on sivuttu julkistaloustieteessä lähinnä autoritatiivisen valtion problematiikasta käsin. (ks. Buchanan 1960, 36-38 ja 59-68, Mazzola 1958, 37-47 ja Montemartini 1958, 137-151).

⁸ Suomessa pulapolitiikan linjaa määritellyt Taloudellinen neuvottelukunta argumentoi mm. seuraavasti: "Taloudellisten konjunktuurien vaihtelut kuuluvat talouselämän luonteeseen eikä niitä ole missään kyetty talouspoliittisilla toimenpiteillä poistamaan. Ei ole olemassa keinoa, millä voitaisiin talouspulien puhkeamista ehkäistä tai saada ne päättymään, ennen kuin talouselämä on sisäisesti päässyt jälleen tervehtymään". Poliitikalla tuli silti estää "huomattavien yhteiskunnallisten vaurioiden" syntyminen, sillä "lamakauden kärjistyessä yleiseksi talouspulaksi tulee nimitään helposti lyödyksi maahan muutakin, kuin mikä on juuriltansa lahoa". (Taloudellinen neuvottelukunta 3/1929, 8).

⁹ Keynesiläistä teoriaa ennakoineisiin teoreetikoihin luetaan lähtökohdiltaan hyvinkin erilaisia henkilöitä Mandevillestä, Rodbertuksesta, Proudhonista, Sismondista, Malthusista, Hobsonista, Catchingsista, Fosterista, Gesellistä, Douglasista, Marxista ja Luxemburgista asti. Keynesin kanssa yhtä aikaa teoriaa kehittivät ns. Tukholman koulukunta ja Kalecki (ks. Klein mt., 125-146, Keynes 1936, 32, Lundberg 1968, 39, J. Robinson 1975a, 94, Korpinen 1981, 22-30 ja Linnamo 1966, 148).

¹⁰ Keynesiläisen teorian yleisestä luonteesta, ks. Pekkarinen 1973,1, 1974, 10, 1979, 9-69, Klein 1956, 154, af Heurlin 1946, 321, Leijonhufvud 1968, 4, Hicks 1950, 8, Lekachman 1969, 78 ja Skidelsky 1975, 90 ja 96.

¹¹ Keynesin mukaan tulojaon tasointu nostaa kysyntää, koska kulutusaltuus on pienituloisilla korkeampi kuin suurituloisilla. Huomio ei silti ollut keskeisellä sijalla hänen suosituksissaan. (ks. 1936, 96 ja 373-374, Pekkarinen 1977b, 38, A. Robinson 1975, 20, J. Robinson 1947, 65-72 ja 93-95 ja 1973, 5-6 ja Schumpeter 1953, 256 ja 264).

¹² Meade havainnollistaa näkökulman muutosta verrattuna usklassiseen teoriaan seuraavasti: "...from thinking normally in terms of a model of reality in which a dog called *savings* wagged his tail labelled *investment* to thinking in terms of a model in which a dog called *investment* wagged his tail called *savings*" (1975, 82).

¹³ Inflaation nähtiin vahvistavan tuotto-odotuksia ja edistävän rakennekehitystä (Keynes 1936, 141, 271 ja 332, vrt. af Heurlin & Korpisaari 1940, 193, Pekkarinen 1977b, 13 ja J. Robinson 1975a, 105-107). Inflaatiota ja alhaisen reaalkoron politiikkaa suosittiin myös siksi, että deflaatio siirtää varallisuutta velallisilta luotonantajille (Leijonhufvud mt., 318 ja Pekkarinen 1977b, 35).

¹⁴ Investointien korkojoustamattomuus on todettu tilanteesta ja investointien luonteesta riippuvaksi esteeksi. Alhaisella korolla on suuri merkitys kiinteissä investoinneissa, mutta ne eivät käynnisty nopeasti laman jälkeen kapasiteetin alhaisen käyttöasteen vuoksi. Sen sijaan käyttö- ja varastoinvestointeihin, jotka olisivat elpymisen kannalta avainasemassa, korko ei vaikuta yhtä tehokkaasti (ks. Hansen 1941, 82, 1947, 145, Hicks mt., 104, Klein mt., 53 ja Pekkarinen 1974b, 15).

¹⁵ Kvantiteettiteoriassa (monetarismissa) rahan määrän nähdään sen sijaan vaikuttavan hintakehitykseen. Korpisen mukaan kvantiteettiteorian suosio näyttäisi olevan yhteydessä hintatason pitkäaikaisiin nousukausiin, kun taas keynesiläiset (banking schoolin) ajatukset valtaavat alaa työttömyyskausina (1981, 35-38).

¹⁶ Ks. rakenteen kohdesysteemin täsmennyksestä, Vartola 1979, 65-66.

¹⁷ Organisoitumista puoltaa yleisesti se, että järjestäytynyt kaupankäynti luo kiinteät palkkarakenteet ja alentaa näin työpaikkojen hakuun ja työsuhteiden sopimiseen liittyviä informaatiokustannuksia ja vähentää työnantajien mahdollisuuksia diskriminoidaan hinnoittelun(Flemming ma., 28 ja Pohjola 1989, 276-279).

¹⁸ Teorian perustasta ja suuntauksista, ks. Tyrväinen 1988, 17-35 ja Johansen 1978, 1-6.

¹⁹ Mallien yleistettävyyden kulminoituu keskeisesti siihen, että neuvotteluongelman ratkaisun muoto ei ole identifioitavissa ilman neuvottelun instituutioita koskevia oletuksia. Neuvottelutilanteen epäsymmetristä rakennetta olisi toisin sanoen sisällytettävä tavoitteisiin. (vrt. Tyrväinen mt., 36-50 ja 58-64).

²⁰ Teoriaa on arvostellut kysyntävaikutusten laiminlyönnistä mm. Wilkinson(1987).

²¹ Holte nimittää epäoikeudenmukaiseksi koetun funktionaalisen tulojaon aiheuttamaa klassista työttömyyttä ID-tyyppiseksi lyhenteenä sanoista "...caused by ideas about how income ought to be distributed".

²² Korpinen operationalisoi monopolisoitumisen Kaleckin tavoin tuotteiden hintojen ja niiden muuttuvien kustannusten (palkat ja raaka-aineet) suhteeksi. Kalecki oletti, että monopolisoitumisaste nousee taantumassa ja alenee korkeasuhtanteessa (emt., 50-69). Korpinen sen sijaan liittää monopolisoitumisen kapasiteetin täyskäytön tilaan.

²³ Hypoteesia koskevasta keskustelusta, ks. Korpinen & Kykkänen 1974, Korkman 1981 ja Pekkarinen & Sauramo 1985.

²⁴ Teoriasuuntausten tiivistys perustuu lähinnä Alesinan artikkeliin(1989). Suuntauksiin viitataan kuitenkin Alesinan käyttämien pitkien nimien ja kirjainglyntöiden sijasta lyhyemmällä teoriota luonnehtivilla nimillä.

²⁵ Luokittelukriteereiden ongelmallisuuteen viittaa mm. se, että Alesina noteeraa Suomen talouspoliikkaan vaikuttaneina hallitusorientaatioiden muutoksina vain marraskuun 1975 (oikealle) ja toukokuun 1977 (vasemmalle).

3 VALTIOTEORIASTA HYVINVOINTIVALTIOON

3.1. MARXILAINEN VALTIOTEORIA

3.1.1. Valtiokeskustelun suuntaukset

Marxilainen teoria ei sijoitu ongelmitta metodologisen individualismin ja holismin dikotomiaan. Marx ja Engels korostivat yhtäältä sitä, että ihminen luo historiansa, mutta torjuivat toisaalta sen, että yhteiskuntaa ohjaisi vain yksilöiden tahto. Oikeudellis-poliittisen ylärakenteen kehitys määräytyy viime kädessä aineellisten ehtojen, tuotantovoimien ja -suhteiden sekä niiden määrittämän tuotantotavan kehityksestä, kuten Marx teorian kiteytti (ks. MEVT 1, 445-446 ja MEVT 3, 444). Tulkinnat siitä, kuinka Marx käsitti yhteiskunnallisten prosessien määräytyvyyden, eroavat kuitenkin ratkaisevasti sen mukaan, minkä vaiheen tuotantoon viitataan. Poliittisen taloustieteen kritiikissään Marx pyrki ilmiöiden kaksinaisluonteen ja tavaramuodon analyysistä lähtien osoittamaan sen, kuinka lisätuote pumpataan välittömiltä tuottajilta kapitalismissa. Tavaranomistajien vapaus sopia markkinoilla on vain ilmiön pinta, koska työläisten on lopulta pakko myydä työvoimansa kapitalisteille. Näin lisäarvo - työvoiman luoma oman vaihtoarvonsa ylittävä arvo - kasautuu tuotantovälineiden omistajille, joiden kohtalona on jatkuva pääoman kasaaminen. Tuotantovoimien kehitys merkitsee kapitalismissa tuotantoa laajenevassa skaalassa, työn yhteiskunnallistumista, markkinoiden laajentumista sekä pääoman kasautumista ja keskittymistä. Kasautuminen on tulosta pääoman orgaanisen kokoonpanon - kiinteä/vaihteleva pääoma-suhteen - kasvusta, mikä määrittelee myös voiton suhdeluvun laskun lain. Pääoman keskittyminen toteutuu taas kilpailussa. (ks. Pääoma 1, 45-96, 506-507, 550-564 ja 682-683, Pääoma 2 ja Bottomore mt., 6-11).

Marxin pääomalogiikkaa on mahdollista tulkita kahdella tavalla (Sutela 1984, 158). Ensiksi pääomaa voidaan pitää hegeliaanisesti itsessään aktiivisena subjektina. Toinen tulkinta on se, että pääomasuhdetta kantavat toimijat ovat yhteiskuntarakenteen sisällä sellaisissa asemissa, että ne eivät voi omia subjektiivisia päämääriä tavoitellessaan olla osallistumatta lisäarvon tuotantoon. Edelliseen tulkintaan viittaa Marxin analyysi, jossa hän johtaa pääoman - itse laajentuvan arvon - rahan käsitteestä. Toinen tulkinta saa taas tukea analyysistä, jossa Marx johti työvoiman lisätuotteen olemassaolon ehdoksi. Pääoman johtaminen rahasta voidaan kyseenalaistaa, koska siinä ei rakenneta investoimiselle ja säästämiselle selitystä yksittäisten taloudellisten toimijoiden motiiveista käsin. Kapitalismin dynamiikkaa ei selitä tyydyttävästi myöskään se, että työvoima on mahdollista alistaa riiston kohteeksi. Minkä tahansa tavaran omistaminen voi näet periaatteessa tehdä mahdolliseksi lisätuotteen realisoinnin muiden kustannuksella. Valtioanalyysin kannalta on tärkeätä huomata myös voiton suhdeluvun laskutendenssin lain puutteet. Laki edellyttää yksipuolisesti työtä säästävää kehitystä. Jos tekninen edistys säästää myös pääomaa, ei sen orgaaninen kokoonpano välttämättä kasva. Tuottavuuden noustessa on toisaalta mahdollista, että pääoman orgaaninen kokoonpano ja reaali-palkat kohoavat voiton suhdeluvun pysyessä ennallaan. (ks. Bottomore mt., 11-13, Elster mt., 37-48, 155 ja 166-185, Korpinen 1981, 29 ja 56-57 ja Robinson 1947, 35-51).

Marx totesi perustavaksi ristiriidaksi sen, että tuotantosuhteet muodostuvat tietyissä historian vaiheissa tuotantovoimien kehityksen esteeksi. Tämä yhteiskuntamuodon parasta mahdollista kehitystä estävä rakenneprinsippien vastakkaisuus implikoi kääntäen tulkittuna oletuksen, että uudet tuotantosuhteet

ovat optimaalisia tuotantovoimien kehitykselle. Marx ja marxilaiset eivät silti painota intervention perusteena niinkään optimaalisuusristiriitojen kuin jakokonfliktien säätelyä. Marx kehitteli yhtä aikaa yksityisen intressin muotoutumista (subintentionaalista kausaalisuutta) ja yksilöiden toiminnasta syntyviä tarkoitamattomia seurauksia (supraintentionaalista kausaalisuutta). On kuitenkin tärkeätä huomata, että Marx ei kuvannut kompositioharhan mukaista käyttäytymistä vain tarkoitamattomien seurausten, vaan myös rakenteellisen eturistiriidan merkityksessä (Giddens mt., 208-221). Vaikka Marxilta voi löytää vangin dilemma-tyyppisiä analyyseja, hän ei analysoi systemaattisesti strategista käyttäytymistä eikä erota selvästi muuttuva summa-tilanteita vakio summa-tilanteista. Hän ei myöskään näyttänyt olevan selvillä esteistä siirtää julkishyödykkeet yksityisiksi siitä huolimatta, että hän korosti valtion luokkaspesifien ja luokkaneutraalien tehtävien välistä eroa. (Elster mt., 14-15, 24-26, 47-48 ja 155-161 ja 400, vrt. Gough mt., 55).

Edellä todetut marxismin yleiset piirteet tekevät ymmärrettäväksi sen, että marxilainen valtioteoria ei juuri tarkastele interventiota talouden tehokkuuden kannalta¹. Teorian viitepiste on sen sijaan rakenteellisen eturistiriidan uusintamisessa. Marxin ja Engelsin historian- ja oikeusfilosofisissa kirjoituksissa lähdettiin siitä, että yhteinen etu "saa valtion ominaisuudessa todellisista yksityis- ja yhteiseduista irrallisen itsenäisen ja samalla illusorisen yleisyyden muodon". Materialismin omaksumisen myötä käsitys täsmentyi teoriaksi, jossa valtio nähdään luokkavallan välineeksi (MEVT 1, 27 ja 97). Myöhemmissä politiikka- ja valtioanalyyseissa Marx ja Engels irtaantuivat välineeteisistä ja alkoivat käsitellä valtiota luokkien yhteentörmäystä tasoittavana ihanteellisena kokonaiskapitalistina ja luokkavoimien tasapainotilanteessa jopa suhteellisen autonomisena 'liikuntana' (MEVT 3, 130, 296-297 ja 448-449). Kolmas marxilaisen valtioteorian lähde muodostuu Marxin Pääomasta. (ks. Hänninen 1982, 190-196, 1986a, 9-12 ja Jessop 1982, xii).

Jälkimmäiseen lähteeseen nojautuneessa 1970-luvun staatsableitung-keskustelussa oli pyrkimyksenä torjua yhtäältä käsitys valtiosta välineenä ja toisaalta talouden ja politiikan erillisuus. Keskustelussa kehiteltiin oikeus-, kansallis-, vero-, virkamies- ja jakovaltion määreitä yhteiskunnan pinnan suhteista, kuten Marx rahaa tavaramuodosta. Porvarillisen valtion funktioiden johtamisessa lähdettiin erottelusta pääoma yleensä/erityiset pääomat. Koska erityiset pääomat eivät kykene turvaamaan kapitalismin uusintamisen välttämättömiä edellytyksiä, valtio luo ideaalisena kokonaiskapitalistina tuotannon yleiset ehdot ja huolehtii oikeusjärjestyksen uusintamisesta, työn ja pääoman ristiriidan säätelystä ja pääoman edellytyksistä maailmanmarkkinoilla. (ks. Blom 1980b, Hänninen 1980 ja Jessop mt., 78-86, 90-91, 97-99 ja 118-123). Kehitetyt funktioluokitukset ja muotomääreet eivät ole erityisen kiinnostavia valtiotutkimuksen kannalta, sillä ne eivät selitä poliittisen artikulaation vaikutusta valtion toimintatapaan ja instituutioihin (Siisiäinen 1981, 160).

Valtiomonopolistisen kapitalismin teoriassa on sen sijaan lähtökohtana kapitalismin nykyvaiheen analyysi. Teoriassa torjutaan mahdollisuus johtaa valtio yleisesti kapitalismin perusluonteesta siitä huolimatta, että arvolain ja pääomasuhteen oletetaan säilyneen perusteiltaan muuttumattomana. Luokkateoreettisesti orientoituneet vankap-tutkijat selittivät valtion ja monopolipääoman yhteenkietoutumista monopolien pyrkimyksillä voittojensa turvaamiseen, sen ja muiden pääomien ristiriidoilla, työväenluokan ja monopolipääoman sovittamattomalla vastakohdalla, sosialistisen ja kapitalistisen maailmanjärjestelmän kilpailulla sekä kolmannen maailman ja imperialismin ristiriidalla. Pääomateoreettisessa suuntauksessa valtion kasvanut rooli infrastruktuurin ja muiden tuotantoehtojen turvaajana liitettiin tuotantovoimien yhteiskunnallistumisen ja kapitalististen tuotantosuhteiden ristiriitaan, voiton suhdeluvun laskutendenssiin sekä pääoman ylikasaantumisen ja arvonmenetyksen prosesseihin. (Jessop mt., 32-33, 37-38, 42 ja 45-56 ja Suomalainen kapitalismi, 70-88, 156, 159 ja 219-238).

Vamokap-tutkimuksessa on esitetty relevantteja tarkasteluja valtiokoneiston ja talouden kytkennöistä. Valtion funktioiden tulkinta ei kuitenkaan eroa olennaisesti valtiojohtamisen funktionalismista. Valtiointervention selitetään palvelevan lopulta kapitalismin uusintamiskehityksen turvaamista. Teorian mukaan valtion "uusintamiskoneistojen ja sääntelykoneistojen kasvu - ja tämän myötä sen itsenäisen toiminnan kasvu - on monopoliporvariston herruuden uusintamisen välttämättömäksi käynyt muoto" (Suomalainen kapitalismi, 73). Teoria jättää näin ollen niukalti tilaa tarkastella valtion institutionaalista rakennetta ja toimintaa politiikan voimista käsin² (vrt. Nikkilä 1986, 48). Valtiollis-poliittisen alueen monitahoisuutta ja suhteellista itsenäisyyttä on sen sijaan korostettu keskustelussa, jonka viitetaustana ovat klassikoiden konkreettis-historialliset politiikan analyysit ja Gramscin hegemoniateoria (ks. Jessop mt., 142-146 ja 153, Hänninen 1986a, 11-15 ja Siisiäinen ma.). Analyysit voidaan jakaa karkeasti Althusserin ja Poulantzasin strukturalistiseen ja Milibandin eliittiteoreettiseen suuntaukseen. Yhteistä suuntauksille on se, että Marxin kapitalistisen talouden teoria otetaan annettuna.

Althusser hylkää topologiset (perustan ja päällysrakenteen) käsitteet. Koska valtiokoneistot ovat sekä luokkataistelun kohde että sen kenttä, valtiosta on mielekästä puhua vain valtiovallan harjoittamisen yhteydessä. Poliittikkaa ja taloutta erillisinä instansseina tarkasteleva Poulantzas käsittää myös valtion suhteeksi. Valtiota ei tule silti kuvata pelkäksi luokkavoimien kilpailutilanteen labiiliksi kirjaukseksi. Valtiovalta on Althusserin ja Poulantzasin mukaan luokkavaltaa siksi, että tuotantosuhteista määräytyvä rakenteellinen matriisi - poliittisen regionaalinen rakenne - asettaa politiikan ehdot ja muovaa sen voimia. Hallitseva luokka esittää omat intressinsä hegemonian ja valtion byrokraattisen organisaatiomuodon turvin yleiseksi eduksi. Alistetut ryhmät voivat sen sijaan ajaa vain erityisiä taloudelliskorporatiivisia etuja ja niitäkin vain siinä laajuudessa kuin ne sopivat yhteen porvarillisen hegemonian kanssa. Valtion reaalin itsenäisyys - murtautuminen instanssinsa isolaatiosta - todetaan lähinnä auktoritatiivisten poikkeusmuotojen mahdollisuudeksi. (Althusser 1984, 92-112 ja Jessop mt., 154 ja 159-186).

Milibandin 1960-luvun lopulla esittämä hypoteesi, jonka mukaan valtion luokkaluonne voidaan tunnistaa taloudellisten, poliittisten, hallinnollisten ja sotilaallisten eliittien taustoista ja sidoksista, herätti vilkkaan väittelyn (1969). Sen tuloksena Miliband tunnusti talouden ehtojen ja kapitalistien painostusvoiman merkityksen (1977). Miliband lähtee silti uudemmissakin analyyseissään siitä, että "valtiolla on omia etujaan, tai...ihmisiä, jotka pyörittävät valtiota uskovat sillä olevan omia etuja". Huomio on tästä syystä kohdistettava päätöksenteosta vastaavien ihmisten vaikutukseen sen sijaan, että valtiota käsiteltäisiin - perinteisen marxismin ja pluralistisen teorian tapaan - yhteiskunnallisten voimien ja prosessien kohteena. Valtioiteoriassa on Milibandin mukaan tunnustettava, että on olemassa ihmisiä, joille suuren vallan käyttö antaa mitä suurimman tyydytyksen. Valtio takaa lisäksi 'valtioporvaristolle' korkean palkan, statuksen, etuoikeuksia ja pääsyn hyvinpalkattuihin ja tavoiteltuihin tehtäviin valtion ulkopuolella. Vallanpitäjien käsitys, että he tavoittelevat valtaa kansallisen edun vuoksi, ei ole vain teeskentelyä, sillä heitä liikuttaa omien asemien ohella se, minkä he katsovat kansalliseksi eduksi. (1984, 15-17). Valtion omien tarkoitusten -vallan 'demonisen ulottuvuuden' (Paastela 1985, 297-298) - tunnustaminen ei silti Milibandin mielestä kumoa kokonaan 'valtion itsenäisyys kapitalistiluokkaa varten' - teesiä.

Valtion itsenäisyyttä luonnehtii hänen mielestään parhaiten "kahden erilaisen, erillisen voiman välinen kumppanuus". Käsite suo oikean merkityksen valtion itsenäiselle ja 'itsensä huomioon ottavalle' roolille ja kapitalistiselle kontekstille, joka vaikuttaa syvästi kaikkeen tekemiseen, erityisesti taloudellisissa asioissa. Valtion itsenäisyys on mahdollista vain niin kauan kuin se ei uhkaa perustavalla tavalla kapitalistien etuja. Jos kumppanuus hajoaa, sen korvaa kapitalistien sekä monien yhteiskunnan

voimien ja valtion sisällä toimivien ihmisten määrätietoinen pyrkimys hallituksen kukistamiseen. Valtion ei tosin tarvitse olla kumppanuuden heikompi osapuoli siksi, että kapitalismin ristiriidat ja epäonnistumiset, luokkapaineet ja yhteiskunnallinen jännitys edellyttävät siltä yhä suurempaa roolia yhteiskuntajärjestelmän puolustuksessa. (1984, 14 ja 17-19). Miliband pyrki kumppanuuden käsitteellä välttämään 'valtio itseään varten'-reduktionismin. Hän sortuu kuitenkin muiden marxilaisten valtioteoreetikkojen tavoin kaavamaiseen interventionismin perusteiden tulkintaan ja väheksyy kansalaisten valtion kohdistamien impulssien merkitystä. Valtion tarkoitukset rajautuvat siten lähinnä kapitalistisen ja byrokratian machiavellistisen rationaliteetin alueille.

3.1.2. Valtio ja politiikka yhteiskunnan konstituutiossa

Jotta marxismin relevanssi talouspolitiikan teorialle voitaisiin kokoavasti todeta, on vielä viitattava Hännisen marxilaisesta valtiokeskustelusta tekemään yhteenvetoon. Hännisen politiikan kuvausmallin ainekset voidaan tiivistää neljään kohtaan³.

1. Yhteiskunnan tasot, praksismuodot ja subjektirakenteet. Kun Pääoman kategoriat otetaan formaalisina abstraktioina, yhteiskunta tulee nähdyksi pääoman liikkeen jatkona ja yksilöiden ja ryhmien toimintaa tarkastellaan vain Pääoman subjektirakenteen muotissa ilman että jää tilaa tahtoville subjekteille. Tämän yksitasoisuuden ja -subjektisuuden voittamiseksi Hänninen konstruoi mallin, jossa operoidaan monitasoisella ja moninkertaisella subjektirakenteella. Yhteiskunnan oletetaan koostuvan suhteellisen omalakisista, mutta olemusloogisesti yhdistyvistä tasoista. Niitä vastaavat praksismuodot - yhteiskuntatasoinen, kollektiivinen ja yksilöllinen - jäsenyvät yhteiskunnan subjektiviteetin erilaisista muodoista, joita ovat (transsendentaalinen) vakioitu keskimääräissubjekti (S_1), kollektiivinen subjekti (S_2) ja ajatteleva yksilösubjekti (S_3).⁴ Koska pääomatasoinen S_1 -subjektiviteetti on Hännisen mukaan porvarillisen yhteiskunnan konstituution lähtökohta, poliittisen taloustieteen kritiikki on marxilaisen valtioteorian ensiaskel - jäsentämisen lähtötiede, mutta ei johtotiede. (emt., 153-155, 219, 223 ja 230).

2. Tasospesifit ajatusmuodot. Koska kohde ja subjekti läpäisevät toisensa, ei ajatusmuotoja tule erottaa niitä kantavista subjekteista. Ajatusmuodot jäsennetään siksi tasospesifisti eli erotetaan subjektirakennetta vastaavasti toisistaan tajuntamuoto (A_1), tietoisuusmuoto (A_2) ja ajattelumuoto (A_3). Ne kytkeytyvät praksismuotoihin siten, että tajuntamuodot ilmenevät yhteiskunnallisina, tietoisuusmuodot joukkomittaisina ja ajattelumuodot yksilöllisinä. (emt., 155-159).

3. Historialliset aikamuodot. Yhteiskunnan tasojen ja niihin liittyvien praksis-, subjektiviteetti- ja ajatusmuotojen erottelu relativoi yhteiskuntakonstituution paikallisuuden. Ajallisuuden relativointi lähtee vuorostaan eriaikaisten historioiden tunnistamisesta. Siksi mallissa oletetaan, että kullakin subjektirakenteen, ajatusmuodon ja praksiksen tasolla on erityinen historiallinen aika. Aikatasot t_1 , t_2 ja t_3 erottuvat pysyvyyden mukaan. Aika (t_1) etenee yhteiskunnan syvärakenteessa verkkaisesti yhteiskuntamuodostuman muutosten tahdissa. Yhteiskunnan pinnalla aika (t_3) sen sijaan etenee alituisten muutosten rytmisissä. (emt., 164-165).

4. Yhteiskunnan tasospesifit lainalaisuudet. Kuvatut ainekset Hänninen liittää kolmentyyppisiin lainalaisuuksiin. Yhteiskuntatasoiset liikunnan lait (L_1) toteutuvat tajuntamuodon kantajaksi vakioituneen keskimääräissubjektin toiminnan välityksellä. Joukkomittaiset lainalaisuudet (L_2) toteutuvat kollektiivisten tietoisuusmuotojen ryhmätasoisien kantajien toiminnassa. Yksilötasoiset lainalaisuudet (L_3) ovat intentionaalisen käyttäytymisen aluetta. Yhteiskunnan konstituutio esitetään yhdistämäl-

tissa. Johtopäätös perustunee kuitenkin enemmän haluun varjella pääomaloogisesti konstituution ykseyttä kuin näiden valtion tuntomerkkien genesiksen analyysiin. Esimerkiksi vero- ja virkamiesvaltiota voi selittää myös ei-pääomaloogisilla taloudellisilla syillä (markkinaepäonnistumiset) ja joukkomittaisten lainalaisuuksien vaikutuksilla. Poliittinen intressiedustus on muovannut vero- ja virkamiesvaltiota (hyvinvointivaltiona) samalla tavalla kuin 'porvarillista demokratiaa' (vrt. mt., 231). Kansallisuusvaltiokaan ei liity vain pääoman kasaamisen ehtoihin, vaan markkinoiden laajuuteen ja erilaisiin kansallista tietoisuutta synnyttäviin etnisiin ja kulttuurisiin tekijöihin. Näin ollen tuntuisi perustellulta, että valtiota porvarilliseksi leimaavat piirteet liitetään ensi sijassa oikeusmuotoon eli sopimus- ja kilpailuvapauden määrittelemään yhteiskunnallisten suhteiden epäsymmetriaan.

Hänninen olettaa, että valtio leimautuu organisaatiomuotona keskeisesti joukkomittaisten lainalaisuuksien tasolla ja on sikäli pääomaloogisen johtamisen ulottumattomissa. Mallissa jää kuitenkin auki se, millaisiin kollektiivisen toiminnan piirteisiin valtion porvarillisuus liittyy tämän valtiotyönten tasolla. Sama pätee institutionaalisen muodon analyysiin. Hänninen korostaa vain yleisesti valtion toimivan luokkasuhteen takaajana jokaisella konstituution tasolla ja leimautuvan toteuttaessan tehtäviään. Omalakisuus ei täsmenny myöskään toteamuksista, että valtion "tehtävien toteuttaminen tapahtuu monimäärityksisesti inhimillisten tekojen välityksellä" ja että "niin valtio kuin poliittinen toiminta jäsentävät toisiaan". (emt., 200, 217 ja 230-231).

2. Porvarillisen valtion funktiot. Hännisen mukaan valtion funktiot jakaantuvat analogisesti valtion muotojen kanssa kolmeen tasoon: 1) yleisiin funktioihin, 2) perusfunktioihin, ja 3) spesifeihin funktioihin. Yleiset funktiot liittyvät oikeus- ja jakosuhteiden takaamiseen, kansantulon uudelleenjakoon, kansallisvaltion rooliin ja tuottamattomien luokkien - lähinnä virkamiehistön - ylläpitämiseen (vrt. Gough mt., 102-108). Perusfunktioina hän pitää "pääoman ja luokkavallan uusintamisprosessista juontuvia ja historiallisesti kehittyviä tarpeita siihen, että porvarillinen valtio toisaalta interventioi talouteen voiton suhdeluvun kohottamiseksi ja toisaalta interventioi luokkataistelun prosessia pääomafunktionaalisen hegemonian organisoimiseksi". Spesifejä funktioita on turha yrittää edes luokitella ja luetella, sillä ne ovat niin moninaisia ja riippuvat talouden lisäksi poliittisesta suhdanteesta. (emt., 200, 218, 229 ja 232).

Vaikka Hänninen torjuu perusfunktioiden pääomatasoisen johtamisen ja edellyttää niiden kehittelyä seuraamalla pääoman ja luokkien uusintamisen historiaa, funktiojäsennys palautuu lopulta yhteen perusteeseen, pääomasuhteen/kapitalistisen yhteiskunnallisuuden uusintamiseen (emt., 228 ja 232-233). Funktioiden pääomakeskisyys liittyy siihen, että konstituutiosta pelkistetään valtiovallan ja kansalaisten vallan välinen ero marxilaisen valtioteorian yleislinjan mukaisesti valtiovallan ja luokkavallan erotteluun. Toisena pääomafunktionaalisen tendenssin taustatekijänä on se, että politiikka nähdään Marxin kapitalismiteorian mukaisesti lähinnä nolla summa-pelinä ja ohitetaan kysymys ohjauksen rationaliteetista. Tämä tekee mahdolliseksi käsitellä politiikan ja talouden eroa pinnan (auktorisaaion) ja syvärakenteen (käyttöoikeuttamisen vallan) suhteena. Poliitiikan funktioiden monipuolisempi tarkastelu edellyttäisi, että valtioon vaikuttavissa impulsseissa erotetaan myös luokkavaltaa yleisempiä vaihtosuhteita ja kansalaisyhteiskunnan voimia ja että politiikan koalitiomuodostusta ei nähdä vain eliittikartellien jäsenten (yksilö)intentionaalisenä toimintana (vrt. Siisiäinen 1987, 54-55)⁵. Viitteitä tällaiseen talouden ja politiikan kentän - ja siihen liittyvän kansalaisten vallan ja valtiovallan - suhteiden jäsentämiseen voidaan hakea byrokratian ja organisoidun yhteiskunnan teorioista.

3.2. BYROKRAATTISEN JA POLIITTISEN HALLINNAN TEORIAT

3.2.1. Max Weberin kapitalismi- ja byrokratiateoria

Talouden ja politiikan suhde on keskeinen teema Weberin sosiaalisen toiminnan teoriassa (1978). Toiminta on hänen mukaansa: 1) tavoiterationaalista, kun toimija arvioi tavoitteiden ja keinojen suhdetta ympäristön ehtojen sekä seurausten kannalta, 2) arvorationaalista, kun toimintaa ohjaa usko eettisiin, esteettisiin, uskonnollisiin tai muihin itseisarvoisiin periaatteisiin, 3) affektiivista, kun tunnetilat määräävät toiminnan, ja 4) traditionaalista, kun toiminta seuraa tavoista. Taloudellisen toiminnan analyysissa Weber erotti formaalisen ja substantiaalisen rationaalisuuden. Edellinen on numeeristen ja kalkyloitavien kriteerien mukaista toimintaa. Jälkimmäisessä otetaan huomioon myös eettisiä, poliittisia, utilitaarisia, hedonistisia tms. periaatteita eli tuloksia ja keinoja arvioidaan arvorationaalista skaaloja vasten. Taloudellisen toiminnan rationalisoituminen merkitsi hänen mukaansa traditionalismin korvautumista tavoiterationaalisella orientaatiolla eli toimintaa markkinoiden, rahan, voiton ja kalkyloinnin mukaan. Rationaalisen talousyksikön (kapitalistisen yrityksen) kalkylointi ilmenee sisäistä budjetointia soveltavina yksikköinä ja rahasuurein tapahtuvana voiton ja menestymisen arviointina (pääomalaskentana). Talouden formaalinen rationaalisuus edellyttää lisäksi poliittisen ohjauksen rajaamista sopimusvapauden ja kalkyloitavissa olevan legaalis-hallinnollisen järjestyksen takaamiseen. Substantiaalisen rationaalisuuden skaaloihin perustuva toiminta eroaa näet Weberin mielestä talouden formaalisesta rationaalisuudesta kuin yritysaskenta tilastotieteestä ja yrittäjä byrokratiasta.

Koska Weber rajasi yhteiskunnan relevantit ristiriidat markkina-asemien vastakkaisuuteen (emt., 138 ja Vartola mt., 87), hänen teoriansa ei tarjoa suoria viitteitä talouspolitiikan teoriaan. Poliittikka/taloussuhteen kannalta teorian keskeisin ongelma liittyy siihen, että Weber ei erota kapitalistisen yrityksen ja kansantalouden formaalista rationaalisuutta toisistaan. Weberin määrittelemät rationaliteetin lajit ovat kuitenkin hyödyllisiä apukäsitteitä talouspolitiikan tulkintamallia jäsennettäessä. Kun tarkoituksena on integroida talouspolitiikan funktioiden ja instituutioiden tarkastelu, on lisäksi syytä viitata Weberin byrokratiateoriaan. Hän piti talouden optimaalisena ympäristönä valtiota, joka toimii rationaalisten legaalisten sääntöjen mukaan ja verojen turvin - ja vaatii kansalaisiltaan henkilökohtaista palvelua vain poliittisiin ja oikeudellisiin tarkoituksiin (emt., 54, 65 ja 336-337). Weber määritteli ideaalityypeinä traditionaalisen, karismaattisen ja byrokratiaan perustuvan rationaalis-legaalisen hallinnan tavan. Kokemus osoitti hänen mukaansa universaalisti, että hallinnollisen organisaation byrokrattinen tyyppi on - puhtaasti teknisestä näkökulmasta - tehokkain tunnetuista auktoriteetin harjoittamisen muodoista. Virkamiesten erottaminen hallintovälineistä estää henkilökohtaisten intressien vaikutusta, mikä luo yhdessä byrokratian formaalisen luonteen kanssa perustan mielivallasta vapaalle rationaalille hallinnalle. Sen tehokkuus perustuu myös tekniseen tietoon, joka korostuu teknologian kehityksessä.⁶

Koska Weber näki kapitalistisen yrittäjyyden talouden tehokkuuden takeeksi, on selvää, että hän ei tarkastellut byrokratiata makrotaloudellisen rationaalisuuden agenttina. Hän sulki pois ylipäänsä ajatuksen, että byrokratia toimisi jonkin erityisen politiikan kantajana (Vartola mt., 149). Weberin byrokratiateoria avaa silti perspektiivin talouspolitiikan instituutioiden tarkasteluun. Jos talouden suorituskyvystä huolehtiminen nähdään yhdeksi talouspolitiikan funktioksi, on mielekästä olettaa, että funktion toteutuminen edellyttää eturistiriitoihin ja konflikteihin nähden suhteellisen ulkopuolista sääätelykeskusta. Funktio kytkeytyy toisaalta byrokratian omaan intressiin. Hallinnolle on näet tärkeitä huolehtia kansantalouden suorituskyvystä ja fiskaalisista resursseista, koska se ei voi suuren julkisen sektorin oloissa turvata asemaansa pelkästään avoimuudella yhteen suuntaan (lojaaliudella valtuut-

tajilleen), kuten Weber saattoi ajatella (ks. Vartola mt., 74, 182 ja 194, Weber mt., 224-225 ja Abrahamsson mt., 21 ja 52-55).

3.2.2. Kriittisen teorian valtio- ja hallintoanalyysit

Kriittisen teoriaan nojautuvissa analyyseissa on arvosteltu weberiläistä käsitystä byrokratian ja sen ympäristön suhteesta ja korostettu byrokratian strategista merkitystä yhteiskuntajärjestelmän stabiiliisuutta uhkaavien ristiriitojen ja kriisien säätelyssä⁷. Koulukunta on pitänyt erityisesti tuotannollis-teknologisen järjestelmän ehtoja ympäristönä, jonka suhteen valtion reagointi ja prosessit muotoutuvat. Habermas on tarkastellut poliittis-hallinnollisen järjestelmän roolia lähtökohtanaan sosiaalisen ja systeemi-integraation käsitteet, joista edellinen tarkoittaa symbolistisesti rakentuneissa elämismaailman järjestelmissä tapahtuvaa integraatiota ja jälkimmäinen itsesäätoisten järjestelmien spesifejä ohjaustoimintoja. Sosiaaliset systeemit on hänen mielestään käsitteellistettävä niiden kontrollikeskukseen näkökulmasta. Yhteiskuntamuodostumien analyysissa on identifioitava niiden organisaatioperiaate, jonka hän määrittelee sosiaalisten tilojen muutoksia - oppimiskykyä ja ohjauskapasiteettia - rajaaviksi abstrakteiksi säännöiksi. Organisaatioperiaate määrää systeemi- ja sosiaalisen integraation funktiot ja vaikuttaa siihen, milloin systeemi-integraation häiriöt kääntyvät sosiaalisen integraation häiriöiksi ja legitimaatio- ja motivaatiokriiseiksi (1976b, 2-11 ja 17-24).

Liberalistis-kapitalistisen muodostuman organisaatioperiaate - palkkatyön ja pääoman suhde - tuottaa Habermasin mukaan positiivisia tuloksia tuotannon ja sosialisaaion alueilla. Sitä rasittaa kuitenkin myöhäiskapitalismissa systeeminen talouskriisi ja sen siirtyminen poliittis-hallinnollisen järjestelmän rationaalisuuskriisiksi. Jälkimmäinen liittyy tuotosten puutteisiin eli järjestelmän epäonnistumiseen taloudellisen kriisin logiikasta juontuvien imperatiivien toteuttamisessa. Legitimaatiokriisi kytkeytyy vuorostaan poliittis-hallinnollisen järjestelmän panoksiin eli epäonnistumiseen joukkolojaliteetin - tehokkaiden normatiivisten rakenteiden - ylläpitämisessä. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän reagointivaihtoehdot ja integraation lajit ovat kuitenkin sikäli substituutteja, että järjestelmä voi ainakin osittain kompensoida ohjauskapasiteettinsa puutteita tehostamalla legitimaatiota ja päin vastoin. (1976b, 45-47 ja 92-93).

Offe toteaa Habermasin tavoin poliittis-hallinnollisen järjestelmän haasteiksi legitimitietin ja tehokkuuden vaatimukset. Jälkimmäisissä on kyse yhtäältä ulkoisesta tehokkuudesta - kyvystä toimia tehokkaasti talouden suhteen - ja toisaalta sisäisestä tehokkuudesta eli kyvystä toimia ainakin muodollisesti rationaalilla tavalla. Koska voimavarojen jakoon liittyvä tilanelogiikka pakottaa valtion huolehtimaan kapitalistisen kasaamisen ehdoista, on välttämätöntä selittää, kuinka tämä valtion luonne tulee sovitetuksi yhteen sen kanssa, että valtio joutuu legitimitietinsä takaamiseksi näyttäytymään yhteisten etujen ja tasavertaisen osallistumisen areenana. Yhteensopivuus perustuu Offen mukaan valtion rakenteelliseen selektiivisyyteen. Nikkilä jakaa Offen analyysin pohjalta valikoinnin mekanismit positiivisiin, negatiivisiin ja valeasuisiin. Valtio toteuttaa positiivista valikointia edistämällä talouden toimintaa resurssien allokaatioon ja kollektiivihyödykkeiden tuotantoon liittyvillä funktioilla. Negatiiviset valintamekanismit liittyvät rakenteellisiin rajoitteisiin, jotka muovaavat politiikan päätöksenteon ja ei-päätösten systeeminä. Tällaisia mekanismeja ovat mm. yhteiskuntajärjestelmän perustavien normien puolueellisuus intressien suhteen, hyväksyttävyyttä määrittelevien ideologioiden kautta tapahtuva vaihtoehtojen sulkeminen sekä päätöksenteon prosessuaaliset muodot, jotka suosivat joitakin intressejä toisia vastaan. Valeasuisissa mekanismeissa on kyse pyrkimyksestä kehittää ideologis-symbolisia mekanismeja, jotka kätkevät todellisuuden. Valtiollista prosessia mystifioivat mekanismit ylläpitävät kuvaa päätösten neutraalisuudesta ja auttavat hallitse-

maan tyytymättömyyttä, joka liittyy negatiivisten ja positiivisten valintamekanismien seurauksiin. (ks. Nikkilä 1983, 46-48, 87-88 ja 164-173 ja 193-203, Hirsh 1983, Jessop mt., 104 ja 107).

Puoluekilpailu on Offen mukaan mekanismi, joka välittää valikoivan valtion piirteet kansalaisyhteiskunnan käytäntöihin. Tasavertaiseen äänioikeuteen ja parlamentaaris-presidentiaalisiin hallitusjärjestelmiin pohjautuvan liberalistisen demokratian ja 'vapaalle' palkkатыölle rakentuvan kapitalismin yhteensopivuutta edistää politiikan markkinaistuminen. Vaalikiilpailu ja institutionalisoitunut kaupankäynti edellyttävät puolueiden organisoitumista laajoiksi byrokraattisiksi koneistoiksi, jotka hillitsevät ja vääristävät luokkaintressien välittymistä. Koska managerialisoituva johto pyrkii menestymään markkinoilla tuotedifferentioinnin keinoin, puolueiden politiikka muovautuu jatkuvaksi vaalikampanjaksi ja mielipidemittauksiin reagoinniksi - organisaation sisäisen demokraattisen väittelyn ja konfliktin sijasta. Seurauksena on epäideologisoituminen ja passivoituminen. Tuotedifferentioinnin strategia ja siitä seuraava kannattajakunnan heterogeenisuus murentavat lisäksi puolueiden kollektiivista identiteettiä⁸. (1983, 225-232).

Hyvinvointivaltio on Offen mukaan toinen markkinakapitalismin ja liberaalis-demokraattisen poliittikamuodon yhteensopivuutta ylläpitänyt tekijä. Hyvinvointivaltio on kuitenkin kohdannut rajansa, koska se perustuu vain ongelmien säätelyyn - niiden ratkaisun sijasta. Julkisin varoin toteutettava työttömyyden torjunta ja hyvinvointipolitiikka aiheuttavat investointipääoman niukkuutta, työnteon kiihokkeiden laskua ja työmarkkinoiden jäykistymistä. Kun toisaalta myös pääoma hakee suojaa valtion stimuloivista toimista ja suunnittelusta, hallitukset ja puolueet ajautuvat taloudellisen kasvun heikentyessä 'tuotannon politiikan' konfliktikenttään. Makrotaloudellinen säätely synnyttää lisäksi sivuvaikutuksia, jotka ovat poliittis-hallinnollisen järjestelmän ohjaukspasiteetin ulottumattomissa. Kriisiytymisen myötä hallitusten ja etujärjestöjen yhteistyö horjuu, poliittisissa organisaatioissa ilmenee hajoamistendenssejä ja organisoituneet blokit keskittyvät korporatiivisten erityisetujen ajamiseen. Tämä paljastaa Offen mukaan liberalistisen demokratian historialliset rajoitukset⁹. (ema., 233-245)

Kriittisen teorian valtioanalyysien relevanssi talouspolitiikan teorialle voidaan kiteyttää kolmeen kohtaan. Ensinnäkin oletus, että poliittis-hallinnollisen järjestelmän toiminta heijastaa auktoriteetin logiikan ja talouden logiikan toisiinsa tunkeutumista, vastaa talouspolitiikan olemusta. Toiseksi ajatus, että poliittis-taloudellista järjestelmää tulee analysoida itsesäästöisten järjestelmien ohjaustoimenpiteiden ja kontrollikeskuksen näkökulmasta, perustelee politologista talouspolitiikan tutkimusta. Ekonomistisen analyysin rinnalle tarvitaan viitekehyksiä, jotka jäsentävät nimenomaan poliittis-hallinnollisen järjestelmän talouspoliittista reagointia. Kolmanneksi tämän reagoinnin tulkinta tehokkuuden ja legitimitietin kannalta tarjoaa lähtökohdan talouspolitiikan funktioiden ja instituutioiden jäsenyykseen. Intervention ulkoista tehokkuutta ei tule kuitenkaan nähdä vain tuotannon kapitalistisiin uusintamiseksiin liittyvinä toimenpiteinä, kuten Habermas tekee tulkitessaan säätelyn perusteet voiton suhdeluvun laskun tendenssiä painottaen (ks. 1976b, 45-47 ja 52-53) tai Offe tarkastellessaan selektiivisiä mekanismeja kapitalistisen kasaamisen suojauksena (ema., 232, Nikkilä 31-32 ja 164-166, vrt. Gough mt., 49-54). Säätelyn tehokkuus on sen sijaan määrittävä kansantalouden suorituksen termein. Koska interventiossa on kyse myös rakenteellisten eturistiriitojen ja jakokonfliktien säätelystä, on toisaalta arvioitava politiikan tehokkuutta formaalisen ja substantiaalisen rationaalisuuden vaatimusten yhteensovituksessa.

Talouspolitiikan onnistuneisuus mainituilla positiivisen säätelyn alueilla vaikuttaa oletettavasti siihen, miten voimakkaasti politiikan teossa korostuu sisäinen muodollinen tehokkuus ja legitimaatiosymbolien tarjonta. Kun tehokkuuden ja legitimitietin tasapaino jäsennetään näin, ei tarvitse myöskään

deterministisesti olettaa, että säätelyn kriisi ja intervention epäonnistumisten kompensointi symbolisella tehokkuudella ja ideologian tarjonnalla on lineaarisesti etenevä prosessi¹⁰. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota kahteen yleisempään kriittiseen teorian analyysien ongelmaan. Suuntauksen edustajat ollettavat hallinnon keskeiseksi funktioksi reagoinnin kapitalistisen talouden kriiseihin. Auktoriteetin ja markkinoiden logiikan sekoittuminen on kuitenkin mahdollista tulkita eräiltä osin myös suhteellisen neutraaliksi teknisen rationalismin etenemiseksi, kuten jälkiweberiläiset tekevät. Toiseksi poliittis-hallinnollinen prosessi ei jäsenny analyyseissa - lähestymistavan holistisen tendenssin vuoksi - juurikaan järjestelmän toimijoiden tekoina siitä huolimatta, että kriittinen teoria on koettu ratkaisuksi välttää hallinnon tarkastelu vain sen 'omasta näkökulmasta' (Nikkilä 1983, 4 ja 146).

3.3. ORGANISOIDUN YHTEISKUNNAN TEORIAM

3.3.1. Organisoitu kapitalismi ja teknostrukturi

Lindbeck toteaa valtiointervention taustatekijäksi - markkinaepäonnistumisten ja "yksittäisten ihmisten valvontaan" tähtäävien ideologioiden ohella - tekniset suuntaukset, jotka ovat omiaan luomaan yhä suurempia yrityksiä ja organisaatioita (mt., 11-12). Käsitykselle, että valtion ja talouden toisiinsa tunkeutuminen tapahtuu luonnonvoimaisena rationalisoitumisen prosessina, tarjoaa klassisen lähtökohdan Hilferdingin organisoidun kapitalismin teesi. Hilferding oletti, että teknologisen kehityksen myötä tuotanto yhteiskunnallistuu, teollisuus kansainvälistyy ja vapaa kilpailu korvautuu organisoidulla yhteistyöllä. Kapitalismi kehittyy näin järjestelmäksi, joka noudattaa samaa suunnittelun ja rationaalisuuden logiikkaa, joka oli ominaista valtiolle. Tämä yhdessä valtion demokratisoitumisen ja talouteen kohdistaman intervention kanssa loi Hilferdingin mielestä myös edellytykset sille, että työväenliike ja muut organisoituneet voimat pääsevät osallistumaan yhteiskunnan ohjaukseen. (ks. Bottomore mt., 19, 59 ja 64-69, Kettunen 1986, 266-267 ja Maier 1978, 40).

Kehitystä yrittäjäkapitalismista organisoituun kapitalismiin ennakoivat myös Schumpeter, joka piti muutoksen syynä teknologisen kehityksen ohella rahoitusjärjestelmän uusia piirteitä, kapitalistisen yrittäjän funktion murentumista ja innovaatioedun siirtymistä byrokraattisesti johdettuihin suuryrityksiin. Galbraith kuvaa suuntauksen klassikkojen tavoin suuryritykset teknologisen kehityksen ja suunnittelun tuloksiksi. Tuotannon johto ja tuotantovälineiden omistus erkaantuvat suuryhtiöissä toisistaan sen vuoksi, että kasvun avaimet ja valta ovat tuotannontekijällä, jonka tarjonnan rajajousto on pienin ja korvaaminen hankalinta. Pääoman niukkuus on rikkaissa yhteiskunnissa väistynyt ilmiö. Sen sijaan on tullut kuva lamakaudesta, joka seuraa säästämisen ylittäessä investoinnit. Toisin kuin Marx ja klassinen taloustiede oletivat, pääoman omistaminen ei riitä enää sen takeeksi, että tarpeelliset kyvyt saadaan organisoitua käyttöön. Siksi pääoman paikan valtaa järjestelmällinen tieto, jonka lisääminen on kasvun avain. (1968, 64 ja 68-78).

Yhteiskunnallisen vallan lähteinä Galbraith erottaa persoonallisuuden, omaisuuden ja organisaation ja määrittelee vallan lajeiksi ansaitun (normi)vallan, korvaavan (rahan)vallan ja ehdollisen vallan. Kähdelle ensimmäiselle vallan lajille on ominaista, että toisten tahtoon alistuminen tai tahdon alistaminen on tietoista. Alistuminen tapahtuu toivossa, että seuraukset ovat näin parempia kuin mitä pönnvastainen käyttäytyminen tuottaisi. Ehdollinen valta ilmenee paitsi näkyvänä suostutteluna myös käsityksissä, jotka yksilö on yhteiskunnallisessa ympäristössään omaksunut luonnostaan oikeiksi. Galbraithin valtatarkastelut eivät muodosta kompaktaa teoriaa. Hän liittää esimerkiksi pakon ja normivallan vaihtelevasti maahan ja persoonallisuuteen. Korvaavan vallan kytkeminen pääomaan ja ehdollisen vallan määrittely lähinnä organisaation, tiedon ja teknostruktuurin ominaisuudeksi tulevat

sen sijaan paremmin perustelluiksi¹¹. Galbraithin mukaan valtaa torjutaan rakentamalla vastavallan asemat. Vastavalta voi olla suoraa, jolloin turvaututaan johonkin vallan lähteeseen, tai epäsuoraa, jolloin valtaa vastustetaan turvautumalla valtioon. Hän olettaa lisäksi, että vallan ja vastavallan välillä on symmetria. Persoonallisuuden valtaan vastataan tavallisesti voimakkaalla persoonallisuudella, omaisuuden valta kohdataan omaisuudella ja organisaatio saa vastaansa organisaation. Toistensa vallankäyttöä vastustavat ryhmät ja yksilöt ylläpitävät myös taistelua valtiosta, jonka halutaan estävän epämieluisaa vallankäyttöä tai vaihtoehtoisesti vastustavan tätä estämistä. (1984, 86-95, 138 ja 143-151).

Tarkastellessaan muutosta organisoituun yhteiskuntaan Galbraith torjuu sekä individualistiset että kollektivistiset luokkiin perustuvat selitykset olettamalla, että muutoksen liikkeelle paneva voima piilee modernissa suuryrityksessä. Hän erottaa toisistaan suuryhtiöistä muodostuvan suunnittelujärjestelmän, jonka sisällä yritykset pystyvät valvomaan hintoja ja kuluttujia, ja markkinajärjestelmän, joka vastaa vielä monessa suhteessa uusklassista mallia. Suunnittelusektorin kehitystä ei silti määrää ensi sijassa yhtiöiden koko, vaan teknologia ja organisaatio. Kypsää yhtiötä ei tule kuvata omistajien alaisuuteen järjestetyksi hierarkiaksi, vaan samankeskisinä mutta erilaisiin motivaatioihin perustuvina ympyröinä. Uloimpana ovat rahamotivaation pohjalla liittoutuneet osakkeenomistajat, jotka eivät samastu yhtiön päämääriin eivätkä odota voivansa mukauttaa niitä. Työläisten käyttäytyminen on rahamotivaation ja yhtiön päämääriin samastumisen yhdistelmä. Seuraava rengas muodostuu esimiehistä sekä valvonta-, myynti- ja toimistohenkilökunnasta. Ryhmä sekoittuu ympyrän sisärajoilla teknikoihin, insinööreihin, myyntijohtajiin, tutkijoihin ja suunnittelijoihin eli varsinaiseen teknostruktuurin. Sisimpänä on johtajien ympyrä. (1968, 83-84 ja 184-189, 1974, 63-123 ja 1977, 249-251).

Johtajien valta tulee aseman mukaan, teknostruktuurin valta perustuu tietoon ja työläisten vallan lähteenä on määrä ja järjestäytyminen. Teknostruktuuri on avainasemassa siksi, että se kykenee mukauttamaan yrityksen päämääriä omiinsa. Vuorovaikutus on kuitenkin moniulotteista, sillä "valta virtaa sekä sisään että ulospäin" ja kaikki työskentelevät ainakin periaatteessa myös jonkun toisen rikastumisen puolesta. Omistus vaikuttaa vain siihen, kuinka hyvin teknostruktuuri voidaan mukauttaa sosiaalisiin tarkoitukseen. Manageriaalisten ja neuvottelevien suuryhtiöiden yleistymisen selittää Galbraithin mukaan myös sen, että julkinen valta ja suunnittelujärjestelmä kietoutuvat yhteen. Vaikka julkisen vallan rooli taloudessa kasvaa pitkälti yritysten tahdosta, moderni valtio ei ole porvariston toiveiden toteuttaja, vaan palvelee lähinnä teknostruktuurin tarpeita. Teknostruktuuri tarvitsee suunnittelutoimintansa pohjaksi vakaata kysyntää, koulutettua työvoimaa sekä tutkimus- ja kehitystoimintaa. Markkinajärjestelmän uhkat eivät siis tule Galbraithin mielestä ideologioista, vaan teknologiasta, erikoistumisesta sekä niihin liittyvästä pääoman tarpeesta. (1968, 50, 85, 101-133, 206, 331, 335, 372 ja 470, 1969, 120-121, 1974, 197-221 ja 1977, 250-259).

Galbraithin teknisen rationalismin hypoteesit tai muut teollisen yhteiskunnan teoriat eivät korvaa poliittisen taloustieteen termein operoivaa analyysia (vrt. Goldthorpe 1984, 315-321). Teoriasuuntaus antaa kuitenkin aiheen yhteen tärkeään täsmennykseen. Ekonomistisen politiikkateorian ja osittain myös käsiteltyjen valtio- ja hallintoteoreettisten konseptioiden näköharhana voidaan pitää sitä, että niissä käsitellään interventiota talouden dynamiikkaan nähden ulkopuolisena reagointina - edellisessä kapeina stabilointitoimina ja jälkimmäisissä kapitalismin aputoimintoina. Vaikka Galbraithin ajatus politiikan ja talouden kietoutumisesta teknologisenä välttämättömyytenä ja tulkinta teknostruktuurin roolista ovat kiistanalaisia, voidaan hänen analyysiinsa tukeutuen väittää, että valtion ja talouden suunnittelusektorin toimet integroituvat taloudellisen kasvun edistämiseksi 'kansalliseksi talouspolitiikaksi' syvemmin kuin em. teorioissa nähdään. Teknostruktuurin analyysi ja tasapainottavan vallan

teesi muodostuvat myös hedelmällisiksi hypoteeseiksi, kun luovutaan vallan ja vastavallan symmetrian oletuksesta.

3.3.2. Hyvinvointivaltio vastavaltana

Yksi poliittisen taloustieteen renessanssin ilmenemismuodoista olivat tilastolliset vertailututkimukset, joissa pyrittiin selittämään kehittyneiden teollisuusmaiden taloudellisen suoriutumisen ja politiikkamallien eroja¹². Tutkimusten anti on kuitenkin ollut sikäli rajoitettu, että ne osoittavat muuttujien välisen yhteisvaihtelun, mutta eivät tarjoa tyydyttävää vastausta kysymykseen, miksi yhteydet pätevät tietyssä maajoukossa tietynä ajanjaksona. (ks. Schmidt ma., 266-281, Taylor 1983, 11-21 ja Kosonen 1987, 35-47). Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että komparatiivinen hyvinvointivaltiotutkimus on vähitellen suuntautunut kokoavien tulkintojen rakentamiseen. Talousindikaattoreiden ja politiikan suuntautumisen eroja on selitetty painottaen vaihtelevasti poliittisten voimien, sosiaalisen ja taloudellisen rakenteen, taloudellisten ja poliittis-hallinnollisten instituutioiden, poliittisten kulttuurien, ideologioiden ja politiikkastrategioiden roolia. Tutkimusten yhteisenä piirteenä voidaan kuitenkin pitää sitä, että korporatiivista hyvinvointivaltiota analysoidaan eturyhmien ja valtion välisenä - enemmän tai vähemmän tietoisena - kompromissina yhteiskunnan rakenteellisten eturistiriitojen säätelemiseksi.

Ihmisten ja kollektiivien toiminnan merkitys jäsennetään kuitenkin tutkimussuuntauksesta riippuen eri tavoin. Tämän kriteerin perusteella analyysit voidaan jakaa karkeasti kahteen luokkaan sen mukaan, tarkastellaanko niissä hyvinvointivaltion intressimallia holistisesti talouden vallan ja sitä tasapainottavan politiikan järjestelmänä vai individualistisemmin korporatiivisena sopimuksena. Edellistä suuntausta edustavat mm. Korpi ja Esping-Andersen. Korven mukaan tuotanto ja sen organisaatio ovat ryhmien markkina-asemia parempi lähtökohta yhteiskunnan toimintaa tulkittaessa. Tuotannon luokasuhteiden lisäksi tulee kuitenkin analysoida weberiläisesti yhteiskuntaryhmien valta- ja markkinaresurssien jakautumista, koska se toimii sosiaalisena karttana ryhmien orientaatiossa. Edellytyksenä sille, että ryhmät päätyvät intressikonfliktissa yhteistyöhön, on taloudellisen ja poliittisen vallan jakautuminen suhteellisen tasaisesti. Hyvinvointivaltiossa pääoman omistukseen perustuvia valtaresursseja tasapainottaa työvoiman kollektiivinen organisoituminen. Työvoima on tosin heikommassa asemassa sen vuoksi, että pääoma on helpommin muiksi resursseiksi muunnettava ja tavallisesti myös niukempi resurssi kuin työvoima. Valtaresurssien jako riippuu sekä pääoman omistajien että palkansaajien olosuhteista. Jälkimmäiset vaihtelevat maittäin enemmän, joten valta-asetelmaa selittää ennen kaikkea ay-liikkeen organisoituminen, palkansaajia edustavien puolueiden voima ja yhteiskunnallinen koalitionmuodostus. Valtaresurssien jakautuminen vaikuttaa suoraan työmarkkinoiden jakoprosessiin ja välillisemmin instituutioihin, politiikkamalliin ja kansalaisten tietoisuuteen. (1984, 1-3, 9 ja 15-22 ja 189, ks. Esping-Andersen & Korpi 1984, 179-182).

Kun työvoiman etuja ajavat voimat kykenevät offensiiviseen parlamentti- ja hallitusvallan käyttöön, yhteiskunnassa muotoutuvat luokkakompromissin - valtion, ay-liikkeen ja yksityisten työnantajien yhteistyön - edellytykset¹³. Koska valtaresurssien aktivointiin liittyy aina kustannuksia, Korven mukaan ristiriidan osapuolet pyrkivät pienentämään niitä 'investoimalla' valtaresursseja. Intressikonflikti institutionalisoituu siksi hyvinvointivaltiossa malliksi, jossa yksilöiden ja korporaatioiden markkinavaihto ja tuotantotavan rakenne säilyvät perusteiltaan kapitalistisena, mutta niitä modifioi ja säätelee demokraattisen valtion interventio.¹⁴ Toisin sanoen rajoittamalla pääoman valtaa ja luomalla tietyn jännitteen poliittisen vallan ja talouden välille hyvinvointivaltio suojelee kapitalismia sen itsesääntöisen mekanismin destruktiivisilta piirteiltä (Howe 1982, 2). Korpi kuvaa myös täystyöllisyys- ja kasvupolitiikan luokkakompromissiksi, jossa konfliktien ja ristiriitojen säätelyyn pyrkivät talouden toimijat korvaavat nolla-summa-tyyppisen pelin positiivinen summa-pelillä. Tasaisesta kasvusta

hyötyvät sekä työntekijät että pääoma edellyttäen, että siihen ei liity radikaaleja funktionaalisen tulonjaon muutoksia. (1981, 18, 27 ja 179 ja 1984, xiii, 34-35, 62 ja 76). Hyvinvointivaltio perustuu toisaalta pyrkimykseen toteuttaa sosiaalinen kansalaisuus irrottamalla eräitä kansalaisten turvallisuuden kannalta tärkeitä asioita markkinoiden alaisuudesta (ks. Esping-Andersen & Korpi mt., 179-190 ja 203-204 ja Karisto, Takala & Haapola 1984).

Yritys ulottaa politiikan rationaliteetti talouden alueelle on nostanut haasteeksi talouden tehokkuuden ja arvorationaalisten tavoitteiden yhteensovittamisen. Esimerkkinä ongelman ratkaisuyrityksestä viitataan usein Rehnin ja Meidnerin 1950-luvulla esittämään malliin. Se perustuu huomioon, että ekspansiivinen politiikka aiheuttaa inflaatiota ja muita tasapainottomuuksia. Pulmaksi todettiin myös ylikysyntätilanteisiin liittyvät työvoimakapeknot, joiden vuoksi vahvat ammattiliitot pärjäävät muita paremmin palkkakilpailussa. Johtopäätöksenä oli makrotaloudellinen malli, jossa ristiriitaiset tavoitteet, täystyöllisyys, rahan arvon vakaus ja oikeudenmukainen tulonjako, pyrittiin sovittamaan yhteen. Sen mukaan inflaatiotendenssien estämiseksi oli välttämätöntä harjoittaa melko rajoittavaa raha- ja finanssipolitiikkaa. Koska työvoiman kysyntä vaihtelee sektoreittain, kysynnän säätelyllä tuli turvata vain tietty työllisyyden taso ja harjoittaa sen lisäksi työvoiman tarjontaan ja kysyntään kohdistuvaa aktiivista työvoimapolitiikkaa. Valikoiva työvoimapolitiikka siirtäisi työläisiä vähemmän tuottavilta aloilta tuottavammille aloille ja tehostaisi talouden rakennetta. Ay-liike kytkettiin säätelyyn solidarisella palkkapolitiikalla, joka tasoittaa yritysten välisiä palkkakustannusten eroja ja edistää kannattamattomien yritysten karsiutumista markkinoilta. (ks. Meidner 1969, 161-183, Esping-Andersen 1985, 166 ja 229-230, Korpi 1984, 66 ja Åberg ma., 211-229).

Valtaresurssien vaikutus kansalaisten tietoisuuteen ilmenee siinä, millaisia asiantiloja ryhmät pitävät oikeutettuina. Poliittisen järjestelmän esityslistan painopiste siirtyy oikeisto/vasemmisto-janalla valtaresurssijaon muutosten mukaan. Valtaresurssien muutokset vahvistavat myös sikäli itseään, että täystyöllisyys ja reformit varustavat työläiset aikaisempaa suuremmalla osallistumisen ja solidaarisuuden kapasiteetilla. Valtaresurssien tasapainopisteen sijainti ja järjestelmän esityslista eivät siten riipu suoranaisesti luokkarakenteesta, vaan siitä, kuinka yhteiskuntapolitiikka muokkaa luokkaperustaa ja työtätekevien luokkien liiton edellytyksiä. (Korpi 1984, 37-38 ja 63 ja Esping-Andersen mt., 4-38 ja 145). Hyvinvointivaltion rajoitukset liittyvät Korven mukaan sen sivuvaikutuksiin: työolosuhteiden ja ympäristön ongelmiin, rakennemuutoksen inhimillisiin kipuihin, pääomien keskittymiseen, työväenliikkeen johtajien muuttumiseen 'sekatalouden hoitajiksi' ja ay-liikkeen päätöksenteon keskittymiseen (1981, 28-30 ja 1984, 76-77 ja 221, vrt. Harrington 1982, 19-20 ja Pachter 1982, 50). Esping-Andersen on lisäksi korostanut sitä, että vanha agraaripohjaisen koalition ja egalitaristisen uudelleenjaon malli estää hyvinvointivaltion kannatusperustan ja mobilisaation säilyttämisen. Ruumiillisen työn tekijöiden ja valkokaulustyöläisten intressit voivat sen sijaan yhdistyä täystyöllisyyden, palkkojen kasvun ja työolojen parantamisen tavoitteissa sekä taloudellisen demokratian strategiassa. (emt., 285-324).

Tarkasteltua hyvinvointivaltion tulkintaa voidaan arvostella intressimallin ja instituutioteorian puutteista. Vaikka Korpi ja Esping-Andersen toteavat pohjoismaiseksi erityispiirteeksi maanviljelijöiden ja urbaanin pikkuporvariston roolin (emt., 203), heidän mallinsa ei kuvaa kaikkia valtaresurssijaon piirteitä. Realistisempaan tulkintaan päästään erottamalla tuotannon tekijöinä työn ja pääoman lisäksi maa ja tieto, kuten Alestalo ja Uusitalo tekevät. Maanviljelijät muodostavat muista pienyrityksistä erottuvan ryhmän paitsi maanomistuksen vuoksi myös siksi, että heillä on likeinen suhde valtioon subventioista ja tuottajahintojen säätelystä johtuen. Koulutuksella ja organisaatiokohtaisella valmennuksella hankittu tieto on taas voimavara, johon tukeutuen ylemmät toimihenkilöt erottautuvat rutiininomaista työtä tekevien alempien toimihenkilöiden sekä ammattitaitoisten ja muiden työläisten

ryhmistä. Oikeus päättää investoinneista, joka osoittaa tärkeintä pääoman vallan muotoa, erottaa omaksi ryhmäkseen työntajat eli pääoman omistajat ja palkatun johdon. Työntajien ja palkkatyöntekijöiden välimaastoon sijoittuvat pienyritykset, jotka omistavat tuotantovälineet, mutta vaikuttavat omalla työllään merkittävästi tulokseen. (1986, 254-255 ja Uusitalo 1985, 165-169). Vieläkin hienojakoisempiin erotteluihin on päädytty tutkimuksissa, joissa jäsennetään yhteiskunnan organisointumista luokkarakenteen ja -aseman, luokkatilanteen rakenteistumisen (työn sisällön ja autonomian), luokkaryhmien tietoisuuden ja järjestäytymisen, poliittisten voimien muodostumisen ja valtiosuhteen (hegemonia-analyysin) kokonaisuutena (Suomalaiset luokkakuvassa 1984 ja Kivinen 1987).

Alestalo ja Uusitalo ovat analysoineet myös sitä, kuinka luokkarakenteeseen pohjautuva työmarkkinaorganisaatio ja puoluejako ovat vaikuttaneet Suomessa politiikan suuntautumiseen. Tulosten mukaan puolueiden eduskuntapaikkojen muutosten ja sosiaalimenojen kasvun välillä ei vallitse selvää tilastollista riippuvuutta. Tarkasteltaessa hallituskoalitioiden ja sosiaalimenojen kasvun yhteyttä, korrelaatiot ovat konsistentteja mutta eivät vahvoja. Keskusta-oikeistokoalitioiden korrelaatio on negatiivinen melkein kaikkien menoluokkien tapauksissa. Vasemmisto-keskustakoalitioiden korrelaatio on kaikissa menoluokissa positiivinen. Keskusta-vasemmistokoalitioiden tapauksessa merkki vaihtelee menolajeittain. Sosiaalimenojen keskimääräinen reaalikasvu on myös ollut vasemmisto-keskustakoalitioiden aikana nopeampaa (8,0 %) kuin keskusta-vasemmistokoalitioiden (6,8 %) ja keskusta-oikeistokoalitioiden (6,4 %) aikana ja kasvu on ylittänyt bkt:n kasvun kahdeksana yhdeksästä vasemmisto-keskustakoalition vuodesta. Tulokset viittaavat tukijoiden mukaan siihen, että puolueet ovat etujärjestöjä merkittävämpiä hyvinvointivaltion tekijöitä. (emt., 254-259 ja 264-266). Schmidt esittää kuitenkin tästä poikkeavan tulkinnan (ema.). Sen mukaan vasemmistopainotteinen parlamenttipolitiikka oli julkisen sektorin kasvun päätekijä taloudellisen vaurauden ja konvergenssin kautena, mutta 1970-luvun puolivälin talouskriisin vaiheessa siirryttiin vasemmiston ja oikeiston sekä työn ja pääoman organisaatioiden vallanjaolle perustuvan ulkoparlamentaarisen politiikan ensisijaisuuteen.

Yhdensuuntaisesti tutkimukset viittaavat siihen, että politiikan suuntautumisen murroksia ehdollistaa kansantalouden suorituskyky. Alestalon ja Uusitalon mukaan Suomen sosiaalimenojen kasvu suhteessa bruttokansantuotteen kasvuun on ollut suurempi taloudellisen ekspansion kautena (1961-76) kuin suhteellisen stagnaation kautena (1951-60) ja hidastuvan kasvun kautena (1977-81). Systemaattista riippuvuutta ei sen sijaan vallitse vuosittaisen bkt:n ja sosiaalimenojen muutosten välillä. Joinakin vuosina sosiaalimenot ovat kasvaneet bkt:ta hitaammin, mutta useimpina vuosina nopeammin. Kun bkt:n kasvua tarkastellaan kahdella vuodella viivästettynä, korrelaatiot ovat kuitenkin merkitseviä, mikä viittaisi siihen, että julkisen sektorin toimet sopeutuvat tietyllä viiveellä taloudellisten ehtojen muutokseen, ts. hyvinvointivaltion kehitys kytkeytyy voimakkaasti taloudelliseen kehitykseen pitkällä mutta ei lyhyellä aikavälillä. (emt., 247-253). Analyysi ei kuitenkaan ratkaise makroteoreettista kiistaa talouden tehokkuuden ja hyvinvointivaltion yhteyksistä (ks. Gould 1983, Hall mt., 29 ja Kosonen 1986, 52).

Instituutioteorian puutteissa, jotka todettiin edellä toiseksi Korven ja Esping-Andersinin tulkintojen ongelmaksi, on kysymys yleisemmästä hyvinvointivaltion analyysien rajoituksesta. Valtio käsitetään niissä yleensä neutraaliksi välineeksi tai poliittiseksi demokratiaksi, jonka kautta yksityisintressit voidaan koota yhteen ja sovittaa yhteiseksi eduksi. Demokraattista valtiota, joka on irtaantunut tasavertaisen poliittisen kansalaisuuden myötä luokkayhteiskunnasta, käsitellään siksi suhteellisen ongelmattomana enemmistön välineenä tai taloutta tasapainottavan vallan areenana. (ks. Duncan 1978, 61-63 ja 68, Hänninen 1986a, 17-112, 1986b, 140-141, Kettunen mt. 264-269 ja Ruutu 1940, 135). Tällainen yhteisyysvaltioteoria sisältyy implisiittisenä esimerkiksi Korven instituutioanalyysiin. Hän ottaa huomioon rakenteen kaksinaisuuden toisen aspektin määrittämällä instituutiot luokkakol-

lektiivien konfrontaatiosta määräytyvien valtasuhteiden kirjauksiksi (1981, 18 ja 179), mutta ei analysoi valtiota vaikuttamista muovaavana rakenteena.

3.3.3. Hyvinvointivaltio implisiittisenä sopimuksena

Walzer on kuvannut hyvinvointivaltion 'vallan pyhyden murentumisen' prosessiksi. Yhteiskunnan heikoimpien ryhmien taistelusta syntyvässä hyvinvointivaltiossa vähenee ideologinen oikeuttaminen ja mysteerinen vala muuttuu rationaaliseksi sopimukseksi. Kansalaiset tiedostavat siinä ensi kertaa historiassa, että valtion tulee tehdä heidän hyväkseen jotain konkreettista. 'Arkielämän rationalistien' ilmaantuminen historian näyttämölle merkitsee, että valtiota ryhdytään arvioimaan sen tuottaman hyvinvoinnin, oikeudenmukaisuuden ja distributiivisen järjestelmän tehokkuuden mukaan. Liberalistisen hallintovaltion muuntumiseen palveluhallinnoksi liittyy organisaatioiden suuri mittakaava, puolueiden, ammattiliittojen ja muiden liikkeiden integroituminen systeemiin ja joukko-osallistumisen lasku. Taistelu, joka alkoi näkymättömien ihmisten pakollisesta ja ideologian mystifioimasta passiivisuudesta, päättyy hyvinvointivaltiossa tietoisien ihmisten vapaaehtoiseen passiivisuuteen. (1982, 132-135).

Walzerin pelkistämät oletukset ovat tyypillisiä usukorporatismiin analyysille. Korporatismi voidaan yleistäen määritellä tilanteeksi, jossa "etujärjestöt olemalla jatkuvanluontoisessa yhteistyösuhteessa julkisten viranomaisten kanssa ovat osallisina yhteiskunnan jäseniä koskevassa auktoritatiivisessa arvojen jaossa" (Helander 1981, 82). Lehbruch kuvaa sektoraaliseksi korporatismiksi tilanteen, jossa talouden tiettyjen sektoreiden etuorganisaatiot ovat keskittyneitä ja omaavat sektorillaan edustuksen monopolin ja vahvat linkit valtioon. Usukorporatiivisesta yhteispelistä on taas puhuttava silloin, kun valtioon ei kytketä vain yhtä intressiä, vaan useita - tavallisesti vastakkaisia - eturyhmiä. Sektoraalisen korporatismiin instituutiot ovat suhteellisen vakaita, koska ne perustuvat pitkälle menevään intressien yhtenevyyteen. Samansuuntaisesti vaikuttaa se, että kytkentä valtioon on niissä usein 'klientistinen' eli asiakassuhde. Usukorporatiivinen yhteispeli on sen sijaan epävakaa ja edellyttää onnistuakseen hyvää sisäistä koordinaatiota. Monet nykyiset valtion sivuelimet eroavat sikäli perinteisestä sektoraalisesta korporatismista, että ne palvelevat myös eturistiriitojen säätelyä ja korporatiivista yhteispeliä. Lehbruch nimittää tällaisissa elimissä tapahtuvaa etujärjestöedustusta korporatismiin vertikaaliseksi ulottuvuudeksi. Etujärjestöjen johdon ja hallituksen yhteispelin järjestelmät ovat horisontaalinen ulottuvuus. Vertikaalinen korporatismi on institutionalisoitua yhtä lailla vahvan kuin keskivahvankin korporatismiin maissa. Horisontaalinen ulottuvuus on sen sijaan informaation erityisesti vahvan korporatismiin maissa. (1984, 61-71).

Vaikka korporatismiin käsitteen negatiivinen sävy liittyy fasistiseen valtiokorporatismiin, usukorporatismiin kritiikissä ei pidetä uhkana niinkään aluepohjaisen kansanedustuksen syrjäytymistä kuin etujärjestöjen mahdollisuutta toimia päätösten valmistelijoina ilman, että ne ovat parlamentaarisen valvonnan ja vastuun alaisia (ks. Borg 1979, 13, Åberg ma., 210, Helander mt., 15-19 ja Demokratian rajat ja rakenteet 1977). Tutkijat, jotka näkevät korporatiivisissa järjestelmissä uuden demokratiamallin oireita, ovat taas luonnehtineet ilmiötä mm. korporatiivisen pluralismin (Kvavik 1976, 153-156) ja moniyhteisöllisen demokratian termeillä (Kastari 1977, 423)¹⁵.

Korporatismiin taustatekijöiksi todetaan tavallisesti yhteiskunnan monimutkaistuminen, kansainvälisten riippuvuuksien lisääntyminen, markkinoiden laajentuminen sekä em. tekijöihin liittyvät parlamentaarisen demokratian sopeutumisoongelmat (ks. Borg ma., 1-10, Keohane 1984 ja Pekonen 1983, 192). Ilmiön tarkempaa selitystä on haettu painottaen joko hallinnon sisäisiä tarpeita tai kansalaisten ja järjestöjen intressejä (Helander 1978, 87-88). Edellinen näkökulma painottuu analyysissa, joissa

korporatismi tulkitaan hallintokoneiston keinoksi saada käyttöön ulkopuolinen asiantuntemus tai hallitusten reaktioksi kysynnän säätelyn ongelmien paljastumiseen. Koska teollisen yhteiskunnan eturyhmien säätelemätön vaihto aiheuttaa markkinoiden tehottomuuksia ja nolla summa-tyyppisiä jakotaisteluja, hallitukset pyrkivät luomaan korporatiivisilla järjestelyillä ennustettavuutta sekä eturyhmien keskinäisiin että eturyhmien ja hallituksen välisiin strategioihin. Korporatiiviset järjestelyt ilmentävät siten paitsi sääntöjen mukaisen (enemmistö) päätöksenteon korvaamista neuvottelulla (yksimielisyyssäännöllä) myös ei-kooperatiivisen markkinavaihdon korvaamista institutionaalisilla substituuteilla¹⁶ (ks. Goldthorpe 1984, 321-324, Johansen 1978, 8, Lehmbruch ma., 63-64, Maier 1984, 39-40 ja 46-48 ja Regini 1984, 124-126).

Uudemmassa tutkimuksessa on voitannut alaa lähestymistapa, jossa korporatismi tulkitaan vaihto- ja sopimustermein, ts. tarkastelemalla pikemminkin etuorganisaatioiden strategioita kuin valtion roolia. Lähtökohtana on tällöin oletus, että työläiset pidättyvät rationaalisesti markkinavoimansa maksimaalisesta käytöstä ja toimivat näin sitä todennäköisemmin mitä vahvempia heidän organisaationsa ovat. Korporatiivisten järjestelyjen ja tulopolitiikan ei siten tarvitse olla johdon kenttäväen hyväksyttäväksi pakottamaa politiikkaa, vaan rationaalista valintaa. (Lehmbruch ma., 66-67 ja 72-73, Maier 1984, 49 ja Regini ma., 126-130). Tämä on Langen (1984) mielestä osoitettavissa peliteoreettisesti mahdolliseksi, jos kollektiivinen kaupankäynti on institutionalisoitua ja toistuvaa. Suostumus on kuitenkin aina ehdollista ja se, millaiseen käyttäytymiseen päädytään, on funktio aikaisemmista kokemuksista, institutionaalisesta ja poliittisesta kontekstista sekä taloudellisesta tilanteesta. Mukautuminen yhteistoimintaan edellyttää myös ennakkositoutumista jonkin ryhmän - liiton, luokan tai yhteiskunnan - jatkuvuuden ylläpitämiseen. Tämä on silti eri asia kuin altruismin vaatimus. Vaikka yhteispelin syitä ei voida Langen mukaan palauttaa rakenteisiin, tietyt institutionaaliset, poliittiset ja normatiiviset rakenteet lisäävät säätelyn todennäköisyyttä. Hallitukset voivat siten luoda edellytyksiä yleistä etua toteuttavalle intressien ilmaisulle tai päin vastoin murentaa niitä.

Uuskorporatismiin funktion tulkinnat ovat yhdensuuntaisia tarkasteltiinpa sitä hallinnon strategiana tai eturyhmien vaihtona. Molemmista näkökulmista käsin on kiistetty käsitys, että uuskorporatismi olisi jokin yleinen trendi ja että talouspolitiikan mallit konvergoisivat. Koska kilpailuasemaansa menettäneet Euroopan maat ovat turvautuneet erilaisiin strategioihin talouksiensa sopeuttamisessa, huomio on suunnattu näitä valintoja ehdollistaviin tekijöihin. Korporatismia suosivina olosuhteina on käsitelty mm. kriiseissä vahvistuvaa yhteistyön tarvetta ("anteeksiannon ja sovituksen logiikkaa"), luokkatasapainoon liittyvää valtakonfliktin säätelyä ja taloudellista optimointia. Riippumatta taustatilanteen analyysistä markkinavoiman itserajoituksen jatkuvuuden ehtona pidetään yleensä positiivinen summa-tyyppisiä tuloksia. Säätelyn toimivuuden edellytykseksi todetaan myös yleisesti intressivälityksen edustuksellisuus ja vahvat ammattiyhdistys- ja työnantajapoolit. Korporatismia kuluttavia sivuvaikutuksia on taas katsottu aiheutuvan siitä, että malli voi ylläpitää syrjäytynyttä työvoiman ryhmää ja vähentää ammattiliittojen jäsenten lojaliteettia ja määrää. Väite säätelyn painottumisesta palkansaajien väliseen redistribuutioon - 'sosialismiin yhdessä luokassa'¹⁷ - laajentaa kritiikin koko mallin rajoihin. (Goldthorpe 1984, 12-13 ja 325-341, Maier 1984, 50-58 ja Regini ma., 126 ja 130).

Korporatismitutkimus viittaa siihen, että talouspolitiikan analyysissa tulee kiinnittää huomiota sekä korporatiiviseen intressiedustukseen että parlamentaariseen areenaan. Johtopäätöstä tukee mm. Cameronin (1984) tutkimus, jossa selvitetään em. areenoiden tilan ja talouden suoriutumisen välisiä riippuvuuksia 18 OECD-maata ja vuodet 1965-82 kattavalla aineistolla. Sen mukaan työttömyyden ja inflaation määräytymistä välittää ennen kaikkea työvoiman suhteellisen pidättyvyyden/militantismien ulottuvuus. Korporatismia - työväen organisatorista voimaa - osoittavan mittarin korrelaatiot työttömyyden, lakkoaktiivisuuden ja nimellispalkkojen/hintojen nousun suhteen ovat selvästi negatiivisia.

tiivisia. Vasemmistopuolueiden hallituskontrollin ja em. muuttujien väliset korrelaatiot ovat myös negatiivisia, mutta riippuvuudet eivät ole niin yksiselitteisiä ja vahvoja, että niiden perusteella voisi todeta vasemmistolaisen hallituskontrollin täystyöllisyyden ja taloudellisen stabiilisuuden välttämättömäksi ja riittäväksi ehdoksi. (vrt. Bottomore mt., 48-49, Kaldor 1980, 8-10 ja Paloheimo 1981, 93-200 ja 1984, 25-43).

3.3.4. Rakenteiden ehdollistama hyvinvointivaltio

Politiikkakeskeisiä hyvinvointivaltion selityksiä on arvosteltu siitä, että ne liioittelevat toimijoiden - yleensä sosialidemokratian ja ay-liikkeen - valintamahdollisuuksia. (Kosonen 1987, 17 ja 45 ja Kosonen & Pekkarinen 1985). Esimerkiksi skandinaavisessa talouspolitiikkaprojektissa ja sen tuloksia hyödyntäneissä tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota tähän ongelmaan ja esitetty ratkaisuksi taloudellis-poliittisen mallin käsittelyä, jossa talouden rakenne, taloudellis-yhteiskunnallinen automaatiikka ja poliittinen vaikuttaminen kytketään yhteen.¹⁸

Mallilla viitataan vakiintuneisiin toimintatapoihin, joilla pääoman kasaantuminen, taloudellinen kasvu, työllisyys sekä tulojen takaaminen ja jako suhteutetaan toisiinsa valtiollisessa politiikassa. Mallia muotoavana suhteellisen staattisena tekijänä on pidetty kasaantumisperustaa, jonka on oletettu määräytyvän pohjoismaissa ennen kaikkea päävientisektorista ja elinkeinorakenteesta. Poliittis-institutionaaliset suhteet määräävät valtiollista politiikkaa, joka voi vuorostaan muuttaa politiikan taustaehtoja - vienti- ja elinkeinorakennetta - ja poliittista mobilisaatiota vaikuttamalla tuotannollisiin ryhmiin sekä niiden järjestäytymiseen ja rooliin hegemonistisissa projekteissa. Poliittis-institutionaaliset suhteet muovautuvat siten kasaantumisperustan ja valtiollis-poliittisen aktiiviteetin pohjalta. Elinkeinorakenne määrittää tuotannolliset ryhmät ja luokkamobilisaation edellytykset. Toisaalta valtion toimien oletetaan vaikuttavan tuotannollisiin ryhmiin - etuuskien ja rasitusten jaon kautta - ja luokkamobilisaatioon kiinteyttämällä tai hajauttamalla puolueiden tai hallituskoalitioiden kannatuspohjaa. Mallin nähdään muuttuvan sekä ulkoisten että sisäisten paineiden seurauksena. Edelliset syntyvät maailmantalouden ja kansainvälisen politiikan muutoksista ja jälkimmäiset mallin omista sisäisistä jännitteistä. Kun valtiollisessa politiikassa muotoutuva hegemoninen projekti täyttää paineiden osoittaman transformaation tarpeen, malli säilyttää vakautensa.

Empiirisissä sovelluksissa on kiinnitetty huomiota etupäässä kansallisten mallien jatkuvuuteen ja jätetty vähälle huomiolle poliittis-taloudellisessa järjestelmässä tapahtuneiden muutosten vaikutus politiikan funktioihin¹⁹. Interventio tulkitaan lähinnä politiikan ja kapitalistisen talouden yhteensopiavuuden näkökulmasta. Esimerkiksi Kosonen erottaa pohjoismaisia hyvinvointivaltion malleja koskevassa tutkimuksessaan valtion tehtäväalueina: hallinto- ja järjestystehtävät, tuotannon tukemisen ja sääntelyn tehtävät, palkkatyövoiman uusintamisen ja kontrolloinnin tehtävät, työstä poissa olevien hoivatyön ja normalisoinnin tehtävät ja velanoton ja -hoidon. Valtion tehtävien nähdään siis määräytyvän lähinnä -tuotantorakenteeseen ja pääoman kasaamisen ehtoihin liittyvistä - uusintamisvajeista. Tämä vaikutelma syntyy Kosonen jäsenyyksestä siitä huolimatta, että hän toisaalla torjuu suoraan "välttämättömyyksistä valtiollistumiseen"-johtamisen ja painottaa luokkien, intressien ja hegemonisen projektin merkitystä valtiollistumisen välityksenä. (1987, 60-75). Muutos peittyi taloudellisten rakenteiden (vientisektori, kapitalistinen kasaaminen) jatkuvuuden alle myös taloustieteellisesti painottuneissa analyyseissa (Mjöset mt., Pekkarinen & Vartiainen 1983 ja 1984 sekä Vartiainen mt., 2 ja 256-263).

Politiikan eroja on selitetty myös maan koolla ja suhteella maailmanmarkkinoihin. Esimerkiksi Katzenstein (1989) kytkee pienten Euroopan valtioiden talouspolitiikan erityispiirteet siihen, että

tällaiset valtiot joutuvat mukautumaan maailmanmarkkinoiden paineisiin ja hallitsemaan tästä aiheutuvia seurauksia sisäisellä kompensatiolla ja joustavalla teollisuuden sopeuttamisella - suurten valtioiden turvautuessa usein protektionismiin. Pienten valtioiden liberalistisen sopeutumisen ja sisäisen kompensatiion strategiaan sisältyy lisäksi demokraattinen korporatismi, joka on tehnyt soveltumattomiksi vanhat - markkinoiden/suunnittelun, yksityisen/julkisen, tehokkuuden/tasa-arvon ja oikeiston/vasemmiston - dikotomiat. Demokraattisen korporatismiin malli ja sen historialliset juuret selittävät Katzensteinin mukaan myös pienten valtioiden välillä havaittuja talouspolitiikan eroja.

Hall painottaa vuorostaan instituutioiden merkitystä tarkastellessaan Britannian ja Ranskan poikkeavia talouspolitiikan uria. Talouspolitiikka on hänen mukaansa intressien, instituutioiden ja ideoiden vuorovaikutuksena muodostuva prosessi²⁰. Erilaisia uria on siksi selitettävä taloudellis-poliittisen prosessin institutionaalista logiikasta käsin²¹. Hall määrittelee instituution käsitteen laveasti organisaation synonyymina ja viittaa talouspolitiikan eroja tulkitessaan sekä markkinoiden että politiikan organisaation piirteisiin. Organisaatioiden - pikemminkin kuin yksilöiden - intelligenssi määrää valtion strategisen toiminnan kapasiteetin ja sitä kautta politiikan laadun. Organisaatio vaikuttaa yhtäältä siihen, kuinka paljon eri toimijoilla on valtaa politiikan muotoilussa, ja toisaalta siihen, kuinka toimijat määrittelevät intressinsä. Organisaatio säätelee siten sekä politiikan toimijoiden painostusvoimaa että sen suuntaa. Vaikka organisaatiot muuttuvat yhteiskunnallisten voimien ja konfliktien muovaamana, muutokset ovat Hallin mielestä niin hitaita, että instituutioiden voidaan katsoa strukturoivan ja leimaavan nykyisyyden konfliktit menneisyyden institutionaalisella perinnöllä. (emt., 3-5, 17-21 ja 231-234).

Hall erottelee politiikka-alueina makrotaloudellisen kysynnän säätelyn, tulopolitiikan ja teollisuuspolitiikan. Vaikka Hall nimittää näitä lohkoja keynesiläisyyden ensimmäiseksi, toiseksi ja kolmanneksi vaiheeksi, ne ovat hänen analyysissään pikemminkin talouspolitiikan sisäkkäisiä - instituutorakenteesta riippuen eri tavoin painottuvia - strategioita kuin peräkkäisiä historiallisia vaiheita. Lohkojen painottumista ja suhdetta selittävät Hallin mukaan ennen kaikkea seuraavat kolme sosioekonomisen rakenteen tekijää: 1) työn organisaatio ja siinä erityisesti työväenluokan organisoituminen työmarkkinoilla, 2) pääoman organisaatio ja siinä erityisesti finanssi- ja teollisuuspääoman organisatoriset suhteet, ja 3) valtiokoneiston sisäinen organisaatio. Kaksi muuta politiikkaa urauttavaa tekijää ovat maan asema kansainvälisessä taloudessa ja poliittisen järjestelmän organisaatio. (emt., 76-93 ja 232). Hall osoittaa myös vakuuttavasti empiirisessä analyysissä, kuinka näillä ulottuvuuksilla voidaan selittää maiden talouspolitiikan eroja.

Britannian kapeasti kysynnän säätelyyn painottunut deflationistinen stop and go-politiikka on, yhteydessä ulkomaille suuntautuneen finanssipääoman (Lontoon Cityn) intresseihin ja niitä mukailevan itsenäisen keskuspankin toimintaan. Tulopolitiikan epäonnistumiset kytkeytyvät työväen ammattikuntapohjaiseen organisoitumiseen ja muihin työmarkkinoiden rakenteisiin. Kasvu- ja teollisuuspoliittisen intervention heikkouden Hall liittyy yhtäältä teollisuusyritysten omarahoituspainotteiseen pääomahuoltoon sekä teollisuus- ja pankkisektorin erillisyyteen ja toisaalta puolueiden oppien, valtiollisten instituutioiden ja poliittisten voima-asetelmien piirteisiin. Ranskan talouspolitiikan painottumista valtiojohtoiseen kasvustrategiaan ja dirigistisen teollisuuspolitiikan keinoihin selittävät Hallin mukaan mm. seuraavat kaksi tekijää: 1) lainarahoitus- ja suuryrityskeskeneen teollisuus sekä teollisuuden ja pitkälti valtiollistuneen rahoitussektorin tiiviit yhteydet, ja 2) valtio-organisaation etatistiset perinteet. Reflaatiota suosinut talouspolitiikka liittyy paitsi kasvuorientaatioon myös siihen, että keskuspankki joutuu noudattamaan hallituksen politiikkaa. Tulopolitiikan vähäinen merkitys ja yöntekijäpuolen mitätön rooli talouspolitiikan teossa selittyy vuorostaan työmarkkinoiden organisoitumisen heikkoudella. (ks. emt., 48-226, vrt. Gough 1983, 73 ja Shonfield mt., 71-175).

Therborn (1985) liittyy myös talouspolitiikan suuntautumisen institutionaalisiin tekijöihin. 1970-luvun puolivälin jälkeisiä työttömyyseroja ei voida hänen mielestään selittää sen enempää maiden taloudellisilla kuin poliittisillakaan rakenteilla. Poliittikkamallien eriytymistä selittää se, kuinka täystyöllisyys sitoumus on institutionalisoitunut, ts. minkä asteisesti valtion vastuu työllisyydestä on etabloitunut maan poliittiseen ajatteluun. Poliittisten voimien aselman Therborn katsoo vaikuttavan malliin sitä kautta, että korkea työllisyys ja siihen liittyvä ay-liikkeelle edullinen markkinatilanne vahvistavat todennäköisesti mainittua sitoumusta. Täystyöllisyyden institutionalisoineet maat ovat kuitenkin käyttäneet hyvin erilaisia keinoja. Sveitsissä ja Itävallassa on hyödynnetty työvoiman tarjonnan kontrollia (siirtolaispolitiikkaa). Ruotsissa on säädelty työvoiman kysyntää ja kvalitatiivisesti tarjontaa. Japanissa, Norjassa ja Itävallassa on käytetty investointien sääätelyä. Norjassa ja Itävallassa on turvaututtu lisäksi hinta- ja kustannusrakenteiden kontrolliin.

Rakenne- ja instituutioselitykset asettavat aiheellisesti kyseenalaiseksi poliittisen valinnan autonomisuuden. Yhden maan talouspolitiikan muutospiirteiden tunnistaminen edellyttää kuitenkin sitä, että analyysi kohdistetaan paitsi jatkuvuutta ylläpitäviin syvärakenteisiin myös rakenteiden muutoksia tuottaviin päätöksiin ja talouden tilanteisiin. Tilannetekijät tulee ottaa huomioon sen vuoksi, että strategiset tavoite- ja keinovalinnat ja politiikan 'sopivuus' tilanteeseen vaikuttavat politiikan eroihin ja onnistumiseen, kuten Scharpf on korostanut. Toisin sanoen vaikka rakenteelliset tekijät määräävät talouspolitiikan edellytyksiä, sen menestyksen ratkaisee kuitenkin lopulta se, onnistuvatko 'tehokasta valtaa käyttävät' pääsemään hyvään itsekoordinaatioon ja yhteiseen näkemykseen talouteen vaikuttavista tekijöistä, politiikan prioriteeteista ja erilaisten toimintalinjojen tehokkuudesta ja haluttavuudesta. (ema., 257-262).

¹ Elsterin mukaan Marx epäilemättä uskoi kommunismin kapitalismia paremmaksi tuotantovoimien kehittämisessä ja distributiivisen oikeuden kannalta, mutta piti silti näitä näkökohtia toissijaisina verrattuna niihin esteisiin, joita kapitalismi asettaa ihmisen itsensä toteuttamiselle. Tehokkuusongelman hän oletti ratkeavan siinä sivussa tieteellisen ja teknisen osaamisen kysymyksenä. (emt., 82-83).

² Vaikka intervention todetaan heijastavan luokkien, fraktioiden ja kerrosten voimasuhteita, poliittisen järjestelmän kehityksessä nähdään lähinnä parlamentarismien laskua, toimeenpanovallan keskittymistä sekä monopolipääoman ja valtion toimijoiden liittoja (Jessop mt., 37, 58-59 ja 61 ja Suomalainen kapitalismi, 156).

³ Hänninen etenee malliinsa kehittellen Hegelin metodista ydintä ja Marxin ajattelua lähtien Pääoman erilaisista tulkinnoista (ks. emt., 67-113, 147 ja 152-153).

⁴ Kuvaamalla yhteiskuntaa eritasoisten subjektien kenttänä Hänninen pyrkii valaisemaan sitä, että siirtymät subjektiviteetista toiseen, tasolta toiselle, tapahtuvat reproduktiivisesti - ts. edellisen tason tulokset ovat lähtökohta seuraavalla tasolla kieltämättä sen subjektien toiminnan omalakisuuksi.

⁵ Hänninen toteaa pääomakohtoisuuden relativoinnin tarpeen uudemmassa kirjassaan, mutta ei täsmennä, miten 'porvarillisen poliittisen kuvausmallia' olisi korjattava (1986a, 159, vrt. Hynynen 1980 ja 1981).

⁶ Ideaalityypeistä, byrokraattisen hallinnon ominaisuuksista ja edellytyksistä, ks. Weber mt., 218-219, 223 ja 226, Abrahamsson 1975, 30-31, 46 ja 68-69 ja Vartola mt.

⁷ Valtio nähdään talouden päälle ja sisään rakentuneena koneistona, joka on myös vallan lähde eikä vain ulkoa määräytyvä toimija. Koska valtion interventio katsotaan järjestelmän toiminnan ehdoksi, byrokratiaa ei pidetä tuottamattomana työnä, kuten marxilaisessa teoriassa. (Nikkilä 1983, 152, vrt. Pekonen 1983, 7).

⁸ Offen politiikan markkinaistumisen analyysi sisältää ilmeisiä yksinkertaistuksia. Voidaan kysyä, osoittaako kilpailevan politiikan korostuminen enemmän uuden viestintäympäristön syntymistä ja kansalaisten eriytyneiden intressien hoitamista entistä konemaisemmin (Rantala 1982, 54) kuin intressiedustuksen tukkeutumista.

⁹ Offen nimittää puolueiden itseilytyksen strategiaksi mahdollisuutta, että yhtäläisen joukko-osallistumisen demokratia-periaatteen ja epäyhtäläisen taloudellisen vallan periaatteen jännitettä alettaisiin säädellä taloudellisella demokratialla.

¹⁰ Tällainen tendenssi sisältyy mm. seuraavaan Nikkilän tulkintaan: "...poliittis-hallinnollinen järjestelmä tuottaa lisääntyvästi nyt toisaalta teknis-instrumentaalisia, toisaalta ideologis-symbolisia hallintopalveluja sen sijaan, että palvelut olisivat sellaisia, joita kansalaiset hallinnolta varsinaisesti tarvitsevat" (1983, 185, ks. 1986, 84).

¹¹ Galbraith erotti aiemmin vallan perusteina pakon, rahan, identifioinnin ja mukauttamisen. Identifioinnilla yksilö saadaan omaksumaan organisaation tavoitteet omikseen. Mukauttamisessa yksilö saa organisaation tavoitteet vastamaan omiaan. Uudemmassa teoksessa hän jakaa vallan ansaittuun, korvaavaan ja ehdolliseen. (1968, 164-165, 174 ja 1984, 27-84 ja 143). Tuomainen käyttää käännoksen arvostelussa käsitteinä normivalta, rahavalta ja tietovalta (1985).

¹² Goldthorpen mukaan 1960-luvulla vähäteltiin taloudellisten ja hallitusinstituutioiden erojen vaikutusta talouden tuloksiin, mistä voidaan esimerkkinä viitata Shonfieldin 'modernin kapitalismin' analyysiin (emt., 65-67).

¹³ Korpi olettaa valtaeromallissaan, että konfliktin todennäköisyys on alhainen, kun voimasuhteet ovat hyvin epätasaiset ja lisääntyy voimasuhteiden tasaantuessa. Avointen ristiriitojen todennäköisyys kääntyy kuitenkin laskuun osapuolten valtaresurssien jaon lähetessä tasapainoa. (emt., 31).

¹⁴ Ks. Korpi 1981, 22-26 ja 175-180 ja 1984, 63, Lewin 1975, 285-288 ja Söderpalm 1975, 258-278. Ruotsin mallin arkkitehti Ernst Wigforss totesi v. 1938 luokkakompromissin perustaksi sen, että elinkeinoelämä ei voi odottaa poliittisen vallan nopeaa vaihtumista eikä poliittinen valta voi olettaa korvaavansa yksityistä yrityssektoria talouden moottorina (1954, 111, vrt. Lindbeck 1974, 44-45).

¹⁵ Lehbruch korostaa myös sitä, että korporatiivinen vaikuttaminen toteutuu aina lopulta parlamentaarisen järjestelmän kehityksessä. Hänen mielestään vain Itävallassa esiintyy käytäntöä, jossa parlamentti pelkästään ratifioi sen kontrollin ulkopuolella valmisteltua lainsäädäntöä. (ema., 72 ja 74).

¹⁶ Schwerin korostaa Mancur Olsonin 'distributiivisten koalitioiden' hypoteesia arvioidessaan erityisesti sitä, että korporatismeissa sekoittuvat jaon ja tuotannon tavoitteet (1984, 232-233, vrt. Williamson 1989, 206-207).

¹⁷ Ks. Cameron 1984, 170-174, Lehbruch ma., 72-73 ja Scharpf 1984, 268.

¹⁸ Ks. Pekkarinen & Vartiainen 1983, Kosonen & Pekkarinen ma., Kosonen mt., 140-232, Mjöset 1986 ja Vartiainen 1986.

¹⁹ Kosonen on vienyt analyysia tähän suuntaan, mutta hänkin tyytyy 'hyvivointivaltiollisen kapitalismin' analyysissaan toteamaan lähinnä muutoksen ulkoisia piirteitä (1987, 75-81).

²⁰ Hall arvostelee taloustieteellisiä tarkasteluja siitä, että politiikka nähdään niissä teknisenä reagoitina taloudellisiin ehtoihin. Talouspolitiikkaa tekevät kuitenkin hallitukset, joten se ei voi olla immuuni politiikan areenan vaikutuksille. (1986, 4).

²¹ Hallin mukaan funktionalistiset mallit yleistävät ja selittävät liikaa. Kulttuuriset ja julkisen valinnan mallit selittävät liian vähän, koska edelliset ohittavat instituutioiden rutiineja ja rationaliteetteja muokkaavan vaikutuksen ja jälkimmäiset markkinoiden organisaatioon liittyvät tekijät. Ryhmäkonfliktin mallit taas kadottavat näkökentästä luokkaintressien roolin. Valtiokeskiset mallit eivät taas ota huomioon byrokraattisen prosessin yhteiskunnallisia kytkentöjä. (emt., 5-17 ja 229-231).

4 TALOUSPOLITIikka OHJAUksENA, INTRESSIEDUSTUKsENA JA HALLINTANA

4.1. TALOUSPOLITIikan JÄRJESTELMÄ

Teoriataarkastelu osoitti tarpeen täsmentää yhdessä 'valtiointerventio' sen kummastakin osasta käsin. Ensinnäkin valtio ei ole talouspoliittisessa interventiossa yhtenäinen yleisen edun subjekti tai yhdenlaisten erityisintressien kantaja, vaan monisubjektinen tekijä. Toiseksi intervention funktioita ei tule jäsentää sen enempää määreettömän taloudellisen rationaalisuuden kuin kapitalismin pääomafunktionaalisen uusintamisen termin. Talouspolitiikan järkevyydelle ei ole ylipäättään mielekästä hakea yhtä määrettä. Rationaalisuuden käsitettä käytettäessä on sen sijaan aina määriteltävä organisatoriset ehdot, jotka ovat ko. rationaalisen orientaation taustalla (Hall mt., 12-13 ja Olsen 1988, 296-297). Talouspolitiikan erityiset rationaalisuuden - suhteellisen järkevyyden - määreet voidaan spesifioida kuvaamalla se teoriataarkastelun 3.2.2 ja 3.3 kohdissa esitettyjen johtopäätösten mukaisesti järjestelmäksi, jonka toiminta määräytyy valtiollisena vallankäyttönä sekä poliittisen järjestelmän ja talousjärjestelmän keskeisten kollektiivien - parlamentaarisen hallituksen ja hallinnon, puolueiden ja taloudellisten etujärjestöjen - välisenä 'yleistettynä vaihdantana' (vrt. Lehman ma., 67-68).

Poliittiset auktorisaation ja kollektiivisen vaihdannan prosessit korvaavat talousyksiköiden bilateriaalista vaihtoa markkinaepäonnistumiseen, kansantalouden suorituksen optimointiin ja jakokonflikteihin liittyvistä syistä. Talouspoliittinen interventio on näin ollen sekä taloudellista että poliittista valintaa. Poliittis-hallinnollinen ohjausjärjestelmä vaikuttaa siinä erilaisin keinoin muun julkisen hallintajärjestelmän, kollektiivisen hallintajärjestelmän ja markkinaperusteisen hallintajärjestelmän prosesseihin. Talouspolitiikan käsitteen aluetta on toisaalta rajattava määrittelemällä se erityislaatuiseksi politiikaksi (vrt. Peters & Heisler ma., 180-184), jonka funktiona on ohjata talouden allokaatiota ja tulonjakoa yhteiskunnan vakauden ylläpitämiseksi. Kehitellyt täsmennykset ja rajaukset yhteen kokoamalla voidaan talouspolitiikka määritellä toiminnaksi, jossa valtiollisen vallankäytön ja poliittis-taloudellisen järjestelmän keskeisten toimijoiden välisen kollektiivisen sopimisen keinoin säädellään kansantalouden suorituskykyä ja tulosten jakosuhteita¹. Näin määritellyn laajan talouspolitiikan käsitteen alaan kuuluu budjetti- ja valtiontalouden, kunnallisen itsehallintosektorin ja muiden julkisyhteisöjen sekä julkisten liike- ja rahoituslaitosten ja valtionyhtiöiden ohjaustoimintojen lisäksi julkisen ja yksityisen sektorin välisiä sopimus- ja ohjausmekanismeja².

Klassinen politiikan ja hallinnon työnjako, jossa edellinen päättää tavoitteet ja jälkimmäinen etsii keinot, sopii talouspolitiikan tarkasteluun vieläkin huonommin kuin yksittäisten politiikkalohkojen analyysiin (vrt. Eklin 1979, 7). Talouspolitiikan prosessi ei vastaa myöskään Simonin rationaalisen suunnittelun ideaalia, jossa päätökset tehdään valmistelussa tuotettujen tavoite/keino-vaihtoehtojen harkinnan pohjalta. Ekonometriset mallit mahdollistavat politiikkavaihtoehtojen makrotaloudellisten seurausten arvioinnin, mutta jakovaikutuksia koskeva päätöksenteko ja sopiminen tapahtuu parlamentaarisen hallituksen, hallinnon ja etujärjestöjen välisenä enemmän tai vähemmän inkrementalistisena prosessina. Kun valta nähdään muuntamiskyvyn yhdeksi kategoriaksi ja kontrollin dialektiikka³ sen käyttöön liittyväksi luonnolliseksi yhteiskuntarakenteen uusintamisen menetelmäksi, talouspolitiikan järjestelmä voidaan hahmottaa toistensa 'kahlevankeina' reagoivien toimijoiden vuorovaikutuksena ja itsesäätelynä.

Talouspolitiikan järjestelmää ei tule kuitenkaan jäsentää 'järkevimpänä' mahdollisena (reflektoivana) itsesääätöisyytenä (ks. Giddens mt., 129-133). Järjestelmää kuvaa paremmin feed back-mekanismi, jonka ohjaustoimet ovat - homeostaasista poiketen - suunnattuja, mutta jossa informaatiofilttereillä ja kontrollivälineistöllä on keskeinen sija. Talouspolitiikan tulkintamalli on myös siksi syytä konstruoida sen (itse)sääätelyjärjestelmän kontrollikeskuksesta käsin. Talouspolitiikan järjestelmän ohjauspotentiaali perustuu siihen, että talouden vanhoja kollektiivisia kerrostumia, joiden lähtökohtana on suboptimaalisuusristiriitojen sääätely, täydentää kehittyneissä teollisuusmaissa hyvinvointivaltio. Liberalistinen organisaatioperiaate - talouden homeostaasin ja politiikan erillisyyks - on muuntunut siinä yhteiskunnan ristiriitojen ja konfliktien sääätelyn periaatteeksi⁴(vrt. Olsen ma., 298-299). Poliittisen rationaliteetin ulottamisesta talouden alueelle on kuitenkin ollut käänteisenä seurauksena se, että formaalisen rationaalisuuden - tehokkuuden - vaatimus muodostuu poliittis-hallinnollisen ohjauksen keskeiseksi haasteeksi. Talouspolitiikka voidaan siten nähdä poliittis-taloudellisen järjestelmän osasysteemiksi, jonka rakenneperiaate määräytyy tehokkuuden ja legitimitietin tasapainosta.

Tehokkuus edellyttää kontrafinaalisten ristiriitojen sääätelyä kansantaloudellisista kriteereistä käsin - ja edeltää loogisesti jakosuhteiden sääätelyä. Turvatakseen talouden suorituskyvyn kannalta välttämättömät investoinnit talouspolitiikan järjestelmän on tuettava kapitalistisen rationaliteetin uusintamista, kuten toisessa luvussa todettiin. Se tosiasia, että tuotantoa organisoitaessa pääoma vuokraa työtä eikä työ pääomaa, ei silti johdu pelkästään voimavarojen jaon historiasta (Lindblom) tai pääoman puutteesta (Kalecki mt., 105-109). Kysymys on historiallisesti ollut myös vaikeuksista kehittää sellaisia kollektiivisen tai sisäisen yrittäjyyden (riskin oton ja jakamisen) muotoja, joissa toteutuisi paitsi jaon oikeus myös suorituksen tehokkuus ja riittävä investointien taso. Valtion institutionaalinen sitoumus kapitalistisen rationaliteetin uusintamiseen tulee esiin paitsi sopimus- ja omistusoikeuden periaateissa myös siinä, että se puuttuu pääoman alueelle etupäässä positiivisin investointeja ja taloudellista kasvua tukevin toimenpitein, mutta työn alueelle sekä positiivisin että negatiivisin valikointimekanismein (työpolitiikka, työrauha). Työvoiman organisaatiot mukautuvat kuitenkin sääätelyyn ja yhteispeliin, koska se mahdollistaa nopeamman talouden kasvun ja paremmat edellytykset jakokompromisseille kuin avoimen konfliktin strategia (vrt. Bourdieu 1985, 11, 66-69 ja 105-106). Talouden kasvusta huolehtimista voidaan siksi nimittää nykyaikaista talouspolitiikan järjestelmää ylläpitäväksi 'yhteisen rationaalisuuden säännöksi'⁵.

Osa valtion interventioista tuotantoon tapahtuu silti pääoman ja työvoiman eturistiriidan ulkopuolella. Sosiaalinen maatalouspolitiikka ja monet muut redistribuution muodot osoittavat, että talouspolitiikan järjestelmän integraatio - toimintakäytäntöjen vastavuoroisuus ja vaihdon jatkuvuus - edellyttää talouden suorituskyvyn ja rakenteellisten eturistiriitojen sääätelyn lisäksi tuloryhmien välisten jakokonfliktien ratkomista. Tulosten jaon legitimitietti, jota voi pitää talouspolitiikan järjestelmän toisena sääntönä, on yhteisen rationaalisuuden sääntöä joustavampi ehto, sillä järjestelmän jatkuvuutta voidaan ylläpitää joko jakokonfliktien ratkomisen tehokkuudella tai symbolis-ideologisella hallinnalla. Legitimitietin edellytyksiin vaikuttaa toisaalta defensiivisen ja offensiivisen integraation yhteensovittamisen tarve, kuten Samuelsson on korostanut. Defensiivinen integraatio merkitsee sitä, että muutoksen vauhdin on paitsi tyydytettävä enemmistöä myös pysyttävä tyytymättömien sietokyvyn rajoissa. Offensiivinen integraatio, joka on muutoksen funktio, voi Samuelssonin mielestä toteutua vain silloin, kun löydetään oikea varovaisuuden ja muutoksen kombinaatio (1975, 344-345 ja 352). Sääätelyn epäonnistumiset johtuvat osittain järjestelmän konfliktisesta luonteesta. Sääätelyllä on lisäksi tarkoitamattomia seurauksia, jotka aiheutuvat talouden mekanismien monimutkaisuudesta ja joita joudutaan usein korjaamaan uusilla interventioilla. Talouspolitiikan rooliin politiikan työnjaossa kuuluu tästä syystä myös tehostomien interventioiden minimointi ja talouden autonomian puolustus.

Talouspolitiikan järjestelmän toimijarakenne vaihtelee säätelyn strategiasta riippuen. Vaihtoehtojen aluetta voi kuvata Habermasin asetelmalla, jossa ulottuvuuksina ovat suunnittelun tyyli ja osallistumisen laajuus (mt., 133).

Suunnittelun tyyli		
Osallistuminen	Inkrementaalinen	Kokonaisvaltainen
Ei sallittu	A	B
Sallittu	C	D

Jos finanssi- ja rahapoliittinen kysynnän säätely siirsi talouspolitiikan tilanteesta A tilanteeseen B, voidaan ajatella, että talouspolitiikan järjestelmän laajentuminen sopimuskäytäntöihin on merkinnyt siirtymistä D-tilannetta kohti. Jos konsensuaalinen säätely epäonnistuu tai hallitus ja hallinto eivät siihen muista syistä pyri, valtiollinen talouspolitiikka voi muuttua vähemmän inklusiiviseksi ja kattavaksi. Se voi toteutua joko siirtymällä takaisin B:hen (tehokkaaseen etatistiseen interventioon) tai A:han eli markkina- ja/tai politiikan epäonnistumisten tehokkaaseen korjaamiseen markkinoiden avulla tai markkinaepäonnistumisten kasautumiseen. (vrt. Kosonen 1986, 48-49). Siinä tapauksessa, että säätelyn ja korporatiivisen yhteispelin rajoituksiin alettaisiin vastata voitonjaolla ja muilla talousjärjestelmän mikrorakenteen reformeilla, reitti kulkisi C:tä kohti.

Esitetty talouspolitiikan järjestelmän kuvaus on lähtökohtana muotoiltaessa talouspolitiikan tulkintamallia⁶. Ensin määritellään talouspolitiikan funktiot ja johdetaan niiden pohjalta politiikan funktionaalista suuntautuneisuutta kuvaavia malleja. Funktiot konstruoidaan tukeutumalla yhteiskuntatieteen funktionalistiseen lähestymistapaan. Rakenteellis-funktionalistisen systeemanalyysin tavanomaiset ongelmat⁷ pyritään kuitenkin välttämään johtamalla funktiot teoriatarkehdustelussa esitetyistä järjestelmän toimijoiden käyttäytymistä ja strategioita kuvaavista yleistyksistä. Talouspolitiikan järjestelmän - kuten yleensäkin uusintuvien järjestelmien - funktioiden määrittelyssä on myös lähdeittävä siitä, että funktiot eivät ole pysyviä määreitä, vaan konkreettisesti-historiallisia kuvauksia ehdoista, joihin järjestelmän vakaus näyttää perustuvan. Talouspolitiikan funktionaalista suuntautumista kuvaavat mallit konstruoidaan weberiläisinä ideaalityyppinä, ts. mallien tarkoituksena on valaista talouspolitiikan olennaisia piirteitä ja sulkea pois näkökentästä sinänsä merkityksellisiä satunnaisuuksia.

Talouspolitiikan funktionaaliseen suuntautumiseen vaikuttavat erilaiset taloudelliset, poliittiset, institutionaaliset ja kulttuuriset tekijät sekä suunnittelun ja päätöksenteon intellektuaalista horisonttia rajaavat tietorakenteet. Tulkintamallia konstruoidaessa oletetaan kuitenkin tärkeimmiksi selitystekijöiksi: 1) kansantalouden suorituskykyyn liittyvien ongelmien laatu murrostilanteessa, 2) intressiedustuksen kehitys, ja 3) toimeenpanokoneiston ominaisuudet. Talouden tilanne on tärkeä selittäjä sen vuoksi, että politiikka muotoutuu lähimenneisyyttä koskeviin tulkintoihin ja rationalisointeihin perustuvana oppimisprosessina (vrt. Hall 1986, 16 ja 69). Oletus tekee tarkastelun dynaamisemmaksi verrattuna malleihin, joissa politiikkaa selitetään etupäässä rakenteellisilla jatkuvuuksilla. Intressiedustuksen järjestelmä ja toimeenpanokoneiston rakenne ehdollistavat taas tilannediagnooseja ja toimenpiteiden valintaa - ja tätä kautta politiikan muuttumista. Luvun kolmannessa jaksossa jäsenetänkin siksi ideaalityyppinä talouspolitiikan instituutiomallit. Lopuksi esitetään hypoteesi siitä, kuinka talouspolitiikan funktionaalinen suuntautuneisuus kytkeytyy instituutioihin.

4.2. TALOUSPOLITIIKAN FUNKTIONAALISET MALLIT

4.2.1. Talouspolitiikan funktiot

Suhdannepolitiikassa pyritään periaatteessa määräämään keinomuuttujien arvot makrotaloudellisista tavoitemuuttujista käsin. Käytännössä politiikan reaktiot joudutaan kuitenkin usein määrittelemään välitavoitemuuttujien perusteella, koska keino- ja makromuuttujien suhde on vaikeasti hallittavissa. Taloustieteellisessä politiikan tutkimuksessa on myös selvitetty reaktiofunktioiden muotoa eli tapaa, jolla keinomuuttujien tarkistukset riippuvat tavoitemuuttujissa tapahtuvista muutoksista. Tämän tutkimuksen ansiosta onkin varsin hyvä kuva siitä, kuinka oikeaoppimisen kontrasyklistä finanssi- ja rahapolitiikka ovat olleet ja millaisiin reagointimallien harhoihin suhdannepolitiikan epäonnistumiset perustuvat. Vähemmälle huomiolle ovat sen sijaan jääneet talouspolitiikan murrokset, jotka sisältävät myös rakenne- ja tulonjakopolitiikan linjantarkistuksia. Tällaiset politiikan orientaation muutokset ovat pitkävaikutteisempia kuin suhdannepolitiikan reaktiot. Ne näyttävät silti tapahtuvan pitkiä syklejä nopeammassa aikarytmisessä. Näitä keskipitkiä murroksia ei voi luonnehtia myöskään kriiseiksi, koska ne toteutuvat talouspolitiikan järjestelmän rakenneperiaatteen puitteissa (vrt. Habermas 1976b).

Modernin talouspolitiikan funktiot määritellään seuraavassa talouspolitiikan keskipitkien muutosten analyysia silmällä pitäen. Teorialuvuissa ja talouspolitiikan järjestelmän määrittelyssä esitettyjen tarkastelujen johtopäätöksenä saadaan järjestelmän interventiovaikutuksista neljän perusfunktion jako. Lisäksi oletetaan, että kukin funktio voi saada kaksi painotusta, jolloin talouspolitiikan funktiot ovat:

1. Kansantalouden suorituskyvystä huolehtiminen
 - a) kasvupolitiikkana, tai
 - b) stabilisaatiopolitiikkana
2. Kapitalistisen rationaliteetin uusintaminen
 - a) kapitalistisen kasaamisen välineellisenä hyödyntämisenä, tai
 - b) kapitalistisen kasaamisen akkomodoivana edistämisenä
3. Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaaminen
 - a) substantiaalisen rationaalisuuden periaatteista, tai
 - b) talouden suorituskyvyn säätelystä käsin
4. Poliittisen hallinnan edellytysten tuottaminen
 - a) osallistumisen vaalimisena, tai
 - b) legitimaatiosymbolien tarjonnan tehostamisena

Analysoidut talousteorian suuntaukset ja organisoidun yhteiskunnan teoriat tukevat Tinbergenin väitettä, että säädellyn talouden instituutiot ovat ilmeisesti lähempänä optimaalista kuin rajoittamattoman yrityskilpailun järjestelmä (1965, 74 ja 143). Kansantalouden suorituskyvystä huolehtiminen voidaan siten todeta talouspolitiikan perusfunktioiksi. Kapitalistisen rationaliteetin uusintamisen tapa määräytyy kasvun, investointien ja riskinoton ylläpitämisen tarpeesta ja oikeudenmukaisen tulonjaon vaatimuksista, kuten alaluvussa 2.3 osoitettiin. Funktion relevanssia voidaan lisäksi perustella kolmannen luvun teoriatarkastelusta käsin. Markkinaepäonnistumisen teoria osoittaa, että kollektiivihyödykkeiden tuotanto perustuu osittain allokaation optimointiin. Tulonjaon säätely voidaan myös todeta keynesiläisittäin talouden kasvua edistäväksi keinoksi. Tulosten jako ja kollektiivihyödykkeiden tuotanto ohjautuvat kuitenkin toisaalta talouden optimiehdosta riippumattomista substantiaalisen

rationaalisuuden periaatteista, kuten hyvinvointivaltion teoria osoittaa. Tulosten jaon ja kollektiivi-hyödykkeiden tuotannon ohjaus on siten perusteltua määrittellä erilliseksi funktioksi. Edellä todetut funktiot viittaavat talouden ohjaukseen ja siihen liittyvään intressiedustukseen. Neljäs funktio viittaa sen sijaan poliittisen hallinnan ulottuvuuteen, jonka merkitys todettiin marxilaisen valtioteorian ja kriittisen teorian valtio- ja hallintoanalyysien tarkastelussa.

Funktioiden keskinäiset suhteet ovat kompleksisia. Vaikka kansantalouden suorituskyvystä huolehtimisen funktio edellyttää yritysten vapaamatkustajuuden rajoittamista tai siitä aiheutuvien ulkoishaittojen siirtämistä aiheuttajien rasitukseksi, markkinakilpailua voidaan pitää keskeisenä talouden tehokkuuden edistämisen keinona. Markkinatalouden - kansantalouden formaalisen rationaalisuuden kannalta - dysfunktionaaliset piirteet aiheutuvat pääosin siitä, että kapitalistisen rationaliteetin mukaisilla investointikriteereillä on hallitseva sija talouden allokaatio- ja ohjauspäätöksissä. Talouden suorituskyvystä huolehtimisen ja 'kapitalististen demonien' kesyttämisen jännitteinen suhde tulee esiin selvimmin erimielisyyksissä, jotka koskevat tarvetta harjoittaa investointien ja tuotantokapasiteetin vakauteen tähtävä suhdannetasoitusta (ks. Harrington ma., 22-23 ja Pekkarinen 1977a, 11). Käytännössä kapitalistisen rationaliteetin alueen rajoittaminen ilmenee ennen kaikkea pyrkimyksissä muuttaa funktionaalista tulonjakoa tötulojen hyväksi ja tukea pienyrityksiä ja valtion yrityssektoria. Funktionaalisen tulonjaon huomattava muuttaminen törmää kuitenkin nykyisten pääomanmuodostuksen mekanismien vallitessa kansantalouden formaalisen rationaalisuuden vaatimuksiin siksi, että se johtaa tuotannon kasvun kannalta riittämättömään investointiasteeseen. Pienyritysten ja valtionyritysten tukeminen indikoi myös joissakin tapauksissa pikemminkin substantiaalisen kuin talouden formaalisen rationaalisuuden kriteereiden painottamista.

Talouden suorituskyvystä huolehtiminen asettaa rajat myös tulosten jaon ohjaukselle, vaikka vallitsevalla henkilöllisellä tulonjaolla ei sinänsä liene sen suurempia yhteyksiä tuottavuuteen kuin epätasaisella kasvulla tehokkuuteen ja tarpeisiin (vrt. Galbraith 1974, 14). Jaon ohjauksen rajat liittyvät erityisesti siihen, että laajeneva redistributio johtaa helposti tehokkuustappioihin⁸ ja/tai vahvimpien työn kartellien dominoiman tulonjakotaistelun kautta klassiseen työttömyyteen. Jos talouden kasvua ei toisaalta onnistuta sovittamaan tyydyttävästi yhteen arvorationaalisten ohjausperiaatteiden kanssa, voi ongelmaksi muodostua järjestelmän legitimitietin murentuminen. Tähän liittyvien jännitteiden laatu vaikuttaa taas siihen, miten poliittisen hallinnan edellytykset tuotetaan.

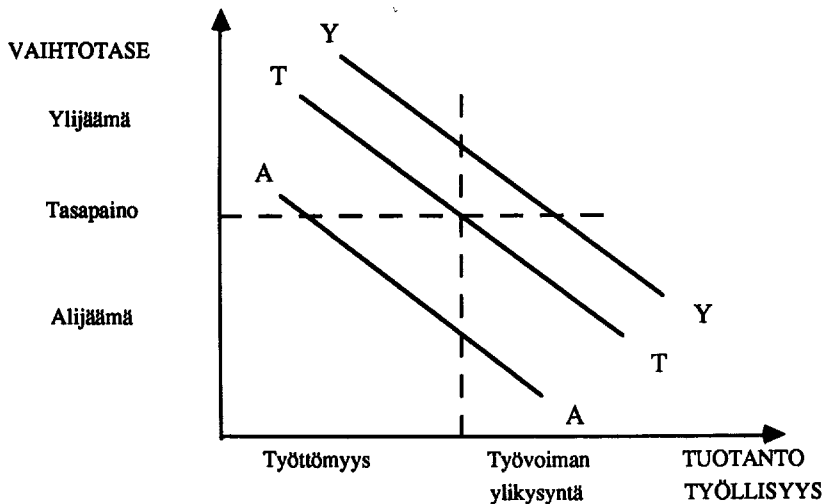
Vaikka funktioiden vaihtoehdot (a/b) eivät välttämättä sulje toisiaan pois, ne esiintyvät niin yleisesti käytännön politiikan poikkeavina painotuksina, että niitä voidaan käyttää ideaalityyppien muodostamisessa. Kaikkien funktioiden a-painotusten mukainen talouspoliittinen reagointitapa on sinänsä relevantti malli. Se on kuitenkin muiden funktionaalisten suuntautumismallien tavoin ristiriitainen ja epävakaata, kuten jäljempänä todetaan. Kansantalouden suorituskyvystä huolehtimisen a-vaihtoehto tarkoittaa talouspoliittista orientaatiota, joka sisältää tasapainoista kasvua tukevan kysynnän säätelyn lisäksi laajasti tarjontapuoleen kohdistuvia ja talouden rakenteen tehokkuuden parantamiseen tähtäviä interventioita (vrt. Nikkilä 1983, 205). Jos tehokkaaseen kysyntään ja talouden rakenteen tehostamiseen perustuvat kasvupolitiikat todetaan tehottomiksi tai niitä ei nähdä muuten mahdollisiksi, talouden suorituskyvystä huolehtimisen funktio saa yleensä kapeamman etupäässä hintasuhteiden vakauttamiseen perustuvan b-painotuksen. Talouspolitiikka toteuttaa kapitalistisen rationaliteetin uusintamista välineellisen hyödyntämisen merkityksessä silloin, kun se säilyttää kapitalistisen kasauttamisen edellytykset, mutta sisältää lisäksi merkittäviä toimenpiteitä oikeudenmukaisen funktionaalisen tulonjaon toteuttamiseksi sekä pääoman hallinnan hajottamiseksi ja monipuolistamiseksi. Poliitiikka toteuttaa sen sijaan kapitalistisen rakenteen uusintamista akkomodoivan edistämisen merkityksessä silloin, kun investointeja ja tuotantoa ylläpidetään lähinnä vanhoja pääomia palkitsemalla.

Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjauksen vapausasteita arvioidaan tavallisesti viittaamalla tasa-arvon ja tehokkuuden sekä sosiaali- ja talouspolitiikan ristiriitaan. Näiden dikotomioiden sijasta käytetään kuitenkin erottelua 'substantiaalisen rationaalisuuden periaatteista/talouden suorituskyvyn säätelystä käsin tapahtuva ohjaus'. Ratkaisua voidaan perustella sillä, että talouden formaalisen rationaalisuuden kanssa ristiriidassa oleva jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus ei ole välttämättä sosiaalipolitiikkaa eikä se aina perustu edes tasa-arvoperiaatteisiin (esim. suurkanalan tukeminen työvoimapula-alueella). Ohjaus toteutuu substantiaalisen rationaalisuuden periaatteista käsin siinä tapauksessa, että redistribuutiota ja kollektiivisten palvelujen tuotantoa säädellään ensisijassa arvorationaalisten tavoitteiden mukaan ja niiden ekspansio muodostuu talouden rakenteen tehokkuutta ja tasapainoa heikentäväksi tekijäksi. Tällainen talouspolitiikan suuntautuminen on silti eri asia kuin politiikan affektiivinen epärationaalisuus. Ohjaus toteutuu talouden suorituskyvyn säätelystä käsin silloin, kun redistribuution ja kollektiivipalvelujen tuotannon ohjaus mukautuu talouden tasapainoisen kasvun ja stabilisaation vaatimuksiin. Funktion painottumisen määrittäminen on kuitenkin käytännössä hankalaa sen vuoksi, että tuotannon häiriöt kääntyvät yleensä sosiaalisiksi ongelmiksi ja heijastuvat mm. sosiaali- ja koulutuspolitiikkaan (Sipilä 1985, 91 ja 94).

Talouspolitiikan järjestelmä mukautetaan hallittavaksi poliittisilla rationalisaatioilla, jotka muuntavat hallinnan kohteen (talouden) poliittisiin diskursseihin soveltuvalla kielellä. Perusteellisempi paneutuminen talouspolitiikan tekoa läpäiseviin rationalisaatioihin edellyttäisi, että tutkittaisiin hallintateknikoita eli niitä tietotuotannon, teorioiden ja selitysmallien muotoja ja puhetapoja, joiden kautta saadaan aikaan löyhiä ja joustavia liittoutumia taustaltaan ja sijainniltaan erilaisten toimijoiden välillä ja jotka tekevät poliittisten rationalisaatioiden artikuloimat hallinnan ohjelmat toimiviksi. (ks. Miller & Rose 1989, 146-148). Tässä tutkimuksessa voidaan kuitenkin indikoida poliittisen hallinnan tapaa vain hallinnan instituutioiden ja kontrollikeskuksen käytäntöjen tarkastelulla. Poliittisen hallinnan edellytysten tuottaminen toteutuu osallistumisen vaalimisena siinä tapauksessa, että talouspolitiikan teossa korostuu konsultaatio ja järjestelmän inklusiivisuuden lisääminen. Legitimaatiosymbolien tarjonnan tehostamisesta on taas kyse silloin, kun politiikassa vedotaan eturyhmien ohi äänestäjiin ja painotetaan järjestelmän kontrollikeskuksen muodollista tehokkuutta ja huipun 'yhteishenkeä' sekä laajennetaan politiikan oikeuttamista palvelevien symbolisten mielikuvien ja kokemusten tuotantoa (vrt. Maier 1984, 59).

4.2.2. Funktionaalinen suuntautuneisuus

Jotta funktiomäärittämiä voitaisiin hyödyntää talouspolitiikan murrosten tarkastelussa, konstruoidaan niistä talouspolitiikan funktionaalista suuntautuneisuutta kuvaavia ideaalityyppejä. Koska kullekin funktiolle on määritelty kaksi painottumisen vaihtoehtoa, saadaan funktioita toisiinsa yhdistämällä 16 erilaista kytkentää (liite 1). Niistä on kuitenkin erotettava relevantit vaihtoehdot eli mallit, jotka ovat konsistentteja taloudellinen ja yhteiskunnallinen ympäristö huomioon ottaen. Vaikka politiikan reaktioita ei kuvata makromallin lohkona, mallien konsistenssin arviointi ja tarkentaminen perustuu makrotaloudelliseen analyysiin. Mallien määrittelyssä lähdetään pienen avotalouden ympäristöstä, jossa maailmanmarkkinahintojen kehitys ja avoimen sektorin tuottavuuden muutokset määräävät ko. sektorin jakovaraa ja palkanmaksukykyä. EFO-mallin aggregatiivinen näkökulma korvataan kuitenkin tarkastelulla, joka ottaa huomioon avoimen sektorin toimialojen väliset ja sisäiset erot tuottavuuskehityksessä, tuotannontekijätulojen jakautumisessa ja kannattavuudessa (vrt. Lilja & Santamäki 1988, 62-64). Arvioitaessa mallien vakautta on taustana Suomen taloushistoria, jossa kansantalous näyttää ajautuneen jyrkkään epätasapainoon, eräänlaiseen tehottomuusloukkuun, noin vuosikymmenen mittaisessa syklistä. Käyrä AA kuviossa 4 havainnollistaa tyypillistä tehottomuusloukun tilannetta, jossa vaihtotaseen vaje estää tuotantoa ja työllisyyttä tukevan ekspansio-politiikan.

Kuvio 4. Kansantalouden tehottomuusloukku

Inflaatiopaineet ovat tavallisesti suhteellisen vähäisiä epätasapainoa seuraavassa noususuhdanteessa. Sikäli kuin työttömyys on vielä korkealla, se lienee yleensä tässä vaiheessa pikemminkin keynesiläistä tai keynesiläis-klassista kuin klassista työttömyyttä. Tuotannon kasvun nopeutumista seuraa ennen pitkää voittojen kasvu, tulonjakotaistelun kiihtyminen ja nopeutuva inflaatio. Välittömänä syynä epätasapainoon ja siitä kasvaneisiin talouspolitiikan uusiin rutiineihin on useimmiten ollut hälyttävä vaihtotaseen vaje ja kotimaisen valuutan yllarvostus. Kansantalouden tehottomuusloukusta voidaan silti puhua myös ulkoisesta epätasapainosta riippumatta silloin, kun kasvun hidastuminen yhdistyy pahenevaan yllarjontaan työmarkkinoilla. Yhtenä syynä vakauttavan (talouden suorituskykyä kohentavan) politiikan aktualisoitumiseen syklisesti pidetään palkkojen kehitystä. Kun tulopolitiikassa ei ole mahdollista sopia sitovasti työllisyydestä ja (reaali)palkka-asteita laajemmista tulonmuodostuksen elementeistä, ammattiliitot voivat perustella oikeudenmukaisella funktionaalisella tulojaolla palkkataistelua, jonka seurauksena päädytään kustannusinflaatioon, ID-klassiseen työttömyyteen ja tehottomuusloukkuun. Eksogeeniset shokit - mm. satunnaiset tuottavuuden ja maailmanmarkkinoiden muutokset - johtavat myös kapeaan reaali-palkkataisteluun perustuvassa taloudessa herkemmin spekulatiiviseen valuuttakurssisykliin kuin taloudessa, jonka palkanasetannassa otetaan huomioon työllisyys (Lempinen 1985).

Kantohinnat ovat Suomessa toinen kiinteästi tulonjakotaisteluun kytkeytyvä välitysmekanismi keskipitkissä sykleissä. Kapitalistisen rationaliteetin leimaama investointien vaihtelu on kolmas keskeinen epävakaisuuden tekijä. Keskuspankki voi lisäksi vahvistaa syklistä kehitystä harjoittamalla epäsymmetristä valuuttakurssipolitiikkaa, jolloin revalvaatioon johtava valuuttavarannon kynnys on kauempana tasapainosta kuin devalvaatioon johtava kynnys. Jos rahapolitiikassa ei käytetä tehokkaasti myöskään muita kontrasyklisen reagoinnin keinoja, korkeasuhdanteen 'investointijuhla' ja investointien jyrkkä hidastuminen kysynnän taantuessa muodostuvat elimelliseksi osaksi ulkoisen tasapainon vaihtelun mekanismeja. Ideaalityyppenä konstruoidaessa kiinnitetään kuitenkin devalvaatiosyklin hypoteesistä poiketen huomiota siihen, että talouspolitiikan murrokseen johtavassa tehottomuusloukussa on kysymys - paitsi valuutta- ja rahapolitiikan ja tuotannon tekijämarkkinoiden reagoinnin

vaikutuksesta vientituotannon kannattavuuteen - myös tuotantorakenteen ja rakennepolitiikan ongelmista. Talouspolitiikan keskipitkien orientaatioiden oletetaan muodostuvan - talouden tilanteesta ja poliittis-institutionaalisista ehdoista riippuen - erilaisiksi suorituskykystrategioiksi (TT-käyrälle tai vahvan talouden YY-käyrälle pääsemiseksi).

Talouspolitiikan funktioiden painottumiseen eri strategioissa vaikuttaa keskeisesti rakennepolitiikan linja, kuten ID-klassisen työttömyyden tarkastelu osoitti. Siinä jäsenettiin rakennepolitiikan yhteys tulonjakopolitiikkaan ja vakauden edellytyksiin arvioimalla markkinayritysten palkkapotentiaalien eroja. Tarkastelumallia voidaan kuitenkin soveltaa myös maatalouteen olettaen, että rakennekehitys määrää viljelijöiden 'palkkapotentiaalini' (tulon) ja subventiotarpeen. Erona muun yrityssektorin tarkasteluun on se, että jakotaistelun paineet eivät määräydy tilojen palkkapotentiaalien mukaisen tulojen summan ja investointeihin tarvittavan ylijäämän suhteesta, vaan viljelijäpalkan vertailusta muihin palkkoihin.

Relevanteiksi todettujen talouspolitiikan mallien eroja täsmennetään kuvaamalla niiden edustamaa finanssi-, rahoitus- ja tulopolitiikan reagoitustapaa. Mallien lähtökohtana on oletus, että politiikassa operoidaan seuraavalla neljällä parametrilla: 1) subventiot, 2) talouden rakenteeseen vaikuttavat rahoituspolitiikan toimet, 3) saadut tulonsiirrot ja sosiaalipalkkaan sisältyvät palvelut, ja 4) työehtosopimukset. Lisäksi otetaan huomioon verotus em. parametreja täydentävänä tai korvaavana tekijänä. Subventiot ovat usein liiketaloudellisesti kannattamattomina pysyville yrityksille tai tuotantomuodoille annettavia tukiaisia. Ne pienentävät lyhyellä aikavälillä tuotannon palkkapotentiaalien eroja ja nostavat työllisyyden usklassista rajaa. Alentaessaan hintapaineita subventiot voivat vaikuttaa lyhyellä aikavälillä tuotantoon ja työllisyyteen myös sitä kautta, että ne pienentävät reaalipalkkavaatimuksia ja siirtävät työvoiman tarjontakäyrää oikealle. Jos subventiot ja niitä vastaavat verotuselementit jarruttavat kuitenkin rakennekehitystä, niiden tärkeimmiksi pitkän aikavälin vaikutuksiksi muodostuvat hintojen nousu ja veroasteen kohoaminen sen ohella, että ne tasoittavat toimialoittaisia tuloeroja.

Subventioiden ja rahoituspolitiikan toimien raja on liukuva, sillä jälkimmäisiin sisältyy rahapolitiikan, julkisten investointien ja yksityisiin investointeihin kohdistuvien lainojen lisäksi pääomasubventioita (avustukset ja korkotuet). Rahoitukseen kohdistuvat toimenpiteet ovat edistäneet tavanomaisia tuotantosubventioita yleisemmin positiivista rakennesopeutusta (lisänneet investointien tehokkuutta, kohottaneet pääoman ja työn tuottavuutta ja supistaneet tuotannon palkkapotentiaalien eroja). Empiirissä tutkimuksessa on tosin vaikea osoittaa eri toimenpiteiden lopullisia rakennevaikutuksia. Ne tulevat epäsuorasti esiin tarkasteltaessa sitä, kuinka toimenpiteet vaikuttavat investointien kohdentumiseen. Rahoituspoliittisten interventioiden suuntautuminen on tärkeä kysymys myös arvioitaessa sitä, tapahtuuko kapitalistisen rationaliteetin uusintaminen kapitalistisen kasaamisen välineellisenä hyödyntämisenä vai akkommodoivana edistämisenä.

Tulonsiirrot, palvelut ja työehtosopimukset määräävät keskeisesti tulonjakoa. Jos funktionaalisen tulonjaon oikeudenmukaisuus oletetaan talouspolitiikan vakauden edellytykseksi ja talouden rakenne kiinteäksi, sopeutuksessa voidaan käyttää vain henkilöllistä tulonjakoa. Hyväksyttäessä suhteellisten palkkaerojen kasvu aikaisempaa pienempää palkkaa saavat työntekijät ohjautuvat alhaisen palkkapotentiaalini tuotantoon, mikä kohottaa lyhyellä aikavälillä tuotantoa ja työllisyyden usklassista rajaa. Funktionaalinen tulonjako pysyy ennallaan ja voittojen jakauma muodostuu tasaiseksi, koska palkat ovat korkeita tehokkaissa yrityksissä ja matalia tehottomissa yrityksissä. Jos sen sijaan lisätään palkkapolitiikan solidaarisuutta funktionaalinen tulonjako säilyttäen, palkkapotentiaaliltaan heikkoa tuotantoa karsiutuu pois samalla, kun menestyvät yritykset voivat saada ylivoittoja. Tämä oikeuden-

mukaisen funktionaalisen tulojaon ja palkkasolidaarisuuden periaatteiden ristiriita voidaan kuitenkin eliminoida ainakin osittain - tuotanto- ja työllisyystavoitteesta tinkimättä - tehokkaalla rakennepolitiikalla, kuten alaluvussa 2.3 todettiin. Julkiset tulonsiirrot ja palvelut lieventävät myös ristiriitaa silloin, kun ne kompensoivat palkkaeroja. Julkisen sektorin avulla toteutettava pienten tuloerojen ja heikon rakennekehityksen yhteensovitus johtaa tosin helposti umpikujaan julkisen talouden tasapainottomuuskasautumisen kautta.

Mallien jäsenyyksessä ei kytketä valuuttakurssipolitiikkaa em. parametreihin. Valuuttakurssien ja valuuttakurssidoktriinien muutosten eristäminen talouspolitiikan järjestelmän aktiivisista reaktioista on tietysti karkea yksinkertaistus, koska valuuttakurssipolitiikka voi korvata tai aktualisoida finanssi-, rahoitus- ja tulopoliittisin keinoin toteutettavia politiikkoja. Tämä otetaan kuitenkin huomioon tutkimuksen empiirisessä osassa, jossa arvioidaan Suomen talouspolitiikan funktionaalisen suuntautuneisuuden muutoksia seuraavien relevantteiksi funktioiden kytkentäkaavoiksi todettujen vaihtoehtojen pohjalta:

1. Offensiivinen kasvupolitiikka (1a-2a-3a-4a). Malli viittaa suhdannesäätelyä laaja-alaisempaan kasvupolitiikkaan⁹. Siinä vaikutetaan investointeihin, monipuolistetaan pääoman hallintaa pienyrityksiin ja valtionyhtiöihin panostamalla sekä harjoitetaan substantiaalisen rationaalisuuden periaatteisiin painottuvaa tulojen jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjausta. Poliittisen hallinnan strategiana on talouspolitiikan järjestelmän toimijoiden kattava integrointi päätöksentekoon. Kasvuorientaatio ja tuloeroja tasoittava jaon ohjaus muodostavat epävakaan yhdistelmän, jos kasvupolitiikat painottuvat kysynnän lisäämiseen ja subventioihin ja kollektiivipalvelujen tuotanto ja redistribuutiojärjestelmät jäykistävät talouden rakennetta. Tällainen politiikka johtaa todennäköisesti kustannusinflaatioon ja ID-klassiseen työttömyyteen tai tavoiteristiriitojen säätelyyn lisääntyvillä subventioilla ja sosiaalipalkkaa nostavalla redistribuutiolla, mistä on lopulta seurauksena valtion- ja kansantaloudellinen epätasapaino.

Malli voisi muodostua vakaaksi, jos rahoitukseen kohdistuva interventio tehostaisi voimakkaasti talouden rakennetta ja kasvu olisi nopeaa¹⁰. Tällöin lopettavien ja työvoimaa vähentävien yritysten työvoima olisi työllistettävissä yrityksissä ja aloilla, jotka laajentavat nopeasti tuotantoa ylivoittojen ja korkean pääoman tuottavuuden turvin (vrt. Leppänen 1988, 31-32). Vakaa voisi olla myös sellainen vaihtoehto, jossa jaon tasaisuus perustuisi solidaarisen palkkapolitiikan sijasta voitonjakoon ja/tai laajuudeltaan kohtuulliseen mutta tuloeroja tehokkaasti tasoittavaan redistribuutioon. Voitonjaon institutionalisointi ja investointien kontrollin osittainen siirto kapitalisteilta työntekijöille parantaisi talouden suorituskykyä edellyttäen, että jakotalous säästää, investoi, kasvaa ja kuluttaa enemmän kuin kapitalistiseen kasaamiseen perustuva talous¹¹. Lyhyellä aikavälillä voitonjako sovitaisi yhteen solidaarisen jakopolitiikan ja korkean työllisyyden/kasvun vaatimuksia erityisesti, jos sillä korvattaisiin palkkaa laajemmin palkanmaksukyvyttöä heikossa yritystoiminnassa - eräänlaisina selviytymissopimuksina - kuin hyvän palkanmaksukyvyn aloilla.

2. Etatistinen kasvupolitiikka (1a-2a-3b-4b). Malli vastaa lähinnä ranskalaisen valtiokeskeisen kasvupolitiikan ideaalia, jossa suunnittelu ei rajoitu vain investointiasteen säätelyyn. Taloussuunnittelussa on tarkoitus edistää investointeja erityisesti tuotannonkannalta lupaavimmissa talouden osissa (vrt. Hall mt. ja Shonfield mt., 225). Pääoman hallinnan jakamiseen malli painottuu sen vuoksi, että siinä ylläpidetään vahvaa valtionyhtiöiden sektoria ja annetaan sille talouden ohjauksessa pioneeri- ja pilottitehtäviä. Pioneeritehtäviin liittyy se, että valtionyhtiöiltä odotetaan tehokkaan tuotannon lisäksi taloudellisen vallan keskittymisen neutralointia, kilpailun ja talousjärjestelmän tehokkuuden edistämistä, talouden kasvua ja sopeutumista parantavaa teknologiaa sekä tasapainotta-

vaa vaikutusta yritysten alueelliseen sijoittumiseen. Pilottitehtävillä taas tarkoitetaan sitä, että tavoitteeksi asetetaan em. pioneerifunktioiden lisäksi muiden alalla kilpailevien yritysten vetäminen käsivuun (vrt. Houssiaux 1969 ja Jochimsen ma., 417-423). Poliittisen hallinnan valtiokeskeisyys yhdistyy mallissa siihen, että tulosten jakoa ja kollektiivihyödykkeiden tuotantoa ohjataan talouden suorituskyvyn säätelystä käsin. Malli voi muodostua makrotaloudellisesti vakaaksi, mutta sitä uhkaavat legitimitietin ongelmat. Tästä taas voi seurata palkkaerojen supistamisen ja ID-klassisen työttömyyden tai subventioiden ja redistribuution laajenemisen kautta etenevä tasapainottomuus, ellei tuotantorakenteen tehostamisessa onnistuta optimaalisesti.

3. Heikon suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikka (1a-2b-3a-4b). Malli kuvaa Galbraithin analysoimaa - ja monien tutkijoiden Ranskan taloussuunnittelun todelliseksi luonteeksi toteamaa - käytäntöä, jossa byrokraatia ja liike-elämän keskeiset vaikuttajat muodostavat 'suunnittelun salaliiton' ja edistävät erilaisilla kasvupoliittisilla toimenpiteillä akkommodoivasti kapitalistista kasaamista. Poliittikot ja 'organisoituneen työn' edustajat jäävät pitkälti ohjausprosessin ulkopuolelle. (ks. Hall mt., 155-163 ja Shonfield mt., 128-130). Mallia on perusteltu luonnehtia heikon suunnittelujärjestelmän politiikaksi, koska siinä mukaudutaan konfliktien hillitsemiseksi talouspoliittiset tasapainoehdot ohittavaan hyvinvointipolitiikkaan. Malli on epävakaa ainakin siinä tapauksessa, että kasvupoliittikat tuottavat vain tyydyttäviä tuloksia talouden rakenteen tehostamisessa.

4. Vahvan suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikka (1a-2b-3b-4b). Malli poikkeaa edellisestä sikäli, että suunnittelujärjestelmä pystyy ohjaamaan tulosten jakoa ja kollektiivihyödykkeiden tuotantoa talouden suorituskyvyn ehdoista käsin. Malli on makrotaloudellisesti konsistentti, jos investointien edistäminen ei painotu subventioihin, vaan parantaa talouden rakenteen tehokkuutta ja pienentää palkkapotentiaalien eroja. Vakauden uhat liittyvät lähinnä legitimitettiin, mallin tehottomuuteen jakokonfliktien ratkomisessa ja poliittisen hallinnan sulkemisstrategiaan. Toisin sanoen epävakaus seuraa suurista palkka- ja tuloeroista, subventio- ja redistribuutiovaatimusten kasautumisesta ja paineesta suunnata politiikka substantiaalisen rationaalisuuden periaatteista käsin.

5. Offensiivinen vakautuspolitiikka (1b-2a-3b-4a). Suorituskyvystä huolehtiminen painottuu mallissa stabilisaatioon, mihin liittyy tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus tasapaino- ja tehokkuustavoitteista käsin. Kapitalistisen kasaamisen tuki on välineellistä hyödyntämistä ja hallintastrategia perustuu järjestelmän toimijoiden kattavaan integrointiin. Malli kuvaa kehittyneen itsesäätelyn politiikkaa, jossa suorituskyvyn ylläpitämisessä luotetaan pitkälti markkinoiden ohjaukseen. Koska palkkaerot pysyvät suurina, talouden rakenteen nopea tehostuminen ei ole tuotannon laajentumisen ja työllisyyden välttämätön ehto. Malli edellyttää kuitenkin toimijoiden integrointiin perustuvan hallintastrategian ja suurten palkkaerojen yhteensovittamista. Vakaus voidaan mallissa saavuttaa, jos rakenteellisen eturistiriidan säätelämiseksi tehtävät interventiot pääomanmuodostukseen - valtion yritystoiminta/pienyrittysten tuki/yrityksissä toteutettava voitonjako - sekä stabilisaation ehtoihin mukautuva mutta jakokonflikteja tehokkaasti ratkova julkinen sektori pehmentävät riittävästi tuotantontekijätulojen epätasaisesta jaosta johtuvaa tyytymättömyyttä. Ellei näin tapahdu, palkkakilpailu sekä subventio- ja redistribuutiovaatimusten kasautuminen murentavat helposti mallin vakauden.

6. Etatistinen vakautuspolitiikka (1b-2a-3b-4b). Suorituskyvystä huolehtiminen painottuu myös tässä mallissa hintasuhteiden vakauttamiseen ja markkinoiden tehostamiseen. Poliittisen hallinnan edellytyksiä ylläpidetään edellisestä mallista poiketen legitimaatiosymboleilla ja hallinnollista interventiota koventamalla. Tästä syystä ei ole loogista olettaa, että pääoman kontrollin monipuolistaminen perustuu voitonjakoon. Sen sijaan voidaan turvautua strategiaan, jossa ylläpidetään vahvaa valtionyhtiöiden lohkoa ja pienyritysten tukea, mutta panostetaan samalla julkisen sektorin kasvun rajoittami-

seen ja tehokkuuden lisäämiseen. Koska julkisen sektorin työvoima ei voi tästä syystä laajentua, tuotannon kasvun ja työllisyyden edellytyksenä on tuloerojen pysyminen suurina, ellei strategia tehosta merkittävästi talouden rakennetta. Mallin vakautta uhkaavat siten subventio- ja redistribuutiopaineet ja poliittisen hallinnan tapaan liittyvä tyytymättömyys.

7. Liberalistinen vakautuspolitiikka (1b-2b-3b-4b). Mallissa pyritään takaamaan talouden suorituskyky stabilisaatiopolitiikoilla, markkinoiden vapauttamisella ja kapitalistisen kasaamisen akkommodoivalla edistämällä. Koska strategia ei voi ainakaan nopeasti parantaa talouden rakenteen tehokkuutta, tuotannon ja työllisyyden kasvu edellyttävät suuria palkkaeroja. Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus stabilisaatiotavoitteista käsin merkitsee vuorostaan sitä, että jakokonflikteja ei voida säädellä subventioita ja redistribuutiota lisäämällä. Jotta tällainen talouspolitiikan malli olisi vakaa, järjestelmän kontrollikeskuksen täytyy poliittisen hallinnan edellytysten ylläpitämiseksi tehostaa legitimaatiosymbolien tuotantoa ja käyttää sulkemisstrategiaa. Liberalistisen mallin vakauden uhat liittyvät edellisen mallin tavoin legitimeettiin sekä jako- ja hallintamekanismien muutospainisiin.

8. Jatkuvan hätätilan politiikka (1b-2b-3b-4a). Malli poikkeaa edellisestä vain siinä, että poliittisen hallinnan edellytykset varmistetaan talouspolitiikan järjestelmän toimijoiden kattavalla integraatiolla. Vaikka malli on relevantti kriisinhallinnan strategiana, ei voitane olettaa, että sen vakaus säilyisi pitkään.

Ideaalityyppit on konstruoitu olettaen, että kaikkien politiikkastrategioiden vakauteen kohdistuu uhkia. Mallit eroavat kuitenkin sen mukaan, liittyvätkö vakauden uhat ensi sijassa mallin funktiopainotusten yhteensopivuuteen vai sen legitimeettiin. Tarkastelu voidaan tiivistää tämän kriteerin mukaan seuraavasti:

Yhteensopivuus	Legitimeetti
Offensiivinen kasvupolitiikka	Etatistinen kasvupolitiikka
Heikon suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikka	Vahvan suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikka
Offensiivinen vakautuspolitiikka	Etatistinen vakautuspolitiikka
Jatkuvan hätätilan politiikka	Liberalistinen vakautuspolitiikka

Samanlaisiin talouden tilanteisiin voidaan tietysti päätyä erilaisten prosessien kautta. Epävakauden taustasyillä ja -mekanismeilla on merkitystä, koska ne vaikuttavat - talouden objektiivisten piirteiden ohella - tilanteen tulkintaan. Talouspolitiikan empiirisessä analyysissä tulee toisaalta erottaa politiikan reaaliset reaktiot ja rationalisaatiot (aikomukset ja ohjelmat). Tämä on välttämätöntä sen vuoksi, että interventionistiset projektit ovat - olemukseltaan ja vaikuttamislogiikaltaan - talouden ohjaukseen tähtääviä idealisoituja kaavioita, jotka ovat aina puolitehoisia ja joita ei sellaisenaan sovelleta. Siinäkin tapauksessa, että 'strateginen valtio' koordinoi ja orkestroi kattavasti talouden kehitystä, suunnittelun pääasialliseksi vaikutukseksi jää usein vain uskon luominen kasvun mahdollisuuksiin (ks. Miller & Rose ma., 150 ja Hall mt., 161-162).

4.3. TALOUSPOLITIIKAN INSTITUUTIOT

4.3.1. Intressit, valtio ja valtion intressi

Esitetty talouspolitiikan määritelmä edellyttää, että interventiota ei nähdä vain talouden ohjauksena vaan myös yhteiskunnallisena intressiedustuksena ja poliittisena hallintana. Funktionaaliset mallit muotoiltiin myös siten, että ne kattavat mainitut intervention ulottuvuudet. Lisäksi todettiin, että talouspolitiikan funktionaalisen mallin valintaan vaikuttaa murroskauden talouden tilanne. Jotta politiikan muutoksia voitaisiin selittää, viitekehyksessä on kuitenkin täsmennettävä politiikan toimijoiden vaikuttamistapa. Poliitiikan vaikutuksen erittelyssä ei voida tukeutua julkisen valinnan teorian formaaliin kehikkoon. Esimerkiksi hypoteesit, joissa politiikan epäonnistumisten oletetaan johtuvan meno- ja veropäätösten irrallisuuteen liittyvistä näköharhoista, ohittavat kokonaan julkisen sektorin kokoon liittyvät vastakkaiset intressit. Poliittisen kilpailun merkitystä painottavaa vaalisyklin hypoteesia on myös vaikea soveltaa politiikan keskipitkien syklien tulkintaan. Selitystä voidaan sen sijaan hakea puoluesykin hypoteesistä, sillä voimasuhteiden ja intressitasapainon muutokset ovat usein murroksia, jotka vaikuttavat hallituskoalition laatuun ja etujärjestöjen asemaan ja investoituvat intressiedustusjärjestelmän muutoksina.

On kuitenkin perusteltua olettaa, että funktionaalisten mallien muutosta ei pystytä selittämään puolueiden ja etujärjestöjen voimasuhteilla, vaan selittämisessä tarvitaan lisäksi talouspolitiikan instituutioiden, intressiedustusjärjestelmän ja toimeenpanokoneiston muutosten analyysia. Intressin käsitteellä kuvataan weberiläisessä pluralismiteoriassa yksilöiden, luokkien ja ryhmien toiminnallista suuntautuneisuutta markkinoilla. Intressit ymmärretään toiminnan subjektiivisessa merkityksessä ja niiden muodostuminen otetaan pitkälle annettuna, ts. laiminlyödään toimijan objektiivisen intressiaseman ja subjektiiviseksi toiminnaksi välittyneen intressin suhteen sekä intressien ryhmätasoisien organisoitumisen problematisointi (Siisiäinen 1986, 12-186). Kun otetaan huomioon talouspolitiikan järjestelmän intressiasetelmien epäsymmetrisyys ja rakenteellinen asemoituminen, käy myös selväksi, että talouspoliittista intressiedustusta ei voida kuvata puhtaasti pluralistisen mallin käsittein (vrt. Blom 1980a, 36-38, Lively 1978, 188-190 ja Williamson mt., 98-118).

Vaikka funktionaalisten mallien intressiviittaukset (tuotannontekijätulojen kategoriat) tarjoaisivat lähtökohdan tarkastella intressien muodostumista ja organisoitumista taloudellisten luokkien näkökulmasta, intressiedustuksen analyysia ei ole järkevää sitoa myöskään tavanomaiseen marxilaiseen luokkateoriaan (vrt. Kivinen mt., 131 ja 136). Oikeampi kuva talouspoliittisesta intressiedustuksesta saadaan jäsentämällä se politiikan momenttina. Tällöin intressejä artikuloivaa ja välittävää luokkaa, järjestö- ja puoluerakennetta ei nähdä taloudesta määräytyneeksi, vaan yhteiskunnallisessa ja poliittisessa toiminnassa muodostuvaksi kentäksi. Kun tavoitteena on politiikan keskipitkien muutosten tulkinta, lähestymistavassa on kuitenkin korostettava sitä, että intressejä muokkaava ja organisoiva kollektiivinen toiminta on yhteiskunnan rakenteellisten edellytysten ja makroprosessien - talousjärjestelmän, järjestöjen sisäisten lainalaisuuksien ja valtiollisten rakenteiden - rajoittamaa (ks. Siisiäinen 1987, 52-53 ja 1988, 164-165 sekä Ståhlberg 1976a, 122).

Intressiedustuksen resurssiperustan yhteys taloudelliseen rakenteeseen kuvattiin jo talouspolitiikan järjestelmää ja sen keskeisiä toimijoita määriteltäessä. Resurssiperustan erot vaikuttavat lisäksi intressitahojen strategioihin. Taloudellinen pääoma on suurelta osin likviidissä muodossa ja siinä mielessä joustavampi väline intressien ajamisen strategioissa kuin organisaatioon perustuva järjestöllinen resurssi. Taloudellisen pääoman haltijat saavat strategista etua myös siitä, että niiden ei tarvitse syöttää organisaationsa kautta moninaisia kansalaisyhteiskunnan tarpeita, vaan ne voivat keskittyä

asiantuntijoiden ratkaistavaksi paremmin soveltuvan kalkyyliin materiaalin kanavoimiseen. Intressien vinoutumiseen vaikuttavat taloudellisen rakenteen lisäksi organisaation lait. Järjestöjen laajentuminen, työnjako ja sisäiset prosessit voivat syrjäyttää intressiyhteensuhteiden alkuperäisiä tavoitteita ja nostaa organisaation sisäsyntyiset intressit yhä keskeisempään asemaan. Vaikka tätä Michelsin ja Weberin teesiä ei voida esittää universaalina lakina, realistisessa intressimallissa on otettava huomioon etujärjestöjen ja niiden välisten organisaatioiden intressejä muokkaava vaikutus. Koska organisaation lait tekevät myös järjestöpohjaisesta intressien ajamisesta pitkälti edustuksellisen prosessin, talouspolitiikan intressivälityksen muotoja kuvataan jatkossa intressiedustuksen käsitteellä. (ks. Siisiäinen 1986, 5, 66, 135-155 ja 1988, 156-167, vrt. Lappalainen 1988).

Valtiokäsitys vaikuttaa intressiasemia ja intressien organisoitumista koskevan analyysin ohella siihen, kuinka intressiedustusjärjestelmän pluralismi nähdään. Teoriatarkastelussa todettiin, että valtiota ei voida määritellä sen enempää yksilöiden preferensseistä kuin kapitalismin uusintamisen ehdoistakaan käsin. Valtiota ei tule myöskään todeta hyvinvointivaltio- ja pluralismiteorioiden tapaan¹² neutraaliksi välineeksi. Valtio on moniaineksinen ja funktioiltaan eriytnyt institutionaalinen kokonaisuus, jossa tapahtuva vallankäyttö on tulkittava taloudesta ja kansalaisyhteiskunnasta eriytyneen ja erityislaatuisen institutionaalisen välityksen termein, kuten neomarxilainen Jessop (mt., 221-229) ja kriittisen teorian edustajat korostavat. Mainittuihin teoreettikkoihin vedoten voidaan myös todeta, että valtion funktiot eivät ole jo sen muodossa määräytyneitä.

Koska valtio on sekä hallintakoneisto että poliittisen taistelun areena, se vaikuttaa selektiivisesti sekä interventioiden sisältöön että intressiedustukseen. Valtiollisten käytäntöjen kannalta on eniten merkitystä valtiosäännössä määriteltyjen normien ja päätöksentekoproseduurien epäsymmetrisillä piirteillä, jotka ilmenevät Suomessa mm. omistusoikeuden ja muiden intressien oikeussuojan epätasapainossa, julkisyhteisöjen toimialueen rajauksissa ja valtiopäiväjärjestyksen määränemmistöä säännöksissä. Valtiosäännön ytimen epäsymmetriat kuuluvat liberalistisen valtion syvärakenteen hitaasti muuttuviin 'porvarillisiin' piirteisiin (vrt. Erikson 1983 ja Nousiainen 1983b, 360). Valtion rakennetta ja poliittista organisaatiota on silti tarkasteltava myös uusintamisen tuloksena, jatkuvasti muuttuvana järjestelmänä. Viime vuosikymmenten merkittävämpiä muutoksia on usukorporatismi, joka ilmentää yhtäältä markkinoiden syrjäyttämistä ja toisaalta sääntöjen ja virallisten normien mukaisen päätöksenteon korvaamista neuvotteluilla ja sopimuksilla. Valtion kannalta usukorporatismi on prosessi, jossa valtiosäännön mukaista poliittista organisaatiota täydennetään valtion ja etujärjestöjen vuorovaikutukseen perustuvilla mekanismeilla¹³. Talouspoliittisen intressiedustuksen analyysissa on myös tästä syystä kiinnitettävä huomiota virallisten organisaatioiden lisäksi puolivirallisiin korporatiivisen yhteispelin käytäntöihin ja epävirallisiin verkostoihin (vrt. Hall mt., 18 ja Helander 1986, 78-80 ja 1987, 249).

Kun valtion vaikutusta intressiedustukseen ja intervention sisältöön tarkastellaan kriittisen teorian valtiokäsityksen pohjalta, voidaan todeta, että valtion selektiivisyys ei liity vain rakenteellisiin tekijöihin. Valtiolla on talouspolitiikan teossa myös omaa valtaa sekä erityisiä tarkoituksia ja intressejä. Taloudellisen kasvun päämääriä ajaessaan hallinto voi yhdistää omat intressinsä varsin ongelmattomasti muihin yhteiskunnan erityisuuhiin. Kasvu palvelee valtaapitäviä kannatuksen hankkimisessa ja ylläpitää kollektiivisen sektorin resurssiperustaa. Kun talouspolitiikan kontrollikeskuksen intressit hahmotetaan näin, käy mahdolliseksi tarkastella myös valtiokoneiston toiminnan selektiivisiä funktioita ilman, että päädytään Milibandin valtioporvariston teesiin. Valtiokoneisto vaikuttaa intressiedustukseen kahden mekanismin välityksellä. Ensinnäkin sen ohjelmat ja politiikat valikoivat intressejä ja muokkaavat intressien organisoimisen perustaa (ks. Siisiäinen 1986, 184 ja 1987, 56-57). Ei ole kuitenkaan mielekäästä olettaa apriorisesti, että erilaisten negatiivisten ja positiivisten valikoin-

timekanismien keskiönä on jokin erityinen - kapitalistien, byrokratian tai poliittis-hallinnollisen eliitin - intressi. Toinen tärkeä vaikutus liittyy siihen, että hallinnollis-poliittinen koneisto määrittelee ja auktorisoi talouspolitiikan järjestelmän toimijat ja instituutiot. Näiden vaikuttamisen muotojen erittelemiseksi jäsennetään weberiläisinä ideaalityypeinä talouspolitiikan intressiedustusjärjestelmän ja toimeenpanokoneiston tyypit.

4.3.2. Intressiedustuksen järjestelmät

Talouspolitiikan intressiedustusjärjestelmä voidaan määritellä valtiolaitosten sekä valtion tosiasiallisesti tunnustamien organisaatioiden ja vuorovaikutusverkostojen kokonaisuudeksi, jonka sisällä talouden ohjauksen ja tulosten jaon kannalta keskeiset intressit kohtaavat ja sovitetaan yhteen auktoritatiivisiksi päätöksiksi. Intressiedustukseen liittyvät joukkotiedotusvälineiden ylläpitämät yksisuuntaiset vaikutusprosessit, joista tärkeimpiä ovat hallituksen ja sen asiantuntijoiden lausunnoista sekä mielipidetiedustelujen tuloksista syntyvät intressien käsittelytilanteet. Mediatalouspolitiikkaa on kuitenkin tarkasteltava pikemminkin hallinnan momenttina kuin intressiedustuksen muotona. Intressiedustusjärjestelmän tyyppien jäsennyksessä otetaan siksi huomioon vain parlamentaarinen areena (parlamentin, hallituksen ja keskuspankin suhteet), horisontaalisesti integroitu sopimusareena (hallituksen ja keskeisten etujärjestöjen johdon vuorovaikutus) ja vertikaalisesti integroitu korporatiivinen areena (päättöksiä valmistelemissä ja toimeenpaneissa ministeriöissä tapahtuva korporatiivinen toimialaedustus).

Koska talouspolitiikan järjestelmä todettiin hallituskeskiseksi kontrollikeskukseksi, ideaalityypin muodostamisessa on perusteltua lähteä oletuksesta, että hallitus koordinoi kaikkien mainittujen areenoiden toimintaa. Lisäksi oletetaan, että vertikaalinen korporatiivinen areena on alisteisessa asemassa muihin areenoihin nähden. Talouspolitiikan teossa ei kuitenkaan tukeuduta jatkuvasti kaikkiin areenoihin samalla tavoin. Hypoteettisesti voidaan olettaa, että politiikan tulee legitimitietin varmistamiseksi rakentua kahden areenan varaan. Näin saadaan jäsennettyä intressiedustuksen keskeisiä areenoja kuvaava kolmiluokkainen ulottuvuus. Koska kaikkiin areenayhdistelmiin sisältyy uuskorporatiivisia elementtejä, tulee lisäksi analysoida järjestelmien korporatismiin laatua. Korporatismia erotellaan tavallisesti sen mukaan, kuinka vahvaa on keskitys ja osapuolten edustuksen monopoli omilla alueillaan ja miten kattavasti erilaiset intressit on integroitu vaikuttamiseen. Intressiedustuksen painottuminen horisontaalisesti integroidulle sopimusareenalle ja/tai vertikaalisesti integroidulle korporatiiviselle areenalle kuvaa epäsuorasti keskityksen astetta. Suhteellisen vahvaa edustuksen monopolia taas voidaan pitää talouspoliittiseen vaihtoon osallistumisen välttämättömänä ehtona. Näin ollen toiseksi järjestelmien erottelun ulottuvuudeksi jää inklusiivisuus. Jos kaikki keskeiset intressitahot pääsevät vaikuttamaan korporatiivisissa instituutioissa ja verkostoissa, inklusiivisuus on kattavaa. Osittaista inklusiivisuus on siinä tapauksessa, että joitakin intressitahoja kytketään talouspolitiikan tekoon selvästi vahvemmin kuin toisia. Ristiintaulukoimalla em. ulottuvuudet, saadaan kuusi järjestelmätyyppeä (kuvio 5).

Parlamentaaris-konsensuaalinen pluralismi kuvaa järjestelmää, jossa intressien sovittelu jakaantuu tasapainoisesti aluepohjaisen kansanedustuslaitoksen sekä keskeisten etujärjestöjen johdon ja hallituksen horisontaaliseen integraatioon perustuvan sopimusareenan kesken. Jälkimmäisen areenan proseduurit eivät ole pitkälle institutionalisoituja ja intressien sovittelussa käytetään vain vähän sektoraalisen korporatismiin mekanismeja, ts. asia- ja hallinnonalakohtaisia korporatiivisia sivuelimiä. Vaikka hallituksen ja järjestöhuippujen neuvottelu- ja sopimusmenettely heikentää joissakin suhteissa parlamentin asemaa, järjestelmä voi välittää yhteiskunnan keskeiset intressit tasapuolisemmin päätöksentekoon kuin parlamentaarinen areena yksin tekisi. Koska koalitioiden kiinteys ja ainakin jonkin-

asteinen poliittisten voimien keskitys kuuluu tehokkaan päätöksenteon edellytyksiin, parlamentaarisen areenan roolia vahvistaa fragmentoituneissa konsensusdemokratioissa se, että parlamentissa erottuu efektiivinen puolue tai koalitio (vrt. Lijphart 1984 ja Laakso 1980).

Kuvio 5. Talouspoliittisen intressiedustuksen järjestelmät

INTRESSIEDUSTUKSEN KESKEISET AREENAT

		Parlamentaarinen/horisontaalinen sopimus-areena	Parlamentaarinen/vertikaalinen korporatiivinen areena	Horisontaalinen sopimus-/vertikaalinen korporatiivinen areena
INKLU-SIIVI-SUUS	Kattavaa	Parlamentaaris-konsensuaalinen pluralismi	Parlamentaaris-korporatiivinen pluralismi	Korporatiivinen pluralismi
	Osittaista	Selektiivinen eliittipluralismi	Selektiivinen korporaatiopluralismi	Selektiivinen korporatismi

Parlamentaaris-korporatiivinen pluralismi muistuttaa sikäli edellistä järjestelmää, että talouspolitiikan teossa tukeudutaan parlamentaariseen areenaan. Toisena areenana on kuitenkin asia- ja alakohtaisiin sivuelimiin ja vertikaaliseen integraatioon perustuva korporatiivinen areena. Järjestöjen keskinäiset suhteet ja yhteydet valtiolliseen päätöksentekoon ovat siinä pitkälle institutionalisoituja. Sektoraalisen korporatismiin elimet syöttävät poliittiseen prosessiin runsaasti yksittäisiä asia-alueita koskevia esityksiä ja reformeja. Tämä yhdessä sen kanssa, että hallituksen ja etujärjestöjen horisontaalinen sopimusareena on taka-alalla, jättää vastuun talouden tasapainosta parlamentaariselle areenalle ja vähentää helposti koordinaation tehokkuutta (vrt. Helander 1986, 84-85). Korporatiivisen pluralismin järjestelmässä parlamentaarinen areena jää taka-alalle. Talouspolitiikan koordinaatio muodostuu tällöin horisontaalisen sopimusareenan tehtäväksi. Järjestelmä on responsiivinen vahvojen ja kompromissikykyisten intressien suhteen, mutta syrjii helposti heikompiin organisaatioihin järjestäytyneiden ja sosiaalivaltiokansalaisten intressejä (vrt. Blom 1980a, 38 ja Vettenranta 1987, 24).

Selektiivisen pluralismin järjestelmät, joissa talouspolitiikan tekoon vaikuttaa vain osa intressitahoista, voivat olla hyvinkin erilaisia integroiduista intresseistä riippuen. Yhteisenä piirteenä on kuitenkin se, että valtiokoneiston ja etujärjestöjen yhteydet ovat heikosti institutionalisoituja ja perustuvat suurelta osin epävirallisiin verkostoihin. Selektiivinen eliittipluralismi kuvaa järjestelmää, jossa normaaliparlamentarismiin mukaisesti toimiva hallitus ja keskuspankki tekevät talouspolitiikkaa pitämällä epävirallisia neuvottelusuhteita joihinkin strategiin intressitahoihin. Selektiivisessä korporaatiopluralismissa valikoiva intressiedustus perustuu hallitus/eliitti-yhteyksien sijasta hallinnon yksipuoliseen sivuelinorganisaatioon ja konsultaatiokäytäntöön. Selektiivinen korporatismi taas viittaa tilanteeseen, jossa joidenkin erityisintressien asema vahvistuu siten, että seurauksena on parlamentaarisen areenan vaikutuksen olennainen kaventuminen.

4.3.3. Toimeenpanon koneistot

Talouspolitiikan toimeenpanokoneistoon voidaan lukea ne parlamentin ja hallituksen alaiset hallintoyksiköt ja välillisen valtionhallinnon organisaatiot, joiden keskeisenä tehtävänä on talouspoliittisten

päätösten ja sopimusten valmistelu sekä talouspolitiikan toteutusta välittömästi palveleva toimeenpano. Jotta ei päädyttäisi liian laveaan määritelmään, rajataan hallinnollinen toimeenpano pääsääntöisesti määritelmän ulkopuolelle. Esimerkiksi valtion tulo- ja menoarviota koskevien päätösten valmistelu tulee lukea talouspolitiikan toimeenpanoon, mutta ei yleisesti sen hallinnollista toteuttamista. Intressidustusjärjestelmän ja toimeenpanokoneiston raja on myös tulkinnanvarainen, koska korporatiiviset elimet ovat monissa tapauksissa kiinteä osa hallintoa ja niiden jäsenistöön kuuluu virkamiehiä.

Talouspolitiikan toimeenpanokoneiston muutokset ovat yhteydessä hallinnon ulkoisiin ja sisäisiin muutospaineisiin. Tärkeimpiä ulkoisia tekijöitä ovat julkisen sektorin kasvu ja toiminnan painopisteen siirtyminen hallintotehtävistä kollektiivipalvelujen tuotantoon sekä taloudellisten ongelmien poliittisoituminen. Nämä hyvinvointivaltion piirteet ovat tuoneet talouden suorituskyvyn ja jakokonfliktit hallinnon haasteiksi. Hallinnon säätelyvastuun laajentumisen myötä on puolueille ja etujärjestöille tullut tärkeäksi saada hallinnon keskeisiin tehtäviin niitä lähellä olevia henkilöitä. Tästä on taas seurannut, että hallinto ohjautuu aikaisempaa enemmän johtavien virkamiesten, ministereiden ja muiden päättäjien vuorovaikutuksen pohjalta. Hallinnon kehitys kiinteäksi osaksi yhteiskunnan hallintajärjestelmää on samalla murentanut legalistisen hallinnon ideologiaa, jossa hallinto nähdään poliittisten päätöksentekijöiden neutraaliksi välineeksi. Hallinnon tehtävien kasvun ja ohjauksen poliittisoitumisen käänköpuolena on ollut poliitikkojen lisääntynyt riippuvuus hallinnosta ja virkamiesten vaikutus puolueisiin, mitä kautta byrokratia voi ohjata itse itseään. (Vartola 1979, 25 ja 177-182 ja 1984).

Tehtävien kasvu synnyttää hallinnossa funktionaalista spesialisoitumista, mistä seuraa tarve koordinoita hallintoa joko siirtämällä spesiaalitoimintoja vertikaalisesti hallinnon alemmalta tasolta ylempälle tasolle tai delegoimalla alaspäin ja kehittämällä uusia ohjausmuotoja. Lisäksi tehtävien kasvuun liittyy paine perustaa linjaorganisaatiosta puolittain eriytettyjä yksiköitä hoitamaan joitakin erityisiä tehtäviä. (ks. Self 1974, 80). Hallinnon ulkoisiin paineisiin vastataan lisäksi suunnittelulla, jonka strategiat määräytyvät hallinnon sisäisten ohjausideologioiden kehityksestä. Nämä modernin hallinnon muutostendenssit selittävät myös sen, että sääntöjen tarkkaan noudattamiseen perustuva legalistinen hallintokäytäntö on saanut antaa tilaa harkinnanvaraisuutta korostavalle ja spesiaalitetoon perustuvalla hallinnolla (Heiskanen & Sinkkonen 1974). Hallinnon keinoihin muutos on heijastunut siten, että normi- ja resurssiohjauksen lisäksi käytetään erilaisia kiihokkeita, tukia, pidäkkeitä, suosituksia ja ohjeita sekä kehys- ja puitelainsäädäntöä (Tiihonen 1981b). Tätä kautta hallinnolle on siirtynyt myös sellaista ohjausta, jonka on perinteisessä hallintoajattelussa katsottu kuuluvan poliittikan reviiiriin.

Suunnittelun merkityksen kasvun vuoksi on hallintoon jouduttu hankkimaan erityisasiantuntemusta, joka perustuu kykyyn prosessoida informaatiota ja soveltaa sitä ohjaukseen. Hallintotoiminnan poliittisten ulottuvuuksien ja korporatiivisten elinten lisääntyminen edellyttävät taas hallinolta herkkyyttä paitsi varsinaisten valtuuttajien myös muiden intressiareenoiden suuntaan. Nämä tarpeet ovat heijastuneet virkamiehistön rakenteeseen siten, että klassisen virkamiestyypin rinnalle ja osittain tilalle ovat tulleet informaatioteknologisen teknokraatin ja poliittisen byrokraatin tyypit. Poliittinen byrokraatti ei ole välttämättä poliittisesti sitoutunut henkilö, vaan modernin hallintotoiminnan ehtoihin sopeutunut, poliittista ympäristöä ymmärtävä ja sen kanssa toimeentuleva virkamies. (Niskala 1976 ja Waronen 1983, 37-44). Kuvattuja hallinnon yleisiä muutospirteitä ei voida silti pitää lineaarisesti etenevänä, vaan kulloistenkin ulkoisten paineiden ja hallinnon sisäisten (oppimis)prosessien¹⁴ määräämänä ristiriitaisena kehityksenä.

Koska talouspolitiikan funktiot liittyvät taloudellisen toiminnan ristiriitojen ja konfliktien säätelyyn, voidaan hypoteettisesti olettaa, että toimeenpanokoneistossa eriytyvät interventio- ja integraatiotehtävät. Edellisiin painottuvat koneistot hakevat ratkaisuja kansantalouden suorituskyvyn ja tulosten jaon ongelmiin. Jälkimmäisiin tehtäviin painottuvat koneistot ja käytännöt ylläpitävät talouspolitiikan järjestelmän muodollisella tehokkuudella ja legitimaatiosymbolien tarjonnalla poliittisen hallinnan edellytyksiä. Toimeenpanokoneiston ideaalityypit jäsennetään erottamalla kaksi ulottuvuutta: 1) koneiston politiikkarationaliteetti, ja 2) koneiston hallintoideologia. Edellisellä ulottuvuudella on toisena ääripäänä tilanne, jossa koneiston yksiköt toimivat pitkälti toisistaan riippumatta ja niiden tavoitteet määräytyvät yksikön sisäisen rationaliteetin ja rutiinien mukaan. Toinen ääripää on tilanne, jossa koko koneiston toiminta ohjautuu yhteisen makrotaloudellisen orientaation mukaan. Hallintoideologiassa voidaan ääripäin erottaa sääntöjen mukaista toimintaa ja tilannekohtaista harkintaa painottava linja. Oikeustieteen termein ilmaistuna edellisessä on kysymys analogiapäätelyä ja jälkimmäisessä hermeneuttista päätelyä painottavasta hallintokäyttäytymisestä. Yhdistämällä nämä ulottuvuudet saadaan neljä koneiston tyyppiä (kuvio 6).

Kuvio 6. Talouspolitiikan toimeenpanon koneistot

		HALLINTOIDEOLOGIA	
		Säännöt	Harkinnanvaraisuus
POLITIIKKA- RATIONALI- TEETTI	Yksikön sisäinen	Kameralistinen hallinto	Hajautunut inter- ventiohallinto
	Yhteinen makrotalou- dellinen	Uusliberalistinen hallinto	Keskitetty inter- ventiohallinto

Kameralistisessa hallinnossa yksiköt toimivat legalistisen byrokratian periaatteiden mukaisesti ja pitäytyvät tiukasti hallinnollisessa työnjaossa kiteytyneisiin politiikkarationaliteetteihin. Ulkoiset paineet talouspolitiikan tehostamiseksi johtavat tällaisessa koneistossa siihen, että perustetaan erillisiä yksiköitä uusien ongelmien hoitamista varten. Koska yksiköiden välillä ei ole tehokasta koordinaatiota, se reagoi helposti - legalistisesta neutraalisuudestaan huolimatta - lähinnä vahvimpien ja parhaiten organisoituneiden ryhmien vaateisiin (vrt. Self mt., 89-91). Koneiston legalistis-byokraattisesta luonteesta seuraa, että se toteuttaa integraatiotehtävänsä tukeutumalla ideologiaan, jossa ryhmäintressit legitimoidaan yleiseksi eduksi ja talouden vastakohtat eristetään politiikasta (vrt. Giddens mt., 253-296).

Hajautunut interventiohallinto viittaa myös tilanteeseen, jossa koneiston yksiköt toimivat irrallaan ja pitkälti yksikkökeskeiseen politiikkarationaliteettiin nojautuen. Hallintoideologiassa korostuu kuitenkin legalismin sijasta kokonaistaloudellinen harkinta ja valikoiva reagointi taloudellisen ja poliittisen ympäristön mukaan. Koneiston ongelmana on toiminnallisen koordinaation puute, minkä ei sinänsä tarvitse johtua hajautuksesta. Vaikka moniin tavoitteisiin vaikuttavia keinoja ei voidakaan jättää keskitetyn kontrollin ulkopuolelle politiikan tehokkuuden kärsimättä, useiden keinojen käyttäminen voi jopa parantaa tehokkuutta siksi, että se auttaa kohdistamaan politiikan negatiiviset seuraukset tasaisemmin eri ryhmille, edellyttää pienempiä yksittäisten parametrien muutoksia ja vähentää siten

mahdollisuuksia välttää säätely (ks. Tinbergen 1966a, 41-42 ja Self mt., 96-97). Koneiston tehottomuus liittyy sen sijaan yhteisen politiikkaorientaation puutteeseen. Tämä voi johtua seuraavista tekijöistä: 1) yksiköiden erilaisista tavoitteista ja niiden taustalla olevista reviiiriridoista, 2) erilaisista talouden malleista eli politiikan vaikutuksia koskevien käsitysten eroista, tai 3) erilaisesta informaatiosta (ks. Pohjola 1985, 13 ja Temmes 1988). Koneiston hajanaisuus yhdistyneenä erilaiset intressit tunnustavaan hallintoideologiaan luo paineita rakentaa integraatiotehtäviä hoitavia erityisjärjestelmiä.

Uusliberalistisessa hallinnossa yksiköt saadaan toteuttamaan yhteistä makrotaloudellista orientaatiota kiinteillä politiikkasäännöillä. Kun tällaisiin valinnan aluetta rajoittaviin 'poliittisiin perustuslakeihin' on päästy, ei enää tarvita jatkuvaa yksiköiden toiminnan koordinaatiota. Jotta sääntöhallinto olisi mahdollinen, tulee talouspolitiikan reagointialueen ja -säteen olla suppea ja parametrien lukumäärän pieni. Lähimmäksi sääntöhallintoa päästään ilmeisesti siinä tapauksessa, että keskuspankilla on dominoiva asema koneistossa ja hallintokulttuurissa informaatioteknologinen teknokratia korvaa klassisen virkamiehen ja poliittisen byrokratin tyypit (vrt. Alesina ma., 82-83 ja Peacock & Ricketts ma., 135-136). Koska teknokraattinen sääntöhallinto tunnistaa politiikan vain legitimoivana valtakenteena eikä pane painoa jakokonfliktien tilannekohtaiselle säätelylle (vrt. Vartola 1984, 127), se ei ilmeisesti toimi moderneissa olosuhteissa, ellei sen tueksi kehitetä erillisiä integraatiokoneistoja ja -käytäntöjä.

Keskitetty interventiohallinto viittaa tilanteeseen, jossa koneiston yksiköt mukautetaan yhteiseen orientaatioon tehokkaalla ja kattavalla poliittisella ohjauksella. Koneisto käyttää monia parametreja ja operoinnin toimintasäde ulottuu jakokonfliktien säätelyyn, joten painetta erityisten integraatiokoneistojen luomiseen ei välttämättä synny. Mallin tehokkuus edellyttää myös marginalistista ja indikatiivista suunnittelua kehittyneempää strategista suunnittelua, joka takaa politiikan uskottavuuden ja palvelee koneiston suoriutumista talouspolitiikan järjestelmän interaktiossa¹⁵ (ks. Lindblom mt., 314-322). Yhteisen orientaation saavuttaminen on mahdollista tällaisessa säätelyssä edellyttäen, että talouspolitiikan ohjaus on keskitetty hallitukselle ja finanssiministeriölle (vrt. Mirrlees ma., 89-90) tai itsenäisten instituutioiden toiminta perustuu yhteiseen tavoiteasetteluun ja malliin, avoimeen informaation vaihtoon ja selviin päätöksenteon pelisääntöihin. Keskityksellä voi kuitenkin olla tarkoittamattomia sivuvaikutuksia. Jos finanssiministeriön koordinoiva ote heikentää muiden talouspolitiikka tekevien yksiköiden roolia toiminta-alueensa koordinaatiossa, sektoriyksiköillä on taipumus kehittyä asiakasviraston suuntaan eli ryhtyä lunastamaan paikkansa ajamalla lähinnä toiminta-alueensa intressiryhmien etua (Hall mt., 173-176). Tehokas koordinaatio voi myös tuottaa pahemman epäonistumisen kuin itsenäinen toiminta siinä tapauksessa, että kukaan ei tunne oikeata talouden mallia (Pohjola 1985, 15).

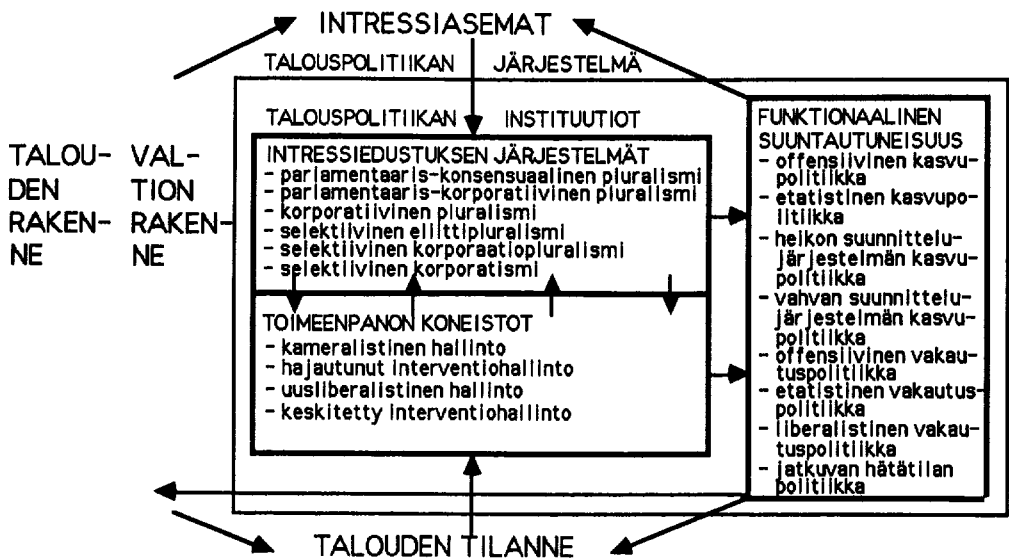
4.4. TALOUSPOLITIIKAN TULKINTAMALLI

Tutkimuksen teoria-analyseissa ja tässä luvussa suoritetuissa kehittelyissä on ollut tavoitteena laventaa talouspolitiikan teoria preferensseistä intresseihin ja instituutioihin. Kun kehittäely kootaan yhteen, saadaan kuviossa 7 havainnollistettu talouspolitiikan tulkintamalli. Siinä on kytketty yhteen poliittisten voimien muodostumisen perustana olevat intressiasemat, talouden tilanne, intressiedustusjärjestelmä, toimeenpanokoneisto ja politiikan funktionaalinen suuntautuneisuus. Intressiasemat määräytyvät talouden ja valtion rakenteesta sekä politiikan välittömistä ja välillisistä - talouden rakenteen välityksellä toteutuvista - vaikutuksista. Talouden tilanteen määräävät aiemmin harjoitettu talouspolitiikka ja talouden rakenne, jota vuorostaan muokkaa tietyllä viiveellä talouspolitiikan suuntautuminen. Talouden tilanteen ja intressiasemien vaikutus politiikkamalliin toteutuu poliittisten

päätöksentekijöiden strategisissa valinnoissa. Sitä suodattavat kuitenkin talouspolitiikan instituutiot. Talouspolitiikkaan, kuten minkä tahansa valtiollisen käytännön muotoutumiseen, vaikuttavat lisäksi poliittisen kulttuurin erityispiirteet ja politiikkaa tekevien henkilöiden johtajapersoonallisuus (vrt. Nousiainen 1983c, 417-419 ja Hall mt., 259). Vaikka näiden tekijöiden vaikutusta ei voida jäsentää systemaattisesti, ne tulee ottaa huomioon politiikan analyysissä.

Siitä, kuinka poliittiset voimasuhteet, talouden tilanne ja intressiedustusjärjestelmän/toimeenpanokoneiston tyyppi vaikuttavat talouspolitiikan funktionaaliseen suuntautuneisuuteen, on mahdollista todeta seuraavia hypoteesejä. Puoluesyklin hypoteesin kanssa analogisesti voidaan olettaa, että vasemmiston ja työntekijäjärjestöjen voiman kasvu suhteessa oikeiston ja työnantajajärjestöjen voimaan johtaa politiikkamalliin, jossa kapitalistinen kasaaminen hyväksytään vain välineellisen hyödyntämisen tarkoituksessa ja tulosten jakoa ja kollektiivihyödykkeiden tuotantoa ohjataan substantiaalisena rationaalisuuden periaatteista käsin. Päinvastaisen voimasuhdemuutoksen voidaan odottaa johtavan politiikkaan, joka akkommodoi kapitalistista kasaamista ja ohjaa tulosten jakoa ja kollektiivihyödykkeiden tuotantoa talouden suorituskyvyn ehtoista käsin. Loogista on myös olettaa, että todennäköisyys turvautua kasvupolitiikkoihin ja eturyhmät päätöksentekoon integroivaan poliittiseen hallintaan on edellisessä tapauksessa suurempi kuin jälkimmäisessä.

Kuvio 7. Modernin talouspolitiikan tulkintamalli



Murrosta edeltävä talouden tilanne on todettava politiikan keskipitkään sykliin vaikuttavaksi tekijäksi siksi, että murroksessa syntyvä uusi strategia on ilmeisesti aina jossakin mielessä edellisen negatio. Tämä johtuu siitä, että talouspolitiikan murrokseen liittyy poliittista oppimista (uusien neuvottelu-, koalitionmuodostus- ja päätöksentekomallien omaksumista), politiikan oppimista (sisällöltään uusien politiikkojen kehittämistä) ja rakennetekijöitä koskevaa oppimista (pätöksenteko- ja toimeenpanosysteemien kehittämistä ja latenttien 'viisaiden' rakenteiden aktivoimista), kuten Heiskanen ja Martikainen korostavat (ma., 360-365). Vaikka oppimisprosessit on perusteltua tulkita monissa

suhteissa autonomiseksi selitystekijäksi, niillä ei pidä kuitenkaan selittää liikaa. Vallitsevat instituutiot vaikuttavat näet ratkaisevasti siihen, kuinka talouden tilanne tulkitaan ja millaisia ohjelmia ja rationalisaatioita omaksutaan (vrt. Uusitalo 1984, 45-47).

Selektiivinen eliitti- ja korporaatiopluralismi voidaan funktionaalisen yhteensopivuuden näkökulmasta liittää etatistiseen ja vahvan suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikkaan sekä etatistisen ja liberalistisen vakautuspolitiikan malleihin. Selektiivinen korporatismi on funktionaalinen intressiedustusjärjestelmä silloin, kun politiikan orientaatio vastaa heikon suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikan mallia. Korporatiivinen ja parlamentaarinen korporatiivinen pluralismi implikoivat erityisesti offensiivista kasvupolitiikkaa siksi, että ne suodattavat vähiten intressien välittymistä päätöksentekoon. Parlamentaarisen konsensuaalisen pluralismin voidaan olettaa sopivan yhteen offensiivisen kasvupolitiikan, jatkuvan hätätilan politiikan, offensiivisen vakautuspolitiikan ja varauksin myös muiden politiikkamallien kanssa. Toimeenpanokoneiston tyypeistä kameralistinen ja uusliberalistinen hallinto näyttäsivät olevan yhteensopivia suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikan mallien ja liberalistisen vakautuspolitiikan mallin kanssa. Etatistinen tai offensiivinen kasvupolitiikka ovat todennäköisimpiä tuloksia siinä tapauksessa, että talouspolitiikan toimeenpanokoneisto muistuttaa hajautunutta interventiohallintoa. Keskitetty interventiohallinto voi toimia sekä kahden edellä mainitun politiikkamallin että etatistisen ja offensiivisen vakautuspolitiikan ja jatkuvan hätätilan politiikan mallien tapauksissa.

Sovellettaessa tulkintamallia elvytyksen analyysiin oletetaan lisäksi hypoteettisesti, että talouspolitiikan murroksia tulee selittää institutionaalisia tekijöitä painottaen. Organisaatorakenteille on nimittäin tyypillistä, että ne eivät muutu jatkuvasti ja joustavasti. Instituutioita uudistetaan erityisesti silloin, kun niiden ympäristötekijät - tässä tapauksessa intressiasettelmat, talouden tilanne ja tiedolliset käsitykset - muuttuvat olennaisesti. (vrt. Olsen ma., 301-302 ja Ståhlberg mt., 124-143). Talouspolitiikan instituutioiden autonomian voidaan myös olettaa korostuvan erityisesti murrosvaiheissa.

¹ Määritelmä on suppeampi kuin interventionismin käsite, jonka perustaksi todetaan usein mahdollisuus käyttää osa kansantuotteesta julkiseen kulutukseen (ks. Paloheimo 1981, 67, 78 ja 93-96). Käsite laajenee kuitenkin kvantitatiivisesta politiikasta perustaa muuttaviin reformeihin, joina Timbergen tarkasteli mm. sosiaaliturvajärjestelmän luomista, minimitulon ja -työllisyyden määräämistä, mahdollisuuksien yhtäläistämistä, tuotantopäätösten keskittämistä, teollista demokraatia ja kansallistamista (1966b, 153-209, vrt. Hansen 1958, 30 ja Eklin 1979, 92).

² Sopimusvaltion käsitteestä, ks. Helander 1986. Julkisen ja yksityisen sektorin rajojen määrittelystä, ks. Deutsch 1983, Koskela & Tuomala 1989, 243-244, Peters & Heisler 1983, Hjerpe 1977 ja Kosonen 1986, 49.

³ Giddens toteaa Galbraithin tavoin, että vallankäytössä on kyse kaksisuuntaisesta suhteesta, jossa pelkkä sitoutuminen suhteeseen antaa toimijalle tietyn määrän valtaa toiseen osapuoleen nähden. Alistetut ryhmät kykenevät siten strategisella käyttäytymisellä muuntamaan voimavaransa ainakin jonkinasteiseksi yhteiskunnallisten rakenteiden ja järjestelmien uusintamiseksi, kontrolliksi, kontrollin dialektiikaksi. (mt.).

⁴ Liberalismi hylkäsi valistusfilosofien politiikan ja rationaalisuuden yhteyttä korostavan käsityksen ja erotti politiikan subjektiivisen ei-rationaalisen alueen talouden itsesääntöisestä rationaalisuudesta (van Gunsteren 1978, 13-14 ja 18-21, vrt. Lindblom mt., 252-253). Jako säilyi senkin jälkeen, kun liberalismi demokratisoitiin ja demokratia liberalisoitiin (ks. Macpherson 1972, 35-45 ja 1973, 25-38).

⁵ Galbraith toteaa saman asian seuraavasti: "Tuotannosta on tullut niiden jännitystilojen laukaisija, jotka kerran yhdistettiin tasapuolisuuden puuttumiseen...Tässä meillä on selitys tai selityksen alkio erälle nykyajan paradoksille: Miksi on niin, että samalla kun tuotanto on nykyaikana lisääntynyt, huoli tuotannosta on myös näyttänyt lisääntyvän" (ks. 1969, 129, 152-153 ja 203).

⁶ Malli konstruoidaan siten, että se täyttäisi seuraavat Rosen (hallitusta kuvaavalle) mallille asettamat ehdot (ma., 160): 1) sen tulee olla sovellettavissa useampaan kuin yhteen maahan, 2) termien tulee olla niin tarkkaan määriteltyjä, että niille voidaan osoittaa empiirinen referenssi ja muotoilla indikaattorit, 3) termien määrä on niin rajoitettu, että ne mahdollistavat keskittymisen tärkeimpiin asioihin, ja 4) termien välillä on eksplisiittisesti todetut riippuvuudet.

⁷ Funktioanalyysissa selitetään usein ilmiötä vasta sen tapahtumisen jälkeen seuraavalla vaikutuksella ja ohitetaan toimijoiden merkitys ja järjestelmien muutos (Elster mt., 25-29 ja Easton 1965, 24-25). Funktiomääritykset ovat kuitenkin hyödyllisiä metodologisena apuvälineenä, sillä ne saattavat ohjata tutkijaa sellaisten toiminnan itsesääntöisyyttä, sopeutumista ja universaaleja edellytyksiä koskevien kausaaliväitteiden luo, joita hän ei muuten huomaisi. (Runciman mt., 109-117).

⁸ Musgrave selittää tulojen tasoituksen rajojen kohtaamista sillä, että ihmiset eivät ole riskin karttajia, vaan heillä on myös nousun toive. Tästä syystä raja kohdataan jo ennen kuin menettäjien määrän kasvu muodostuu tasoituksen esteeksi. (1983, 56-57).

⁹ Malleja ei voida jakaa selvästi makroteoreettisten suuntausten mukaan. Yksinkertaistaen on silti mahdollista sanoa, että kasvupolitiikan mallit ovat enemmän jälkekeynesiläisiä ja vakautuspolitiikan mallit uusklassisia.

¹⁰ 'Liian nopea' taloudellinen kehitys aiheuttaa kuitenkin sopeutumisongelmia eikä välttämättä täytä defensiivisen integraation vaatimuksia (vrt. Holte mt., 41).

¹¹ Jakotaloutta puoltavasta (välikäsi)hypoteesista, jonka mukaan säästämis- ja investointipäätösten erottaminen johtaa hyvinvointimenetykseen, voidaan esittää teoreettisia varauksia sen lisäksi, että monet seikat puhuvat hypoteesin puolesta (vrt. Pohjola 1982 ja 1984 ja Kemppi 1988).

¹² Lively nimittää pluralismiteorian paradoksiksi sitä, että valtion nähdään yhtä aikaa olevan puolueeton eri ryhmien suhteen ja ottavan responsiivisesti huomioon kaikki vaateet. Paradoksia on yritetty ratkaista joko välitystuomari- tai areenateoriasta käsin. (ma., 191-201).

¹³ Virallisten sääntöjen mukaisen päätöksenteon korvaaminen näyttää liittyvän vahvaan korporatismiin, sillä vahvojen organisaatioiden maissa korporatiivinen osallistuminen on vähemmän institutionalisoitua kuin lohkoutuneen ja epästabiliin poliittisen järjestelmän maissa. Edellisten esimerkkinä viitataan tavallisesti Ruotsin 'Harpundin demokratiaan', Itävallan sosiaalisen kumppanuuden malliin ja Sveitsiin. Jälkimmäisiä edustaa Alankomaat, joka on ollut edelläkävijä talouspolitiikan formaalisten instituutioiden kehittämisessä. (ks. Borg ma., 12).

¹⁴ Sisäisiin prosesseihin vaikuttaa keskeisesti uusien hallintomenetelmien (mm. informaatioteknologian) käyttöönotto. Toisaalta voidaan väittää, että kausaliteetti menee myös toisin päin eli uudella tavalla koulutetut ja uuden hallintoideologian mukaisesti suuntautuneet virkamiehet pyrkivät muokkaamaan hallinto-organisaatiota omien arvojensa ja käsitystensä mukaisesti (Waronen mt., 47-48).

¹⁵ Hallin mukaan Ranskan taloussuunnittelussa ei voida tehdä dikotomista eroa indikaatiivisen ja sitovan suunnittelun välille. Vaikka suunnitelmien formaaleissa aspekteissa on painottunut indikaatiivinen suunnittelu, politiikan tekijät ja suunnittelijat ovat käyttäneet siinä taitavasti hyväkseen teollisuuden vaikeuksia ja sekoittaneet suunnitelman materiaaliin houkuttimiin. (mt., 155).

5 TALOUSPOLITIIKAN OHJELMAMUUTOKSET

5.1. HALLITUSOHJELMIEN SISÄLLÖN ANALYYSI

Kehitetyn tulkintamallin toimivuutta arvioidaan seuraavaksi tarkastelemalla siitä käsin Suomen talouspolitiikan sisällön ja instituutioiden muutoksia vuosina 1966-86. Elvytystä edeltäneet ja seuranneet politiikan funktionaalisen suuntautumisen muutokset pyritään identifioimaan analysoimalla sekä poliittisten rationalisaatioiden että politiikan reaalisten reaktioiden muutoksia. Tässä luvussa tarkastellaan edellistä politiikan tasoa eli talouspoliittisia ohjelmia. Analyysiin ei ole mahdollista sisällyttää kaikkia talouspolitiikan instituutioiden ja toimijoiden ohjelmallisia dokumentteja. Tutkittavaksi joukoksi on valittu vuosina 1966-86 toimineet hallitukset ja aineistoksi hallitusohjelmat, joissa on määritelty talouspolitiikan linjaa suhteellisen säännöllisin välein ja melko kattavasti¹. Muita mahdollisia aineistoja olisivat mm. tulo- ja menoarvion yleisperustelut ja liitteet, joissa kuvataan vuosittain talouspolitiikan linjaa. Hallitusohjelmien valintaa voi perustella aineiston rajaustarpeen lisäksi sillä, että ne kattavat paremmin arvojen jakoon ja poliittiseen hallintaan liittyvät talouspolitiikan olottuvuudet kuin mainitut hallinnon kielellä laaditut dokumentit.

Eriteltäessä hallitusohjelmien politiikkakonseptiota on vaikeutena se, että ohjelmien sisältö riippuu paitsi vaihtelevista ympäristöehdoista myös tekstien tuottajiin liittyvistä tekijöistä. Hallitusohjelmat ovat sikäli erikoislaatuisia esittäviä dokumentteja, että ne ovat syntyneet poliittisina kompromisseina ja sopimuksina. Tekstejä on myös mahdollista analysoida erilaisin menetelmin. Tilastollis-kvantitatiivisessa sisällön erittelyssä lähdetään oletuksesta, että teksti on periaatteessa hajotettavissa alkeisosiinsa, kuten sanoihin ja ajatuksiin. Teksti voidaan siten luokitella ja kvantifioida kovaksi aineistoksi. (Pietilä 1976). Viime vuosina yleistyneissä tekstien tutkimuksen strategioissa - strukturalistis-semioottisessa diskurssianalyysissä ja retoriikan analyysimetoodeissa - edellytetään sen sijaan tekstin alkeisosien tarkastelemista kielellisen kokonaisuuden kontekstissa².

Tässä käytetään kvantitatiivista sisällön erittelyä, koska se voidaan helpommin soveltaa talouspolitiikan funktionaalisten mallien kehikkoon (vrt. Koskiaho 1973, 217-218). Metodi edellyttää havaintoyksiköiden, sisältöluokkien, luokitusulottuvuuksien sekä luokitus- ja mittayksiköiden määrittelyä. Havaintoyksikköjä ovat hallitusohjelmat (pääministeri ja hallituksen toimiaika). Sisältöluokkien määrittelyn tulisi täyttää seuraavat kolme ehtoa: 1) luokkien on kuvattava riittävän kattavasti tutkittava ilmiö, 2) luokkien tulee vastata tutkimuksen ongelmaa, ja 3) luokkien tulee olla toisensa poissulkevia. Alkiot ovat sisältöluokan merkityksen operationalisointeja, ts. alkioiden kanssa samansuuntaisten tekstin osien ajatellaan ilmaisevan tutkittavan ilmiön asianomaista piirrettä. Koska hallitusohjelmien sisältöä pyritään selvittämään tulkintamallin näkökulmasta, sisältöluokat on luontevaa määrittellä funktiojäsenyyden pohjalta. Luokitus täyttää periaatteessa mainitut kolme ehtoa. Alkioita operationalisoitaessa ja tekstiä luokiteltaessa on kuitenkin pakko tehdä karkeita tulkintoja. Luokittelussa on tukeuduttu oheisessa luokitusrungossa esitettyihin esimerkkialkioihin (taulukko 1).

Tekstiä ei ole jaoteltu erilaatuisten ainesten (esim. tavoitteiden ja keinojen) mukaan. Analyysissä on siten vain yksi luokitusulottuvuus. Luokitusyksikkönä eli periaatteena, jonka mukaan havaintoyksiköt hajotetaan tekstin alkeisosiksi ja ryhmitellään sisältöluokkiin, on käytetty yhdestä tai useammasta

Taulukko 1. Hallitusohjelmien sisällön erittelyn luokitusrunko

1. Kansantalouden suorituskyvystä huolehtiminen

a) kasvupolitiikkana

- ulkoisen tasapainon parantaminen kauppapolitiikalla ja 'vienninedistämisellä'
- tasainen tai tasapainoinen kasvu kysyntää ja suunnitelua painottaen
- tuotannon tekijöiden liikkuvuuden ja kohdentumisen tehostaminen
- työmarkkinoiden ja työvoimapolitiikan tehokkuuden lisääminen
- uuden tuotannon tai uusien yritystoiminnan alueiden tukeminen
- investointien edistäminen tai ohjaus sekä infrastruktuurin parantaminen
- ulkomaisen lainanoton käyttö investointien rahoittamisessa
- rakenne-, teollisuus- ja teknologiapolitiikan tehostaminen
- inflaation hillintä rakenteellisia inflaatiotekijöitä poistamalla

b) stabilisaatiopolitiikkana

- ulkoisen tasapainon parantaminen kysynnän hillinnällä ja vakautuksella
- talouden tervehtyttäminen ja sisäisen tasapainon palauttaminen
- suhdannevaihtelujen tasoittaminen ja valtiontalouden tasapainosta huolehtiminen
- hintakilpailukyvyistä tai yliipäättään kilpailukyvyistä huolehtiminen
- inflaation hillintä kireällä finansi- ja rahapolitiikalla ja säästämisen lisääminen
- verotuksen kiristymisen estäminen tai verotuksen keventäminen
- markkinoiden tehostaminen ja kilpailun edistäminen

2. Kapitalistisen rationaliteetin uusintaminen

a) kapitalistisen kasaamisen välineellisenä hyödyntämisenä

- yksityisen ja valtiojohtoisen yritystoiminnan edistäminen rinnakkain
- uusien teollisuudenalojen rakentaminen valtionyhtiöiden avulla
- pien- ja keskisuuren yritystoiminnan tuki ja rahoitusedellytysten parantaminen
- yritys- ja pääomaverotuksen pysyvä kiristäminen ja yritystukien supistaminen
- kilpailun ja hintojen valvonta sekä yritysten yhteiskunnallisen vastuun lisääminen

b) kapitalistisen kasaamisen akkomodoivana edistämisenä

- 'normaalin talouselämän' toimintaedellytyksistä ja kannattavuudesta huolehtiminen
- yritysten voitto- tai omaraohitusmahdollisuuksien parantaminen
- yritys- ja pääomaverotuksen keventäminen ja yritystuen lisääminen
- valtion ja työmarkkinajärjestöjen talouselämää häiritsevän puuttumisen vähentäminen

3. Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaaminen

a) substantiaalisen rationaalisuuden periaatteista käsin

- työttömyyden hoito työvoima-, koulutus- ja sosiaalipolitiikalla
- tulonsiirtojen ja palvelujen lisäykset ilman taloudellisia rajoituksia ja perusteluja
- tuloeroja tasoittavan palkka- ja yhteiskuntapolitiikan harjoittaminen
- kasvukriittiset ja jakopainotteiset aluepolitiikan tavoitteet ja keinot
- maatalouden tai muiden elinkeinojen suojele markkinakilpailun uhkilta

b) talouden suorituskyvyn säätelystä käsin

- työttömyyden hoito kasvulla ja tehokkaalla talouspolitiikalla
- talouden rajoitteiden puitteissa esitetyt ja taloudella perustellut uudistukset
- tuottavuuden nousun ja talouden vakauden ehtoihin sopeutettu työmarkkinapolitiikka
- aluepolitiikka osana tasapainoista kasvupolitiikkaa
- rakennemuutoksesta kärsivien väestöryhmien turvallisuudesta huolehtiminen

4. Poliittisen hallinnan edellytysten tuottaminen

a) osallistumisen vaalimisena

- yhteiskunta- ja intressipiirien yhteistyö ja tasapuolinen huomioon ottaminen
- tulopolitiikan harjoittaminen hallituksen ja järjestöjen yhteistyön avulla
- kansanvaltaisuuden edistäminen kaikilla yhteiskuntaelämän aloilla

b) legitimaatiosymbolien tarjonnan tehostamisena

- kansalaissopuun ja määrittelemättömään yhteistyöhön vetoaminen
- kansalaisten ja eri yhteiskuntapiirien vastuuntuntoon vetoaminen
- pidättyvyyden ja kielteisten vaikutusten perustelu yleisellä edulla

lauseesta koostuvaa ajatuskokonaisuutta³. Jokainen luokitusyksikön mukainen teksti on kirjattu ykkösen arvoisena. Suurimpana vaikeutena luokittelussa oli se, että havaintoyksiköt eivät ole yhteismitallisia. Tästä johtuen ei voitu määrittellä yksiselitteistä kriteeriä, joka erottaisi ohjelmista talouspoliittista orientaatiota indikoivan aineksen. Tulkinvaraiseen rajanvetoon jouduttiin erityisesti päätettäessä siitä, mitkä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita ja toimenpiteitä koskevat lausumat sijoitetaan kolmannen funktion luokkiin ja mitkä jätetään kokonaan luokittelun ulkopuolelle. Näistä lausumista luokiteltiin vain sellaiset ajatuskokonaisuudet, jotka sisältävät taloudelliselta vaikutukseltaan merkittävän toimenpiteen toteuttamisaikomuksen⁴. Analyysin kvantitatiiviset tulokset on esitetty taulukossa 2. Siihen on kirjattu esiintymien lukumäärä luokitusrunгон kahdeksassa sisältöluokassa ja kunkin talouspolitiikan funktion osalta a- ja b-luokkien esiintymien suhdeluku.

Kutakin talouspolitiikan funktiota indikoivien esiintymien suhteelliset määrät vaihtelevat selvästi ohjelmasta toiseen. Koska vaihtelu voi johtua ohjelmien rakenteen ja laajuuden eroista, niiden perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä ohjelmien talouspoliittisesta orientaatiosta. Tuloksia tulkittaessa lähdetäänkin siitä, että sisältöluokkiin kirjattujen esiintymien määrät indikoivat vain kunkin talouspolitiikan funktion painotuksen. Tulosten validiteetti hallitusten talouspoliittisen orientaation kuvauksessa on kaiken kaikkiaan rajoitettu⁵. Ne antavat kuitenkin yhdessä ohjelmien referoinnin kanssa yleiskuvan talouspoliittisen orientaation keskeisistä muutossuunnista tarkasteltavana aikana⁶.

5.2. OHJELMIEN TALOUSPOLIITTISET ORIENTAATIOT

5.2.1. Kasvun ja vakautuksen ohjelmat

Virolaisen hallituksen lyhyt ohjelma on omistettu lähes kokonaan lähiajan talouspoliittisille tehtäville. Se ei sisällä ollenkaan lausumia, joista voisi päätellä hallituksen asenteen kapitalistisen rationaliteetin uusintamiseen. Ohjelma vastaa mainitun kahden piirteen osalta 1950-luvun ja 1960-luvun alun hallitusohjelmien tavanomaista tyyppiä. Uutta on sen sijaan julistautuminen kasvupolitiikan toteuttajaksi. Ohjelman mukaan "hallitus tukee ja edistää kaikin käytettävissä olevin keinoin taloudellista kasvupolitiikkaa ja pyrkii parantamaan eri elinkeinojen toimintaedellytyksiä, toimii vientimme raaka-ainepohjan laajentamiseksi ja kansainvälisen kilpailukykyämme parantamiseksi". Ohjelman konkreettiset linjanvedot painottuvat silti stabilisaatioon, mikä heijastaa ajankohdan tasapaino-ongelmia. Hallitus kertoi kiinnittävänsä erityistä huomiota hinta- ja palkkatason vakaannuttamiseen sekä elinkustannusten nousun hillitsemiseen. Valtiontalouden hoidossa aiottiin noudattaa säästäväisyyttä ja pidättäytyä uusista valtiontaloutta rasittavista ratkaisuista. Hallitus lupasi myös ryhtyä toimenpiteisiin budjettiudistuksen toteuttamiseksi sekä kassaliikkeen seurannan parantamiseksi ja kassareservin muodostamiseksi. Täystyöllisyystavoite sidottiin yleiseen talouspolitiikkaan. Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjausta käsitellään ohjelmassa muutoin vain parilla lauseella. Poliittisen hallinnan strategiaan viittaa lausuma, jonka mukaan hallitus pyrkii neuvottelulla, sovittelulla, oikeudenmukaisuudella ja tasapuolisuudella eri ryhmien välisten vastakohtaisuuksien tasottamiseen ja näin lisäämään yhteisymmärrystä ja kansalaissopua. Ohjelman orientaatiota voi parhaiten kuvata etatistisen ja liberalistisen vakautuspolitiikan ideaalityypeillä.

Paasion ensimmäisen hallituksen ohjelma kattaa laajemman asia-alueen kuin Virolaisen hallituksen teksti. Ohjelma on silti varsin suppea verrattuna myöhempiin hallitusohjelmiin. Kasvupoliittinen orientaatio leimaa selvästi ohjelmaa. Hallitus tukee sen mukaan vientiponnistuksia ja pyrkii palauttamaan kauppa- ja maksutaseen tasapainon. Taloudellisen kasvun edellytyksiä luvattiin lisätä "suuntaamalla pääomavaroja nykyistä tehokkaammin kilpailu- ja kasvukykyisen tuotannon kehittämiseen". Maatalouspolitiikassa pyrittiin "asteittain tasapainoon kotimaisten maataloustuotteiden tuotannon ja

Taulukko 2. Hallitusohjelmien talouspoliittinen orientaatio, esiintymät sisältöluokittain

Sisältöluokat	Kansantalouden suorituskyvystä huolehtiminen			Kapitalistisen rationaliteetin uusintaminen			Tulosten jaon ja k-hyöd. tuot. ohjaaminen			Poliittisen hallinnan edellytysten tuottaminen		
	a	b	a/b	a	b	a/b	a	b	a/b	a	b	a/b
Havaintoyksiköt												
Johannes Virolainen 12.9.64-27.5.66	3	6	0.5	-	-	-	1	2	0.5	-	1	-
Rafaël Paasio I 27.5.66-22.3.68	6	3	2.0	4	-	-	10	3	3.3	1	2	0.5
Mauno Koivisto I 22.3.68 - 14.5.70	8	6	1.3	2	2	1.0	8	5	1.6	3	2	1.5
Teuvo Aura I 14.5.-15.7.70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ahti Karjalainen II 15.7.70 - 29.10.71	6	5	1.2	3	1	3.0	31	5	6.2	3	1	3.0
Teuvo Aura II 29.10.71 - 23.2.72	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rafaël Paasio II 23.2. - 4.9.72	5	2	2.5	4	-	-	16	3	5.3	2	-	-
Kalevi Sorsa I 4.9.72 - 13.6.75	9	3	3.0	4	-	-	34	4	8.5	1	-	-
Keijo Liinamaa 13.6. - 30.11.75	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Martti Miettunen II 30.11.75 - 29.9.76	7	6	1.2	3	-	-	23	4	5.8	-	-	-
Martti Miettunen III 29.9.76 - 15.5.77	-	4	-	1	-	-	2	2	1.0	1	1	1.0
Kalevi Sorsa II 15.5.77 - 26.5.79	4	6	0.7	1	1	1.0	5	2	2.5	2	-	-
Mauno Koivisto II 26.5.79 - 19.2.82	5	6	0.8	3	2	1.5	15	3	5.0	3	-	-
Kalevi Sorsa III 19.2.82 - 6.5.83	3	4	0.8	-	-	-	9	2	4.5	2	-	-
Kalevi Sorsa IV 6.5.83 - 30.4.87	4	8	0.5	1	1	1.0	21	3	7.0	2	-	-

kulutuksen välillä sekä maatalouden tuotantoedellytysten pysyvään parantamiseen mm. tilakoon suurenemista edistävillä toimenpiteillä”. Stabilisaatiolausumat ovat yhteydessä akuutteihin tasapaino-ongelmiin. Hallitus pyrki ohjelman mukaan “valtiontalouden keventämiseen, valvomaan menoja ja supistamaan niitä sekä lisäämään valtion tuloja”. Lisäksi luvattiin edistää mahdollisimman vakaan hintatason luomista ja ylläpitämistä. Selvin muutos edeltäviin ohjelmiin verrattuna liittyy kuitenkin siihen, että ohjelma sisältää kapitalistisen rationaliteetin uusintamisen suhteen kriittisiä lausumia. Hallitus kertoi ottavansa uusia työpaikkoja luotaessa huomioon pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet mm. helpottamalla niiden luotonsaantia. Liike- ja talouselämän yrityksiltä ja järjestöiltä edellytettiin “tehokasta ja vastuunsa tuntevaa myötävaikutusta” vakaan hintatason saavuttamiseksi. Hallitus aikoi myös tehostaa hintojen valvontaa ja ryhtyä toimenpiteisiin “vuokrakiskonnan estämiseksi ja tonttikeinottelun lopettamiseksi”.

Ohjelma sisältää myös tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaamiseen viittaavia sanontoja enemmän kuin Virolaisen hallituksen teksti. Useimmat lausumista esitetään hyvinvointivaltion rakentamisen hengessä asettamatta uudistuksille taloudellisia ehtoja. Ohjelman mukaan hallitus “pyrkii parantamaan erityisesti alimpien palkka- ja tuloryhmien asemaa ja ottaa taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia ratkaisuja tehtäessä kehitysalueiden oikeutetut tarpeet huomioon”. Verotuksessa luvattiin ottaa perustaksi todelliset tulot ja veronmaksukyky, tarkistaa verovapaan tulon alarajaa, yhdistää veroluokkia ja oikaista aviopuolisoiden yhteisverotuksen epäkohdat. Merkittäviä suunnitelmia kirjattiin myös koulutus- ja eläkejärjestelmien uudistamisesta. Työttömyyden poistamiseen hallitus tähtäsi kuitenkin “suunnitelmallisen talouspolitiikan avulla”. Työllisyystöihin kotiseutunsa ulkopuolelle sijoitetuille luvattiin ryhtyä maksamaan päivärahaa. Poliittisen hallinnan strategiaa indikoivissa lausumissa hallitus vetoaa kaikkien kansalaisten tukeen ja korostaa yhteistyötä ja yhteisiä ponnistuksia. Lisäksi hallitus “pitää ohjeenaan eri väestöpiireihin kohdistuvaa tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta” ja lupaa “kehittää kansanvaltaisten periaatteiden soveltamista yhteiskunnan kaikilla aloilla”. Mekaanisesti tarkasteltuna ohjelman orientaatio viittaa offensiivisen kasvupolitiikan malliin lukuun ottamatta poliittista hallintaa koskevien lausumien painottumista. Kun tämän varauksen lisäksi otetaan huomioon kapitalismikriittisten lausumien yleisluontoisuus, voidaan toisaalta väittää, että orientaatio vastaa heikon suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikan mallia.

Koiviston ensimmäisen hallituksen ohjelma on hiukan edeltäjänsä tekstiä laajempi. Ohjelmassa korostetaan kaupankäynnin laajentamisen merkitystä ja aktiivisen työllisyys- ja kasvupolitiikan jatkamista. Tavoitteeksi asetetaan myös kokonaistaloudellisen suunnittelun kehittäminen. Erityistä huomiota tuli kiinnittää “selvittelytoimintaan, joka koskee investointien suuntautumista sekä hankkeiden kiireellisyys- ja tärkeysjärjestystä”. Ohjelmassa luvattiin ryhtyä toimenpiteisiin “tuotannollisten investointien pikaiseksi elvyttämiseksi ja niiden suuntaamiseksi taloudellista kasvua, kansantaloudessa tarvittavia rakennemuutoksia sekä ulkomaista maksuvalmiutta tukeviin tarkoituksiin”. Ohjattaessa entistä enemmän voimavaroja teollisen kehityksen nopeuttamiseen ja tuotantorakenteen monipuolistamiseen tuli kuitenkin pitää “huolta siitä, ettei maatilataloudesta vapautuva työvoima jää toimeettomaksi ja erilaisten tilapäisten työllisyyden ylläpitämiseksi järjestettävien töiden varaan”. Aktiivista työvoimapolitiikkaa luvattiin toteuttaa koulutusta ja työnvälitystä tehostamalla. Maatalouden ylituotannon supistamisen seurauksena kertyviä varoja pyrittiin “ohjaamaan maatalouden rakenteen kehittämiseen, muuhun maatalouden rationalisointiin sekä yleensä maatalouden kansainvälisen kilpailukyvyn lisäämiseen”.

Taloudellinen tilanne selittää sen, että ohjelma sisältää stabilisaatioon painottuvia lausumia enemmän kuin edellinen ohjelma. Kasvun edellytykseksi todettiin kustannustason nousun pysäyttäminen sekä tulo- ja hintapolitiikan sopeuttaminen pitkän ajan kasvupoliittisiin tavoitteisiin. Hallitus pyrki siksi tulopolitiikan harjoittamiseen ja asetti tavoitteeksi raakapuun hinta- ja myyntisuosituksen

aikaansaamisen. Valtiontalouden tasapainon ja maksuvalmiuden turvaamiseksi tuli rajoittaa hallinto- ja muiden kulutusmenojen sekä siirtomenojen kasvua. Tavoitteeksi asetettiin myös suunnitelmallisuuden lisääminen valtiontalouden hoidossa ja pitkän ajan budjetoinnin kehittäminen. Kapitalistisen rationaliteetin uusintamiseen viittaavat lausumat ovat tulkinnanvaraisia. Ohjelman mukaan aktiivisella työllisyys- ja kasvupolitiikalla pyritään elvyttämään sekä yksityistä että julkista yritystoimintaa. Valtion toimenpiteitä tarvittiin ohjelman mukaan erityisesti valtakunnallista mittakaavaa olevien teollisten hankkeiden toteuttamisessa. Uuden perusteollisuuden rakentaminen todettiin ensi sijassa yhteiskunnan tehtäväksi. Toisaalta ohjelman mukaan tuli tukea tehokkaasti ”yhteiskunnan ja kansamme hyvinvointiin tähtäävää yksityistä yritteliäisyyttä”, sillä työllisyystilanteen paraneminen on pääasiassa sen varassa. Lisäksi luvattiin saattaa elinkeinoverotuksen uudistaminen ratkaisuun ja kiirehtiä liikevaihtoveron uudistamista siten, että maamme teollisuuden kilpailuasema ei verotussyistä jää kilpailijamaiden teollisuuden asemaa huonommaksi.

Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjauksen substantiaalisen rationaalisuuden periaatteista käsin määrittelevien lausumien määrä on sekä absoluuttisesti että suhteellisesti pienempi kuin Paasion hallituksen tekstissä. Työtömyyden torjunnan edellytykseksi asetettiin kasvun nopeutuminen ja talouden vakaus. Tulopolitiikassa, joka kirjattiin ensimmäistä kertaa hallitusohjelmaan, tuli pyrkiä siihen, että ”tulojen keskimääräinen nousu pysyisi tuottavuuden keskimääräisen kasvun rajoissa ja että suurten ja pienten tulojen välistä eroa supistetaan”. Konkreettisia toimenpiteitä kirjattiin myös yhteiskunnan tukeman asuntotuotannon ja muun rakennustoiminnan lisäämisestä, maatalouden tulonmuodostuksesta ja kehitysalueiden elinkeinoelämän elvyttämisestä. Sosiaali- ja kulttuuripoliittisista uudistuksista esitetyissä lausumissa viitataan pitkälti samoihin hankkeisiin kuin Paasion hallituksen tekstissä. Erona on kuitenkin se, että nyt korostetaan myös uudistusten asettamista tärkeysjärjestykseen.

Poliittiseen hallintaan viittaavat lausumat perustuvat aikaisempia ohjelmia selvemmin ajatukseen, että talouspolitiikan teossa tarvitaan hallituksen ja järjestöjen välistä yhteisymmärrystä ja -toimintaa. Ohjelmassa luvattiin myös korjata työlainsäädännön puutteita ja ”kiinnittää erityistä huomiota työelämän demokratisoimiseen, työntekijöiden oikeuksien ja vastuun lisäämiseen, työturvallisuuden parantamiseen sekä terveydenhoidon tehostamiseen työpaikalla”. Ohjelmassa vedotaan myös kaikkien kansalaispiirien aloitteellisuuteen ”välttämättömien muutosten aikaansaamiseksi” ja painotetaan Paasion hallituksen ohjelman tapaan ”kansanvaltaisten periaatteiden soveltamista yhteiskunnan kaikilla aloilla eri väestöpiirien yhteistyölle otollisen ilmapiirin luomiseksi”. Ohjelman talouspoliittisen orientaation tulkinta riippuu siitä, kuinka kirjaimellisesti lausutut rationalisaatiot otetaan. Kvantitatiivinen analyysi viittaisi offensiivisen kasvupolitiikan mallin suuntaan. Jos sen sijaan korostetaan ’kasvun kieleen’ verhottuja stabilisaatiopainotuksia, ohjelmaa voi luonnehtia myös offensiivisen vakautuspolitiikan mallilla (vrt. Miller & Rose ma., 152).

5.2.2. Hyvinvointivaltio-offensiivin ohjelmat

Karjalaisen toinen hallitus oli laajan ohjelman kabinetti⁷. Sen teksti sisältää kattavasti kehittämissuunnitelmia yhteiskuntapolitiikan eri lohkoille. Ohjelman monopolvinen kertomus heijastanee yhtäältä hyvinvointivaltio- ja suunnitteluideologian läpimurtoa ohjelmiin ja toisaalta tarvetta tehdä kielen avulla kompromisseja. Luokittelun kvantitatiivisiin tuloksiin onkin tästä syystä suhtauduttava erityisin varauksin. Kasvupolitiikkaan viittaavat lausumat eivät saa tekstissä yhtä suurta sijaa kuin kahdessa edellisessä ohjelmassa. Hallitus lupasi kyllä edistää vientiä ja ”toteuttaa voimakkaan, tasaisen ja alueellisesti tasapainoisen taloudellisen kasvun politiikkaa, mikä on tehokkain keino uusien pysyvien työpaikkojen luomiseksi, korkean työllisyyden asteen ylläpitämiseksi ja huolestuttavan suuren

maastamuuton tekemiseksi tarpeettomaksi". Kehitysaluepolitiikka on kuitenkin konkreettisissa toimenpiteissä tärkeämpi lähtökohta kuin yleinen kasvuorientaatio. Alueelliset ja muut yhteiskunnalliset näkökohdat yhdistettiin kasvupolitiikkaan myös lupauksessa lisätä sen tavoitteellisuutta ja tehostaa pitkään aikavälin yhteiskuntapoliittista suunnittelua vahvistamalla valtioneuvoston kanslian ja sen alaisten suunnitteluelinten mahdollisuuksia sopeuttaa yhteen taloudellista, toiminnallista ja aluepoliittista suunnittelua. Maatalouspolitiikan tavoitejärjestys poikkeaa selvästi edellisten ohjelmien kasvu-teeseistä. Tuotannon sopeuttamista kotimaiseen kulutukseen luvattiin toteuttaa siten, että "vientiin tulee ensisijaisesti maataloustuotteita, joiden vienti turvaa pienviljelijäväestön työllisyyttä ja joiden tukemiseen tarvitaan suhteellisesti vähiten valtion varoja". Aikomus selvittää voim ja margariinin hintasuhteen muuttamista voim kotimaisen kulutuksen edistämiseksi viittaa samaan suuntaan.

Ohjelma sisältää myös muutamia stabilisaatiolausumia. Siinä luvattiin toteuttaa suhdannetalletus- ja suhdannevarausjärjestelmiä ja perustaa "kuntien talouden tasapainoista kehitystä varten" valtion ja kunnallishallinnon välinen pysyvä neuvottelukunta. Hintapolitiikan, valtiontalouden ja rahapolitiikan hoidon hallitus kertoi taas sopeuttavansa "sellaisiin puitteisiin, että nämä talouspolitiikan alat edistävät taloudellista kasvua ja turvaavat reaalityulojen nousun siten, että tuloerot pienenevät". Toisaalta vaadittiin, että "yhteiskunnallisen uudistustoiminnan rahoituksen ja valtiontalouden tasapainon turvaamiseksi on huolehdittava sekä lyhyellä että pitkällä tähtäyksellä riittävien tulojen hankkimisesta valtiontaloudelle". Valmistella olevat verouudistukset tuli sopeuttaa valtiontalouden rahoitustarpeeseen. Hintatason vakaana pitämiseen tarvittiin ohjelman mukaan edelleen hintojen, maksujen ja vuokrien säännöstelyä sekä indeksiehdon soveltamisen kieltä ja koron nousun estämistä. Tulopolitiikan tavoitteeksi todettiin "maamme kustannustason ja kilpailukyvyyn säilyttäminen mahdollisimman vakaina".

Ohjelman mukaan "hallitus tukee ja toteuttaa niin yksityisen kuin julkisen yritteliäisyyden laajentamista" ja edistää valtion toimenpitein erityisesti pientä ja keskisuurta yritteliäisyyttä, erityisesti kehitysalueilla. Ohjelmassa luvattiin kehitysalue- ja maataloustuen lisäksi runsaasti sosiaaliturvaa, terveydenhoitoa sekä koulutus- ja kulttuuripolitiikka koskevia uudistuksia. Vaikka monet näistä uudistuksista ovat olleet merkittäviä myös kasvupolitiikan kannalta, niitä ei perustella juuri ollenkaan talouden suorituskyvyn parantamisella. Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus määrittellään sen sijaan substantiaalisen rationaalisuuden periaatteista käsin. Tuloerojen tasoittaminen esitetään useissa kohdin sekä valtion toimien että työmarkkinapolitiikan periaatteeksi.

Poliittisen hallinnan strategiaa indikoivissa lausumissa painotetaan Koiviston hallituksen ohjelman tapaan työmarkkinajärjestöjen kanssa harjoitettavaa yhteistyötä ja yritysdemokratian kehittämistä. Hallitus kertoi myös ryhtyvän toimenpiteisiin tulopoliittisen neuvottelumenettelyn kehittämiseksi siten, että kaikki tulot saatetaan neuvottelujen piiriin. Lisäksi luvattiin edistää paitsi kieli- ja ammattiryhmien myös ikäluokkien keskinäistä yhteistyötä ja suvaitsevaisuutta. Muutoin ohjelma sisältää melko niukasti yhteisymmärryksen retoriikkaa. Tarkasteltaessa ohjelmaa kokonaisuutena voidaan todeta, että se vastaa lähinnä offensiivisen kasvupolitiikan mallia. Koska kasvupolitiikat jäävät ohjelmassa toissijaisiksi substantiaalisen rationaalisuuden periaatteista lähteviin määrittelyihin verrattuna, sen orientaatiota voi luonnehtia myös hyvinvointivaltio-offensiivin politiikaksi.

Paasion vähemmistöhallituksen ohjelma on suppeampi kuin Karjalaisen hallituksen teksti. Sen talouspoliittinen orientaatio muistuttaa kuitenkin monissa suhteissa edellä kuvattua hyvinvointivaltio-offensiivin strategiaa⁸. Kasvupolitiikan suhteellisen vahva painotus johtui ilmeisesti SDP:n yleislinjan lisäksi siitä, että maa oli hallituksen arvion mukaan "syvenevän taloudellisen laman keskellä". Taloudellisessa integraatiossa hallitus sanoi tavoittelevansa kaupalliset edut, talouselämän omaehto-

sen kehityksen, korkean työllisyyden ja aktiivisen kehitysaluepolitiikan turvaavaa ratkaisua. Hallitus aikoi lisäksi edistää ”kotimaiseen tuotantoon suuntautuvaa kysyntää, vientitoimintaa, pienen ja keskisuuren teollisuuden ja muun yritystoiminnan kehittämistä”. Kasvuhakuiseseen politiikkaan viittaavat myös lausumat yhteiskunnallisen ja taloudellisen suunnittelun kehittämistä, energiapolitiikan uudistamisesta ja kokonaisvaltaisesta liikennepoliittisesta suunnitelmasta. Stabilisaatiopainotuksia voi erottaa vain pysyvän suhdannetasausjärjestelmän tavoitteessa ja hintojen nousun hillinnän vaatimuksissa.

Kapitalistisen rationaliteetin uusintamiseen viittaavien lausumien sanoma on selvempi kuin edellisissä ohjelmissa. Hallitus aikoi parantaa valtion investointitoiminnan organisaatiota ja suorittaa tarpeelliset organisaatiouudistukset valtion yrittäjätoiminnan ”tehostamiseksi, laajentamiseksi ja suuntaamiseksi myös työvaltaisille aloille”. Verotuksessa aiottiin siirtää painopistettä tähänastista voimakkaammin pääomatulojen verotukseen. Samoin luvattiin tehostaa hintasäännöstelyä, parantaa kuluttajansuojaa ja torjua kaupan keskittymisen epäsuotuisia vaikutuksia. Hallitus pyrki lisäksi ”kansalaisten tuloerojen kaventamiseen parantamalla pienituloisten asemaa sekä lisäämällä työ- ja eläketulojen osuutta kansantulosta”. Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus määriteltiin lähinnä substantiaalisen rationaalisuuden periaatteita painottaen. Hallitus totesi mahdollisimman korkean reaalityulojen nousun takaamisen tulopolitiikan ja hintojen säätelyn varsinaiseksi tarkoitukseksi ja lupasi harjoittaa tuloerojen kaventamiseen tähtäävää politiikkaa myös maatalouden piirissä. Ohjelman aluepoliittinen linja mukaili kasvupoliittikka, mitä kuvaa mm. aikomus edesauttaa elinkykyisten kasvukeskusten muodostamista. Sosiaaliturvaa, terveydenhuoltoa ja koulutuspolitiikkaa koskevissa lausumissa todettiin jatkettavan jo aloitettuja uudistuksia ja esitettiin joitakin uusia suunnitelmia, kuten nuorten parien kodinperustamisen tukeminen valtion takaus- ja korkotukijärjestelyin. Poliittisen hallinnan strategiaa indikoi mm. lausuma, jossa korostetaan yhteistyötä erityisesti ”palkanansaitsijoita edustavien järjestöjen kanssa”. Kokonaisuutena ohjelman orientaatio vastaa lähinnä offensiivisen kasvupoliittikan mallia.

Sorsan ensimmäistä hallitusta voi hyvällä syyllä luonnehtia laajan ohjelman hallitukseksi. Sen ohjelmaa koskevien kvantitatiivisten tulosten tulkintaan on myös suhtauduttava vähintään yhtä suurin varauksin kuin Karjalaisen hallituksen tapauksessa⁹. Ohjelman teksti heijastaa EEC-sopimuksen valmistelua ja pyrkimyksiä suojata kansantaloutta integraation uhkatekijöiltä¹⁰. Siinä todetaan kaupapolitiikan yleisten linjamääritysten lisäksi, että hallitus ”suorittaa tehokkaita, monipuolisia toimenpiteitä viennin edistämiseksi ja vaihtotaseen tasapainottamiseksi”. Lisäksi aiottiin edistää kotimaiseen tuotantoon suuntautuvaa kysyntää ja ohjata investointeja siten, että ”ne palvelevat tehokkaasti kansantalouden etuja”. Muut toimenpiteet koskivat infrastruktuurin parantamista. Ohjelmassa luvattiin mm. laatia valtakunnallinen energiapolitiittinen suunnitelma ja koko valtakunnan käsittävä liikennepoliittinen investointisuunnitelma. Kahden edellisen ohjelman tapaan korostettiin myös pyrkimystä ”tehostaa taloudellista suunnittelua ja kiinnittää huomiota sen sekä muun yhteiskunta- ja aluepoliittisen suunnittelun yhteenkuuluvuuteen”. Aluepolitiikan yhteydessä suunnittelu-usko huipentuu lausumaksi, jonka mukaan ”pitäen tavoitteena *valtakunnankaavan aikaansaamista* (kurs., PP), aloitetaan valtakunnallisen aluepoliittisen kokonaisuohjelman laatiminen, jossa asetetaan mm. alueelliset väestö- ja elinkeinopoliittiset tavoitteet”. Stabilisaatiota indikoiviksi lausumiksi on luokiteltu viittaukset pysyvän suhdannetasausjärjestelmän luomiseen ja muihin markkinahäiriöiden säätelyä koskeviin toimiin.

Ohjelma ei sisällä sanontoja, jotka viittaisivat eksplisiittisesti kapitalistisen kasaamisen akkommodoivaan edistämiseen. Sen sijaan korostetaan, että valtion yritystoiminnan ”hallinnon hajanaisuudesta aiheutuvien epäkohtien korjaamiseksi, valtion yritystoiminnan tehostamiseksi, laajentamiseksi ja

suuntaamiseksi uusille, kansantalouden kokonaisuuden kannalta tarpeellisille aloille ryhdytään selvittämään valtion yhtiöiden holdingyhteisön tai muun vastaavan järjestelmän aikaansaamista”. Tämä ja edellisessä ohjelmassa kirjattu samansuuntainen kanta heijastavat muutosta valtionyhtiöpolitiikassa verrattuna 1960-lukuun, jonka ohjelmissa korostetaan vain valtion tehtäviä perusteellisuuudessa. Pientä ja keskisuurta teollisuutta aiottiin tukea mm. halpakorkoisilla lainoilla. Lisäksi luvattiin selvittää kiireellisesti “sekä julkisen että yksityisen sijoituspolitiikan perusteet ottaen huomioon erityisesti kehitysalueiden teollistamistarve ja tarve helpottaa maan eteläosiin kohdistuvaa teollistumispainetta”. Hintojen ja kilpailun valvontaa varten päätettiin perustaa elinkeinovirasto. Kaupan keskittymisen epäsuotuisia seurauksia luvattiin torjua edellisen ohjelman tapaan.

Funktionaalisen tulonjaon muutos ja hyvinvointivaltion tavoite yhdistetään keynesiläisesti toteamuksessa, että hallitus “pyrkii kansalaisten tuloerojen kaventamiseen parantamalla ensisijaisesti pienituloisten asemaa, lisäämällä työ- ja eläketulojen osuutta kansantulosta ja tukemalla täten erityisesti vähävaraisen väestönosan kulutusmahdollisuuksia”. Tehokas hintavalvonta ja -säännöstely esitetään edellisen ohjelman tavoin keinoksi taata reaalityulojen nousu. Useimmat tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjausta koskevat toimenpiteet määritellään ohjelmassa ilman, että niiden perusteluksi tai rajoitukseksi esitetään kansantalouden suorituskykyyn liittyviä näkökohtia. Maa- ja metsätalouspolitiikka saavat ohjelmassa suuren painon. Maatalouden rakennetavoitteet ilmaistaan yleisluontoisesti toteamalla, että tuotannon ja kotimaisen kulutuksen tasapaino pyritään saavuttamaan 1970-luvulla. Aluepolitiikkaa, sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa koskevat uudistuslistat ovat laajoja ja niissä korostuu eriarvoisuuden vähentämisen tavoite. Ainoassa poliittiseen hallintaan viittaavassa lausumassa hallitus lupaa olla “jatkuva tiedotus- ja neuvotteluyhteydessä eturjestykseen ja tehostaa tulonjakoa koskevan tilastotiedon tuotantoa”.¹¹ Ohjelman talouspoliittista orientaatiota kuvaa parhaiten offensiivisen kasvupolitiikan malli. Teksti ei kuitenkaan sisällä kasvu- ja palkka- ja tuloerojen tasoituksen tavoitteita yhteensovittavaa politiikkakonseptiä. Ohjelman orientaation voi siten rinnastaa myös Karjalaisen hallituksen ohjelman mukaiseen politiikkamalliin.

Miettusen toisen hallituksen ohjelma on laajuudeltaan ja rakenteeltaan Karjalaisen toisen ja Sorsan ensimmäisen hallituksen tekstien kaltainen. Jo hallituksen pystyttäminen ns. hätätilahallituksena edellytti, että ohjelmassa pidetään keskeisenä tavoitteena työttömyyden torjuntaa. Hallituksen edessä oli kuitenkin pahenevien tasapaino-ongelmien hoito. Vaikeuksia löytää johdonmukainen linja erilaisen paineiden puristuksessa osoittaa seuraava tavoitelause: “Talouspolitiikan välineitä tehostetaan ja käytetään siten, että kilpailukykyimme maailmanmarkkinoilla turvataan, maamme riippuvaisuutta kansainvälisistä suhdanteista vähennetään, turvataan työllisyys, vakaa hintataso, reaaliensoiden nousu, maamme tasapuolinen alueellinen kehittäminen ja luodaan edellytykset kansalaisten elinehtojen jatkuvalle parantamiselle”. Ulkomaankauppapolitiikan tehostaminen nähdään ohjelmassa keskeiseksi keinoksi vaihtotaseen vajeen korjaamisessa. Sen toivottiin monipuolistavan vientiä ja poistavan joidenkin kauppakumppanien kanssa tapahtuvassa vaihdannassa esiintyvät rakenteelliset vinoutumat.

Vaikka ohjelmassa ei enää esiinny kasvupolitiikan iskusanaa, sitä leimaa edelleen vahva kasvuorientaatio. Rahoituspolitiikka tuli suunnata valikoivasti työllisyyttä tukeviin ja vaihtotasetta mahdollisimman vähän rasittaviin tarkoituksiin. Ulkoisen tasapainon palauttamiseksi luvattiin “tehostaa erityisesti sellaisia investointeja, jotka lisäävät vientimahdollisuuksiamme ja korvaavat tuontia”. Hallitus kertoi lisäksi ryhtyvänsä “toimenpiteisiin investointiemme kokonaisvaltaisen ohjaamisen ja seuraamisen tehostamiseksi” siten, että valtioneuvosto “hyväksyy vuosittain investointien kokonaissuunnitelman ja päättää sen pohjalta investointien toteuttamishojeista sekä käsittelee valtakunnallisesti ja alueellisesti merkittävät investointikohteet”. Kasvupoliittiseen orientaatioon viittaa myös lausuma, jossa korostetaan tuottavuuden tehostamista kaikissa talouden sektoreissa. Heti perään lisätään kuitenkin lupaus,

että ”erityisesti turvataan ihmistyön asema eri elinkeinoissa ja toiminnoissa”. Ohjelman stabilisaatiopainotukset ovat selvempiä kuin aiemmissa 1970-luvun teksteissä. Kilpailukykyimme maailmanmarkkinoilla ja inflaatiokehityksen katkaiseminen kuvattiin keskeisiksi välitavoitteiksi huolehdittaessa talouden suorituskyvystä. Lisäksi luvattiin edistää sekä julkisen että yksityisen sektorin säästämistä ja kiinnittää talouspolitiikassa ”erityistä huomiota suhdannepolitiikan asettamiin vaatimuksiin”. Suhdannetasausjärjestelmän kehittämiseksi asetettiin varsin kunnianhimoisia tavoitteita. Stabilisaatioon viittaa myös se, että tavoitteeksi asetettiin kokonaisverotuksen kasvun hillitseminen.

Taantumaa lievittävinä toimina tulivat ohjelman mukaan ”kysymykseen sekä valtion investoinnit että yrityksiä aktivoivat toimenpiteet”. 1960-luvun lopun ja 1970-luvun ohjelmien linjan jatkuvuutta osoittaa se, että ohjelmassa luvattiin laajentaa valtion teollisuutta ”myös uusille aloille tuottavuus-, työllisyys- ja alueellisten kehittämisenäkökohtien pohjalta” ja ”edistää erityisesti pienten ja keskisuuren yritysten toimintamahdollisuuksia”. Useimmat tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjausta indikoivat lausumat sijoittuvat lähinnä a-luokkaan, kuten Karjalaisen, Paasion toisen ja Sorsan hallituksen ohjelmissa. Talouden tehokkuusnäkökohdat ilmaistaan tosin aikaisempaa selvemmin mm. aluepoliittisissa lausumissa. Aluepolitiikan tehostamisen perusteluksi esitettiin nyt kansantalouden voimavarojen tarkoituksenmukainen käyttö. Yritysten sijainnohjausta luvattiin tehostaa ja luoda sijainnohjausjärjestelmä. Muiden jaon ohjausta koskevien lausumien tulkinta on vaikeampaa. Luokittelun virhemahdollisuudet liittyvät erityisesti siihen, että johtolauseen mukaan hallitus valmistaa ”rahoituksellisesti kestäväpohjaisia” parannusesityksiä, mutta konkreettiset kohdat on muotoiltu edellisten ohjelmien tapaan. Huomionarvoista tämän vasemmisto-keskustan hallituksen ohjelmassa on se, että palkkojen ja eläkkeiden kansantulo-osuuden kasvattamista ei enää aseteta tavoitteeksi. Siinä päätettiin kuitenkin laajan kansaneläkeuudistuksen toteuttamisesta¹². Häätätilahallitukseen sisäänrakennetun integraation kattavuus selittää sen, että ohjelmaan ei sisälly ollenkaan poliittisen hallinnan tapaan viittaavia lausumia. Kokonaisuutena ohjelman orientaatiota leimaa edelleen offensiivisen kasvupolitiikan malli siitä huolimatta, että teksti sisältää joitakin vakautusrationalisaation läpimurtoa ennakoivia piirteitä.

5.2.3. Elvytysohjelmat

1970-luvun laajan ohjelman hallitusten sarja katkeaa Mieltusen vähemmistöhallitukseen. Kolmen seuraavan hallituksen ohjelmat ovat suppeita ja laajempaan tekstiin palataan uudelleen vasta vuonna 1983 Sorsan neljännessä hallituksessa. Mieltusen kolmosen ohjelmassa todettiin inflaation torjunta talouspolitiikan keskeiseksi tehtäväksi. Muutkin ohjelman lausumat ovat stabilisaatiohenkisiä. Hallitus pyrki hinta-, vero-, työllisyys- ja talouspoliittisilla toimenpiteillä ”vaikuttamaan sellaisen tulopoliittisten ratkaisujen aikaansaamiseen, joilla hillitään inflaatiota ja turvataan reaalin tulotason nousu”. Toimenpiteitä vapaaehtoisen säästämisen kannustamiseksi luvattiin valmistella. Vuoden 1977 tulo- ja menoarvioesityksen hallitus kertoi laativansa säästöbudjetiksi, mikä edellyttää valtionhallinnon kasvun hillitsemistä mutta luo edellytykset verorasituksen kurissapitämiselle.

Ainoassa yrittäjyyteen viittaavassa lausumassaan hallitus lupasi huolehtia ”erityisesti pienen ja keskisuuren yritystoiminnan edellytysten parantamisesta”. Työllisyyden toimenpide- ja rahoitusohjelma aiottiin laatia siten, että samassa yhteydessä ”selvitetään raha- ja finanssipolitiikan päälinjat työllisyyden hoidon kannalta”. Hallitus kertoi edeltäjänsä tavoin valmistavansa ”rahoituksellisesti kestäväpohjaisia sosiaalisia, sivistyksellisiä ja taloudellisia parannusesityksiä”. Substantiaalisen rationaalisuuden näkökulma on hallitsevana vain maatalouden asioita ja viljelijöiden sosiaaliturvaa sekä vähävaraisten ja pienituloisten ihmisten toimeentuloa käsittelevissä kohdissa. Poliittisen hallinnan strategiaa indikoi johtolause, jonka mukaan ”hallitus pyrkii kaikissa toimissaan hyvään yhteistyöhön

vastuuntuntoisten poliittisten ryhmien, etujärjestöjen ja Suomen Pankin kanssa". Ohjelman orientaatiota kuvaa ehkä parhaiten etatistisen vakautuspolitiikan malli.

Sorsan toisen hallituksen ohjelma täydentää talouspolitiikan retoriikassa tapahtuneen murroksen. Kasvupolitiikan kielen on korvannut elvytyksen kieli. Ohjelman orientaatio eroaa selvästi 1970-luvun alkupuolen ohjelmista. Sen tulkintaa vaikeuttaa kuitenkin viittaus, jossa ohjelma sidotaan aiempaan ohjelmaan¹³. Taloudellisten vaikeuksien voittaminen ja vankan pohjan rakentaminen jatkuvalla sosiaaliselle ja sivistykselliselle kehitykselle edellyttää ohjelman mukaan pitkäjänteistä ja määrätietoista talouspolitiikkaa, jossa keskeisenä tehtävänä on tuotannon elvyttäminen ja työttömyyden tehokas vähentäminen. Hallitus lupasi ryhtyä "harkitusti ja valikoivasti elvyttämään taloudellista toimeliaisuutta" ja lisätä "ulkomaista lainanottoa mm. sellaisen vientiteollisuuden investointien rahoittamiseksi, jolla on turvatut menekkinäkymät, tuontia korvaavan teollisuuden kehittämiseksi, valtionyhtiöiden osakepääoman korottamiseksi ja valmisteltavan erityisen energiatalousohjelman rahoittamiseksi". Lisäksi aiottiin tehostaa investointien kokonaisvaltaista ohjausta ja seuraamista aiemmin tehtyjen selvitysten pohjalta. Stabilisaatio korostuu silti tekstissä kasvupolitiikkoja enemmän. Elvytyksen ydin sisältyy lausumaan, jossa työllisyyspolitiikan ehdoksi asetetaan kotimaisen tuotannon hinta- ja muun kilpailukyvyn turvaaminen. Kilpailukyvyn ja kotitalouksien ostovoiman suotuisan kehityksen edellytykseksi taas todettiin inflaation tehokas torjunta. Lisäksi luvattiin edistää säästämistä, harjoittaa "tiukkaa valtion menotaloutta", pidättäytyä verorasituksen nostamisesta ja rajoittaa maksujen ja tariffien korotukset mahdollisimman pieniksi.

Ohjelma poikkeaa Mieltusen kolmesta edeltäneiden hallitusten ohjelmista myös siinä, että valtionyhtiöille ei enää aseteta pioneeri- ja pilottitehtäviä. Teollisuuden edellytyksiä parannettaessa aiottiin sen sijaan kiinnittää erityistä huomiota pienen ja keskisuuren teollisuuden kehittämiseen. Yleinen yritysten tukeminen korostuu taas lupauksessa, että hallitus "jatkaa yrityksiin kohdistuvan verotuksen rakenteen kehittämistä siten, että sen avulla edistetään yritysten kilpailu- ja työllistämismahdollisuuksia". Ohjelmaan sisältyy niukalti tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjausta koskevia lausumia, mikä voi tietysti osittain johtua viittauksesta aiempaan ohjelmaan. Työttömyyden hoito kytketään tuotannon elvytykseen. Sen lisäksi esitettiin työvoima-, sosiaali- ja koulutuspoliittisia erityistoimia työllisyyden parantamiseksi. Työehtosopimuspolitiikka kytkettiin stabilisaatioon lupauksella toteuttaa sellaista hinta-, vero- ja maatalouspolitiikkaa, että vuonna 1978 ei synny tarvetta tarkistaa vuoden 1977 keväällä solmittuja sopimuksia. Poliittisen hallinnan tapaa indikoi toteamus, että hallitus "pyrkii luottamukselliseen ja rakentavaan yhteistyöhön työmarkkina- ja muiden etujärjestöjen kanssa". Ohjelman orientaatio vastaa lähinnä offensiivisen vakautuspolitiikan mallia, kun sitä arvioi kvantitatiivisten tulosten pohjalta. Jos elvytystoimet kuitenkin tulkitaan kapitalistisen kasaamisen akkommodoivaksi edistämiseksi ja jakolausumat suorituskyvyn säätelyksi, ohjelmaa kuvaa parhaiten jatkuvan hätätilan malli.

5.2.4. Vakautuspainotteiset ohjelmat

Kasvupolitiikkoihin viittaavat lausumat saavat Koiviston toisen hallituksen tekstissä hiukan suuremman painon kuin edellisessä ohjelmassa. Mahdollisimman nopea ja tasainen taloudellinen kasvu on sen mukaan turvattava kotimaisin toimenpitein. Siksi lisätään kotimaista kulutuskysyntää ja edistetään yleisin talous-, raha- finanssi- ja veropoliittisin toimenpitein "erityisesti tuotannollisia investointeja". Ohjelman tavoitteita ovat myös investointien suunnitelmallisuuden lisääminen ja energiapolitiikan koordinaatio. Teollisuuden voimaperäisen kehittämisen ohella luvattiin luoda työpaikkoja yksityisiin ja julkisiin palveluelinkeinoihin ja parantaa alkutuotannon työllistämismahdollisuuksia. Elvytyksessä kiteytynyt stabilisaation periaate saa kuitenkin ohjelmassa keskeisen sijan. Hallitus lupasi työllisyyden

parantamiseksi turvata "kansainvälisen kilpailukyvyyn hillitsemällä tehokkaasti hinta- ja kustannustason nousua". Inflaation hillinnässä tuli ohjelman mukaan käyttää toimenpiteitä, joilla vähennetään ulkoisia ja kotimaisia inflaatiopaineita. Hallitus kertoi jatkavansa "veropolitiikan päälinjaa, jonka mukaisesti veroastetta ei nosteta". Vähennyksiin ja veroasteikkoihin luvattiin tehdä inflaatiotarkistukset ja hillitä kunnallisverotuksen nousupaineita. Verorakenteen muutokset tuli suorittaa asteittain tavalla, joka ei aiheuta inflatorisia paineita. Julkisten palvelujen maksupolitiikka kuvattiin maltilliseksi.

Kapitalistisen rationaliteetin uusintamiseen viittaavat lausumat ovat samansuuntaisia kuin Sorsan kakkosen tekstissä. Teollisuus- ja elinkeinopolitiikan tavoitteeksi asetettiin yritystoiminnan yleisten toimintaedellytysten turvaaminen suunnitelmallisella ja pitkäjänteisellä tavalla. Teollisuuden rahoitus- ja tukijärjestelmiä, tutkimus- ja tuotekehittelytoimintaa sekä vientimarkkinointia aiottiin kehittää. Yksityisen ja julkisen rinnakkaisuus todetaan enää vain palveluja käsiteltäessä. Pienelle ja keskisuurille yritystoiminnalle luvattiin erityistä tukea sekä verotusta että rahoitus- ja tukijärjestelmiä käsiteltäessä. Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjausta käsitellään laajemmin kuin Sorsan kakkosen ohjelmassa. Maa- ja metsätalouspolitiikka saa yksittäisistä toimenpidealueista suurimman huomion. Lapsiperheiden tuki ja eläkeuudistuksen jatkaminen ovat sosiaalipoliittisia painopistealueita. Taloudellisia rajoitteita korostettiin lapsiperheiden aseman parantamista koskevassa tavoitemäärittelyssä. Vero- ja talouspolitiikan nähtiin luovan edellytyksiä "työllisyyttä parantavalle ja kotitalouksien ostovoimaa lisäävälle pitkäjänteiselle tulopolitiikalle". Hallitus korosti Sorsan kakkosen tavoin, että se pyrkii hyvään yhteistyöhön työmarkkina- ja muiden etujärjestöjen kanssa ja jatkaa työelämän uudistamista. Lisäksi luvattiin laatia teollisuuspoliittinen ohjelma yhteistyössä em. järjestöjen kanssa. Kokonaisuutena ohjelman orientaatio vastaa pitkälti Sorsan kakkosen ohjelman politiikkamallia.

Sorsan kolmannen hallituksen ohjelma ei sisällä kattavaa talouspoliittisen linjan määrittelyä¹⁴. Vaikea kansainvälinen taantuma ja heikko kotimainen kysyntä ovat ohjelman mukaan syitä siihen, että kokonaistuotannon kasvu on vuonna 1982 hidasta ja työttömyys on alkanut lisääntyä. Vaihtotase ei aseta tiukkoja rajoitteita kysynnän elvyttämiselle. Uhkaksi todettiin sen sijaan inflaatio ja hintakilpailukyvyyn heikentyminen. Talouden suorituskyvystä huolehtimisen strategia käy ilmi seuraavasta lainauksesta:

Hallituksen keskeisin tehtävä on työllisyyden tukeminen voimistamalla kokonaistuotannon kasvua ja laajentamalla työllisyys- ja koulutustoimenpiteitä. Tärkeänä tavoitteena on hidastaa kustannusten ja hintojen nousua ja turvata viennin hintakilpailukyky ja näin luoda edellytyksiä tuotannon ja investointien kasvulle sekä työllisyyden paranemiselle. Samalla on tarpeen voimistaa kotimaista kysyntää välittömien toimenpitein. Myös yritysten reaalisen kilpailukyvyyn säilyttämiseen on jatkuvasti syytä kiinnittää suurta huomiota.

Kasvupolitiikaksi on luokiteltu lainauksen sisältyvien kysyntäpainotusten ohella lausumat, joissa suhdannevarausten vapautumisen, rahoitusmarkkinoiden keveyden ja päätettyjen investointikiihokkeiden nähdään ylläpitävän investointien tasoa. Stabilisaatiota indikoi lainauksen lisäksi se, että ohjelmassa luvattiin alentaa työnantajien sosiaaliturvamaksuja kustannuspaineiden hillitsemiseksi ja kilpailukyvyyn turvaamiseksi. Tekstiin ei sisälly kapitalistisen rationaliteetin uusintamiseen viittaavia eksplisiittisiä lausumia. Sosiaaliturvamaksujen alennusehdotuksen yhteydessä todetaan ainoastaan, että hallitus "selvittää, voidaanko alennus kohdistaa pientä ja keskisuurta yritystoimintaa suosivasti". Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjausta koskevissa lausumissa kirjataan työllisyyden hoitoa palvelevia työvoimapolitiittisia ja koulutustoimenpiteitä sekä vuoden 1983 budjettiesityksen painopisteitä. Talouden ehdot tulevat esiin toteamuksessa, että tilan luominen "keskeisten menojen rahoittamiselle ja lainanoton pitäminen kohtuullisissa puitteissa edellyttävät vähemmän tärkeiden menojen ja uusien menokohteiden tiukkaa karsintaa". Yhteistyö taloudellisten etujärjestöjen

kanssa esitetään sekä yleiseksi toimintaperiaatteeksi että menettelytavaksi sovittaessa toimenpiteistä, joilla työvoiman lomautuksia voidaan korvata koulutuksella. Ohjelman orientaatio vastaa pitkälti kolmen edellisen ohjelman vakauttamislinjaa.

Sorsan neljännen hallituksen ohjelma on laaja ja yksityiskohtainen, joten sen tulkinnassa kohdataan samat vaikeudet kuin Karjalaisen kakkosen, Sorsan ykkösen ja Miettusen kakkosen ohjelmien tapauksessa. Ohjelman mukaan kahden viime vuoden aikana on elvytetty taloutta merkittävästi julkisen vallan toimin, mistä on seurannut valtiontalouden tasapainon heikentyminen. Tästä syystä kasvun ja työllisyyden turvaamisessa korostui entisestään viennin merkitys, kilpailukykyisen tuotannon kehittäminen ja tuotannollisten investointien ylläpitäminen. Ohjelmassa on vain muutamia kasvupolitiikkoihin viittaavia lausumia. Investointirahaston kehittämistä tuettiin edelleen ja energia-tuotannosta kannettiin huolta. Keskeiseksi iskulauseeksi lanseerattiin teknologian kehittäminen ja käyttöönoton edistäminen. Yleistä talouspolitiikkaa käsittelevän tekstin orkestroi kuitenkin selvästi stäbilisaation ajatus. Sitä perusteltiin varautumisella suhdanteiden heikkenemiseen. Finanssipolitiikkaa kaavailtiin ensin rajoittavaksi ja myöhemmin elvyttäväksi. Inflaation hillinnässä ja kilpailukykyyn turvaamisessa aiottiin käyttää tulopolitiikan lisäksi julkisen vallan maksu- ja tariffipolitiikkaa, kilpailupolitiikan tehostamista, hintasidonnaisuuksien rajoittamista ja kireää meno- ja veropolitiikkaa. Valtiontalouden tasapainottaminen tuli toteuttaa "ensisijaisesti tiukan menopolitiikan avulla, jotta vero-, maksu- ja tariffipolitiikalla voidaan tukea inflaation hidastumista". Veroaste ei saanut ohjelman mukaan kohota yli prosenttiyksikön vuoteen 1986 mennessä.

Tähänkään ohjelmaan ei sisälly eksplisiittisiä lausumia hallituksen suhtautumisesta kapitalistisen rationaaliteetin uusintamiseen. Akkommodoivaksi edistämiseksi voi tosin tulkita kohdan, jossa luvataan luoda edellytyksiä yritysten rahoitusrakenteen vahvistamiselle parantamalla niiden omarahoitusmahdollisuuksia ja kehittämällä yritysten verotusta. Välineellisen hyödyntämisen painotukseksi on taas luokiteltu lausuma, jossa luvataan parantaa pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiä ja estää kohtuuttomat sopimusehdot elinkeinonharjoittajien välisissä sopimuksissa. Ohjelma sisältää tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjausta koskevia lausumia lähes yhtä runsaasti kuin 1970-luvun alun ohjelmat. Taloudellisia rajoitteita ja menojen uudelleen kohdentamista korostettiin kuitenkin useammassa kohtaa kuin em. ohjelmissa. Työmarkkinajärjestöjen kanssa aiottiin neuvotella mm. tuloratkaisusta, joka rajoittaisi kuluttajahintojen nousua ja turvaisi ostovoiman myönteisen kehityksen. Ohjelman orientaatio poikkeaa edellisen hallituksen tekstistä lähinnä redistributiopainotusten vuoksi. Tekstistä on kuitenkin vaikea päätellä, johtuuko poikkeama pelkästään ohjelman rakenteesta vai vakautusrationalisaation alle peittyvistä hyvinvointipolitiikan paineista.

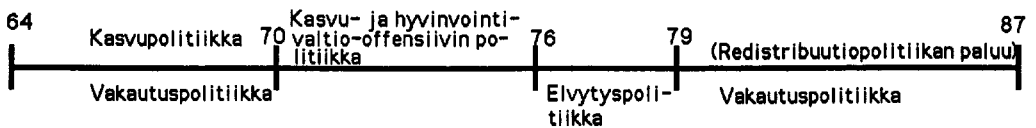
5.3. OHJELMISTA TALOUSPOLITIIKAN REAKTIOIHIN

Hallitusohjelmien sisällön erittelyn relevanssia rajoittavat metodiset ongelmat, joista on jo edellä viitattu luokiteltavan aineiston yhteismitattomuuteen ja luokittelun pulmiin. Analyysi paljasti myös sen, että tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjausta koskevien aikomusten painotuksia ei pystytä tekstistä tyydyttävästi tulkitsemaan. Reliabiliteetiltaan tyydyttävään luokitukseen päästiin vain käyttämällä mekaanisia kriteereitä, minkä seurauksena esiintymät kasautuivat 3 aluokkaan. Ongelmassa ei ole kyse vain luokitusrungon operationalisoinnin puutteista, vaan yleisemmistä ohjelmadokumenttien analyysin vaikeuksista. Julkilausuttuja tarkoituksia on vaikea erottaa lausumattomista aikomuksista erityisesti tulosten jakoa ja poliittista hallintaa koskevien lausumien tarkastelussa. Jotta lausumien funktiopainotukset kyettäisiin erottamaan paremmin, niiden merkitystä olisi tulkittava koko kertomuksen kontekstissa. Ottaen huomioon ohjelmatekstien fragmentaarinen

luonne on kuitenkin perusteita epäillä, että diskurssianalyysin tekniikoillakaan ei ilmeisesti saavutetaisi kovin valideja tuloksia.

Tarkastelusta ei voida mainittujen analyysiongelmienvuoksi tehdä hienojakoista yhteenvetoa. Ohjelmiin sisältyvien talouspolitiikan rationalisaatioiden muutos on silti mahdollista tiivistää kuvion 8 mukaisesti hypoteettiseksi tulkinnaksi. Vuosien 1964-70 ohjelmien melko vahvaa vakautusorientaatiota selittää ilmeisesti se, että hallitusten haasteena oli kansantalouden tehottomuus, joka ilmeni sekä teollisuusmaiden keskiarvoa hitaampana talouden kasvuna että vaikeina ulkoisen tasapainon ja valtiontalouden ongelmina, työttömyytenä ja väestön pakona Ruotsiin. Vakauttavilla toimenpiteillä, joiden tarve aktualisoitui entisestään vuoden 1967 devalvaation jälkeen, pyrittiin säilyttämään olemassaolevan vientituotannon hintakilpailukyky ja toimintaedellytykset. Pitemmän aikavälin strategia talouden suorituskyvyn parantamiseksi ja modernisoimiseksi rakennettiin kuitenkin interventi-onistisen rakenne- ja kasvupolitiikan varaan. Suuntautumiseen vaikutti todennäköisesti ekonomistien kasvupoliittisen herätyksen lisäksi se, että dirigistisellä teollisuuspolitiikalla oli Suomessa jo pitkät perinteet. Kasvupoliittinen 'toivon ohjelmointi' (vrt. Miller & Rose ma., 149) varmisti tässä vaiheessa talouspolitiikan järjestelmän legitimitettiin ilman, että sen tarvitsi suuntautua jakoristiriitojen säätelyyn.

Kuvio 8. Hallitusohjelmien talouspoliittisten orientaatioiden kehitys



Ohjelmien orientaation muutos 1970-luvun alussa viittaisi siihen, että talouspolitiikan järjestelmän haasteeksi muodostui vähitellen tehokkuuden sijasta legitimitettiin. Kasvupolitiikan rinnalla ja vastapainona alettiin korostaa vaurauden jakoon liittyviä kysymyksiä. Valtionyhtiöiden keskeinen rooli kasvustrategiassa vastasi symbolisella tasolla rakenteellisista eturistiriidoista johtuviin legitimiisyysongelmiin. Työmarkkinapolitiikan periaatteeksi otettiin palkkaerojen supistaminen sekä palkkojen ja eläkkeiden kansantulo-osuuden kohottaminen. 1970-luvun alkupuoliskolla pyrittiin lisäksi nopeassa tahdissa parantamaan sosiaaliturvaa ja yhteiskunnallisia palveluja egalitarististen tavoitteiden pohjalta. Arvorationaalisen hyvinvointivaltio-offensiivin toisena elementtinä oli voimakas panostus aluepolitiikkaan.

Kun tasapainottomuudet kasautuivat 1970-luvun puolivälissä, huomio suuntautui kansantalouden suorituskyvyn palauttamiseen. Vuosien 1976-79 ohjelmien orientaatio kuvaa talouskriisin hoitoon painottuvaa politiikkamallia, jossa keskeisiä elementtejä ovat yritysten kustannuspaineiden hillintä ja yksityisen yritystoiminnan kannustaminen, julkisen sektorin bruttokansantuotteen kasvua nopeamman laajenemisen pysäyttäminen ja valikoivat työllistämistoimet. Kasvupolitiikat, palkkaerojen pienentäminen sekä palkkojen ja eläkkeiden kansantulo-osuuden kasvattaminen näyttäisivät syrjäytyvän elvytysvuosina talouspolitiikan rationalisaatioista. Ohjelmat viittaisivat tosin siihen, että yleisen tuloerojen vähentämisen ja egalitarismin sijasta olisi ryhdytty korostamaan vähävaraisimmista ryhmistä huolehtimista ja tiettyjen painopisteryhmiä, kuten lapsiperheiden, aseman parantamista.

Vuosien 1979-87 ohjelmien orientaatio viittaa siihen, että elvytys merkitsi pysyvämpää talouspoliittisen orientaation muutosta kasvupoliitikoista stabilisaatiopolitiikkoihin. Hypoteesi voi kuulostaa

itsestäänselvyydeltä sen vuoksi, että inflaation hillintä sai aikaisempaa keskeisemmän sijan useimpien kehittyneiden teollisuusmaiden talouspolitiikassa 1970-luvulla, erityisesti vuosien 1973-74 öljykriisin jälkeen. Mainittu orientaation muutos voidaan siten nähdä tekniseksi johtopäätökseksi talouspolitiikan toimintaympäristön muutoksista - inflaation kiihtymisestä, stagflaatiosta sekä kasvuhakuisen kysynnän säätelyn ja tulopolitiikan odotusten peittämisestä. Vakautuspolitiikkojen korostuminen olisi näin oppimisprosessi, jonka seurauksena talouden kasvusta kyetään huolehtimaan ilman inflaatio- ja tasapaino-ongelmien kärjistymistä. Vaikka useat 1970-luvun lopun talouspolitiikan innovaatioista voitaneen tulkita tällä tavoin, on kuitenkin perusteltua olettaa, että elvytyksen anatomiaan kätkeytyy - paitsi talouden suorituskyvystä huolehtimisen - myös muiden talouspolitiikan funktioiden painotuksen muutoksia. Uusi talouspoliittinen orientaatio näyttäisi rakentuneen ajatukselle, että inflaation hillintä ja talouden suorituskyky edellyttävät tiukkaa raha- ja finanssipolitiikkaa ja luopumista palkkaerojen supistamista ja tuotannontekijätulojen jakoa koskevista ohjelmista. Jälkimmäinen tendenssi voi taas selittää sitä, että ohjelmat täytyivät 1980-luvun puoliväliin tultaessa uudelleen redistribuutiovaatimuksista.

¹ Virolaisen hallituksen (12.9.1964-27.5.1966) ohjelma otettiin mukaan analyysiin, koska se kytkeytyy mielenkiintoisesti 1960-loppupuoliskon murrokseen.

² Retoriikan tutkimuksessa korostetaan myös kielellisten valintojen kautta tapahtuvaa poliittisen todellisuuden tietoista muokkausta ja argumentojien vastuuta merkitysvaikutuksista, joita nämä valinnat tuottavat (Summa 1989).

³ Joistakin monimutkaisista lauseista on merkitty esiintymä useampaan sisältöluokkaan silloin, kun ne sisältävät selvästi erottuvia ajatuskokonaisuuksia.

⁴ Ennen 1970-lukua laaditut hallitusohjelmat ovat pääsääntöisesti suppeita ja talouspolitiikkaan painottuneita. Sen sijaan 1970- ja 1980-lukujen laajoissa ohjelmissa 'yleistä talouspolitiikkaa' käsittelevä jakso on vain pieni osa tekstiä. Jotta talouspolitiikan orientaatio voitaisiin jäljittää ohjelmista, oli välttämätöntä sisällyttää analyysiin valikoivasti myös yhteiskuntapolitiikan lohkojen mukaan jäsenettyä tekstiä. Kriteerinä erotelussa on ollut, että tekstiin kirjatulla aikomuksella on huomattavia vaikutuksia julkisiin menoihin/tuloihin tai se on muutoin tärkeä talouspolitiikan strategian kannalta.

⁵ Tutkija on itse suorittanut luokittelun ja sen reliabiliteetti on todettu tyydyttäväksi uusintaluokittelun perustuvilla tarkistuksilla.

⁶ Vuosina 1964-72 aloittaneiden hallitusten ohjelmat ovat kirjasta Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat (1973) ja myöhemmät ohjelmat virallisesta lehdestä. Auran ja Liinamaan toimitusministeriöt eivät laatineet itselleen ohjelmaa.

⁷ Karjalaisen toisella hallituksella oli kaksi erilaista kokoonpanoa. Analysoitu teksti on II A:n ohjelma. II B viittasi tähän ohjelmaan ja laati vain lyhyen julkilausuman.

⁸ Ohjelmassa politiikan yleislinja määritellään seuraavasti: "Politiikassaan hallitus tulee noudattamaan SDP:n ohjelmien viitoittamaa linjaa niin pitkälle, kuin se porvarillisenemmistöisen eduskunnan aikana on mahdollista".

⁹ Ohjelmassa käsitellään laajasti monia yhteiskuntapolitiikan lohkoja, mutta kieli on pääosin passiivissa. Siinä edistetään, kehitetään, laaditaan suunnitelmia, luvataan vahvistaa, tutkia, selvittää sekä kiirehtiä selvittämistä ja valmistelua enemmän kuin missään aiemmassa ohjelmassa. Rajanveto aktiiviseen politiikkaan (merkittäviin toimenpiteisiin) viittaavien lausumien ja luokittelun ulkopuolelle jätettävän tekstin välille muodostui siten vaikeaksi.

¹⁰ Uhkia korostettiin varsin voimakkaasti. Tätä osoittaa myös seuraava hallitusohjelman lisäpöytäkirjan (1.11.1973) lausuma: "Selvitetään ulkomaisen sijoitustoiminnan haittavaikutukset maamme talouselämälle ja ryhdytään toimenpiteisiin näiden poistamiseksi. Monikansallisten yritysten maassamme tapahtuvaa toimintaa valvotaan".

¹¹ UKK-sopimuksen jälkimaininkeja lienee jatkolause, jossa todetaan seuraavasti: "Päätöksenteko siitä, missä muodoissa ja laajuudessa hallitus ja etujärjestöt osallistuvat edellä esitetyn politiikan toteuttamiseen, kuuluu kullekin osapuolelle itselleen".

¹² 1970-luvun egalitaristisen linjan jatkuvuutta osoittaa myös se, että ohjelmassa asetetaan eläkeuudistukseen liittyen tavoitteeksi eläkekaton määrittely.

¹³ Suppean ohjelman lopuksi todetaan, että muilta osin noudatetaan hallituspuolueiden edellisen yhteistyöhallituksen ohjelmaa.

¹⁴ Suppea ohjelma on suurimmalta osalta konkreettisten toimenpiteiden kirjausta, mitä vielä täsmennetään ohjelmaneuvoitelujen yhteydessä sovitulla pöytäkirjalla. Tulkintaa vaikeuttaa lisäksi se, että tekstin lopussa todetaan hallituksen noudattavan soveltuvin osin edellisen hallituksen ohjelmaa ja puoluesihteerityöryhmän esitystä.

6 TALOUSPOLITIIKAN FUNKTIOIDEN MUUTOS

6.1. POLITIIKKA-ANALYYSIN LÄHTÖKOHDAT

6.1.1. Tarkastelun rajaus ja indikaattorit

Edellä saatua kuvaa talouspolitiikan orientaation muutoksista tarkennetaan seuraavaksi tutkimalla politiikan todellisia reaktioita. Koska tulkintamalli edellyttää sekä talouspolitiikan makrotaloudellisen konsistenssin että sen vakauden poliittisten edellytysten arviointia, kiinnitetään analyysissä huomiota politiikan tasapaino- ja rakennevaikutusten lisäksi sen jakovaikutuksiin. Tulkintamallista seuraa lisäksi se, että tarkastelu painottuu talouspolitiikan järjestelmän kontrollikeskuksen reaktioihin, jolloin kansantalouden ja markkinoiden dynamiikan arviointi jää taka-alalle. Näkökulman supistamista voidaan perustella sillä, että talouden lohkoja - markkinoiden ja politiikan kokonaisuuksina - koskevaa tutkimusta on tehty viime vuosina melko runsaasti¹. Suhteuttamalla politiikkakeskeinen analyysi tähän tutkimukseen voidaan luoda ainakin karkea kuva talouspolitiikan funktionaalisen suuntautuneisuuden muutoksista.

Tarkastelua joudutaan rajaamaan myös analysoitavien politiikka-alueiden ja indikaattoreiden suhteen. Indikaattoreiden valinnassa on keskeistä se, kuinka pitkälle päätöksentekijät voivat kontrolloida kuvattavaa ilmiötä tai muuttujaa. Talouspolitiikan tutkimuksessa erotetaan yleensä tästä näkökulmasta keinot sekä lähi-, väli- ja lopputavoitteet. Keinot ovat välittömästi kontrolloitavia parametreja. Lähtävavoitteet ovat välillisesti kontrolloitavia ja sikäli operatiivisia parametreja. Välitavoitteet ovat myös muuttujia, joiden vaikutusyhteydet tunnetaan hyvin ja joihin päätöksentekijät voivat vaikuttaa melko suoraan. Lopputavoitteiden ja päätösten suhde on sen sijaan monimutkainen ja vaikeasti hallittavissa². Empiirisessä tutkimuksessa on pakko hakea tasapainoa välittömiä toimintaparametreja ja välillisesti kontrolloitavia muuttujia kuvaavien indikaattoreiden kesken, sillä edellisten lukumäärä on suuri eikä niistä voi aina päätellä politiikan relevantteja piirteitä. Seuraavassa tarkastelussa pyritään käyttämään kontrolloitavia muuttujia kuvaavia indikaattoreita. Erityisesti jaon ohjausta arvioitaessa joudutaan kuitenkin turvautumaan myös sellaisiin muuttujiin, joihin päätöksentekijät voivat vaikuttaa vain välillisesti.

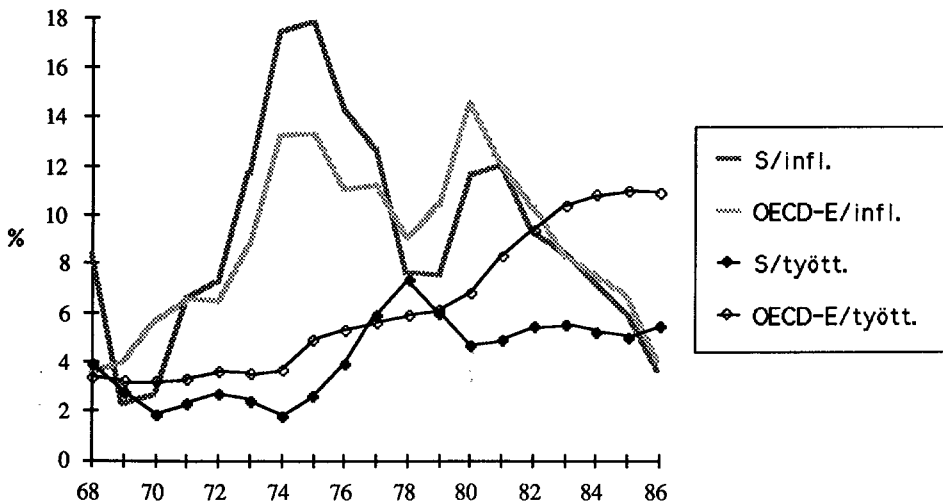
Aluksi esitetään yleispiirteitä koko kansantalouden suorituskyvyn kehityksestä ja tiivis katsaus suomalaisen suhdannepolitiikan perinteestä. Sen jälkeen analysoidaan varsinaista tutkimusongelmaa eli talouspolitiikan keskipitkiä muutoksia olettaen, että poliittisen intervention parametreja ovat talousyksikköihin kohdistuvat subventiot, rahoitusinterventiot, tulonsiirrot ja sosiaalipalkkaan sisältyvät palvelut, työehtosopimukset ja verotuksen muutokset.

6.1.2. Tuotanto, työllisyys ja inflaatio

Suomen sotien jälkeiselle talouskehitykselle on ollut ominaista kasvun nopeus ja epätasaisuus. Tämä piirre säilyi myös vuosina 1966-86, jos kohta kasvun vaihtelut verrattuna eurooppalaisiin OECD-maihin näyttäisivät pienentyneen 1980-luvulla. Bruttokansantuotteen volyyymi kasvoi 1960-luvulla OECD-maiden keskimääräistä kasvua hitaammin. Devalvaatioimpulssi nosti vuosien 1969-70 kas-

vun selvästi OECD-Euroopan tason yläpuolelle, mutta vuonna 1971 jäätin jälleen sen alle. 1970-luvun alun nopea kasvu taitui Suomessa huomattavalla viiveellä verrattuna muuhun Eurooppaan. Taantumavaihe vuosina 1975-77 muodostui kuitenkin pitkäksi ja maamme sodanjälkeisen historian pahimmaksi. Vuosien 1979-80 nopea kasvu vei Suomen uudelleen eurooppalaisten suorituskykyvertailujen ykkösluokkaan eikä kasvu hidastunut myöskään taantumavuonna 1981 OECD-Euroopan 0,2 prosenttiin. Kasvu jatkui eurooppalaista tasoa nopeampana koko 1980-luvun alkupuoliskon. Koko OECD:n keskimääräisen kasvun Suomi on ylittänyt 1970-luvun lopun jälkeisellä kaudella noin puolella prosenttiyksiköllä, kun ero oli vuosina 1968-76 Suomen hyväksi 0,2 prosenttiyksikköä (Pekkarinen & Sauramo 1988, 1-2). Vuonna 1986 kasvu jäi hiukan alle OECD-Euroopan tason, mutta ylitti sen jälleen vuonna 1987.

Kuvio 9. Inflaatio ja työttömyysaste 1966-86

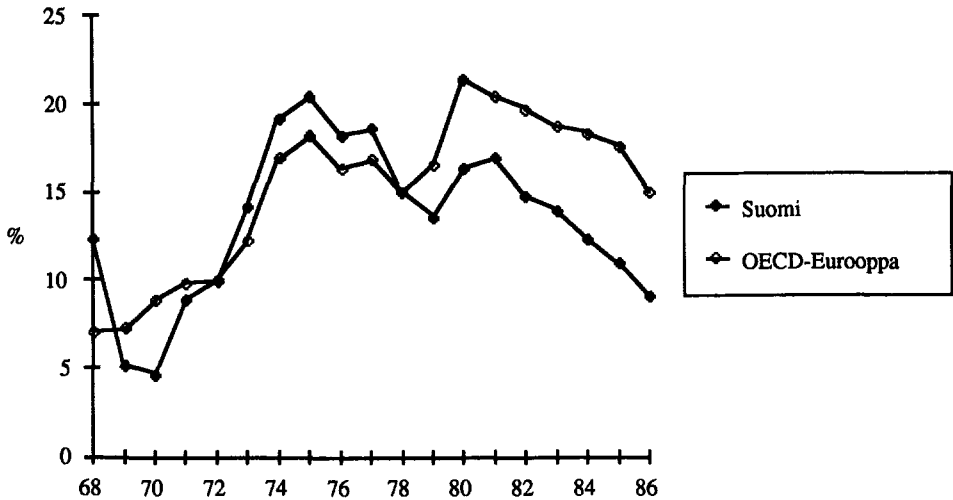


Lähde: STV 1988 ja 1978 sekä OECD Economic Outlook 40 (1986) ja 43 (1988).

Kuvion 9 käyrät Suomen ja eurooppalaisten OECD-maiden inflaatio- ja työttömyysprosentteista vuosina 1968-86 täydentävät kuvaa talouden tasapainon ja suorituskyvyn kehityksestä. Kuvioon 10 on piirretty kansantalouksien vakautta kuvaava Okunin indeksi, joka on työttömyys- ja inflaatioprosenttien summa. Elinkustannusindeksillä mitattu inflaatio oli Suomessa 3,9 prosenttia vuonna 1966 ja 5,6 prosenttia vuonna 1967. Syksyn 1967 devalvaatio nosti ulkomaisten valuuttojen markka-arvoa 31 prosenttia ja johti inflaation kiihtymiseen vuonna 1968. Vuosina 1969-70 päästiin vakautusohjelman ja tulopolitiikan ansiosta eurooppalaisittain erittäin alhaiseen inflaatioon. OECD-Euroopan inflaation tasolle palattiin vuonna 1971 ja vuonna 1972 se ylitettiin hiukan. Elvytyksen analyysissa on tärkeätä kiinnittää huomiota erityisesti vuosien 1972-83 inflaatioon. Öljyn hinnan nousu vuosina 1973-74 ja vuosina 1979-80 oli keskeinen tekijä ko. vuosiin ajoittuneessa kansainvälisen inflaation kiihtymisessä. Suomessa päädyttiin kuitenkin vuoden 1973 jälkeen OECD-Euroopan tasoa selvästi korkeampaan inflaatioon. Vuodesta 1975 alkaen toteutettu talouspolitiikan kiristäminen painoi taas inflaation

eurooppalaisen tason alapuolelle vuoteen 1982 asti. Vuodesta 1983 vuoteen 1986 hinnat nousivat suunnilleen kansainvälisen inflaation tahdissa.

Kuvio 10. Suomen ja OECD-Euroopan epävakaisuusindeksi



Suomen rekisteröity työttömyys oli 1960-luvun lopulla varsin pientä. Tähän vaikutti olennaisesti se, että työmarkkinoiden ylitarjonta kanavoitui siirtolaisuutena Ruotsiin (Aulin-Ahmavaara, Kokko & Saijets 1989, 84). 1970-luvun alkupuoliskolla työttömyys oli selvästi eurooppalaista keskitasoa alempi, mitä selittää nopean kasvun lisäksi se, että merkittävä osa työn tuottavuuden parantumisesta otettiin työajan lyhennyksinä korkeamman palkan sijasta. (Santamäki 1987, 10-11 ja Spänt ma., 21-22). Työttömyys kohosi vasta ensimmäisen öljykriisin, vientikysynnän heikentymisen ja lopulta myös talouspolitiikan kiristämisen seurauksena. Huippuvuonna 1978 oli työvoimasta työttömänä 7,3 prosenttia ja työttömyys pysyi senkin jälkeen selvästi korkeampana kuin mitä se oli 10 vuotta aiemmin. Huomionarvoista muutoksessa on myös se, että työvoiman kysynnän sopeutuksessa Suomelle ominainen määräsopeutuksen (irtisanomisten ja lomautusten) ensisijaisuus verrattuna työajan käytön sopeutukseen (ylitöiden ja työajan supistamiseen) korostui 1970-luvun lopulta lähtien (Santamäki ma., 17-20). Suomen 1980-luvun alkupuoliskon talouskehityksestä voidaan silti todeta, että siinä yhdistyi hallittu inflaatiokehitys - useiden OECD-maiden joukkotyöttömyyteen verrattuna - kohtalaiseen työllisyyteen ja nopeaan kasvuun.

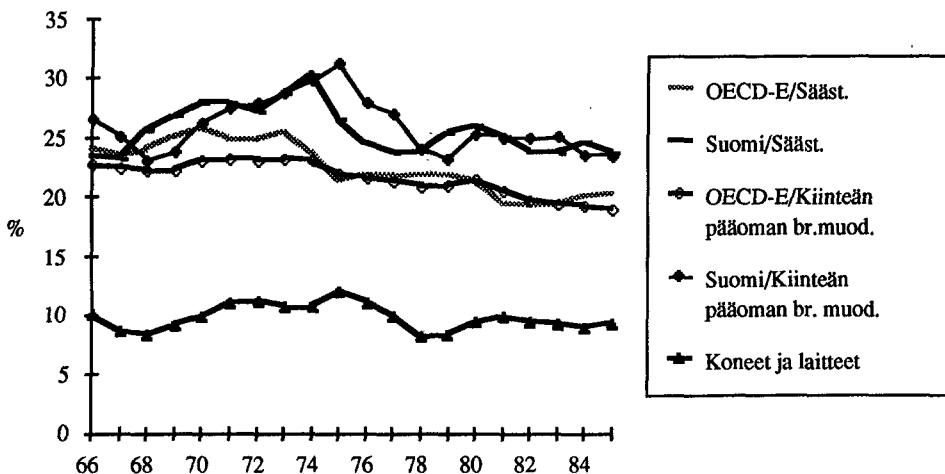
6.1.3. Pääomanmuodostus ja ulkoisen tasapainon häiriöt

Koska 1970-luvun alkupuolen hallitusohjelmissa korostuivat palkkojen ja eläkkeiden kansantulo-osuuden nostaminen, tuloerojen tasoittaminen ja lukuisat hyvinvointipolitiikan projektit, voisi odottaa, että suuntaus olisi johtanut erityisesti kulutuksen kasvuun. Säästäminen ja investoinnit kasvoivat kuitenkin Suomessa kulutusta nopeammin. Kokonaissäästäminen markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta oli 23,5 prosenttia vuonna 1966 ja 23,2 prosenttia vuonna 1967 eli alempana kuin OECD-

Euroopassa keskimäärin. 1970-luvun alkuvuosina säästämisaste kohosi melko tasaisesti vuoteen 1974, jolloin se oli 30,4 prosenttia (kuvio 11). Tämän jälkeen säästämisaste laski ja se pysyi 1980-luvullakin 1970-luvun alkupuolen tasoa alempana. Säästämisaste pysyi silti alimmillaankin (23,7 % vuosina 1977, 1983 ja 1985) vuosien 1966-67 tasolla ja siten korkeampana kuin OECD-Euroopan säästämisaste, joka alentui asteittain 1970-luvun alkupuolelta lähtien.

Kiinteän pääoman bruttomuodostus markkinahintaisesta bkt:sta oli alimmillaan 23,1 prosenttia vuonna 1968 (23,2 % vuonna 1979) ja korkeimmillaan 31,3 prosenttia vuonna 1975. Investoinnit laskivat 1970-luvun puolivälissä ja investointiaste pysyi useita vuosia alhaisena, koska tuotantoa voitiin lisätä kapasiteetin käyttöastetta parantamalla. Investointiaste ei kohonnut myöskään 1980-luvun alkupuolella vuosikymmenen takaiselle tasolle. Kuva investointien kehityksestä tarkentuu pääomatavaratyyppien mukaisessa tarkastelussa. Kansantalouden tilinpidon tietojen pohjalta piirretty käyrä kone-, laite- ja kuljetusvälineinvestointien bkt-osuuksista osoittaa, että nämä investoinnit ovat vähelleet Suomessa vieläkin voimakkaammin kuin kokonaisinvestoinnit.

Kuvio 11. Suomen ja OECD-Euroopan säästämis- ja investointiaste ja Suomen kone- ja laiteinvestoinnit markkinahintaisesta bkt:sta 1966-85



Lähde: OECD Economic Outlook 40 (1986) ja Kansantalouden tilinpito.

Kansantalouden institutionaalisten sektoreiden rahoitustasapaino eli bruttoinvestointien ja bruttosäästämisen suhde on myös muuttunut selvästi tarkasteltavana aikana³. Yritykset ja kotitaloudet ovat olleet jatkuvasti alijäämisiä sektoreita. Säästämisen osuus bkt:sta kohosi yrityssektorilla vuoden 1967 devalvaation jälkeen ja pysyi sen jälkeen melko korkeana koko 1970-luvun alkupuolen. Rahoitusali-jäämä kasvoi silti korkean investointiasteen vuoksi. Vuosina 1974-76 säästäminen laski jyrkästi, mutta vuodesta 1977 alkaen palattiin uralle, joka vastaa suurin piirtein vuoden 1966 tilannetta. Investointi-asteen lasku ja nousu tapahtuivat viiveellä säästämisen muutoksiin nähden. Sektorin rahoitusali-jäämä

jäi 1980-luvun alkupuoliskolla suhteellisesti pienemmäksi kuin vuosikymmen aiemmin. Kotitalouksien säästämisen kansantuoteosuus laski vuosina 1968-69, mutta kasvoi sen jälkeen - vuosittaisia vaihteluja lukuunottamatta - vuoden 1983 tienoille asti. Suurin poikkeama trendin alapuolelle ajoittui vuosiin 1972-74. Sektorin rahoitusaliijäämän kansantuoteosuus kasvoi hiukan 1970-luvun alkupuolella, mutta supistui selvästi 1970-luvun lopulta vuoteen 1983 asti, minkä jälkeen se pysyi vuosikymmenen puoliväliin melko vakaana investointien ja säästämisen laskiessa.

Julkinen sektori oli Suomessa 1950-luvulta 1970-luvun loppupuolelle asti nettosäästäjä, ts. tuloylijäämä (valtiontalouden tulot ilman lainanottoa ja saatuja kuoletuksia - menot ilman lainanantoa ja muita finanssisijoituksia) oli selvästi positiivinen. Kun työllisyyden hoidossa siirryttiin 1960-luvun lopulla tie- ja muista julkisista töistä ns. aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, säästöä voitiin käyttää entistä laajemmin alijäämäsektoreiden investointien edistämiseen ja ohjaamiseen. Julkisella sektorilla - käytännössä valtiolla - olikin investointeihinsa nähden yli kaksinkertainen rahoitusyliijäämä vuosina 1970-73. Säästämisen ja ylijäämän kansantuoteosuudet pienenevät vuosina 1974-75, minkä jälkeen ne nousivat uudelleen mutta vain tilapäisesti. 1970-luvun loppuvuosina julkisen sektorin säästäminen laski nopeasti ja 1980-luvulla rahoitusyliijäämä vaihtui välillä myös alijäämäksi. Kehitystä selittää elvytyksen ohella se, että julkisessa taloudessa kasvoi erityisesti kunnallinen sektori, jossa säästäminen on vähäistä. Rahoituslaitosten asema ylijäämäsektorina vahvistui 1970-luvulla ja kehitys jatkui samansuuntaisena 1980-luvulla.

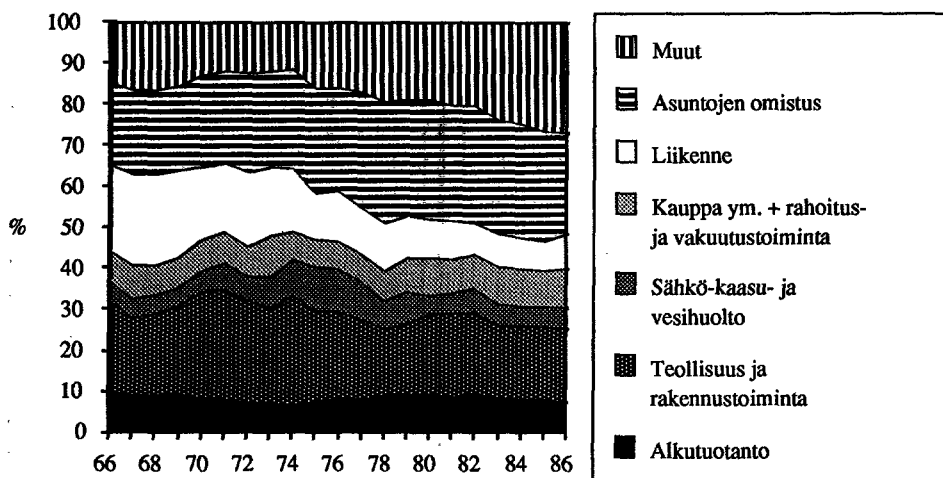
Sektoreittaiset rahoitustekijöiden muutokset ovat heijastuneet ulkoiseen tasapainoon. Vaihrotaseen vajetta kasvatti 1960-luvulla pyrkimys korkeaan investointiasteeseen. Vuoden 1967 devalvaation jälkeen vaihtotaseen vaje pieneni. Vuosina 1972-74 vajeen bruttokansantuoteosuus kasvoi noin yhdestä prosentista yli 7 prosenttiin. Vaje supistui kuitenkin nopeasti vuodesta 1975 alkaen ja vaihtotase muodostui ylijäämäiseksi vuosina 1977-78. Toinen öljykriisi käänsi vaihtotaseen uudelleen alijäämäiseksi. 1980-luvun alkupuoliskon vajeen bkt-osuus pysyi alle kahtena prosenttina. Vaihrotaseen ja investointiasteen muutosten keskinäistä riippuvuutta osoittaa se, että 1970-luvun puolivälin ja 1960-luvun jälkipuolen investointiasteiden ero oli lähes yhtä monta prosenttiyksikköä kuin vastaavien ajankohtien vaihtotasevajeen bkt-osuuksien ero.

Säästämis- ja investointiasteen vaihtelut ovat yhteydessä talouspolitiikan orientaatioon. Korkea investointiaste 1970-luvun alkupuolella ja sen alentuminen 1970-luvun lopulta lähtien eivät kuitenkaan vielä osoita, että stabilisaatiopolitiikat olisivat korvanneet elvytyksen myötä kasvupolitiikat. Suomenkin teollisuuden väitetään nimittäin saavuttaneen 1980-luvulla vaiheen, jossa työpanoksen ja osittain myös kiinteän pääomakannan lisäämisen merkitys kasvuun lähteenä on aikaisempaa pienempi. Kasvun tekijöinä korostuvat sen sijaan teknologiset ja organisatoriset muutokset ja erilaisten residuaalitekijöiden vaikutus⁴ (Vartia & Ahde 1989, 140-145). Tulkintaa tukee se, että yrityssektorin tuottavuuden kasvu oli Suomessa 1970-luvulla ja 1980-luvun alkupuoliskolla selvästi nopeampaa kuin pohjoismaissa ja OECD-maissa keskimäärin. Lisäksi on huomattava, että 1980-luvulla on noussut sekä työn että pääoman tuottavuus, kun tuottavuuden kasvu perustui 1970-luvulla yksinomaan työn tuottavuuden kohoamiseen. (Eriksson 1990, 256 ja Ylä-Anttila 1990, 153-156). Talouden rakennekehityksen arvioinnissa on siksi kiinnitettävä huomiota investointiasteen lisäksi investointien kohdentumiseen (kuvio 12).

Alkutuotannon investointiosuus aleni 1960-luvun lopusta 1970-luvun puoliväliin, minkä jälkeen se kääntyi nousuun. 1980-luvun puoliväliin tultaessa osuus alkoi jälleen laskea. Metsätalouden osuus investoinneista vaihteli melko vähän 1970-luvun alusta vuoteen 1979 (2,3-2,6 %). Sen jälkeen osuus laski asteittain 1,9 prosenttiin. Kaivos- ja kaivannaistoiminnan osuus investoinneista oli 1970-luvun

alun jälkeen korkeimmillaan vain 0,7 prosenttia. Alkutuotannon investointiosuuden vaihtelu on siten johtunut lähinnä maatalouden (ml. kalastus ja metsästys) investoinneista. Maatalouden investointiosuus oli 6,6 prosenttia vuonna 1966, mutta laski 4,2 prosenttiin vuonna 1974. Osuus kohosi uudelleen 1970-luvun jälkipuoliskon (7,1 %:iin vuonna 1980), minkä jälkeen se on laskenut vähitellen 1960-luvun lopun tasolle. Rakennustoiminnan investointiosuus on vaihdellut 1,9 ja 2,6 prosentin välillä lukuun ottamatta vuosia 1966 (3,3 %), 1976 (1,4 %), 1985 (1,3 %) ja 1986 (1,4 %). Teollisuusinvestointien osuuden kehitys 1960-luvun puolivälistä 1970-luvun puoliväliin on peilikuva maatalouden investointiosuuden kehityksestä. Osuuden trendi oli nouseva vuoteen 1974 asti. Tämän jälkeen tapahtui selvä lasku eikä osuus noussut myöskään 1980-luvun puolella 1970-luvun huippulukemien tuntumaan. Sähkö-, kaasu- ja vesihuollon investointien osuus kohosi 1970-luvun alkupuoliskolla suhteellisesti enemmän kuin teollisuusinvestointien osuus. 1970-luvun lopulla sähkö-, kaasu- ja vesihuollon investoinnit vähenivät selvästi.

Kuvio 12. Kiinteän pääoman bruttomuodostus toimialoittain 1966-86



Lähde: Kansantalouden tilinpito.

Kauppa-, ravitsemis- ja majoitustoiminnan sekä rahoitus- ja vakuutus-toiminnan investointiosuus pysyi melko vakaana lukuunottamatta pientä laskua 1970-luvun puolivälissä ja nousua vuosikymmenen lopussa⁵. Tilaa ekspansiivisille aloille on antanut erityisesti liikenne, jonka investointiosuus supistui tarkasteltavana aikana yli 20 prosentista 7-8 prosenttiin. Asuntojen omistuksen osuus kiinteän pääoman bruttomuodostuksesta on kasvanut selvästi 1960-luvun puolivälistä. Suurimmillaan se oli 29,7 prosenttia vuonna 1978. Investointiosuuden kasvu koskee myös aluetta muut toimialat, joka kattaa investoinnit liike-elämää palvelevassa toiminnassa, yhteiskunnallisissa ja henkilökohtaisissa palveluissa, julkisessa toiminnassa ja voittoa tavoittelemattomassa toiminnassa⁶.

Investointien kohdentumisen muutosten merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon, että teollisuusinvestointien lasku suhteessa palveluinvestointeihin ja asuntojen omistukseen on yleinen muutossuunta kehittyneissä teollisuusmaissa. Sähkö-, kaasu- ja vesihuoltoinvestointien vaihtelut ovat myös

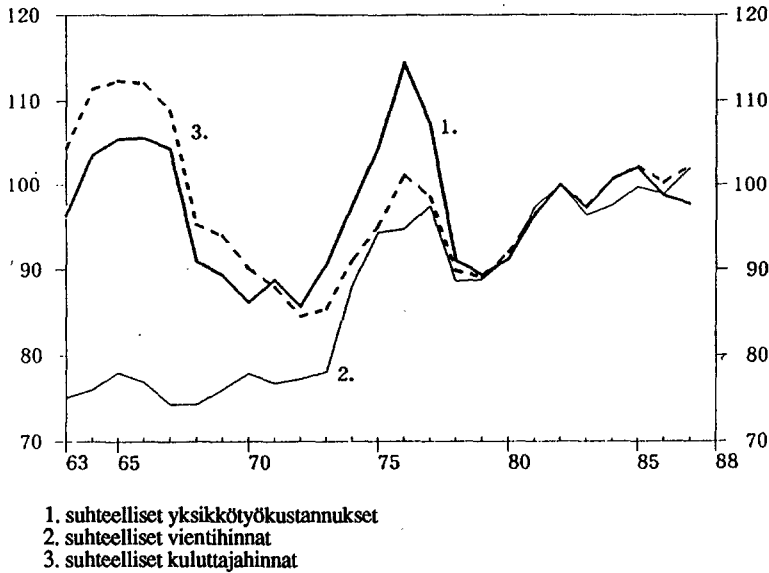
yhteydessä teollistumisprosessiin. Muutoksia toimalojen osuuksiin aiheuttaa lisäksi se, että investoinnit vaihtelevat suljetun sektorin maataloudessa vähemmän kuin teollisuudessa. Tärkeätä on kuitenkin huomata, että maatalousinvestointien osuus muodostui kautena 1976-86 korkeammaksi kuin edellisellä kymmenellä vuotena. Lisääntyneet investoinnit ovat kohottaneet nopeasti työn tuottavuutta maataloudessa (Kukkonen & Laaksonen 1989, 58-59). Tuotanto kasvoi silti investointeja hitaammin, joten investointien osuus arvonlisäyksestä kohosi maataloudessa huomattavasti vuosina 1978-82, kun se pysyi teollisuudessa ja metsätaloudessa lähes ennallaan (Wahlroos 1986, 9).

Talouden rakennekehitystä indikoi investointien kohdentumisen lisäksi vientimenestys. Vaikka Suomessa koettiin 1970-luvulla useimpien muiden teollisuusmaiden tavoin viennin kasvun hidastuminen, viennin suhde kokonaistuotantoon nousi vuoteen 1981, minkä jälkeen se on laskenut selvästi. Suomen vientimenestys oli silti toisen öljykriisin jälkeen hyvä kansainvälisessä vertailussa. Viennin kasvua ylläpiti erityisesti se, että Suomi saattoi kompensoida heikentyneen vaihtosuhteen lisäämällä vientiä Neuvostoliittoon. Vientiongelmat tulivat esiin vasta öljyn hinnan laskiessa 1980-luvun puolivälin jälkeen. Siirtyminen itäviennistä länsivientiin ei onnistunut joustavasti tuotantorakenteen kauppaa-alueittaisen eriytymisen vuoksi, joten seurauksena oli viennin rakenteen yksipuolistuminen. (ks. Paunio 1989, 114-121, Vartia & Ahde ma., 130, Kajaste & Mattila 1988 ja Ylä-Anttila ma., 151-152).

Investointi- ja vientikehitys viittaa siihen, että talouden rakenteen tehostamisessa ei ole päästy elvytyksen jälkeen ainakaan parempiin tuloksiin kuin 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alkuvuosina. Eräs mahdollisuus tarkoittaa kuvaa tuotannon palkkapotentiaalien erojen muutoksista olisi, että verrattaisiin toimialojen yksikköpalkkoja - työvoimayksikköä kohden maksettua palkkoja - ja tuotannon suhteellisia osuuksia eri aikoina. Menetelmä voidaan kuitenkin kyseenalaistaa siksi, että toimialan korkeiden yksikköpalkkojen ja alan keskimääräisen tuottavuuskehityksen välillä ei ole löydettävissä selvää positiivista korrelaatiota (vrt. Koskenkylä & Pyyhtiä 1976, 23-24). Koska tutkimuksessa ei ole mahdollista syventää analyysia, talouden rakenteen tehokkuuden kehityksestä esitettyyn arvioon on suhtauduttava varauksin.

Selvää on myös se, että ulkoiseen epätasapainoon ajautumista ei voida selittää pelkästään tuotantorakenteen kehityksellä. Vientiin vaikuttavat sen lisäksi suhteelliset kustannukset ja ulkomaankauppahinnat. Edellisiä mitataan yleensä suhteellisilla yksikkötyökustannuksilla tai suhteellisilla kuluttajahinnoilla ja jälkimmäisiä suhteellisilla vientihinnoilla. Kuvioon 13 on piirretty nämä indikaattorit vuositasolla. Käyrät osoittavat, että 1970-luvun puolivälin kustannushuippu muistutti 1960-luvun puolivälin tilannetta. Vuonna 1978-79 saavutettiin taas suurin piirtein sama suhteellisten kustannusten taso kuin mihin vuoden 1967 devalvaatiolla päästiin. Suhteellisissa vientihinnoissa tapahtui sen sijaan tason nousu vuosina 1973-78. 1970-luvun loppuvuosien jälkeen vallitsee kiinteä riippuvuus kaikkien indikaattorien välillä. Indikaattoreiden tulkinta riippuu siitä, nähdäänkö vientiteollisuus hinnanasettajana vai -ottajana. Hinnan asettajan tapauksessa suhteelliset yksikkötyökustannukset ja vientihinnat voivat kohota yhtä aikaa siten, että nousevat kustannukset purkautuvat vientihintoihin ja aiheuttavat markkinaosuuksien menetystä. Kun vientisektoria pidetään hinnanottajana, suhteellisten vientihintojen nousu parantaa ja yksikkötyökustannusten nousu heikentää hintakilpailukykyä. Jälkimmäistä näkökulmaa voitaneen pitää Suomen tapauksessa pätevämpänä viennin vaihteluiden tulkintakehikkona. (ks. Pekkarinen & Sauramo 1988, 49-62).

Kuvio 13. Suomen teollisuuden suhteelliset yksikkötyökustannukset, suhteelliset vientihinnat ja suhteelliset kuluttajahinnat 1963-87



Lähde: Pekkarinen & Sauramo 1988, 48.

Indikaattoreiden yhteisvaihtelu voidaan siten tulkita seuraukseksi siitä, että suhteellisten vientihintojen kohoaminen johtaa yritysten parantuneen kannattavuuden kautta jonkinlaisella viiveellä myös kotimaisten kustannusten kohoamiseen. Tämä mekanismi vaikutti selväpiirteisesti 1970-luvun alkupuolen talouskehitykseen. Yritysten voitot ja metsänomistajien tulot kasvoivat selvästi devalvaation ja vuoden 1972 jälkeen myös suhteellisten vientihintojen nousun ansiosta. Yrityssektori reagoi hyvään vientikysyntään kasvattamalla voimakkaasti investointejaan ja mukautumalla suhteellisia yksikkötyökustannuksia nostaviin palkankorotuksiin, jotka yhdessä alhaisen reaalikoron kanssa johtivat edelleen kotitalouksien investointien nopeaan kasvuun (ks. Pekkarinen & Suvanto 1978, 8-10). Kun ylikuumentumista seurasi vuosikymmenen puolivälissä vientikysynnän laantuminen ja suhteellisten vientihintojen nousun pysähtyminen, talouden suorituskykyä alkoi uhata vaihtotaseen vajeen ohella yritysten kannattavuuden lasku. On kuitenkin huomattava, että palkkojen ja sosiaaliturvamaksujen kansantulo-osuuden poikkeama trendiltä, joka on ollut yli suhdanteiden tarkasteltuna suhteellisen vakioinen (Pekkarinen 1983, 64), ei ollut ainutlaatuisen suuri.

Esitetty elvytyksen taustan tulkinta poikkeaa vuosikymmenkronikoiden diagnooseista, joiden mukaan vaihtotasekriisiin ja kontraktiiviseen politiikkaan päädyttiin ylivarojen kuluttamisen, markkinoiden edellytyksistä irtautuneen palkkakilpailun ja talouden rakenteen rämettymisen vuoksi. Tehottomuusloukkuun ajautuminen näyttäisi johtuneen epäonnistumisesta markkinaehtoisen kysynnän - investoinnin, jakovaran kasvun ja julkisten menojen - hillinnässä. Vuosina 1975-77 raha-, finanssi-, valuuttakurssi- ja tulopoliitikan avulla toteutetun vakautuksen tuloksena teollisuuden suhteelliset yksikkötyökustannukset laskivat selvästi enemmän kuin suhteelliset vientihinnat. Vuoden 1979 jälkeen suhteelliset vientihinnat ja yksikkötyökustannukset nousivat miltei samaan tahtiin. Toinen öljykriisi lisäsi Neuvostoliiton vientiä samalla, kun Suomi kykeni hyödyntämään teollisuudessaan ns. perässä hiitäjän etua ja valloittamaan markkinaosuuksia myös länsiviennissä. Tämän suhteellisen edun

hyväksikäytölle loi edellytyksiä kilpailukyvyn vakiintuminen talouspolitiikan keskeiseksi ohje-nuoraksi Sorsan elvytyshallituksen myötä (vrt. Pekkarinen & Vartiainen 1988, 36-40). Siihen kysymykseen, kuinka talouden suorituskyvystä huolehtimisen strategia ja muiden talouspolitiikan funktioiden painotukset muuttuivat tarkasteltavana aikana ja millaisen 'menestystarinan' Suomi loi politiikkamallien eriytymisen vaiheessa, paneudutaan tarkemmin luvun seuraavissa jaksoissa.

6.2. KASVUPOLITIIKASTA VAKAUTUSPOLITIikkaAN

6.2.1. Suhdannepolitiikan suomalainen malli

Suhdannevaihtelu on todettu Suomessa vientijohteiseksi eli viennin kasvu käynnistää yleensä noususuhdanteen ja vastaavasti viennin heikentyminen antaa sysäyksen laskusuhdanteelle. Toinen kokonaistuotantoa voimakkaammin vaihteleva kysyntäerä ovat investoinnit, kuten edellä on todettu. Tyypillistä on myös se, että vaihtotase heikentyy erityisesti nousukauden lopulla, jolloin tuonti on edelleen vilkasta, mutta viennin kasvu hidastuu. Kun kulutus- ja investointikysyntä heikentyvät lamaan tultaessa, paineet vaihtotaseeseen pienenevät ja se korjautuu taantumän loppupuolella. Tase vahvistuu edelleen noususuhdanteen alkupuolella, jolloin vienti kasvaa ja tuonti on vielä alhaalla. (vrt. Halttunen 1984, 288-293). Rahoitusmarkkinat ovat mukailleet suhdannerytmiikkaa. Kun valuuttavara-nto supistuu vaihtotaseen heikentyessä nousukauden loppupuolella, rahoitusmarkkinat kiristyvät. Vaihtotaseen ollessa ylijäämäinen ja valuuttojen virratessa maahan, rahoitusmarkkinat vuorostaan keventyvät. Nousukauden loppupuolella luottoekspansio on perustunut pankkien keskuspankkivelan kasvuun.

Talouspolitiikan reaktiot ovat myös seuranneet samantyyppistä kaavaa sotien jälkeisenä aikana. Velkarahoitukseen laman torjunnassa on suhtauduttu varauksellisesti ja finanssipolitiikan reaktiot on mitoitettu pitkälti kassatilanteen mukaan. Finanssipolitiikka on tästä syystä yleensä kiristynyt lasku-suhdanteessa, jolloin valtion tulot automaattisesti vähenevät. Nousukausina valtion menot on taas mielellään mitoitettu tulokehityksen mukaan. Väitettä tukevat analyysit, joissa on tarkasteltu valtion budjetin automatiikasta puhdistetun tuloylijäämän vaihtelua suhteessa bruttokansantuotteen volyy-min trendipoikkeamiin. Finanssipolitiikan reaktiot näyttäisivät olleen 1970-luvun loppuun asti suhdannevaihtelua vahvistavia eli normitettu tuloylijäämä on kasvanut laskukausina ja pienentynyt nousukausina⁷. Finanssipolitiikka oli myötäsyklisiä vuosina 1966-71, joskaan ei kovin jyrkästi. Vuosien 1972-75 noususuhdanteessa ja vuosien 1976-78 taantumakautena toteutuneet finanssipoliti-kan reaktiot ovat sen sijaan verrattavissa 1950-luvun selväpiirteisen myötäsykliseen politiikkaan. (ks. Pekkarinen ym. 1984, 211). 1980-luvulla tilanteen on arvioitu muuttuneen siten, että finanssipolitiikan reaktiot ovat olleet suhdannekehitykseen nähden enemmän oikeansuuntaisia ja muutokset kauttaal-taan maltillisempia kuin aiemmin (Pekkarinen & Vartiainen 1989, 314-316).

Suomen rahapolitiikan lähtökohtana oli 1980-luvulle asti raha- ja pääomamarkkinoiden monitahoinen säätely. Suomen pankki saattoi vaikuttaa pankkien antolainauksen korkoon ja määrään hallinnollisella korolla ja keskuspankkiluoton ehdoilla. Säätelyä toteutettiin - 1960-luvulla tehtyä suoran luotonsään-nöstelyn kokeilua lukuunottamatta - siten, että keskuspankkiluotolle asetettiin erilaisia hintoja luoton määrästä riippuen. Talletusten verottomuudella tuettu korkokartelli ylläpiti pankkikeskeisyyttä luoto-notossa ja pääomien välityksessä siitä huolimatta, että talletuskorot olivat alhaisia. Rahamarkkinoilla vallitsi näistä institutionaalisista oloista johtuen tavallisesti liikkakysyntä ja lainanannon taso määräytyi luottojen tarjonnan perusteella. Keskuspankki saattoi lisäksi vaikuttaa pääoma- ja rahamarkkinoihin kontrolloimalla ulkomaille ja Suomeen tapahtuvia valuutta- ja pääomaliikkeitä.

Rahapolitiikan analyyseissa on osoitettu, että Suomen pankin toimenpiteillä on ollut todellista vaikutusta rahoitusmarkkinoiden kireyteen eli pankkien likviditeettiasema on määrännyt alle vuoden viiveellä luotonantoa. Reagointi ei ole kuitenkaan ollut täysin yhtenevää kaikissa vaiheissa. Reaktiot olivat suhdannepoliittisesti oikeansuuntaisia 1960-luvulla. 1970-luvulla rahapolitiikka näyttäisi sen sijaan vahvistaneen suhdanteita. Vuosina 1973-75 politiikkaa oli tilanteeseen nähden liian löysää ja vuosina 1976-78 liian kireää. 1980-luvun alkupuoliskolla rahapolitiikan on todettu reagoineen jälleen oikeaoppisemmin. Rahapolitiikan reaktiot eivät tosin ole vaikuttaneet kovin voimakkaasti rahamarkkinoiden kireyden asteeseen silloinkaan, kun ne ovat olleet oikeansuuntaisia. Tämä on ainakin osittain johtunut käytettävissä olleiden välineiden rajallisuudesta. Keskuspankkiluoton ehdoilla ei ole voitu kiristää riittävästi rahoitusmarkkinoita korkeasuhdanteen alkupuolella, jolloin pankeilla ei ole ollut laajemmin tarvetta turvautua siihen. Poliitiikan tukentaminen tehoa sen sijaan noususuhdanteen lopulla, mutta vaikutus kohdistuu tässä vaiheessa muutoinkin kiristyviin rahoitusmarkkinoihin. Lamakautena ongelmaksi on taas koettu se, että keskuspankkivelan ehtojen helpottaminen ei välttämättä johda tavoiteltuun lainoituksen kasvuun ja talouden aktiviteetin lisääntymiseen. Jotta rahapolitiikan teho olisi ollut parempi luottoekspansioon alkuvaiheessa, keskuspankki olisi tarvinnut valtuuksia kassavarantomääräyksillä operointiin. (ks. Dahmen mt., 67-71, Oksanen 1977, Pekkarinen & Vartiainen 1989, 317-318 ja Vartiainen mt., 128-167).

Muutamien tutkijoiden finanssi- ja rahapolitiikan toistuneista reagointitavoista tiivistämä suomalaisen suhdannepoliitiikan malli⁹ sisältää seuraavia yleistyksiä. Ensinnäkin finanssipoliitiikan on todettu ohjautuneen keskeisesti kassatasapainon periaatteesta ja rahapolitiikan vastaavasti finanssitasapainon periaatteesta. Kassatasapainon vaatimus on ilmennyt ajatteluna, että ainoastaan noususuhdanteen aikana syntyneet ylijäämät mahdollistavat alijäämäisyyden laskusuhdanteessa. Tästä syystä on suhdannepoliittikkaa tehostettaessa pidetty keskeisenä välineenä suhdannerahastoa, jonka avulla valtio säästää hyvinä aikoina varoja Suomen Pankin sulkutilille laskusuhdanteessa tapahtuvaa purkamista varten. Ensimmäisen kerran suhdannerahasto perustettiin 1930-luvulla. 1960-luvulla suhdannerahastosta keskusteltiin useaan otteeseen ja se otettiin uudelleen käyttöön vuonna 1969. Valtion velkaan laman torjunnassa on sen sijaan turvauduttu nihkeästi. Entisen Suomen Pankin pääjohtajan Klaus Wariksen arviot ovat tässä suhteessa mielenkiintoisia. Waris toteaa mm. seuraavasti (1977, 154-155):

Muissa maissa, mm. Ruotsissa, valtio saattaa laskea liikkeeseen suuren ja yleisölle edullisen lainan nimenomaan 'kuivataksaan' liian väljät rahamarkkinat, ja sijoittaa varat keskuspankkiin korottomasti. Suomessa ei valtion tällainen osallistuminen rahamarkkinain säätelyyn ole saavuttanut mitään ymmärrystä. 'Minkä takia valtio tekisi velkaa, ellei se sitä tarvitse, ja ottaisi maksaakseen vielä korkoja tällaisesta velasta', on valtiovarainministeriön edustajilla ollut tapana sanoa. Eipä valtion lyhytaikainenkaan lainanotto aina ole ollut sopuosoimussa rahapolitiikan tavoitteiden kanssa... Valtion rahoitusvaraukset eivät myöskään ole jaksaneet nousta koskaan kyllin suuriksi tehdäkseen todella mahdolliseksi ekspansivisemmän politiikan kun sitä tarvitaan. Voitaisiin periaatteessa kuvitella, että keskuspankin luotto valtiolle tietyin edellytyksin rationalisoisi yli suhdanteiden ulottuvaa rahoituspolitiikkaa. Ideana olisi lähinnä käyttää luottomahdollisuutta lamakautena kassaylijäämien keräämisen kannustamiseen nousukautena - suunnilleen samoin kuin pankit lupaavat uskollisille talletusasiakkailleen vastavuoroisuusluottoja. Keskuspankin luotonannon valtiolle ei itseasiassa tarvitse olla sen huonompaa kuin muunkaan keskuspankin kotimaisen luotonannon - jos siihen valuutta- ja suhdannepoliittisista syistä on yleensä varaa. Jos keskuspankkirahaa 'lasketaan liikkeeseen' valtion kautta, pitäisi pankkijärjestelmän keskuspankkivelkaa vastaavasti supistaa. Viime kädessä keskuspankkiluoton kysyntävaikutukset riippuvat tietenkin siitä, miten rahaa käytetään. Valtion rahoituskohteidenhan ei a priori tarvitse olla heikompia kuin pankkien.

Waris pitää siis finanssipoliittista reagointia passiivisena. Toisaalta hän kuitenkin havainnollistaa keskuspankin ja valtiontalouden suhteen talouspolitiikkamme perinteen mukaisesti yksityistalouden analogialla. Tähän liittyy myös Vartiainen finanssitasapainon periaatteeksi kutsuma ajattelutapa. Sen mukaan rahapolitiittinen interventio on tarpeetonta niin kauan kuin luottoekspansio perustuu talletuksiin. Tämä käsitys ja pidättyvyys kassavarantotalletusten käytössä⁹ liittyvät lisäksi poliittisiin valintoi-

hin, joiden yhtenä lähtökohtana on ollut pankkien kannattavuuden turvaaminen ja voittoa tavoittelevan toiminnan suojele julkisen vallan puuttumiselta. Yksityisen ja julkisen rajan varjelu on kytkeytynyt myös rahoitusmarkkinoiden ahtauteen ja kassarajoitteen korostamiseen siinä mielessä, että valtion lainanotolla on pelätty olevan syrjäytysvaikutuksia sekä korkea- että laskusuhdanteessa. Valtio on sen sijaan saanut - tiukan kassarajoitteen tuottamalla nettosäästöllä - lainoittaa ja edistää investointeja, kasvua ja rakennemuutosta.

Kasvun ensisijaisuus suhdannetasoitukseen nähden eli vientisuhdanteen täysimittainen hyödyntäminen on ollut em. reagoitintapojen orkestroiva metaperiaate. Suhdannetasoitukseen väistyminen on heijastunut konkreettisesti siinä, että vaihtotasetta ja valuuttavarantoa on korostettu politiikan (likviditeetti)rajoitteena. Tämä on merkinnyt suhdanneautomaatiikka huomioon ottaen sitä, että raha- ja finanssipolitiikka kiristyvät noususuhdanteen lopulla ja edesauttavat taantumaan ajautumista. Reagoitintapa on todettu devalvaatiosykliä koskevassa keskustelussa sikäli funktionaaliseksi, että lamakauden lisääntyvä työttömyys muokkaa maaperää kustannus- ja kilpailukykytekijöiden huomioon ottamiselle ja devalvaatiolle, joka vuorostaan mahdollistaa funktionaalisen tulonjaon muuttamisen korkeata säästämis- ja investointiastetta suosivaksi¹⁰. Devalvaation jälkihoidossa kireää politiikkaa on perusteltu toivottujen vaihtotase-, investointi-, tuotanto- ja työllisyysvaikutusten varmistamisella ja tuontihintojen kohoamisesta seuraavien inflaatiopaineiden hillinnällä. Ulkoisen tasapainon parannuttua on raha- ja finanssipolitiikkaa voitu sitten löysätä kasvua ja työllisyyttä tukevaksi. Osoitukseksi kasvun ensisijaisuudesta on todettu myös se, että raha- ja finanssipolitiikka on ollut korostetun selektiivistä. Samaan suuntaan viittaa erityisten suhdannetasausjärjestelmien, lakiin perustuvien vapaaehtoisten investointirahastojen, vientimaksujen ja suhdannetalletusten, keskeisyys keinoarsenaalissa.

Vuosien 1973-79 talouspolitiikka noudatti pitkälti edellä kuvattua reagoitintallia. Hallitus otti vuonna 1974 käyttöön EEC-sopimuksen yhteydessä säädetyt erityiset suhdannetasausjärjestelmät, mutta ne eivät hillinneet juurikaan talouden ylikuumenemista, johon myötävaikuttivat rahamarkkinoiden automaattinen keveneminen, liikepankkien keskuspankkiluottokiintiöiden nostaminen kolmeen eri otteeseen vuoden aikana¹¹ ja finanssipolitiikan löysyys. Revalvaatio jäi myös keskustelun asteelle (ks. Koivisto 1978, 185-186). Talouspolitiikan toimeenpanokoneisto aliarvioi kaiken kaikkiaan tasapainottomuustekijöiden, vientihintojen nousun, vaihtotaseen vajeen kasvun ja inflaation voimaa. Kontraktio käynnistyi vasta vuonna 1975, jolloin inflaatio ylitti selvästi kansainvälisen hintojen muutoksen, vienti laski edelleen nousseista vientihinnoista huolimatta ja vaihtotaseen vaje paisui investointitavara- ja muun tuonin pysyessä korkealla tasolla. Ratkaistavana oli siten vaihtotase-, inflaatio- ja kilpailukykyongelmien lisäksi uhkaava työttömyys. Molemmat näkökohdat sisältyivätkin vielä hätätilahlallituksen ohjelmaan. Valuuttavarannon ja kassatilanteen heikentyminen johtivat kuitenkin siihen, että talouspolitiikan painopiste siirtyi vakautukseen.

Rahapolitiikkaa kiristettiin jo syksyllä 1975 ja vuosina 1976-77 Suomen pankki alensi keskuspankkiluottokiintiöitä kolmesti. Vuonna 1977 rahoitusmarkkinoiden kiristyminen aiheutui erityisesti lyhytaikaisen ulkomaisen nettovelan vähentymisestä, mikä liittyi devalvaatio-odotusten voimistumiseen. Vuoden 1975 budjetti perustui vielä melko vaatimattomiin vaihtotaseen vajeen ja inflaation hillinnan tavoitteisiin. Huhti-joulukuussa 1976 toteutetut menojen säästö- ja lykkäystoimenpiteet, verojen korotukset ja vuoden 1977 budjetti käänsivät kuitenkin suunnan. Bruttoveroaste nousi vuonna 1976 viisi prosenttiyksikköä, valtiontalouden tuloilyijäämä kääntyi edellisen vuoden lievästä alijäämästä selvästi positiiviseksi ja kotimaisen kysynnän kehitys muodostui vuosina 1976-77 arvioitua heikommaksi. Kontraktio oli niin voimakas, että Pekkarinen ja Suvanto ovat pitäneet perusteltuna

nimittää seurannutta kotimaisen tuotannon ja työllisyyden laskua 'kotiperäiseksi lamaksi'. (ema., 8-18, vrt. SP 1976 ja 1977).

Elvyttävien toimenpiteiden käynnistämistä viivytti se, että talouspolitiikan suunnittelussa aliarvioitiin restriktiivisen politiikan vaikutusta ja yliarvioitiin elvyttävien toimenpiteiden vaaraa inflaation, vaihtotaseen ja kilpailukyvyn kannalta. Koska taloustilanteen diagnooseissa ei otettu huomioon laman myötä syntynyttä delflaatiokuilua, politiikkavalinnoissa ohitettiin tehokkaan kysynnän puutteen vaikutukset kasvuun ja arvioitiin vaihtotaseen vajeen kehitys liian pessimistisesti. (ks. Pekkarinen & Suvanto ma., 18-31). Politiikka vaihtui elvyttäväksi vasta sen jälkeen, kun ulkoinen tasapaino oli palautunut. Hallituksen 23.6.1977 tekemää periaatepäätöstä talouspolitiikan tavoitteista, toimintalinjasta ja lähiajan elvytystoimenpiteistä on siten perusteetonta pitää suhdannepoliittisessa mielessä 'uuden talouspolitiikan' alkuna. Elvytys oli jatkoa kaksi vuotta toteutetulle vakauttamisoperaatiolle (vrt. elvytysohjelma 1977, 1) ja vastasi pitkälti perinteisen mallin mukaista reagointia ulkoisen epätasapainon korjautumisen vaiheessa. Veroasteen aleneminen neljällä prosenttiyksiköllä vuosina 1977-80 oli myös suurelta osin seurausta valtiontalouden tuloylijäämän kasvattamisesta lamavaiheessa ja alijäämän ja velkarahoituksen lisääntymisestä elvytyksessä, joten sitäkään ei tule tulkita vain uuden politiikan merkiksi (vrt. Heiskanen & Martikainen ma., 375).

Elvytysohjelmassa todettiin kasvun pysähtymisen syyksi vienti- ja kotimaisen kysynnän laimeus. Voimakasta kotimaisen taloudellisen aktiviteetin elpymistä pidettiin silti edelleen ulkoisen tasapainon uhkana, jos siihen ei liity vastaavaa viennin kasvua. Ohjelmassa painotettiin siksi - uutta yritystoimintaa ja kysyntää elvyttävien toimenpiteiden ohella - voimakkaasti OECD:n keskitasoa korkeamman inflaation hillitsemistä sekä yritysten kannattavuuden ja viennin kilpailukyvyn kohentamista. Ohjelmaan liitetyllä toimenpidepaketilla alennettiin työnantajan sairausvakuutus- ja lapsilisämaksua yhteensä prosenttiyksiköllä kaudeksi 1.10.1977-30.4.1978 ja työeläkemaksua prosenttiyksiköllä vuodeksi 1978. Lisäksi luvattiin määrärahoja vientituotteiden markkinoinnin edistämiseen, investointeihin ja työllistämistoimenpiteisiin. Talonrakennusinvestointien elvyttämiseksi esitettiin liikevaihtoveron väli aikaista poistamista kaudeksi 1.8.1977-31.3.1978. Kotitalouksien ostovoiman turvaamiseksi luvattiin toteuttaa inflaatiotarkistus vuoden 1978 tuloveroasteikkoihin ja tärkeimpiin vähennyksiin, korottaa lapsilisiä ja kiinnittää huomiota työttömien, pienituloisten eläkeläisten sekä muiden taloudellisissa vaikeuksissa olevien väestöryhmien toimeentulon turvaamiseen.

Toisella 8.12.1977 hyväksytyllä ja kolmannella 31.3.1978 hyväksytyllä toimenpideohjelmalla, joihin sisältyi työnantajien sosiaaliturvamaksujen ja työeläkemaksujen alennuksia, liikevaihtoverohelpotuksia, sähköveron alennus, hintapoliittisia ratkaisuja sekä investointeja, työllisyyttä ja kotitalouksien ostovoimaa kohentavia toimenpiteitä, jatkettiin elvytystä. Kilpailukykyä kohensivat myös kolme huhtikuun 1977 ja helmikuun 1978 välillä suoritettua delvaatiota, joiden yhteisvaikutus ulkomaanvaluuttojen markkahintaan oli 19 prosenttia. Kustannuksiin ja investointeihin vaikuttivat lisäksi koron alentamiset yhteensä kahdella prosenttiyksiköllä. Keskuspankkiluottokiintiöiden alentaminen 500 miljoonalla markalla vuoden 1978 toukokuun alusta toteutettiin pikemminkin rahapolitiikan liiallisen kevenemisen estämiseksi kuin sen kiristämiseksi. Neljäntenä elvytyspaketina voidaan pitää hallituksen 11.8.1978 tekemää periaatepäätöstä ja viidentenä vuoden 1979 alkupuolella suoritettuja toimenpiteitä työllisyyden ja investointien edistämiseksi (ks. Myllymäki 1982, 17-31).

Hallituksen elvytyspäätöksen mukaisesti asettama seurantar ryhmä arvioi, että vuoden kuluessa elvytyspäätöksestä toteutetut kolme toimenpidepakettia heikensivät valtiontalouden tasapainoa noin 3 miljardia markkaa, paransivat teollisuuden kilpailuedellytyksiä noin 2,7 miljardilla markalla ja tukivat kotitalouksien ostovoimaa nettomääräisesti noin miljardilla markalla. Valtiontalouden kysynnän

kasvua tukevan vaikutuksen arvioitiin silti jäävän selvästi pienemmäksi kuin vuosina 1974 ja 1975. (elvytysohjelman seurantarayhmä II/1978, 9 ja 16).

Elvytyksen tavoitteet toteutuivat ulkomaisen velkaantumisen, inflaation hillinnän ja veroasteen osalta. Ulkomaisen velkaantumisen kasvu pysähtyi vaihtotaseen muuttuessa ylijäämäiseksi ja inflaatio laski eurooppalaisten OECD-maiden keskiarvon alapuolelle. Yritysten hintakilpailukyky ja kannattavuus paranivat samalla merkittävästi. Elvytystoimenpiteet alensivat veroasteen vuoden 1976 huipputasolta. Koska menojen kasvu ei hidastunut vastaavasti, valtionvelka lisääntyi selvästi. Epäsuhta tavoitellun ja toteutuneen kehityksen välillä koski lähinnä työllisyyttä ja tuotantoa. Seurantarayhmä totesi jo ensimmäisissä raporteissaan vaikeuden ylittää elvytyspäätöksessä kaavailtuun 4,25 prosentin keskimääräiseen kasvuun ja 2,5 prosentin työttömyyteen vuonna 1982. Pessimismää perusteltiin ennakoitua huonommilla vienti- ja investointinäkyksillä. Toisessa raportissaan seurantarayhmä arvioi, että työllisyystavoite voitaisiin saavuttaa vasta 8,5 prosentin keskimääräisellä kasvulla, jos tuottavuus kohoaisi vuosien 1969-72 nopeudella. (elvytysohjelman seurantarayhmä I/1978, 22-31 ja II/1978, 20-29). Tällaista neljän vuoden perättäistä kasvua Suomi ei ole sotien jälkeen kokenut eikä se ole edes periaatteessa mahdollista ilman ennätyksellistä tuottavuuden kasvua. Seurantaraporteissa esitetyt arviot viittaavatkin siihen, että työllisyystavoite ei ehkä sopinut elvytysstrategien makromalleissa alunperinkään yhteen muiden elvytyskonseptin osien kanssa. Tästä syystä on aiheellista kysyä, oliko 2,5 prosentin työttömyystavoite enemmänkin valitun strategian rationalisaatiota kuin arviovirhe.

Tapahtumasarja vuonna 1975 alkaneesta talouspolitiikan kiristämisestä elvytykseen noudattiin siis perinteistä suomalaisen suhdannepolitiikan mallia. Se antoi kuitenkin virikkeen talouspolitiikan reagoitumallaan kehittämiseen. Suhdannepolitiikka näyttöisi tehostuneen 1980-luvun alkupuolella eli samaan aikaan, kun monissa suhdannetasoitusta harjoittaneissa maissa on ollut havaittavissa suhdannepolitiikan syrjäytymistä. Finanssipolitiikassa reagoitiin 1980-luvun alkupuolella aikaisempaa laajemmalla säteellä kassatasapainoon nähden. Julkisen sektorin kasvua hillitsi taas se, että veroasteikkoihin ryhdyttiin tekemään säännöllisesti inflaatiotarkistukset. Lisäksi ryhdyttiin harjoittamaan joustavaa valuuttakurssipolitiikkaa revalvoimalla markka toukokuun 1979 ja maaliskuun 1980 välisenä aikana yhteensä neljällä prosentilla. Haparointina vakaan markan linjalta on kuitenkin pidetty sitä, että vuonna 1982 devalvoitiin enemmän kuin mitä Ruotsin devalvaatio vaikutti valuuttaindeksiin. Reagoitiin ei ollut symmetristä myöskään vuonna 1986 öljyn hinnan laskiessa ja vaihtosuhteen parantuessa, vaan revalvaatio lykkäytyi vuosilla. Korkopolitiikkaa pyrittiin myös aktivoimaan. Rahapolitiikan mahdollisuudet ovat kuitenkin kaventuneet sitä mukaa kuin valuutta- ja pääomaliikkeiden ja kotimaisten rahoitusmarkkinoiden säätelyä on purettu. Sikäli kuin talouspolitiikassa pidetään kiinni vakaan markan tavoitteesta, rahapolitiikan reaktiot joudutaan mitoittamaan lähinnä ulkoisen tasapainon ja valuuttavarannon mukaan. Suhdannepolitiikka on samalla siirtynyt enenevästi finanssi- ja tulopolitiikan vastuulle.

6.2.2. Kasvu ja rahan tuotto rahapolitiikan tavoitteissa

Kun näkökulma siirretään lyhyen aikavälin kysynnän säätelystä talouspolitiikan funktionaalisen orientaation muutoksiin, tarkastelun keskiöön tulevat rakenne- ja tulonjakopoliittiset strategiat. Analyysissa edetään siten, että ensin arvioidaan rakennepolitiikan muutosta ja sen jälkeen siirrytään muiden talouspolitiikan funktioiden tarkasteluun. Rakenne- ja kasvupolitiikan käsitteitä käytetään usein synonyymeinä. Tulkintamallissa kasvupolitiikalle annettiin kuitenkin spesifi merkitys verrattuna rakennepolitiikan termin deskriptiiviseen sisältöön (vrt. Viita 1976, 52).

Eklin erottaa rakennepolitiikkaa synnyttävänä tarpeina tuotantopanosten saatavuuteen liittyvät tekijät (raaka-aineet, energia, tekninen tietous, tärkeän tuontipanoksen saatavuus jne.), tuotteiden kysynnän muutokset ja muista politiikan tavoitteista johtuvat perusteet (materiaalisen elintason kohottaminen, sosiaali-, tulonjako- ja aluepoliittiset tavoitteet, työsuojelu, ympäristönsuojelu jne.). Rakennepolitiikan Eklin määrittelee erottamalla panos-tuotosrakenteen, organisatorisen rakenteen ja teknologisen (prosessi)rakenteen. Rakennepolitiikka sisältää "poliittisen päätöksenteon kautta tapahtuvan tavoitteiden asettelun ja keinojen valinnan, jolla olennaisesti ja pysyvästi muutetaan taloudellisen toiminnan panosten ja tuotosten koostumusta tahi tuotannon organisointia taikka tuotantoteknologiaa (tai estetään odotettavissa oleva muuttuminen) ja jonka tarkoituksena on näin edesauttaa muiden talous- ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamista". (1976, 9-22). Kasvupolitiikan termillä viitataan sen sijaan tulkintamallissa spesifiin stabilisaatiopolitiikoista poikkeavaan talouspolitiikan painotukseen eli politiikkaan, jonka ytimenä on talouden kasvuedellytysten ja rakenteen parantaminen.

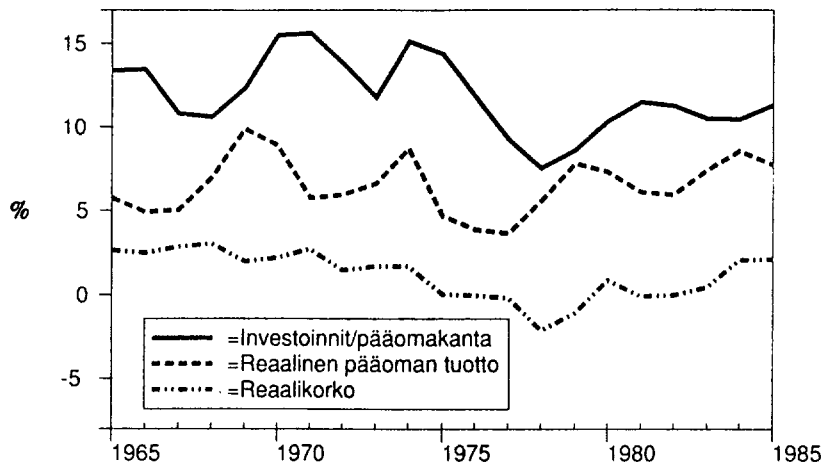
Rakennepolitiikan painopiste on vaihdellut historiassa ilman yhtä suurta linjaa. Elinkeinotukea annettiin 1800-luvun puolivälissä teollisuudelle. Vuosisadan lopulla tuettiin maanviljelystä ja liikennettä kuten myös 1920- ja 1930-luvulla. Toisen maailmansodan jälkeen oli pitkään trendinä maatalouden tuen lisääntyminen. (ks. Tanskanen, Vajanne & Volk 1984, 279 sekä Hirvonen & Hjerpe 1984, 156). Analyysissa tuleekin lähteä siitä, että talouden rakenteen rationalisoiminen ja kansainvälisen työnjaon hyödyntäminen eivät ole perusteena kaikessa rakennepolitiikassa puhumattakaan toimenpiteiden lopullisista vaikutuksista. Rakennepolitiikka kietoutuu usein joidenkin raaka-aineiden ja tuotteiden omavaraisuuden ja tuotantorakenteen monipuolisuuden tavoitteisiin sekä tulonjaollisiin näkökohtiin. Siinä tapauksessa, että rakennepolitiikkana pidetään myös tulosten jakoa ja taloudellista organisaatiota muuttavia toimenpiteitä, tarkasteluun tulisi sisällyttää myös kapitalistisen rationaliteetin uusintamisen tapa. Rakennepolitiikkaa koskevissa tutkimuksissa analysoidaan kuitenkin tavallisesti vain sitä, kuinka politiikka vaikuttaa investointien ja muiden tuotantotehtäviensä kohdentumisen tehokkuuteen. Tämä kysymyksenasettelu ohjaa myös seuraavia tarkasteluja, joissa arvioidaan kasvupoliittisten tavoitteiden asemaa rahapolitiikassa, julkisen sektorin menojen kehityksen yleispiirteitä ja elinkeinotukien kohdentumista.

Koska rahapolitiikan kasvu- ja rakennevaikutuksia ei ole systemaattisesti tutkittu, rahaviranomaisten politiikoista voidaan esittää vain karkeita yleistyksiä. Rahapolitiikan muutoksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota sekä kvantitatiiviseen politiikkaan että reformeihin. Vakaan markkan doktriinin omaksuminen 1970-luvun lopulta alkaen on merkittävä taitekohta kvantitatiivisen politiikan säädön tarkistamisessa, sillä kasvuorientaatiota ei ole voitu enää sen jälkeen rakentaa suurten devalvaatioiden varaan. 1980-luvun talouspolitiikan orientaatiomuutokset kytkeytyvät toisaalta likeisesti rahoitusmarkkinoita ja rahapolitiikan välineitä koskeviin reformeihin. Rahapolitiikan kasvu- ja rakennevaikutukset liittyvät investointien tasoon ja kohdentumiseen. Yksikäsitteisesti voidaan olettaa, että reaalikoron ja investointien välillä vallitsee negatiivinen riippuvuus, vaikka tutkimukset antavat varsin erilaisia tuloksia tämän riippuvuuden tasosta (Koskenkylä & Peisa 1985, vrt. Johansson 1984). Alhainen reaalikorko näyttää indikoivan kasvupolitiikkaa (korkeaa investointiastetta) myös sikäli, että kotitalouksien säästämisasteen ja reaalikoron välillä on vallinnut historiallisesti negatiivinen korrelaatio (Koskela 1990).

Kuvio 14 valaisee teollisuuden investointien vaihtelun yhteyttä reaalikorkoon ja pääoman tuotto-prosentin muutoksiin. Reaalikorko ei muuttunut Suomessa olennaisesti 1960-luvun puolivälisestä vuoteen 1971. Vuodesta 1972 reaalikorko laski asteittain inflaation ja säätelyn yhteisvaikutuksena ja kääntyi vuosikymmenen puolivälin jälkeen negatiiviseksi. Elvytysvuosien jälkeen reaalikorko palautui vuoden 1975 tasolle. 1960- ja 1970-lukujen taitteessa valinnut reaalikorko toteutui vasta vuoden 1983

jälkeen rahoitusmarkkinareformien seurauksena. Reaalikoron muutossuunnan tarkastelu antaa tukea ohjelma-analyysin perusteella tehdyille talouspolitiikan periodisoinnille. Kun suunnan lisäksi otetaan huomioon reaalikoron alhainen taso vuoteen 1983 asti, 1970-luvun lopun ja 1980-luvun alun orientaation luonnehdinta vakautuspolitiikaksi herättää kuitenkin kysymyksiä.

Kuvio 14. Teollisuuden investointiaste, pääoman tuotto ja reaalikorko



Lähde: Koskenkylä & Peisa 1989, 160.

Raha- ja valuuttapolitiikan vaikutuksista investointien kohdentumiseen on vieläkin vähemmän luotettavaa tutkimustietoa kuin sen vaikutuksesta investointiasteeseen. Investointien kohdentaminen kasvua edistäväksi esitettiin perusteluksi sekä luoton- ja pääomaliikkeiden säätelyä harjoitettaessa että säätelyä purettaessa. Matalakorkopolitiikka ja sen edellytyksiä ylläpitänyt pääomaliikkeiden säätely olivat 1960- ja 1970-luvuilla tavoitteellinen kasvupolitiikan keino. Talouden rakenteeseen vaikutettiin lisäksi valikoivalla säätelyllä. Vuoden 1967 devalvaatiolla tähdättiin "maksutaseen vajauksellisuuden poistamiseksi tarvittavien talouden rakennemuutosten" aikaansaamiseen (SP 1967, 11-12). Aiemmissä devalvaatioista poiketen ei kuitenkaan pyritty ensi sijassa metsäteollisuuden, vaan kulutustavaroiden ja muun uusviennin edistämiseen. Tavoite heijastui mm. devalvaation jälkeen vientiteollisuudelta perityn vientimaksun porrastuksessa (Kansakunnan omaisuus, 81-87)¹². Pysyvämpiä keinoja ovat olleet pitkäaikaisten ulkomaisten luottojen lupamenettely sekä vientiennakoiden valvonnan ja erityisluottojärjestelyjen avulla tapahtunut rahoituksen valikoiva ohjaus (ks. Waris 1977, 138-140 ja Tanskanen, Vajanne & Volk ma., 266). Tuonnin suuntautumiseen on vaikutettu ajoittain tuontitalleuksilla ja jatkuvammin tuonnin käteismaksujärjestelmällä. Pankkien keskuspankkivelan valikoiva säätely yhdessä - vuoden 1931 korkosopimukseen perustuneen - korko- ja luottosäännöstelyn kanssa palveli rakennepolitiikkaa päätavoitteen, rahoitusmarkkinoiden kireyden säätelyn, ohella. 1970-luvulle asti oli rakennepolitiista merkitystä myös Suomen Pankin osakesijoituksilla, joita ei kuitenkaan tässä tarkastella yksityiskohtaisemmin.

Ulkomaisten lainojen ja sijoitusten valvonnassa, jossa käytettiin vuodesta 1973 lähtien myös velvoitetta tallettaa osa luotosta keskuspankkiin, pyrittiin vaikuttamaan sekä rahamarkkinoiden likviditeettiin että rahoituksen kohdentumiseen. Vientiennakoiden vastaanoton rajoittamisella tähdättiin ensisijassa likviditeetin vakauteen. Kummankin keinon merkitys väheni 1970-luvun lopulta alkaen, kun keskuspankki alkoi vetäytyä termiinimarkkinoilta ja antoi yrityksille entistä suuremman vapauden viedä ja tuoda valuuttaa termiiniosimusten katteeksi (Kansakunnan omaisuus, 94). Suurempi

mürros tapahtui 1980-luvun puolivälissä, jolloin Suomen Pankki alkoi nopeasti, mutta edelleen valikoivasti, purkaa valuutan ja pääomaliikkeiden säännöstelyä. Tuonnin ohjauksen vaiheet vastaavat pitkälti edellä todettua valuutan ja pääomaliikkeiden säännöstelyn kehitystä.

Kehitellessään erityisluottojärjestelyjä 1960-luvulla Suomen Pankki pyrki sekä ulkoisen tasapainon että kasvupolitiikan edistämiseen. Vuonna 1967 otettiin käyttöön kotimaisten toimitusluottojen järjestelmä (KTR-luotot), jonka hoitoon ovat osallistuneet Suomen Pankki, liikepankit ja Postipankki. KTR-luotoilla on parannettu tuonnin kanssa kilpailevan metalliteollisuuden mahdollisuuksia rahoittaa kotimaiselle pääomahyödykkeen ostajalle tuleva toimitus silloin, kun tilaus menisi muutoin ulkomaille. Uusvientiluotoilla, joiden myöntämistä Suomen pankki on tukenut ostamalla vekseleitä ao. luottoja myöntäneiltä pankeilta, on rahoitettu pienen ja keski-suuren yritystoiminnan viennin kasvusta johtuvaa käyttöpääoman lisäystä. Lyhytaikaisten vientiluottojen rahoitusjärjestelyn ja tilapäisten kohdeluottojen ehtoihin on myös liittynyt maksutasetavoitteen lisäksi kasvupoliittisia näkökohtia. 1970-luvun alkuvuosina kotimaisten toimitusluottojen kanta kasvoi melko tasaisesti, mutta Suomen Pankin rahoitusosuus supistui. Vuosina 1974-75 kasvoivat nopeasti sekä kanta että keskuspankin rahoitusosuus. 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alkuvuosina molempien osuuksien kasvu näyttäisi tasaantuneen. Uusvientiluottojen ja lyhytaikaisten vientiluottojen kanta supistui 1970-luvun alkuvuosina. Vuosina 1974-75 molempien - erityisesti lyhytaikaisten vientiluottojen - kanta kasvoi nopeasti. Kasvu hidastui 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alkupuolella lyhytaikaisten vientiluottojen kanta kääntyi laskuun. (ks. SP 1966-86).

Keskuspankkiluoton käyttöoikeuden myöntämisellä ja käyttöä koskevilla ehdoilla oli välittömiä vaikutuksia yritysten rahoitukseen (ks. SP 1967, 10). Järjestelmän varsinainen rakennepoliittinen merkitys tuli kuitenkin siitä, että keskuspankkivelka yhdessä korko- ja luontonsäännöstelyn kanssa antoi Suomen Pankille valtaa vaikuttaa pankkien luotonannon kohdentumiseen ja luontonsaajaryhmien korkokustannuksiin. Ohjaustaan keskuspankki toteutti antamalla pankeille lähiajan luottopolitiikkaa koskevia ohjeita sekä pysyväisluonteisia ohjeita yksittäisten sektoreiden - erityisesti kotitalouksien - luotonannosta. 1960-luvun lopun ja 1970-luvun ohjeissa asetettiin yleensä etusijalle teollisuuden laajentamiseen ja tuotannon tehostamiseen tähtäävät investoinnit sekä näihin liittyvät asuntoinvestoinnit ja edellytettiin voimakasta karsintaa kotitalouksille kestokulutushyödykkeiden hankintaa varten myönnettävissä luotoissa. Ohjeistuksen aluetta laajennettiin vuonna 1973 sisällyttämällä niihin kehoitus ohjata luotonannolla yritysten alueellista sijoittumista. Suomen Pankki painotti valikoivuutta erityisen voimakkaasti myös vuosien 1975-77 ohjeissa ja toimenpiteissä. (ks. SP 1966-79).

Mahdollisuudet ohjata investointien kohdentumista vähenivät rahoitusmarkkinoiden deregulaation myötä. Otto- ja antolainauksen markkinakorkoiset lohkot alkoivat laajeta ja säädelyjen korkojen alue supistua 1970-luvun loppupuoliskolta alkaen. Ohjaukseen vaikutti lisäksi se, että uusia rahoitus- ja sijoitusinstrumentteja otettiin käyttöön. Tärkeä askel uusien ohjauskeinojen suuntaan otettiin vuonna 1975, kun pankkivaltuusmiehet antoivat Suomen Pankin johtokunnalle luvan perustaa - määrääjäksi - päiväluottomarkkinat. Uuden instrumentin merkitys pankkien likviditeetin tasauksessa muodostui jo elvytysvuosina keskuspankkiluoton kiintiöitä suuremmaksi. Kun päiväluottojen osuus liikepankkien keskuspankkirahoituksesta oli 34 prosenttia vuonna 1977, osuus oli 67 prosenttia vuonna 1978. Päiväluottomarkkinat vakiintuivat 1980-luvulla hallitsevaksi keskuspankkirahoituksen muodoksi ja peruskorkoiset luottokiintiöt poistettiin vuoden 1984 alussa. Säädelyjen korkojen alue supistui vuosina 1983-86 myös sitä kautta, että Suomen pankki lisäsi pankkien mahdollisuuksia siirtää markkinaehtoisien otolainauksen kustannuksia antolainauksen korkoihin. Vuonna 1986 Suomen pankki lopetti pankkien antolainauksen keskikorkosäännöstelyn ja antoi luvan käyttää markkinakorkoa viitekorkona lyhyissä ja keskipitkissä luotoissa. (SP 1975, 17-19, 1978, 17 ja 1980-86).

Käytettävissä olevien tutkimusten ja suoritettujen tarkastelujen perusteella voidaan esittää vain viitteellisiä arvioita rahapolitiikan muutosten vaikutuksesta allokaatioon. 1960-luvun lopun rahapolitiikalle oli ominaista selektiivisten keinojen käyttö. Toiseksi keskuspankin harjoittamalla rakennepolitiikalla näytti olevan vain löyhä yhteys muuhun talouspolitiikan ohjaukseen. Se oli toisin sanoen leimallisesti Suomen Pankin omaa kasvupolitiikkaa, eräänlaista suunnittelujärjestelmän talouspolitiikkaa. Strategiaa valaisee seuraava pankin vuosikirjan sitaatti (SP 1968, 16):

Teollisuusinvestointien elvyttämiseksi Suomen Pankki suoritti yhteistoiminnassa raha- ja luottolaitosten sekä teollisuuden järjestöjen kanssa syyskautena sellaisten hankkeiden kartoituksen, jotka olisivat nopeasti käynnistettävissä ja ehtisivät parantaa odotettua heikommaksi muodostuvaa talvikauden työllisyystilannetta. Milloin suunnittelun ja kannattavaksi katsotun investoinnin rahoitus osoittautui yksittäiselle rahoittajapankille liian raskaaksi, ohjattiin ko. yritysten luottopyynnöt pankin toimesta kokonaan tai osittain muihin luottolaitoksiin, niihin mukaan luettuina Postisäästöpankki ja Teollistamisrahasto Oy.

Suunnitteluideologian läpimurto ulottui vuosikymmenen taitteessa myös rahapolitiikan alueelle, mikä näkyi pyrkimyksissä korvata ad hoc-tyyppinen säätely kokonaisvaltaisella investointien ohjauksella. Kehitystä tähän suuntaan pohjusti se, että Suomen Pankin taloustieteellisessä tutkimuslaitoksessa alettiin 1960-luvulla tehdä otospohjaisia investointikyselyjä. 1970-luvulla ohjaukselle asetettiin kunnianhimoisia tavoitteita. Esimerkkinä yrityksistä kehittää järjestelmällistä investointien ohjausta voidaan mainita Suomen Pankin vuosina 1974-75 toteuttama tutkimusprojekti investointikriteereistä. Siinä analysoitiin sijoitetun pääoman tuottoprosentin ja muiden liiketaloudellisten investointikriteereiden, kokonaistaloudellisen kannattavuuden, pääoma-, työ- ja energiavaltaisuuden, ympäristöystävällisyyden, suhdanneherkkyyden, omavaraisuuden ja alueellisen suotavuuden kriteereiden suhteita. Seuraavat projektin johtopäätökset muodostavat mielenkiintoisen kontrastin 1980-luvun allokaatiokeskustelulle (Koskenkylä & Pyyhtiä 1976, 40-41):

Jos liiketaloudellisia luottopäätöskriteerejä käytetään yksinään luottopäätösten yhteydessä, niin investointien kokonaistaloudellisen tuoton kannalta niiden antama teollisuuden tuotantorakenne on vuosien 1966-70 kehityksen mukaan joko epäsuotuisa tai rahoitusrakennetta kuvaavien tunnuslukujen osalta epämääräinen.

Myös työn tuottavuutta ja palkanmaksukykyä mittaavat kriteerit antavat erilaisen teollisuuden toimialojen välisen järjestyksen kuin sijoitetun pääoman tuottoprosentti. Lisäksi todettiin, että liiketaloudellisten investointikriteerien käyttö ei saata johtaa palkkatulojen parhaaseen mahdolliseen kehitykseen eikä pääoma- ja tulojen välisen tulojaon tasaisuuteen. Liiketaloudelliset kriteerit saattavat suosia jossain määrin pääomatuloja. Yhteenvetona voidaan siis sanoa, että kokonaistaloudellisten ja liiketaloudellisten kriteerien väliset erot ovat varsin huomattavat teollisuuden toimialajärjestyksen valossa.

Vaikka tutkijat totesivat useita varauksia investointikriteerien soveltamiselle, johtopäätöksiä leimasi luottamus suunnittelun mahdollisuuksiin. Allokaatioon voitiin heidän mukaansa vaikuttaa: 1) soveltamalla samanaikaisesti useita investointikriteereitä luottopäätösten yhteydessä, 2) vaikuttamalla yleisellä talouspolitiikalla suhteellisiin hintoihin siten, että yritysten omat investointien kannattavuuslaskelmat toteuttavat halutun allokaation, ja 3) käyttämällä hallinnollisia määräyksiä ja normeja. Ensimmäinen keino tuli kysymykseen Suomen Pankin käsitellessä pääoman tuontiluvia sekä erityisluottolaitosten luotonannossa. Yritysten tuottolaskelmiin vaikuttavina keinoina todettiin mm. korko- ja valuuttakurssipolitiikka, korkoporrastusohjeet, elinkeinoverolainsäädäntö, työvoiman subventiot, pääomasubventiot, aluepoliittiset subventiot ja K-takuut. Ongelmana pidettiin kuitenkin sitä, että näitä keinoja ei ole juuri nimeksikään koordinoitu systemaattiseksi kasvu- ja rakennepolitiikaksi. Hallinnollisina keinoina mainittiin mm. ympäristönsuojelu- ja työsuojelulainsäädäntö. Muutoin hallinnollisten keinojen sovellutusalue investointien suuntaamisessa arvioitiin vähäiseksi. (Koskenkylä & Pyyhtiä mt., 48-53).

Vaikka investointien ohjailusta puhuttiin paljon, suunnittelu ei vaimentanut investointien vaihtelua. Mikään ei viittaa myöskään siihen, että rahaviranomaiset olisivat edes suunnitteluhegemonian vuosina

täpuneet selväpiirteisen dirigistisen teollisuuspolitiikan kannalle. Suunnittelun astetta kuvaa hyvin Suomen pankin luotonanto-ohjeiden painottuminen. Wariksen arvion mukaan ohjeet olivat sikäli 'kaupunkilaisia', että niissä ei puhuttu 1970-luvulla sanaakaan maa- ja metsätalouden investoinneista (1977, 142). Investointikriteerien selvittelystä esitetyt etävaikutuksen strategiat ja välilliset ohjaukset eroavat silti selvästi - paitsi 1960-luvun selektiivisestä rahapolitiikasta myös - elvytyksen jälkeisestä ohjauksajattelusta. 1980-luvun rahapolitiikassa, jonka linja on muotoutunut osana rahamarkkinareformien valmistelua ja toteutusta, on korostettu liike- ja kokonaistaloudellisten investointikriteereiden eron sijasta markkina-allokaation optimaalisuutta tai paremmuutta suunnitteluun nähden. Poliitikalta on vastaavasti alettu edellyttää neutraalisuutta. 1980-luvulla käydyssä rahapoliittisessa keskustelussa on katsottu luotonsäätelyn aiheuttaneen sen, että Suomessa on "luvattoman heikko pääoman kohdentuminen". Lainoitettavien kohteiden valikoituessa määrärajoituksen eikä koron perusteella on valta pankeilla, joiden päätöksenteossa painavat myös muut näkökohdat kuin hankkeiden kannattavuus. Riskipitoiset kohteet syrjäytyvät, kun niistä ei voida periä korkeampaa korkoa ja pankkien kannattaa luottotappioiden minimoimiseksi elättää keskikoron puitteissa huonosti kannattavia yrityksiä muiden kustannuksella. (Korkman 1985, 20-23, Ahtiala 1985, 217 ja Tarkka 1987, 24-29).

Reaalikoron selvää nousua on myös puolustettu kasvuedellytysten parantamisella. Argumentointi perustuu oletukseen, että hintojen avulla tapahtuva tasapainotus suuntaa investointeja riskipitoisiin sekä kansantalouden ja yritysten sopeutumista edistäviin tutkimus- ja tuotekehityshankkeisiin ja auttaa näin Suomen raaka-aineita jalostavan teollisuusmaan tieltä tietoa jalostavaksi markkinaasuuntautuneeksi ja kansainvälistyneeksi teollisuusmaaksi (vrt. Honko 1983). Markkinaehtoisuuden oletetaan lisäävän rahoituksen tehokkuutta myös sitä kautta, että pienten ja keskisuurten yritysten asema suhteessa suuryrityksiin paranee. Kun hankkeet valikoituvat saatavuuden sijasta rahoituskustannusten mukaan, suuryritysten pitkäaikaisiin asiakassuhteisiin ja vakavaraisuuteen perustunut etulyöntiasema häipyy. (ks. Korkman 1985, 23-26 ja Tarkka mt.).

Reaalikoron nousu ja rahoitusmarkkinoiden monipuolistuminen ovatkin ehkä poistaneet joitakin allokaation tehottomuuksia. Argumentaatioissa ohitetaan kuitenkin se, että rahoitusmarkkinoiden 'vapauttaminen' on ollut itsessään valikoiva prosessi¹³. Rahoitusmarkkinareformien allokaatiovaikutuksista on siksi vaikea sanoa mitään varmaa ennen kuin on olemassa tutkimustietoa siitä, kuinka valikoiva säätelyn purkaminen ja omia rakenne- ja omistustavoitteitaan toteuttavien pankkien toimintapolitiikat ovat todella vaikuttaneet eri yritystyyppien rahoituskustannuksiin ja kannattavuuteen. Vielä vähemmän on käytettävissä tutkimustietoa uuden rahapolitiikan jakovaikutuksista. (vrt. Koskela ma., 295). Lainakorkojen vähennysoikeus verotuksessa, elvytyksen jälkeen kehitetty omaisuus- ja tulovähennys ja asuntotulon lievä verokohtelu yhdessä talletuskorkojen verovapauden kanssa ovat suosineet kotitaloussektoria rahoitusmarkkinoiden muutosprosessissa. Toiseen suuntaan vaikutti kuitenkin se, että rahoitusmarkkinoille syntyi sektoreittain eriytynyt kaksihintajärjestelmä, ts. antolainauspuolen jako yhtäältä halpaa ulkomaista luottoa käyttäviin ja valuuttariskejä ottaviin velallisiin ja toisaalta kalliin kotimaisen markkinalainan saajiin sekä lyhyen rahan ottolainausmarkkinoiden eriytyminen asiakasryhmien mukaan.

Kvantitatiivisen rahapolitiikan ja rahoitusmarkkinareformien vaikutuksista talouspolitiikan suuntautumisen muutoksiin voidaan esittää vain varovaisia tulkintoja. Kasvuhakuinen rahapolitiikka oli 1960-luvulla pääoman puutteesta johtuen valikoivaa. Siinä pyrittiin huolehtimaan viennin avainsektoreiden rahoituksesta ja suuntaamaan uusinvestoinnit vaihtotasetta parantaviin ja rakennemuutosta edistäviin kohteisiin. Reaalikoron lasku inflaation, säätelyn ja korkean säästämisasteen yhteisvaikutuksena voimisti 1970-luvulla talouspolitiikan kasvuhakuista linjaa. Investointien suunnitelmallinen ohjaus ei

kuitenkaan muodostunut käytännön rahapolitiikan toimintastrategiaksi ohjausta ja ohjelmointia koskevasta keskustelusta huolimatta. Tulosten vähäisyys johtui todennäköisesti paitsi ohjelmointikeinojen tehon 'luonnollisesta' puolinaisuudesta myös poliittis-institutionaalista rajoituksista. Keskuspankin perinteiset rutiinit, opit ja selektiiviset intressikytkennät toimivat ilmeisesti pidäkkeinä, jotka estivät tehokkaamman ja monipuolisemman intervention.

Investointeja edistävä kasvuhakuinen rahapolitiikka muuntui elvytyksen myötä asteittain säästämistä palkitsevaksi markkinasopeutukseksi, jota täydensi stabilisaatiokeskeisen valuuttakurssidoktriinin muotoutuminen. Orientaatiomuutos tuli kuitenkin esiin selväpiirteisesti vasta siinä vaiheessa, kun rahajärjestelmän muutospainetta¹⁴ alettiin järjestelmällisesti purkaa. Rahajärjestelmän modernisoinnin politiikkaorientaation tausta voidaan problematisoida kysymällä, tulivatko deregulaation paineet ensisijaisesti reaali- vai rahatalouden puolelta. Reaalitalouden perusteet riittäisivät selitykseksi siinä tapauksessa, että rahoitusjärjestelmä ylläpiti taloudessa eristynyttä kasvihuoneilmastoa ja esti markkinoiden laajentumista. Rahamarkkinareformit olisivat tällöin olleet paitsi rahaolojen yleistä modernisointia myös käypää kasvu- ja rakennepolitiikkaa ja talouden kansainvälistämistä. Jos taas uuden rahapolitiikan impulssit juontuivat ensi sijassa yritysten likviditeetin kasvusta ja siitä seuraavasta markkinahakuisen rahan runsaudesta, muutoksen juuret ovat finanssisektorissa.

Edellistä tulkintaa voidaan puolustaa matalakorkopolitiikan rahoituksen allokaatiota vinouttavilla vaikutuksilla. Kasvihuoneeteesiä vastaan puhuu kuitenkin Suomen ja muiden maiden teollisuuden suojamekanismien vertailu. Tuontia rajoittavien tullien osuus tuonnin arvosta laski Suomessa nopeasti OECD:n keskitason alapuolelle 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alkupuoliskolla (EVA 1988). Teollisuuden valtiontuki pysyi samoin eurooppalaisittain pienenä. Reformien finanssitaloudellisiin juuriin viittaa yritysten kannattavuuden ja rahoitusrakenteen parantuminen sekä yrityssektoriin 1970-luvun lopussa kertyneen likviditeetin runsaus (vrt. Kullberg ma., 73 ja Vartia & Ahde ma., 142). Tämä antaa aiheen olettaa, että talouspolitiikkaan alkoivat vaikuttaa lisääntyvästi finanssitalouden - Helsingin Cityn - intressit. Liberalisoinnin paineita voidaan esitettyjen näkökulmien lisäksi selittää sääätelyjärjestelmän murtumisella. Rahamarkkinareformeja kiirehti näet se, että yritykset alkoivat hyödyntää aikaisempaa tehokkaammin ulkomaankaupan rahoitukseen ja valuuttariskeiltä suojautumiseen tarkoitettuja rahoitusmuotoja pääomaliikkeiden valvonnan kiertämiseen ja kotimaisten rahoitusmarkkinoiden volyymin kasvu siirtyi korkosäännöstelyn ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan (Åkerholm 1990). Kumpakaan selitystä ei voi tarkemman analyysin puuttuessa kategorisesti puolustaa. Uuden rahapolitiikan rationalisaation problematisointi on kuitenkin tarpeen, koska se nostaa esiin kysymyksen talouden suorituskyvystä huolehtimisen strategian yhteydestä talouspolitiikan muihin funktioihin.

6.2.3. Julkisen sektorin kasvun pääpiirteet

Joustavampi suhtautuminen kassararajoitteeseen ja siihen liittyvä valtion nettosäästäjäroolin häipyminen 1980-luvulla viittaavat siihen, että finanssipolitiikka ei olisi enää ohjannut investointien kohdentumista samassa laajuudessa kuin 1970-luvulla. Hypoteesin arviointi edellyttää kuitenkin sitä, että tarkastellaan rahoitustasapainon kehityksen lisäksi menojen kohdentumista. Finanssipolitiikka vaikuttaa sekä suoraan että välillisesti hintamekanismin kautta siihen, kuinka tuotannon tulokset jakautuvat yhtäältä kulutukseen ja kulutuksessa ja toisaalta pääomanmuodostukseen ja pääomanmuodostuksessa. Se ohjaa siten rahapolitiikkaa suuremmin talouden panos- ja teknologisen rakenteen sekä institutionaalisen rakenteen (voimavara-asetelmien ja sääntöjen) muutoksia. Seuraavassa tarkastelussa kuvataan aluksi julkisten menojen - erityisesti valtion menojen - kehityksen pääpiirteitä. Sen jälkeen eritellään tukipalkkioiden kohdentumista sekä valtion lainanannon ja erityisluottolaitosten toiminnan muutoksia.

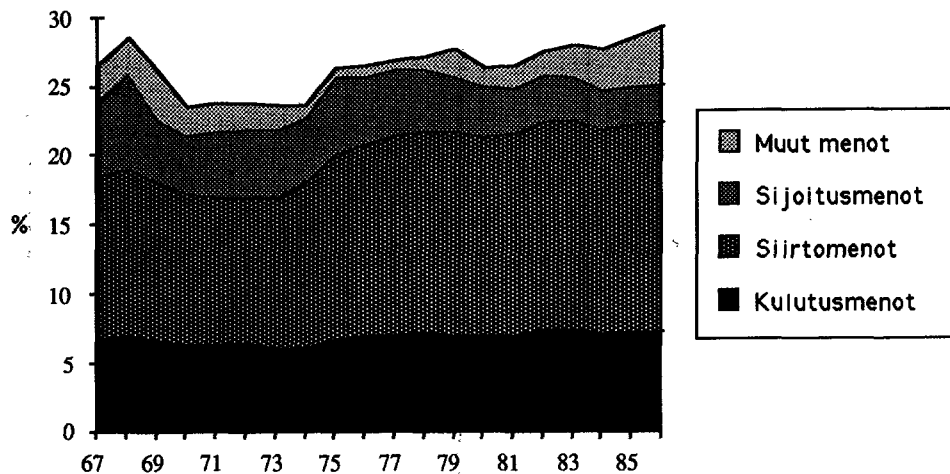
Julkisten menojen bruttokansantuoteosuus kuvaa sitä, kuinka suuri osa tulojen käytöstä on poliittis-hallinnollisen ohjauksen vaikutuspiirissä. Näin mitatun julkisen alueen kasvu johtuu tosin osittain siitä, että julkisessa sektorissa käytetään uudelleen veroja, jotka suoritetaan sektorin maksamista palkoista, avustuksista ja suoritteista (vrt. van Wielen 1983). Kun huomiota kiinnitetään vain poliittis-hallinnollisen koneiston välittömästi ohjaamaan voimavarojen käyttöön, indikaattorina voidaan käyttää julkisen kulutuksen ja investoinnin osuutta bkt:sta. Taulukko 3 kuvaa julkisten kokonaismenojen sekä erikseen kulutus-, siirto-, investointi- ja valtionvelan korkomenojen osuudet markkinahintaisesta bkt:sta vuosina 1965-85. Kuvio 15 osoittaa valtion budjettitalouden menojen taloudellisen laadun mukaisen kehityksen¹⁵.

Taulukko 3. Julkisten kokonaismenojen bkt-osuudet 1965-85

Vuosi	Julkiset kulutusmenot	Korot	Siirtomenot	Investoinnit	Menot yhteensä
1965	13,66	1,03	10,79	4,94	30,41
1970	14,46	1,02	11,29	3,50	30,26
1975	17,07	0,65	13,54	4,12	35,37
1980	18,12	1,02	13,43	3,49	36,06
1985	20,18	1,77	15,68	3,47	41,10

Lähde: Koskela & Tuomala 1989, 250.

Kuvio 15. Valtion budjettitalouden menot markkinahintaisesta bkt:sta 1967-86



Lähde: STV:t ja valtion tilinpäätökset.

Sosiaali- ja muiden hyvinvointipolitiikan menojen kasvu nopeutui Suomessa 1960-luvun alussa, minkä seurauksena julkisten menojen bkt-osuus kohosi. Julkisen sektorin suhteellinen koko ei kuitenkaan kasvanut 1960-luvun loppuvuosina. 1970-luvun alkupuoli oli sen sijaan nopean julkisten menojen kasvun aikaa. 1970-luvun jälkipuoliskolla kasvu pysähtyi miltei kokonaan. 1980-luvulla julkisen sektorin bkt-osuus alkoi uudelleen nousta. Julkisen vaikutuspiirin laajeneminen on ollut suurimmalta osalta kuntien ja muun paikallishallintosektorin kasvua. Valtion menojen bkt-osuus oli 1980-luvun puolivälissä suurin piirtein samalla tasolla kuin vuonna 1968. Lisäksi on huomattava, että valtionavut kunnille ovat keskeinen tekijä valtion siirtomenojen kasvussa. Poliittisen prosessin välittömästi ohjaaman resurssien käytön (kulutus- ja investointimenojen) bkt-osuus oli 18,6 prosenttia vuonna 1965. Osuus laski vajaan 18 prosenttiin vuonna 1970, mutta kohosi sen jälkeen viidessä vuodessa 21,2 prosenttiin. Vuonna 1980 osuus oli 21,6 prosenttia ja viisi vuotta myöhemmin 23,7 prosenttia.

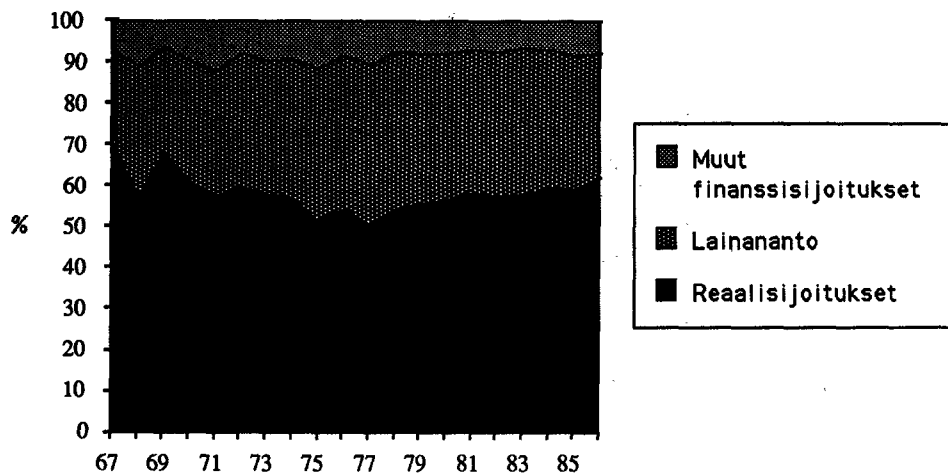
Valtion kulutusmenojen kansantuoteosuus on vaihdellut tarkastelujaksolla 6,2 prosentin ja 7,6 prosentin välillä ja osuuden trendissä on vain pieni kasvu. Paikallishallinnon kulutusmenojen osuus julkisista kokonaismenoista on sen sijaan kasvanut suhteellisen tasaisesti vuoden 1965 runsaasta 24 prosentista noin 33 prosenttiin. Muutos selittyy sillä, että merit-hyödykkeiden (erityisesti koulutuksen ja terveydenhoidon) ja sosiaaliturvan bkt-osuudet ovat nousseet. Etupäässä valtion hoitaman julkishyödykkeiden tuotannon osuus on sen sijaan pysynyt melko vakaana. (Koskela & Tuomala ma., 245-253). Julkisen kulutuksen laajentuminen voidaan tulkita allokaation tehokkuuden suhteen neutraaliksi politiikaksi siltä osin kuin se johtuu hyödykkeiden ulkoisvaikutuksista tai jaottomuudesta. Koska osa julkisen kulutuksen lisäyksestä on kuitenkin potentiaalista yksityisen yritystoiminnan aluetta, sen bkt-osuuden kohoaminen on aiheuttanut sekä markkinaohjauksen että kapitalistisen rationaaliteetin syrjäytymistä. Allokaation tehokkuuden kannalta ongelmallinen julkisen kulutuksen kasvu on yhteydessä siihen, että erityisesti välttämättömyshyödykkeiden tuotannon siirtäminen julkiseen sektoriin tasoittaa henkilöiden ja yhteiskuntaryhmien välistä tulonjakoa. 1960-luvun alhainen lähtötaso huomioon ottaen näyttäisi toisaalta siltä, että julkisen kulutuksen laajentuminen toimi myös pitkään funktionaalisen kasvupolitiikan tekijänä.

Julkisten investointimenojen kehitys heijastaa kulutusmenoja suoremmin talouspolitiikan suuntautumisen muutoksia. Julkisten investointimenojen bkt-osuus on supistunut tarkasteltavana kautena, mutta kehitys ei ole ollut lineaarista. Kun työttömyyden hoidon painopiste siirrettiin 1960-luvun lopulla vajaatyöllisyysalueilla toteutetuista työllisyystöistä työvoiman alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden edistämiseen ja työttömyysturvan kehittämiseen, investointitoiminta laantui ja valtion sijoitusmenojen bkt-osuus laski jyrkästi. Julkisten investointien bkt-osuus nousi uudelleen 1970-luvun alkupuolella. Vuosikymmenen jälkipuoliskolla osuus kääntyi jälleen laskuun. Heilahtelut selittyvät vain osittain merit-hyödykkeiden tuotannon kehityksellä. Muutoksiin vaikutti lisäksi valtion sijoitusmenojen bkt-osuuden kohoaminen vuosina 1971-75 ja sen jälkeen alkanut uusi lasku. Muutosten talouspoliittinen yhteys täsmentyy, kun tarkastellaan sijoitusmenojen sisäisen jaon kehitystä (kuvio 16).

Realisijoitukset (koneiden, laitteiden ja kaluston hankinnat, talonrakennus ja maa- ja vesirakennus) ovat suhteellisen vakaa sijoitusmenojen komponentti. Niiden osuus on siten laskenut sijoitusmenojen lisääntyessä ja noussut sijoitusmenojen kasvun pysähtyessä. Valtion lainanantoon sisältyy yksityisille annettujen lainojen lisäksi kuntien yms. luotot, mutta niiden osuus on ollut mitättömän pieni koko tarkastelukauden. Kuten kuviosta käy ilmi, valtion sijoitusmenojen bkt-osuuden kohoaminen 1970-luvun alkupuolella johtui pääosin valtion - nettosäästäjäasemaan perustuneesta - lainanannon kasvusta. Valtion pankkirifunktion ohentuminen 1970-luvun lopulta lähtien liittyy taas siihen, että valtion-

talouden tuloylijäämä vaihtui elvytysvuosina negatiiviseksi ja pysyi sellaisena miltei yhtäjaksoisesti vuoteen 1987 asti. Valtion lainanannossa tapahtuneet muutokset viittaavat siihen, että valtion kasvupoliittinen interventio lisääntyi 1970-luvun alkupuolella, mutta alkoi vähentyä elvytyksen jälkeen. Tulkintaa tukee myös muiden finanssisijoitusten kehitys. Valtion muut finanssisijoitukset lisääntyivät 1970-luvun alkupuolella suurin piirtein sijoitusmenojen kasvun suhteessa. 1970-luvun lopulla muiden finanssisijoitusten bkt-osuus aleni sijoitusmenojen vastaavan osuuden laskua nopeammin. Sen jälkeen osuudet muuttuivat suurin piirtein samassa tahdissa.

Kuvio 16. Valtion budjettitalouden sijoitusmenojen jakautuminen 1967-86



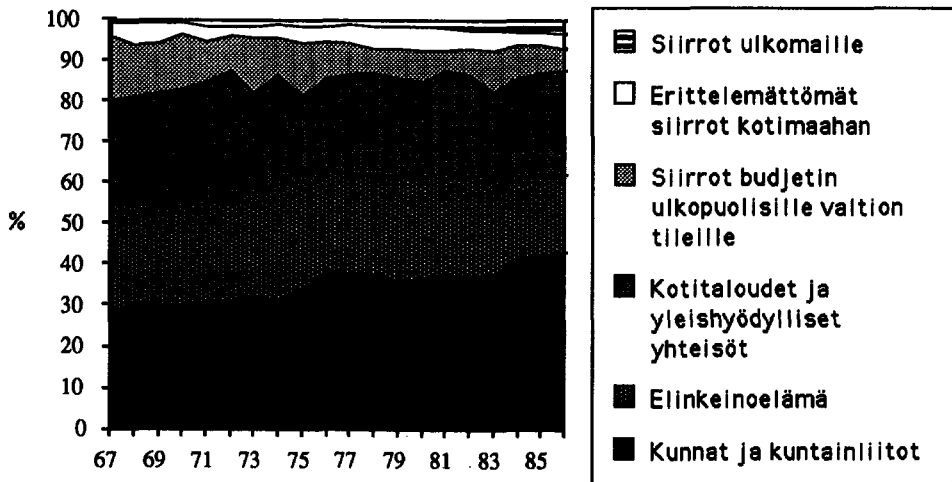
Lähde: STV:t ja valtion tilinpäätökset.

Julkiset siirtomenot ovat keskeinen talouspolitiikan alue jo yksistään siitä syystä, että ne ohjautuvat miltei kokonaan valtiontalouden kautta. Julkisten siirtomenojen bkt-osuus kohosi hiukan vuosina 1965-70 ja aikavälillä 1970-75 osuus nousi suhteellisesti nopeammin kuin kulutusmenojen bkt-osuus. Vuodesta 1975 vuoteen 1980 siirtomenojen bkt-osuus supistui hiukan. 1980-luvun alkupuoliskolla osuus kohosi jälleen selvästi. Valtion budjettitalouden siirtomenojen sisäisen kohdentumisen (kuviot 17) perusteella voidaan todeta, että kuntien ja kuntainliittojen valtionapujen osuuden tasomuutokset vastaavat ajallisesti julkisten kulutusmenojen suhteellisen osuuden muutoksia. Elinkeinoelämän saamien tukipalkkioiden osuus siirtomenoista nousi hiukan 1970-luvun alkupuoliskolla ollen korkeimmillaan 30,6 prosenttia vuonna 1974. Tukiainesten bkt-osuus kasvoi vastaavana aikana 2,8 prosentista 3,6 prosenttiin. Elinkeinoelämän osuus siirtomenoista supistui vuonna 1975 ja vaihteli sen jälkeen vuoteen 1982 asti 23,3-25,7 prosentin välillä. Bkt-osuus laski hiukan 1970-luvun puolivälin jälkeen ja pysyi sitten vuoteen 1981 asti miltei ennallaan. Vuosina 1982-86 osuus laski lähes prosenttiyksikön. Todellisuudessa elinkeinotuet eivät kuitenkaan supistuneet tilastolukujen osoittamalla tavalla, vaan pysyivät 1970-luvun lopulta vuoteen 1986 asti lähes ennallaan. Tämä johtui siitä, että hinnanerokorvaukset esitettiin ensimmäisen kerran nettomääräisinä vuoden 1983 budjetissa, mikä vähensi valtion menoja (ja tuloja) noin 1,9 miljardia markkaa.

Kotitalouksien ja yleishyödyllisten yhteisöjen saamien valtionapujen osuus budjettitalouden siirtomenoista oli vuonna 1974 yli 3 prosenttiyksikköä alempi vuosien 1967-73 noin 28 prosentin keskimääräiseen tasoon nähden. Osuus pysyi sen jälkeen melko vakaana. Menojen bkt-osuus oli vuosina 1970-

76 hiukan pienempi kuin 1960-luvun lopulla. Vuosina 1977-79 osuus oli noin puoli prosenttiyksikköä vuoden 1976 osuutta (3,0 %) korkeampi. Sen jälkeen kotitalouksien ja yleishyödyllisten yhteisöjen saamat valtionavut vähenivät suhteellisesti parina vuotena. Vuosina 1982-86 ko. valtionavut lisääntyivät ja niiden bkt-osuus oli 3,9 prosenttia vuonna 1986. Kasvu on kuitenkin osittain sosiaaliturvan veronalaistamisesta johtuvaa tilastoharhaa.

Kuvio 17. Valtion budjettitalouden siirtomenojen jakautuminen saajien mukaan 1967-86



Lähde: STV:t ja valtion tilinpäätökset.

Siirrot budjetin ulkopuolisille tileille sisältää menot sosiaalivakuutusrahastojen (kansaneläke- ja sairausvakuutusrahastojen) ja muiden budjetin ulkopuolisten rahastojen kautta tapahtuvan toiminnan rahoittamiseksi. Erän kehityksessä heijastuvat siten mm. sosiaaliturvamaksujen alennukset elvytysvuosina, sosiaalietuuksien veronalaistaminen ja työeläkkeiden kehitys. Erittelemättömät siirrot kotimaahan kasvoivat 1970-luvun lopulla lähinnä työttömyysmenojen lisääntymisen vuoksi. Valtion menojen sisäinen jakautuma ja bkt-osuusluvut poikkeavat hiukan edellä esitetyistä, kun tarkasteluun otetaan koko valtiontalouden menot¹⁶. Tärkein ero koskee sosiaalisia tulonsiirtoja, joiden bkt-osuuden kehityksessä erottuu selvä lasku elvytysvuosina ja 1980-luvulla tapahtunut uudelleen kohoaminen. Tämä finanssipolitiikan suuntautumisen kehitys tulee selvästi esiin myös tarkasteltaessa kaikkien sosiaalimenojen - tulonsiirtojen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen - bkt-osuuden kehitystä (ks. Arajärvi & Parkkinen 1989, 27).

6.2.4. Elinkeinotukien kohdentuminen

Valtion elinkeinotukien käyttöönoton taustalla on ollut erilaisia yhteiskunta- ja talouspoliittisia tavoitteita. Tuotannon edistäminen oli sotien jälkeiseen aikaan asti keskeisellä sijalla maatalouden tuessa. Viime vuosikymmeninä tuen tavoitteet on kuitenkin määriteltävä lähinnä tulojaon ja siihen kytkeytyvän maatalouden rakennekehityksen kannalta. Teollisuuden tukijärjestelmissä olivat vielä 1960-luvulla ensisijaisina tavoitteina investointien ja viennin edistäminen. 1970-luvun alkupuolella

tukeen tuli aluepoliittinen painotus ja vuosikymmenen puolivälin jälkeen alettiin edistää myös kotimaisten polttoaineiden käyttöä. 1980-luvulla on painopiste siirtynyt teknologiaan ja tuotekehitykseen ja yritysperustannan tukeen. Työllisyyden hoito on myös ollut eräiden tukitoimenpiteiden perusteena. (Granberg 1985 ja 1989 ja Rahoitustukitoimikunnan mietintö 1985, 2-3).

Elinkeinopoliittisten toimenpiteiden vaikutusten analyysissa onkin tuen määrän lisäksi kiinnitettävä huomiota sen kohdentumiseen. Jotta saataisiin tarkka kuva rakennepoliittikan linjan muutoksista, olisi tarkasteltava myös kriteereitä, joihin perustuen tuettavat sektorit, yritykset ja projektit on kussakin vaiheessa valittu. Tällaiseen elinkeinopoliittikan yksityiskohtaiseen analyysiin ei kuitenkaan ole tässä mahdollista mennä. Sama koskee rakennepoliittikkaa, jota valtio toteuttaa kauppapolitiikalla ja osallistumalla suunnittelun, etävaikutuksen ja painostuksen keinoin tuotannon uudelleen organisointiin ja voimavarojen allokointiin yksittäisten tuotantoalojen sisällä (vrt. Hall mt., 52). Kokonaan tarkastelun ulkopuolelle jätetään myös se, kuinka kuntien lisääntynyt elinkeinopoliittinen aktiivisuus on vaikuttanut talouden rakennekehitykseen ja kasvuedellytyksiin.

Seuraavassa eritellään ensiksi suorien tukien (tukipalkkioiden) kohdentumista. Sen jälkeen kuvataan lyhyesti valtiontalouden lainanannon ja korkotukien kehitystä sekä julkisten erityisluottolaitosten toimintaa. Valtiontakaukset on rajattu pois tarkastelusta siitä huolimatta, että niillä on huomattava merkitys rakennepoliittikassa. Tukipalkkioiden määrän ja jaon kehitystä valaisevat taulukot 4 ja 5. Taulukko 4 kuvaa maatalouden ja muiden elinkeinojen (ml. metsätalous) tuen sekä elinkeinotuen kokonaismäärän kehitystä käyvin hinnoin ja prosenttiosuuksia valtion kassamenoista. Taulukko 5 kuvaa maatalouden, metsätalouden sekä teollisuuden, muiden elinkeinojen ja viennin edistämisen tuen prosentuaalisia osuuksia kokonaistuesta. Koska hintasubventioita pidetään yleisesti talouden rakennetta jäykistävänä tukimuotoina, taulukossa on erotettu maatalouden tuessa hintatuen (vientituen, hinnanalennuskorvausten ym.) osuus ja teollisuuden ym. tuessa K-takuiden (kotimaisen kustannusten nousun vaikutusta metalliteollisuuden toimitusten kannattavuuteen kompensoivien kustannustakuiden) osuus.

Erityisesti maataloustukea arvioitaessa on otettava huomioon se, että suuretkin tukiosuuksien muutokset saattavat johtua lakisääteisten järjestelmien automaattisista reaktioista eikä niiden taustalla siten tarvitse olla aktiivisia poliittisia päätöksiä. Tukiosuuksien pitemmän aikavälin muutosten voidaan kuitenkin olettaa indikoivan myös päätösperäisten reaktioiden suuntaa. Tukipalkkioiden osuus valtion kassamenoista nousi jyrkästi vuonna 1974 ja pysyi sen jälkeen korkeana (taulukko 4). Maatalous sai vielä 1960- ja 1970-lukujen taitteessa valtaosan tukipalkkioista ja sen saama hintatuki oli yli 70 prosenttia koko tuesta. Tuki maatalouden rakenteen kehittämiseen laski selvästi 1960-luvun jälkipuoliskolla (Granberg 1989, 92). Maatalouden tukiosuus aleni vuodesta 1972 vuoteen 1976 muiden elinkeinojen saaman tuen valtion kokonaismenoja nopeamman kasvun vuoksi. Maatalouden rakennetuki alkoi kasvaa uudelleen 1970-luvun alkupuolella samalla, kun vienti- ja muun hintatuen osuus supistui. Lähinnä metsänparannustöihin annettu metsätalouden tuki on pysynyt koko tarkastelukauden suhteellisen vakaana (3-5 % kokonaistuesta).

Kuten taulukosta 5 havaitaan, vuodesta 1973 alkaen kasvoi nopeasti K-takuiden maksatus. Hintasubventioiden kasvuun vaikuttivat myös hinnanerokorvaukset, joita maksettiin sokerista ja nestemäisestä polttoaineesta 174 milj. mk vuonna 1974 ja 333 milj. mk vuonna 1975 (Willman mt., 39). Vuodet 1973-75 olivat nopean kasvun aikaa myös muussa teollisuuden, muiden elinkeinojen ja viennin tuessa. Sen osuus kokonaistuesta kasvoi näet yli 14 prosenttiyksikköä samaan aikaan, kun kokonaistuen osuus valtion menoista kohosi selvästi. Vuonna 1975 teollisuus ym. sai kokonaistuesta 32 prosenttia eli suurimman osuuden tarkasteltavana kautena.

Taulukko 4. Valtion maataloudelle ja muille elinkeinoille antama tuki (milj. mk) ja sen prosentuaalinen osuus kassamenoista 1969-85

Vuosi	Maatalouden tuki	%	Muiden elinkeinojen tuki	%	Yhteensä	%
1969	965	9,6	137	1,4	1 102	10,9
1970	1 179	11,0	171	1,6	1 350	12,6
1971	1 144	9,6	200	1,7	1 344	11,3
1972	1 313	9,6	239	1,7	1 552	11,3
1973	1 314	8,0	306	1,9	1 620	9,8
1974	2 139	10,6	692	3,4	2 831	14,1
1975	2 825	10,3	1 610	5,8	4 435	16,1
1976	3 076	9,8	1 538	4,9	4 614	14,7
1977	3 386	9,7	1 437	4,1	4 823	13,8
1978	3 555	9,4	1 392	3,7	4 947	13,1
1979	4 597	10,4	2 245	5,1	6 842	15,5
1980	4 999	10,0	2 349	4,7	7 348	14,7
1981	6 081	10,7	2 317	4,1	8 398	14,7
1982	7 300	10,7	2 487	3,6	9 787	14,3
1983 *	5 336	6,8	2 901	3,7	8 237	10,4
1984 *	6 090	7,0	3 227	3,7	9 317	10,8
1985 *	6 661	6,8	3 150	3,2	9 811	10,1

* Hinnanero korvaukset nettoutettuna.

Lähde: Hallituksen kertomukset valtiovarain hoidosta ja tilasta vuosilta 1969-85 ja Willman 1980, 32 ja 36.

Elinkeinotukien osuus valtion menoista aleni vuosina 1976-78. Maataloustuen osuus valtion menoista laski vain vähän ja sen osuus kokonaistuesta kohosi 64 prosentista (1975) 72 prosenttiin (1978). Teollisuuden ja muiden elinkeinojen tuen osuuden laskua vuoden 1976 jälkeen selittää se, että K-takuiden määrä alkoi laskea inflaation hidastumisen ja takuiden saantiehtojen kiristämisen vuoksi (Willman mt., 82-84). Teollisuuden ja muiden elinkeinojen osuus valtion menoista kohosi uudelleen 1,4 prosenttiyksikköä vuodesta 1978 vuoteen 1979. Maataloustuen vastaava osuus kasvoi vuodesta 1978 vuoteen 1979 prosenttiyksikön. Osuus nousi edelleen vuosina 1981-82, jolloin se oli korkeimmillaan vuoden 1970 jälkeen. Maataloustuen kasvu perustui tässä vaiheessa sekä vienti- ja muun hintatuen että pääomatuen ja muu tuotantomääriin sitomattoman tuen kasvuun (vrt. Granberg 1989, 92 ja VM:n muistio 1985: 26).

Taulukko 5. Valtion elinkeinotukien jakautuminen 1965-85¹⁷

	Maatalous			Metsä- talous	Teollisuus ja muut elinkeinot sekä viennin viennin edistäminen			Yhteensä
	Hintatuki	Muu	Yht.		K-takuut	Muut	Yht.	
1965	70	13	83	3	0	13	13	99
1967	72	13	85	4	1	10	11	100
1969	73	14	87	6	0	7	7	100
1970	71	16	87	5	0	8	8	100
1971	72	13	85	5	0	9	9	99
1972	72	13	85	5	1	9	10	100
1973	64	17	81	5	3	11	14	100
1974	66	9	75	4	5	16	21	100
1975	48	16	64	4	9	23	32	100
1976	54	12	66	4	11	19	30	100
1977	55	15	70	4	7	19	26	100
1978	51	21	72	4	5	19	24	100
1979	42	25	67	3	2	28	30	100
1980	41	27	68	3	0	29	29	100
1981	43	29	72	3	1	24	25	100
1982	43	32	75	3	1	21	22	100
1983	50	15	65	4	0	31	31	100
1984	51	14	65	4	0	31	31	100
1985	53	15	68	4	0	28	28	100

Lähde: Hallituksen kertomukset valtiovarain hoidosta ja tilasta vuosilta 1965-85 ja Willman mt., 30.

Teollisuuden ja muiden elinkeinojen tuen osuus valtion menoista supistui vuosina 1980-81. Samaan aikaan kasvoi maatalouden tuen osuus valtion menoista ja vielä selvemmin kokonaistuesta. Tukiaisten osuus valtion kokonaismenoista laski vuonna 1983 lähes neljä prosenttiyksikköä johtuen suurimmalta osalta mainitusta hinnanerokorvausten budjetoinnin muutoksesta. Koska muutos heijastuu erityisesti maatalouden ja muiden elinkeinojen tukiosuuksien suhteeseen, taulukoissa 4 ja 5 esitettyjä vuosien 1983-85 lukuja ei voida verrata suoraan aiempien vuosien tietoihin. Taulukko 4 osoittaa kuitenkin sen, että maataloustuen osuus valtion menoista pysyi vuodet 1983-85 lähes ennallaan. Teollisuuden ja muiden elinkeinojen tuen osuus valtion menoista ei muuttunut olennaisesti vuosina 1982-84. Vuonna 1985 tuki sen sijaan laski sekä nimellisesti että suhteellisesti.

Rakennepoliitiikan muutosten yksilöinti edellyttäisi tukimuotojen sisällä tapahtuneiden muutosten analyysia. Tässä voidaan kuitenkin todeta vain keskeiset muutossuunnat. Maatalouden tuessa on alue- ja muun tulontasaustuen kasvu ollut jatkuvaa ja tasaista. Rakenne- ja muu tuotantopoliittinen tuki kasvoi sen sijaan erityisesti vuoden 1977 jälkeen. Aluepoliittiset toimenpiteet olivat tärkeä peruste teollisuuden tuen kasvussa sekä 1970-luvun alkupuolella että elvytyspäätöstä seuraavina vuosina. Vuonna 1966 säädettyjen ensimmäisten kehitysalue lakien pohjalta toteutetussa politiikassa olivat pääasiallisia keinoja investoinneille myönnetty verohuojennukset ja valtion maksama luottojen korkotuki. Vaikka kehitysaluepolitiikan keinovalikoima monipuolistui 1970-luvun alkupuolella, pääomakustannuksia alentavat ja ensisijaisesti olemassaolevaa pääomavalttaista teollisuutta suosivat keinot pysyivät keskeisessä asemassa vuosikymmenen puoliväliin asti. Vuoden 1975 kolmansissa aluelaeissa siirrettiin pääomasubventioita osittain suoriin avustuksiin (investointi- ja käynnistysavustukseen) samalla kun koko aluepolitiikan strategiassa asetettiin painopiste - infant industry -argumentin mukaisesti - investointien ja yrityksen aloituksen tukemiseen. Tämä yhdessä vuonna 1971 perustetun Kehitysalue rahaston kasvaneen lainoituksen kanssa suuntasi aluetukea aikaisempaa enemmän pienille ja keskisuurille yrityksille. (Kiljunen 1979, 150-191). Vuosina 1975-86 on rahoitustukea annettu lisääntyvästi tutkimukseen ja tuotekehittelyyn, markkinoinnin edistämiseen ja koulutukseen.

Hallitus päätti ensimmäisessä elvytyspaketissaan osoittaa lisämäärärahoja vientituotteiden markkinoinnin edistämiseen, vientikaupan koulutukseen, teollisuutta edistävän tutkimustoiminnan tukeen ja tavoitetutkimustoimintaan. Viennin edistämisen tuen suhteellinen osuus teollisuustuessa kasvoi myös parina seuraavana vuonna. 1980-luvulla panostus viennin edistämiseen on pysynyt miltei ennallaan. Suomen tutkimus- ja kehitysmenojen bkt-osuuden kasvu oli melko tasaista vuodesta 1973 vuoteen 1983, minkä jälkeen kasvu nopeutui hiukan. Osuus kohosi vuoden 1973 0,9 prosentista 1,6 prosenttiin vuonna 1986. Näistä menoista käytettiin 1980-luvun alussa korkeakouluissa ja muussa julkisessa sektorissa yli 40 prosenttia. Vuonna 1986 julkisen sektorin ja yritysten suhde oli 40/60. (Ohela 1990). Kokonaisuutena julkisen sektorin tutkimus- ja kehitysmenojen merkitys on ollut 1980-luvullakin melko pieni muuhun elinkeinotukeen verrattuna.

6.2.5. Valtion lainananto ja erityisluottolaitosten toiminta

Valtion lainanannon perusteet luotonsäätelykaudella voidaan jakaa karkeasti saatavuusrajoitteisiin, ulkoisvaikutus- ja riskitekijöihin ja sosiaalisiin motiiveihin. Kun pankkien riskittömiä kohteita suosinut luotus rajoitti kannattavien hankkeiden toteutumista, valtio saattoi toteuttaa kasvupolitiikkaa täydentämällä valikoivasti yritysten rahoitusta. Lainanannolla on tuettu erityisesti sellaisia investointeja, joiden riskipitoisuus ja rahoitusongelmat johtuvat investointien tuoton pitkästä aikahorisontista tai tarvittavan rahoituksen suuruudesta. Valtion lainoitusta on käytetty myös edistettäessä investointeja, joihin liittyy huomattavia kansantaloudellisia ulkoishyötyjä. Energiatuotannon ja perusteollisuuden rakentaminen sekä metsänparannuksen kannustaminen ovat selväpiirteisiä esimerkkejä alueista, joilla investointien hidasta kypsymistä ja monimutkaisia ulkoisvaikutuksia on kompensoitu valtion lainoituksella. Merkittävässä osassa lainoituksesta ovat silti ensisijaisena perusteena sosiaaliset tavoitteet. Lisäksi on huomattava, että osa elinkeinojen lainoituksesta on kohdistunut pikemminkin talouden rakenteen säilyttämiseen kuin sen tehostamiseen.

Valtion budjetista ja rahastoista¹⁹ tapahtuvan lainanannon ja valtion maksaman korkotuen kehitys vuosina 1967-86 käy ilmi taulukosta 6. Ensimmäinen sarake kuvaa valtion bruttolainanannon prosenttiosuutta kassamenoista. Toisessa sarakkeessa esitetään lainojen takaisinmaksujen osuus valtion kassatuloista ja kolmannessa nettolainanannon osuus kassamenoista. Neljäs sarake kuvaa

vuoden lopussa ulkona olleen lainapääoman osuutta kassamenoista. Viides sarake osoittaa valtion maksamien korkotukien osuuden kassamenoista. Bruttolainanannon osuus valtion menoista kohosi 4,3 prosenttiyksikköä vuosina 1967-76. Nettolainanannon osuuden kasvu oli vastaavana aikana 5,0 prosenttiyksikköä. Vuosien 1976-86 välillä bruttolainanannon osuus aleni 5,6 prosenttiyksikköä. Nettolainanannon osuus menoista laski samaan aikaan 8,1 prosentista 1,7 prosenttiin.

Taulukko 6. Lainananto ja korkotuet valtiontaloudessa 1967-86¹⁸

Vuosi	Lainananto menoista	Takaisinmaksut tuloista	Nettolainananto menoista	Lainakanta menoista	Korkotuet menoista
1967	5,1	2,0	3,1	48,3	–
1968	6,1	1,9	4,3	45,0	0
1969	6,8	2,0	4,8	46,9	0,1
1970	6,2	1,8	4,3	48,7	0,1
1971	7,2	2,1	5,0	49,3	0,2
1972	7,2	1,7	5,4	48,0	0,4
1973	8,2	1,6	6,5	48,2	0,5
1974	7,3	1,5	5,8	44,2	0,5
1975	8,6	1,3	7,4	39,9	0,7
1976	9,4	1,2	8,1	42,9	0,8
1977	8,4	1,2	7,3	46,1	0,8
1978	7,3	1,4	5,8	48,5	0,6
1979	6,6	1,7	4,9	46,2	0,5
1980	6,6	1,5	5,1	45,9	0,6
1981	5,6	1,6	3,9	44,6	0,6
1982	5,5	1,7	3,8	41,9	0,5
1983	5,4	2,4	3,0	39,5	0,5
1984	4,6	2,1	2,5	39,1	0,6
1985	4,2	2,1	2,1	37,0	0,6
1986	3,8	2,0	1,7	35,9	0,6

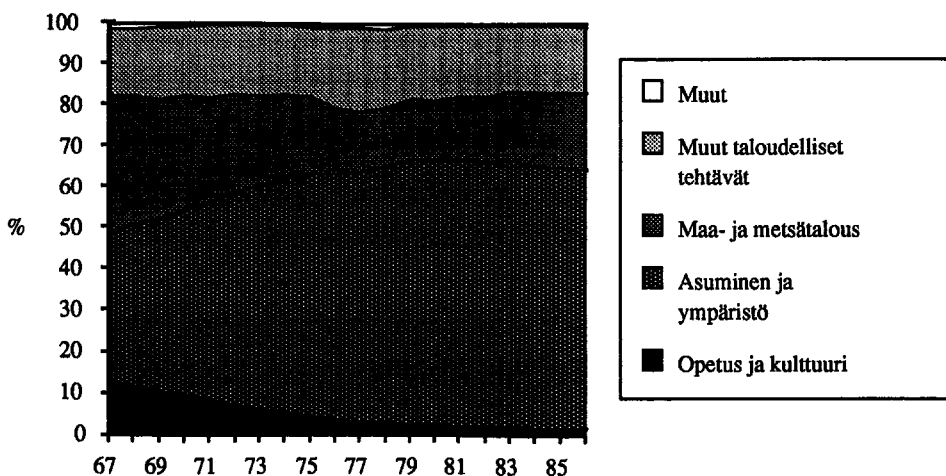
Lähde: Hallituksen kertomukset valtiovarain hoidosta ja tilasta 1967-69 ja valtion lainanantotyöryhmä 1988, muistion liitteet.

Lainanannon volyymin vaihtelut 1950- ja 1960-luvuilla yhdessä 1970-luvun alun runsaan luototuksen kanssa selittävät sen, että lainojen kannan osuus menoista oli suurimmillaan vuonna 1971. Vuodesta 1972 alkaen lainakannan osuus valtion menoista laski jonkin verran. Osuuden kohoaminen vuosina 1976-78 johtui siitä, että lainananto jatkui suurin piirtein aikaisemmalla tasolla samaan aikaan, kun muita valtion menoja karsittiin. Sen jälkeen osuus on laskenut jatkuvasti. Lainanannon roolia

rahoitustuessa vuonna 1986 valaisee se, että lainakanta antoi lainojen alhaisesta korosta johtuen noin 2,5 miljardin markan subvention lainansaajille, kun laskentaperusteena käytetään pankkien antolainauksen keskiporkkoa. Korkotuella on ollut koko ajan lainanantoa pienempi merkitys (628 milj. mk v. 1986), vaikka korkotukilainojen kanta on kasvanut selvästi 1970-luvun alusta. Kasvu on aiheutunut pääasiassa opintolainojen ja asumiseen kohdistuvien lainojen kannan lisäyksistä, minkä seurauksena elinkeinojen rahoitukseen myönnettyjen korkotukien suhteellinen osuus on pienentynyt. Huomattavaa merkitystä on vain maatalouden korkotukilainoilla.

Valtion lainanannon väheneminen 1970-luvun lopulta alkaen liittyy rahoitusmarkkinoiden kehitykseen ja talouspoliittisen orientaation muutokseen. Siirtyminen luotonsäätelystä koron avulla tapahtuvaan rahoitusmarkkinoiden tasapainottamiseen poistaa absoluuttiset saatavuusrajoitteet ja mahdollistaa korkotukien ja suorien avustusten käytön edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Koska tällaista rahoituskimuotojen välistä substituutiota ei tapahtunut laajemmin 1980-luvun alkupuolella, rahoitusmarkkinoiden kehitys ei selitä valtion lainanannon supistumista. Muutos on sen sijaan kiinteässä yhteydessä elvytykseen, jossa korostettiin yritysten kustannusten hillintää ja voittojen välttämättömyyttä - valtion rahoitusintervention sijasta. Kun talouspolitiikka suuntautui stabilisaatioon ja tuki yritys sektorin säästämistä ja oman pääoman osuuden kasvattamista, valtion katsottiin voivan vähentää omaa säästämistään.

Kuvio 18. Valtion lainojen kanta vuoden lopussa tehtäväalueittain 1967-86



Lähde: Hallituksen kertomukset valtiovarain hoidosta ja tilasta vuosilta 1967-69 ja valtion lainanantotyöryhmä 1988, muistion liitteet.

Suoran kasvupoliittisen intervention vähentymistä osoittaa myös valtion lainanannon kohdentumisen kehitys (kuvio 18). Opetuksen ja kulttuurin alueelle myönnettyjen lainojen kanta on supistunut 1960-luvulta lähtien sen seurauksena, että koulujen ja muiden laitosten rakentamista on alettu tukea valtionavulla. Maa- ja metsätalouden suhteellinen osuus laski jyrkästi vuosina 1967-77, jolloin valtion lainananto kokonaisuutena kasvoi. Asuntolainojen osuus lisääntyi sen sijaan erittäin nopeasti. Lainananto kasvoi vuoteen 1977 asti sekä määrällisesti että suhteellisesti myös muiden taloudellisten tehtävien alueella, joka sisältää mm. lainat teollisuudelle, viennin edistämiseen, energiatuotantoon ja

muiden elinkeinojen edistämiseen sekä luotto-osakeyhtiöille. Asumisen ja ympäristön osuus lainakannasta on supistunut vain hiukan sen jälkeen, kun koko lainakannan osuus valtion menoista alkoi laskea vuodesta 1979. Maa- ja metsätalouden osuus kohosi sen sijaan 14,2 prosentista (v. 1978) 18,9 prosenttiin (v. 1986), koska maatilalainoitus pysyi entisellä tasollaan. Muiden taloudellisten tehtävien osuus lainakannasta oli 20,1 prosenttia vuonna 1977, mutta laski sen jälkeen asteittain 15,8 prosenttiin (v. 1986).

Taulukot 7 ja 8 osoittavat lainanannon kohdentumisen saajaryhmittäin. Taulukon 7 ensimmäinen sarake kuvaa lainakantaa vuoden lopussa ja toinen sarake lainakantaan tulleiden lisäysten jakautumista saajien mukaan vuonna 1970. Koska lisäysten määrät vaihtelevat huomattavasti vuodesta toiseen, jakauman lyhyen aikavälin muutokset kuvaavat vain summittaisesti lainapolitiikan painottumista. Lainakanta ei taas indikoi riittävän herkästi vaihteluita. Se osoittaa kuitenkin muutosten suunnan. Kolmanteen sarakkeeseen on laskettu lainojen korkotuotto, joka osoittaa lainoihin sisältyvän tukielementin suuruuden. Korkotuotto on laskettu kunkin saajaryhmän lainoista maksettujen korkojen²⁰ prosenttiosuutena tarkasteluvuoden ja sitä edeltävän vuoden lainakantojen keskiarvosta. Näin määriteltä korkotuotto koko lainakannalle oli 2,9 prosenttia vuonna 1970, 2,2 prosenttia vuonna 1975, 2,8 prosenttia vuonna 1980 ja 4,1 prosenttia vuonna 1985. Taulukossa 8 käytettyjen lähteiden saajaryhmittäinen luokitus kattaa vain rahoituslaitoksille, yhteisöyrityksille (osan aikaa myös yhteisömäisille yrityksille) sekä elinkeinonharjoittajien kotitalouksille myönnettyt lainat. Jotta saataisiin kuva teollisuuden lainatuen kohdentumisesta, taulukkoon on sisällytetty eräiden teollisuuden alojen saamien lainojen osuudet koko teollisuuden lainojen kannasta ja lisäyksistä sekä tiedot lainojen korkotuotosta. Kummassakin taulukossa on esitetty erikseen tiedot valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden saamien lainojen kannoista, lisäyksistä ja korkotuotoista eräissä saajaryhmissä vuosilta 1970 ja 1975²¹.

Maa- ja metsätaloutta harjoittaville yrityksille ja kotitalouksille myönnettyjen lainojen lisäysten ja lainakannan suhteellisen osuuden muutokset vahvistavat tehtäväkohtaisessa tarkastelussa syntyntä kuvaa. Sektorin osuus lisäyksistä oli vuonna 1975 alempi kuin viisi vuotta aiemmin. Aikavälillä 1975-80 osuus lisäyksistä kohosi, mutta lainakantaosuus pieneni. Vuosina 1980-85 molemmat osuudet kohosivat selvästi. Maa- ja metsätalouden lainojen korkotuotto valtiolle on ollut koko tarkastelukauden huomattavasti alempi kuin teollisuudelle, rahoituslaitoksille sekä sähkö-, kaasu- ja vesihuoltoon myönnettyissä lainoissa. Ero teollisuuden lainoihin kaventui kuitenkin vuosina 1970-75. Seuraavalla vuosikymmenellä maa- ja metsätalous kasvatti osuuttaan alikorkoisuussubventiosta, koska muiden sektoreiden lainojen korkotuotto kohosi selvästi. Rahoituslaitosten osuus valtion lainojen pääoman lisäyksistä oli vuonna 1975 melkein kaksi kertaa korkeampi kuin viisi vuotta aiemmin ja nousua oli jonkin verran myös lainakantaosuudessa. Kasvu aiheutui teollisuus- ja palveluyrityksiä rahoittaville valtioenemmistöisille luotto-osakeyhtiöille myönnettyjen lainojen lisääntymisestä. Vuodesta 1975 vuoteen 1980 molemmat osuudet laskivat jonkin verran. Vuonna 1985 sektorin osuus lisäyksistä oli vain 2,9 prosenttia (8,1 %-yksikköä alempi) ja lainakantaosuus 1,3 prosenttisyksikköä alempi kuin viisi vuotta aiemmin. Laskuun vaikutti osittain valtion lainojen korvaaminen korkotuella.

Sähkö-, kaasu- ja vesihuollon lainat ovat menneet suurimmaksi osaksi valtioenemmistöisille energia-yhtiöille. Sektorin osuus valtion lainanannosta on kuitenkin pienentynyt 1970-luvun alkupuolelta lähtien. Teollisuuden lainojen lisäysten suhteellinen osuus oli vuonna 1975 korkeampi kuin vuonna 1970. Lainakantaosuus oli sen sijaan hiukan alempi kuin viisi vuotta aiemmin. Molemmat osuudet kohosivat huomattavasti vuosina 1975-80.²² Samalla nousi lainojen korkotuotto 2,7 prosentista 7,0 prosenttiin. Teollisuuden lainoitusta kasvatti vuonna 1975 perustetun valtion investointirahaston lainananto. Vuonna 1985 teollisuuden osuus valtion lainojen kantaan tulleista lisäyksistä oli korkeampi, mutta lainakantaosuus alempi kuin viisi vuotta aiemmin. Teollisuusalojen osuudet valtion lainoista ovat muuttuneet merkittävästi vuosina 1970-85. Kemian teollisuuden osuus supistui jyrkästi vuosien

1970-75 välillä, mutta on sen jälkeen pysynyt melko vakaana. Tekstiili-, vaate- ja nahkateollisuuden ym. osuus on supistunut koko kauden. Metalliteollisuuden - lähinnä metalli- ja konepajateollisuuden - osuus kasvoi jonkin verran 1970-luvulta 1980-luvulle tultaessa. Paperi- ja graafisen teollisuuden osuus kohosi selvästi 1970-luvun jälkipuoliskolla. 1980-luvun puolella sektorin osuus supistui, mutta jäi silti 1970-luvun tasoa korkeammaksi. Puutavara- ja elintarviketeollisuuteen myönnettyjen lainojen suhteellinen osuus kasvoi sekä 1970-luvun jälkipuoliskolla että 1980-luvulla.

Taulukko 7. Valtion lainojen kannan ja lisäysten prosentuaalinen jakauma sekä korkotuotto laina-saajaryhmittäin 1970

	Lainakanta	Lisäykset	Korkotuotto
Maa- ja metsätalous	22,4	18,2	1,9
Kaivannaistoiminta	0,3	0	5,4
Tehdasteollisuus	5,5	1,5	4,6
Voima-, sähkö- ja vesijohtolaitokset	4,4	7,7	6,2
- valtioenemmistöiset osakeyhtiöt	3,5	7,0	6,4
Kiinteistöjen hallinta	30,3	37,3	2,6
Kunnat ja seurakunnat	10,8	5,4	4,4
Palvelukset	1,8	0	4,6
Henkilö- ja sekalaisuudet	17,0	22,8	2,3
Luottolaitokset	7,0	6,4	2,8
- valtioenemmistöiset kehitysluotto-laitokset	5,8	5,7	2,4
Muut	0,5	0,7	4,2
	100	100	

Lähde: Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuodelta 1970.

Taulukko 8. Eräiden saajaryhmien prosentiosuudet valtion lainanannon kannasta ja lisäyksistä sekä lainojen korkotuotto (ja teollisuuden lainojen sisäinen jakautuminen) vuosina 1975, 1980 ja 1985

	1975			1980			1985		
Rahoituslaitokset	9,1	12,6	3,3	8,6	11,0	4,8	7,3	2,9	6,3
- julkiset luotto-oy:t	8,4	12,4	3,3	8,2	11,0	4,8	7,1	2,9	6,2
Maa- ja metsätalous ym.	16,3	13,6	2,0	13,6	16,1	2,3	17,5	22,5	3,0
Sähkö-, kaasu- ja vesihuolto	4,4	0,1	5,4	3,1	1,7	7,0	1,4	0,4	7,0
- valtioenemm. oy:t	4,1	0	5,5						
Teollisuus	4,0	4,5	2,7	6,9	8,8	7,0	6,4	14,3	7,2
Siitä:									
Metallien valmistus	27,5	41,6	2,3	22,5	10,8	5,8	24,0	24,7	5,2
- valtioenemm. oy:t	27,2	41,2	2,2						
Kemian teollisuus	25,6	0	0,4	8,2	5,1	7,8	8,4	6,9	8,0
- valtioenemm. oy:t	23,5	0	0,2						
Metalli- ja konepajatuot- teiden valmistus	17,0	26,4	4,4	16,3	22,1	7,3	22,6	23,6	7,2
-valtioenemm. oy:t	7,3	0	6,5						
Paperiteollisuuden valmis- tus, graafinen tuotanto	13,9	11,8	4,6	32,5	32,9	8,0	22,6	20,0	8,4
- valtioenemm. oy:t	1,1	0	6,0						
Puutavaran valmistus	2,0	3,7	3,9	4,8	13,8	5,3	6,9	7,6	8,6
Elintarvikkeiden, juomien ja tupakan valmistus	1,4	1,9	7,1	3,6	6,4	8,0	6,9	10,3	8,0
Tekstiilien, vaatteiden, nahan ym. valmistus	3,8	5,8	0,9	3,0	3,6	5,1	2,5	1,4	8,1

Lähde: Hallituksen kertomukset valtiovarain hoidosta ja tilasta vuosilta 1975, 1980 ja 1985.

Rahoituspolitiikassa on käytetty budjetti- ja rahastotalouden lainanannon lisäksi valtioenemmistöisiä rahoituslaitoksia. Postipankin varsinaista toimintaa ei ole ohjattu talouspolitiikan tehtävistä käsin. Pankki vastasi kuitenkin valtion investointirahaston (INRA) hoidosta ja luottopäätösten valmistelusta. Kasvu- ja rakennepoliittiset tavoitteet ovat olleet keskeisenä lähtökohtana valtioenemmistöisten erityisluottolaitosten - Kehitysaluerahasto Oy:n (KERA) ja Suomen Vientiluotto Oy:n - toiminnassa. KERA:n perustamista koskeva laki hyväksyttiin ns. toisten kehitysaluelakien yhteydessä ja rahasto aloitti toimintansa vuonna 1971. Tarvitsemansa rahoituksen yhtiö on saanut valtion budjetista - lainoista, osakepääoman korotuksista ja muista siirroista yhtiölle - sekä yhtiön koti- ja ulkomaisilta rahoitusmarkkinoilta valtion korkosubvention turvin hankkimista lainoista. Rahasto on myöntänyt lainoja ja avustuksia sekä tehnyt erityistapauksissa osakepääomasijoituksia ja osuusmerkintöjä. Vuodesta 1982 lähtien KERA on voinut myöntää myös takauksia. Tämän lisäksi KERA on tukenut aloittavia yrityksiä konsultoinnilla ja muilla palveluilla.

Vuonna 1956 perustettu Suomen Vientiluotto Oy organisoitiin vuonna 1962 valtioenemmistöiseksi osakeyhtiöksi²³. Muut osakkaat olivat liikepankkeja ja teollisuusyrityksiä. Yhtiö sai alkuvaiheessa rahoituksensa osakkaiden merkitsemistä vastuudebentureista sekä yhtiön koti- ja ulkomaisilta rahoitusmarkkinoilta hankkimasta rahoituksesta. Vuodesta 1981 valtion osuus uusista debentuurilainoista on korvattu korkotuella. Lainanoton painopiste on samalla siirtynyt kotimaisesta markkinarahoituksesta ulkomaiseen valuuttarahoitukseen. Yhtiö on rahoittanut viejien ulkomaisille ostajille antamia vientiluottoja ja valmistusaikaisia kustannuksia. Aiemmin lainat myönnettiin markkamääräisinä. Ulkomaisen luotonoton lisääntyessä yhtiö on voinut valuutta-asemaansa horjuttamatta lisätä valuuttamääräistä lainanantoaan ja pienentää näin viennin valuuttariskejä (SVL 1963-83). Yhtiö on lisäksi rahoittanut kotimaisia alustoimituksia ja osallistunut muiden viennin edistämistoimien tukemiseen. Viiden pohjoismaan perustama ja vuonna 1976 toimintansa aloittanut Pohjoismaiden Investointipankki (PIP) voidaan rinnastaa kahteen edellä mainittuun erityisluottolaitokseen. Sen toimintaa ei kuitenkaan tässä yhteydessä tarkastella.

Taulukko 9 kuvaa KERA Oy:n ja Suomen Vientiluotto OY:n lainakannat vuoden lopussa ja lainakannan muutoksen kyseisenä vuotena. Taulukkoon on vertailun vuoksi sisällytetty vastaavat luvut INRA:sta. KERA:n lainananto ja lainakanta kasvoivat nopeasti vuosina 1973-75 ja uudelleen vuosikymmenen taitteessa. KERA:n rooli julkisessa rahoituksessa korostui myös 1980-luvulla sen vuoksi, että valtion suora lainananto teollisuudelle ja INRA:n luototus alkoivat reaalisesti laskea. KERA:n lainakanta ylitti 1980-luvun puolivälissä valtion teollisuusyrityksille myöntämien lainojen kannan. KERA:n riskirahoitus, joka on suuntautunut pääasiassa työvaltaisille pienille ja keskisuurille yrityksille, on silti jäänyt melko vaatimattomaksi elementiksi rakenne- ja aluepoliittisessa lainoituksessa. KERA:n myöntämien lainojen kanta suhteessa valtion maa- ja metsätalouden yrityksille ja elinkeinonharjoittajien kotitalouksille myöntämien lainojen kantaan aleni vuosina 1980-85 runsaaseen kolmannekseen. KERA:n myöntämästä rahoituksesta oli vuosien 1971-77 välillä 96,6 prosenttia lainoja, 1,2 prosenttia avustuksia ja 2,2 prosenttia osakepääomasijoituksia (Willman mt., 62). KERA:n toiminnassa on 1970-luvun lopulta lähtien siirretty painopistettä kehittämisrahoitukseen (markkinoinnin edistämisen, tuotekehityksen ja liikkeenjohdon kehittämisen tukeen). Tämän suurimmaksi osaksi avustuksina annettavan tuen merkitys on silti pysynyt koko ajan melko pienenä verrattuna yritysten aloitusten ja laajennusten (riski)rahoitukseen.

Taulukko 9. Kehitysalue-rahasto Oy:n, Suomen Vientiluotto Oy:n ja INRA:n lainananto 1970-86, milj. mk käyvin hinnoin

Vuosi	KERA		Suomen Vientiluotto Oy		INRA	
	Lainakanta	Muutos	Lainakanta	Muutos	Lainakanta	Muutos
1970			679			
1971	30		938	259		
1972	111	81	1 220	282		
1973	230	119	1 297	77		
1974	403	173	1 517	220		
1975	560	157	1 784	267	13	
1976	666	106	2 064	280	618	605
1977	792	126	2 267	203	1 032	415
1978	901	109	2 631	364	1 104	72
1979	1 029	128	2 923	292	1 162	58
1980	1 266	237	3 659	736	1 338	176
1981	1 497	231	4 434	775	1 367	29
1982	1 713	216	5 645	1 211	1 439	72
1983 ²⁴	1 964	251	5 780	135	1 494	55
1984	2 175	211	6 058	278	1 540	46
1985	2 340	165	5 533	-525	1 766	227
1986	2 496	156	5 145	-388	1 960	194

Lähde: KERA Oy:n toimintakertomukset 1971-86, SVL OY:n vuosikertomukset 1970-86 ja valtion tilinpäätöksen liitteet vuosilta 1975-86.

Suomen Vientiluotto Oy:n lainananto on ollut laajaa valtion suoraan teollisuuden lainoitukseen ja KERA:n toimintaan verrattuna. Yhtiön lainananto ja lainakanta kehittyivät tasaisesti 1970-luvulla. Lainanannon kasvu nopeutui vuosikymmenen taiteessa, mutta vuoden 1982 jälkeen se alkoi jälleen laantua. Suurimman ryhmän yhtiön rahoittamista vientitoimituksista on muodostanut - joitakin vuosia lukuunottamatta - telakkateollisuuden kauppa. Puunjalostusteollisuus ja muu metalli- ja konepajateollisuus ovat muut keskeiset saajaryhmät. Rakennusteollisuus on myös saanut joinakin vuosina rahoitusta huomattavalle toimitusten määrälle. Suomen Vientiluotto Oy:n luotonanto parantaa yritysten mahdollisuuksia solmia vientisopimuksia kilpailukykyiseen hintaan ja vaikuttaa näin epäsuorasti rakennekehitykseen. Aktiivinen rakennepoliittinen ohjaus ei sen sijaan sisälly yhtiön luotonantoperiaatteisiin.

Kun INRA perustettiin vuonna 1975, siihen siirrettiin 500 miljoonaa markkaa. Kuten taulukosta havaitaan, INRA:n lainananto oli myös parina seuraavana vuotena laajaa. Vuoden 1977 jälkeen lainananto laantui siitä huolimatta, että rahasto saattoi käyttää alkuvuosina myönnettyistä lainoista saamiaan kuoletuksia uusiin lainoihin. INRA:n toiminnan kehitys tuleekin nähdä sen syntytaustaa vasten. INRA oli 1970-luvun alkupuoliskon suorituskykystrategian puhdaspiirteinen tuote. Talouspolitiikan muovautuessa elvytyksen uraan alkoi myös INRA:n kuihtuminen, kunnes se oli valmis lakkautettavaksi vuonna 1988.

6.2.6. Talouspoliittiset suorituskykystrategiat

Valtiolla on Suomessa ollut keskeinen rooli taloudellisen kasvun ja elinkeinojen edistämisessä viime vuosisadalta lähtien eikä valtion ote ole missään vaiheessa painunut täysin liberalistisen laissez faire-mallin edellyttämälle alhaiselle tasolle (Hirvonen & Hjerpe ma., 156). 1960-luvun yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa hahmotettiin tämän perinteen mukaisesti pääomanmuodostuksen ja talouden suorituskyvyn varmistamisen keinoksi valtion ja elinkeinoelämän yhteistyö. Se houkutteli tuskin

vanhamallista liberalismia mutta aikansa tasalla olevalle sosiaaliliberalismille tällainen yhteistyö merkitsi välttämättömyyttä, kuten Anders Huldén kiteytti ajattelutavan (1961, 213-214).

Koska talouden ongelmat liittyivät ulkoiseen epätasapainoon ja valtionvelkaan, 1960-luvun lopun suorituskyskystrategia rakennettiin vielä perinteisen keinon, suuren devalvaation, varaan. Kasvua tuettiin lisäksi rahapolitiikan selektiivisillä keinoilla. Finanssipolitiikan tärkein kasvuhakuinen innovaatio oli valtion työllisyysinvestointien lasku ja siihen liittynyt pyrkimys aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Elinkeinotuen kohdentuminen pysyi sen sijaan entisellään. Maataloustuen osuus valtion menoista kohosi jonkin verran hintatuen lisääntymisestä johtuen. Valtion lainananto elinkeinoille supintautui samaten suurimmalta osalta maatalouteen. Rakennepolitiikan agraarista perinnettä ilmensi myös budjetoinnin kieli, mistä käy esimerkiksi se, että valtion menojen tehtäväluokkina olivat 1970-luvulle asti 'maa- ja metsätalous' ja 'muut taloudelliset tehtävät'. Raha- ja finanssipolitiikan ensisijaiseksi tehtäväksi muodostui tässä vaiheessa devalvaation jälkihoito, valtiontalouden tervehdyttäminen ja vakautussopimuksen tukeminen.

Julkisen sektorin bkt:ta nopeampi kasvu ja infrastruktuurin parantaminen pitivät yllä korkeata kysyntää ja kasvua 1970-luvun alkupuolella. Samaan aikaan lisääntyivät valtion suorat subventiot ja rahoitustuki teollisuudelle. Maatalouden hintatuen osuus väheni sekä vientituen supistumisesta että teollisuuden ja muiden elinkeinojen tuen nopeasta kasvusta johtuen. Alue- ja työllisyyspolitiikalla sekä maatalouden kehittämisellä perusteltu rakennetuki alkoi kuitenkin uudelleen kasvaa (ks. Granberg 1989, 88-89). Tärkeätä on myös huomata se, että teollisuuden suoran tuen lisääntymiseen vaikuttivat -rakennepoliittisten tavoitteiden ohella - aluepoliittiset ja lyhyen aikavälin kauppapoliittiset näkökohdat (K-takuut). Alikorkoisten lainojen muodossa annettu elinkeinotuki kasvoi myös 1970-luvun alkupuoliskolla 1960-luvun loppuun verrattuna. Valtion lainananto teollisuudelle ja rahoituslaitoksille vahvasti siten osaltaan - asuntolainoituksen ohella - vuosien 1973-75 investointiboomia. Vuodet 1976-77 valtion korkeata lainanannon tasoa piti yllä INRA:n perustaminen. Maa- ja metsätalouden osuus valtionlainoista supistui lähinnä lainoituksen kokonaisvolyymien kasvun vuoksi. Sen saama alikorkoissubventio pysyi silti moninkertaisena verrattuna teollisuuden ja muiden elinkeinojen saamaan hyötyyn. Koska kuvattua finanssipolitiikan suuntautumista tuki vielä löysä rahapolitiikka, reaalikoron lasku ja Suomen Pankin selektiivisten rahoitusinterventioiden laajentuminen, talouspolitiikan voidaan sanoa painottuneen kasvupolitiikkoihin.

Politiikan kasvuhakuisuus näyttäisi tosin painottuneen enemmän kasvuimpulssien määrälliseen lisäämiseen kuin talouden rakenteen tehokkuuden parantamiseen. Ongelma tiedostettiin talouspolitiikkaa tehneiden keskuudessa, kuten jo edellä rahapolitiikan tarkastelun yhteydessä todettiin. Koska SDP:llä oli keskeinen osuus politiikkastrategian hahmotelussa, seuraavilla Jermu Laineen puolueen talouspoliittisessa seminaarissa vuonna 1974 esittämällä arvioilla on viitearvoa (Talouspolitiikan ydinkysymyksiä, 16 ja 21):

Kaikki lyhyen ja keskipitkän ajan taloudelliset ennusteet osoittavat, että nopean kasvun jatkuessa vaihtotaseongelma tulee edelleen pahenemaan. Tämänkin vuoksi talouspolitiikassa on kiinnitettävä erityistä huomiota sellaiseen investointipolitiikkaan, jonka avulla voidaan ripeästi toteuttaa yritysten kilpailukykyä parantavaa ja taloudellista kasvua edistävää rakennepolitiikkaa. Tällaisen investointipolitiikan toteuttaminen on mahdollista oman maan korkean säästämisasteen ja taitavasti suunnattujen investointien avulla...

Tuottavuuden keskimääräistä heikompi kasvu on osoitus mm. päämiemme vähemmän tarkoituksenmukaisesta käytöstä.

Laine perustelee huoltaan investointien tehokkuudesta ensisijaisesti vaihtotaseella. Talouden rakenteen tehostamisen ja solidaarisen palkkapolitiikan edellytysten keskinäinen riippuvuus ei sen sijaan tullut esiin hänen sen enempää kuin muidenkaan seminaarin esitelmöitsijöiden puheenvuoroissa²⁵. Myös muu ajankohdan talouspoliittinen keskustelu viittaa siihen, että Suomessa 1970-luvulla muotou-

tunut kasvupolitiikan strategia ei ollut jäsennelty ja koordinoitu. Hallitusohjelmissakin saatettiin siksi todeta tavoitteiksi täystyöllisyys, palkkojen kansantulo-osuuden kasvattaminen ja tulonjaon tasoittaminen asettamatta niiden yhtäaikaisen toteutumisen edellytykseksi tehokasta rakennepolitiikkaa.

Talouden tehokkuus ja kilpailukyky nousivat elvytyksen myötä talouspoliittisen keskustelun avainsanoiksi. Analyysin tulokset ovat tästä syystä yllättäviä. Elinkeinotuen osuus valtion menoista palautui kireän finanssipolitiikan vuosien (1976-77) jälkeen lähes samalle tasolle kuin vuosikymmenen puolivälissä. Se painottui kuitenkin aikaisempaa enemmän maatalouteen - erityisesti rakenne- ja tulontasaustukiin, mikä selittää osaltaan maatalouden investointiosuuden kasvua 1970- ja 1980-lukujen taitteessa. Valtion lainanannon kehitys 1970-luvun lopulta alkaen siten, että maatalouden osuus lainoista ja alikorkoisuushyödyistä nousi ja teollisuuden osuus laski, vahvistaa esitettyä kuvaa valtiontalouden rakennepoliittisesta suuntautumisesta. Painopisteen siirtyminen teollisuudelle myönnetyissä lainoissa paperi-, puu-, graafisen ja elintarviketeollisuuden lainoitukseen viittaa myös siihen, että lainapolitiikka alkoi 1970-luvun lopulla tyhjäntä rakennepoliittisista tavoitteista. Teollisuudelle lainojen muodossa annettu tuki näyttäisi lisäksi kohdentuneen 1970-luvun lopulta lähtien entistä laajemmin valtionyhtiöiden ulkopuolelle. Rahapolitiikassa siirryttiin kasvupoliittisista interventioista markkinaehtoisuuteen ja reaalikoron vaalimiseen. Vaikka muutoksen vaikutuksia ei ole riittävästi tutkittu, voitaneen arvioida, että sen huomioon ottaminen ei muuta finanssipolitiikan tarkastelun antamaa kuvaa.

Koska elinkeinon edistämiseen käytettyä tukea ja kansantalouden resursseja siirtyi lisääntyvästi suhteelliselta edultaan heikkoon maatalouteen, talouspolitiikan ei voida sanoa tukeneen 1970-luvun puolivälin jälkeen erityisesti avoimen sektorin kannattavia investointeja, kuten yleensä oletetaan (vrt. esim. Vartia & Ahde ma., 134). Poliitiikan vaikutuksesta teollisuuden sisäiseen rakenteeseen ja tehokkuuteen on sen sijaan vaikea esittää elinkeinotukien kohdentumisen perusteella pitkälle meneviä johtopäätöksiä, sillä avoimeen sektoriin vaikuttaa usein enemmän makrotalouspolitiikan suuntautuminen. Yritysten kannattavuutta parantavien subventioiden ja rahoitustukien sekä hintakilpailukykyä painottavan makropolitiikan välinen raja on myös rakennepolitiikan näkökulmasta kuin veteen piirretty viiva sen vuoksi, että staattisessa yrityskilpailun mallissa haitoiksi koetut tuotannontekijäehdot eivät aina ole esteitä, vaan voivat osoittautua kansantalouden dynaamisessa mallissa menestystekijäksi (vrt. Porter 1990). Näistä varauksista huolimatta näyttäisi perustellulta päätellä, että kasvupolitiikat ovat korvautuneet elvytyksestä kasvaneessa suorituskykystrategiassa stabilisaatiopolitiikoilla. Tulkintaa tukee myös se, että raha- ja finanssipolitiikka hillitsivät onnistuneesti inflaatiota ja julkisia menoja useita vuosia. Samaa todistaa tulopolitiikan suuntautuminen, jota tarkastellaan jäljempänä. Stabilisaatiota ei silti voida todeta varauksitta koko 1980-luvun alkupuolen politiikan määreeksi, koska julkisen sektorin menojen kasvu alkoi kiihtyä uudelleen vuosikymmenen puoliväliä lähestyttäessä.

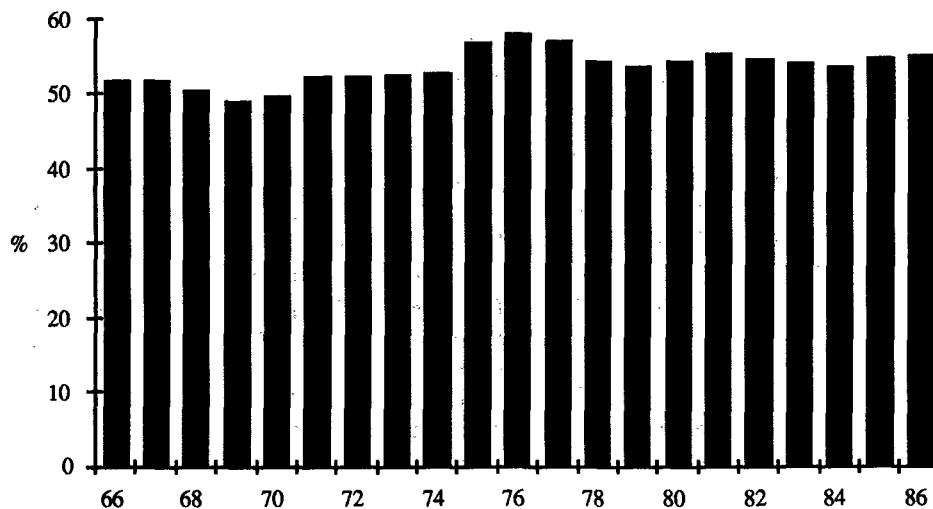
6.3. KASAAMISSTRATEGIAN MUUTOKSET

6.3.1. Funktionaalinen tulonjako ja valtionyhtiöt

Analysoitaessa talouspolitiikan painottumista ulottuvuudella kapitalistisen kasaamisen välineellinen hyödyntäminen/akkommodoiva edistäminen kohdataan monia vaikeuksia. Ensinnäkin tutkimusta palveleva tietotuotanto tarjoaa melko vähän poliittisen taloustieteen näkökulmasta tehtyjä aineistoja ja tarkasteluja. Toiseksi julkista sektoria ja muita politiikan kvantitatiivisia reaktioita koskevien indikaattoreiden tarkastelu ei anna riittävästi kuvaa siitä, kuinka talouspolitiikan järjestelmä vaikuttaa pääoman kasaamisen ja yrittäjyyden organisoinnin tapaan. Tuotannon organisaatiota säädellään nimittäin myös yhtiöiden ja muiden talousyksiköiden osakesäästämisen erilaisella verokohtelulla ja

valikoivilla normeilla. Seuraavassa kapitalistisen rationaliteetin uusintamisen tapaa valaistaan vain funktionaalisen tulonjaon, valtionyhtiöpolitiikan ja veropolitiikan yleisen linjan tarkastelulla.

Kuvio 19. Palkkojen ja työnantajien sosiaaliturvamaksujen osuus bkt:sta



Lähde: OECD National Accounts, Volume I 1960-1988.

Jotta talouspolitiikan järjestelmä suoriutuisi yhtä aikaa talouden suorituskyvyn ja rakenteellisen eturistiriidan säätelyn tehtävistä, sen on haettava kompromissia riittävän pääomanmuodostuksen ja oikeudenmukaisen tulonjaon vaatimusten välille. Funktionaalisen tulonjaon muuttaminen selvästi voittojen eduksi osoittaa, että edelliseen vaatimukseen perustuva kapitalistinen rationaliteetti uusinnetaan säätelyssä kapitalistisen kasaamisen akkommodoivalla edistämällä. Jos säätelyssä sen sijaan tavoitellaan voittojen ja muiden tulojen tasapainoista kehitystä, sen voidaan katsoa indikoivan kapitalistisen kasaamisen välineelliseksi hyödyntämiseksi kutsuttua politiikan painotusta. Kuvio 19 osoittaa, että funktionaalisen tulonjaon muutosten rytmi vastaa devalvaatiokykliä koskevassa keskustelussa esitettyä tulkintaa. Palkkojen ja sosiaaliturvamaksujen osuus on supistunut devalvaatioiden jälkeen. Erityisesti 1970-luvun puolivälin kehitys viittaa lisäksi siihen, että tulonjakotaistelu kiihtyy ja palkkojen osuus kohoaa nimenomaan korkeasuhdanteen loppuvaiheessa. Jos tarkasteluun otetaan vain yrittäjätoiminnassa maksettujen palkkojen ja sosiaaliturvamaksujen osuus, vaihtelut ovat vieläkin selvempiä (ks. Pekkarinen & Vartiainen 1989, 322).

Funktionaalisen tulonjaon muutokset ovat kuitenkin olleet 1970-luvun lopun jälkeen pienempiä kuin vuosina 1966-78. Vaihtelujen tasaantuminen liittyy valuuttakurssipolitiikan doktriinin muutokseen ja aikaisempaa tehokkaampaan suhdantesäätelyyn. Elvytykseksi kutsutussa talouspolitiikan projektissa pyrittiin ilmeisesti vain maltilliseen palkkatulojen osuuden supistamiseen ja pantiin edellisten vuosikymmenten murroksista poiketen painoa sille, että maassa saavutettaisiin kestävä tuotannonkehittäjätulojen jakautumisen tasapaino ja voitaisiin siten irtaantua kapitalistista kasaamista akkommodoivan politiikan (1967-) ja kapitalistisen kasaamisen funktionaalisuuden torjuvan politiikan (-1976) syklistä vaihtelusta.

Kasaamisstrategian muutokset tulevat selvemmin esiin tarkasteltaessa valtion suoraa puuttumista pääomanmuodostukseen eli valtion yritystoiminnan roolin kehitystä. Valtion yrityksiä koskevat poliittiset kiistat ovat havainnollinen esimerkki siitä, kuinka talouden suorituskyvystä huolehtiminen ja tuotannon tulosten jakoon liittyvät funktiot sekoittuvat talouspolitiikassa keskenään. Laajasti ottaen valtion yritystoimintaan voidaan lukea myös valtion liikelaitokset, joiden toiminta-ajatus on perinteisesti ollut lähempänä arvovaraa julkisen palvelun ideologiaa kuin taloudellisen rationalismin ideologiaa (Puumalainen 1973, 11). Tässä analyysi rajataan kuitenkin pelkästään valtioenemmistöisiin osakeyhtiöihin. Niistäkin jätetään tarkastelun ulkopuolelle erityislakeihin perustuvat kansalliset (monopoli)yritykset, joiden valtiollisuus perustuu merkittävien ulkoishaittojen tai -hyötyjen huomioon ottamiseen (Alko, Yleisradio, Veikkaus).

Laajennettaessa valtion yritystoimintaa itsenäisyyden alkuaikoina oli päätösten taustalla yhtiöiltä luonnonvarojen käytön kansalliseen hallintaan ja omavaraisuuteen perustuvia tavoitteita ja toisaalta tuotantorakenteen muutoksen edistämiseen liittyviä näkökohtia. Yleinen etu ja kansantalouden suorituskyky olivat hallitsevia lähtökohtia myös 1950- ja 1960-lukujen aktiivisessa valtionyhtiöpolitiikassa. Valtion yritystoiminnan laajentamista perusteellisuudessa pidettiin keinona parantaa teollisuuden infrastruktuuria. Valtion yrittäminen oli siten komplementoivaa eli se täydensi ja tuki yksityisen yritystoiminnan kehitystä tuotantorakenteen muutokselle asetettujen tavoitteiden suuntaisesti (ks. Puumalainen 1976, 19-45). Valtionyhtiöiden rooli tuotantorakenteen aukkojen täyttäjänä liitetään yleensä riskin jakamisen tarpeeseen ja investointien kokoon. Niiden tehtäviin näyttää lisäksi kuuluneen liiketaloudellisesti heikotuloisten mutta yksityisen yritystoiminnan kannalta välttämättömien toimintojen hoitaminen. Tähän viittaa se, että valtion yritystoiminta on sotien jälkeen painottunut aikaisempaa enemmän tuotantoketjun alkupäähän ja tullut siten yhä lähemmäksi julkista sektoria (Puumalainen 1976, 105). Vaikeuksiin joutuneiden yritysten lunastaminen valtiolle on sen sijaan ollut Suomessa poikkeuksellista.

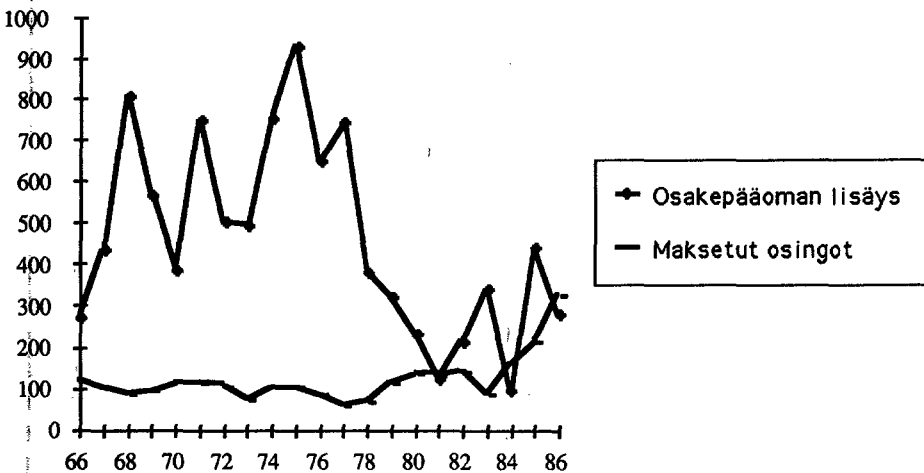
Valtioenemmistöisten yhtiöiden²⁶ yhteiskunnalliset intressikytkennät eivät silti rajoitu vain yksityisen yritystoiminnan komplementointifunktioihin. Niiden perustamisen ja toiminnan lähtökohdat poikkeavat yritystalouden - ja joissakin tapauksissa myös kansantalouden suorituskyvyn - optimointikriteereistä sen vuoksi, että niille on asetettu alue-, työllisyys- ja muita yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Nämä substantiaalisien rationaalisuuden ehdot muodostanevat useissa tapauksissa suuremman yritystaloudellisen kustannuksen kuin kilpailuetu, jonka valtion omistus yhtiöille tuottaa. Yhteiskuntapoliittisten perusteiden merkitys tulee esiin mm. yritysten sijainnissa, josta päätettäessä otetaan usein huomioon muitakin kuin liiketaloudellisia - markkinoiden läheisyyteen, koulutetun työvoiman saantiin ja yritysverkostoihin liittyviä - perusteita. Valtion yritystoiminnan yhteys intresseihin ja talouspolitiikan rationaaliteetteihin heijastuu kuitenkin erityisesti siinä, että valtioenemmistöiset yhtiöt ovat olleet väline rakenteellisen eturistiriidan säätelyssä.

Urho Kekkonen perusteli vuonna 1952 ilmestyneessä kirjassaan Onko maallamme malttia vaurastua valtioenemmistöisten yhtiöiden tehtäviä eturistiriitojen säätelyn näkökulmasta. Hän torjui sotakorvausten maksun päättymisen herättämät toiveet verojen alentamisesta ja kannatti valtion kautta tapahtuvaa säästämistä investointiasteen pitämiseksi korkealla. Tälle teollistamisen linjalleen hän haki tukea jopa Neuvostoliiton esimerkistä sotien välisenä aikana. Strategiensa Kekkonen esitti eräänlaisena yhteiskuntasopimuksena. Antamalla valtionyhtiöille keskeinen rooli - erityisesti Pohjois-Suomen - teollistamisessa työväestö ja työväenliike saivat kansalaisuuden kautta osallisuuden pääomanmuodostukseen eli kompensatiota siitä, että suostuvat rajoittamaan kulutusta investointien hyväksi (1952, 61-65, 87, 92-94, 97 ja 118). Kekkosen argumentaatio näyttäisi siten perustuneen ajatukseen, että talouden kasvun ja kilpailukyvyyn mahdollistava voittoaste voidaan parhaiten ylläpitää jakamalla

työntekijöiden saama korvaus palkkaan ja kollektiiviseen vastikkeeseen, pääomanmuodostukseen valtioenemmistöisissä yhtiöissä. Tässä mielessä Kekkonen strategia oli taloudellisten perustelujensa osalta analoginen ajatus kehittyneissä teollisuusmaissa viime vuosikymmenellä yleistyneeseen yrki-mykseen ylittää voiton ja palkan ristiriita palkansaajaomistuksella.

Vaikka valtiojohtoinen teollisuus painottuu perusteellisuuteen, suhteellisen lyhyttä aikaväliä koskevassa tarkastelussa ei voida olettaa, että valtion yritystoiminnan roolissa tapahtuneet muutokset heijastavat vain tuotantorakenteen - perus- ja jatkojalostusteollisuuden osuuksien - muutosta (vrt. Putmalainen 1976, 93, 143-150 ja 173). Tarkasteltaessa valtionyhtiöpolitiikkaa 20 vuoden aikavälillä on päin vastoin perusteltua lähteä siitä, että vaihtelut valtion yritystoimintaan panostamisessa indikoivat poliittis-institutionaaliselta tasolta määräytyviä talouspolitiikan funktionaalisen suuntautumisen muutoksia. Valtio voi suosia tai rajoittaa yritystensä laajentumista valikoivalla elinkeinotukien, lainojen ja takausten myöntämisellä. Tässä suhteessa tapahtuneista muutoksista on kuitenkin vaikea tehdä yleistyksiä ilman yksityiskohtaista elinkeinopolitiikan analyysia. Valtionyhtiöpolitiikan muutosten karkeana indikaattorina voidaan kuitenkin käyttää muutoksia valtion sijoituksissa yhtiöihinsä ja sijoitusten suhdetta yhtiöistä tuloutettuihin osinkoihin. Kuvio 20 osoittaa valtioenemmistöisten teollisuusyhtiöiden osakepääoman lisäysten ja niiden maksamien osinkojen kehityksen vuosina 1966-86. Koska yhtiöiden osakepääoman lisäyksistä on pääsääntöisesti tullut yli 90 prosenttia valtiolta, käyrä kuvaa hyvin valtion panostuksen kehitystä. Vaikka valtion osuus maksetuista osingoista on ollut hiukan pienempi kuin sen osuus osakepääoman lisäyksistä, osinkojen käyrä antaa karkean kuvan myös valtion saamien tulojen kehityksestä.

Kuvio 20. Valtion teollisuusyhtiöiden osakepääoman lisäykset ja maksamat osingot 1966-86, milj. mk vuoden 1986 hinnoin²⁷



Lähde: Valtionyhtiöt 1969-86.

Valtio lisäsi sijoituksia teollisuusyhtiöihinsä 1960-luvun lopulla. 1970-luvun alkuvuosina sijoitukset samoin kuin valtion teollisuusyhtiöiden osuus koko teollisuuden työvoimasta, jalostusarvosta ja käyttöpääomainvestoinneista pysyivät melko vakaana. Vuosikymmenen puoliväliin tultaessa valtionyhtiöiden työvoima-, jalostusarvo- ja investointiosuudet alkoivat kuitenkin kohota samalla, kun valtion maksamat osakepääoman korotukset lisääntyivät selvästi. Elvytysvuosina sijoituksia supistet-

tiin ja yhtiöiden osuus teollisuuden investoinneista laski 35 prosentista 25 prosenttiin vuosien 1978 ja 1981 välillä. Yhtiöiden maksamat osingot kääntyivät samaan aikaan kasvuun. Vuosina 1982-86 valtion maksamat osakepääoman korotukset ylittivät vuotta 1984 lukuunottamatta selvästi vuoden 1981 tason. Tuloutetut osingot lisääntyivät jokaisena vuonna ja ylittivät sijoitusten määrän vuosina 1984 ja 1986. Valtion teollisuusyhtiöiden osuus teollisuuden jalostusarvosta kasvoi myös uudelleen jonkin verran 1980-luvun alkuvuosista. (ks. Valtion yhtiöt 1979, 5, 1983, 7 ja 1985, 10).

Valtionyhtiöpolitiikan muutokset kytkeytyvät talouden tilanteeseen ja poliittisiin tekijöihin. Panostaminen valtion yritystoimintaan perustui 1960-luvun lopulla keskeisesti tarpeeseen parantaa kansantalouden rakennetta. Se niveltui ajankohdan kasvupoliittiseen ajatteluun, jossa ydinkysymyksiksi nähtiin talouden suunnittelusektorissa toteutettava ohjelmointi ja investointiasteen kohottaminen. Valtioenemmistöisiin yhtiöihin sijoittaminen loi toisaalta palkkatyöntekijöiden keskuuteen mielikuvaa, että talouspolitiikka ei perustu yksipuolisesti vanhan pääoman palkitsemiseen, ja tarjosi siten ainakin symbolista vastiketta pidättyvyydestä kansantulon jaossa. 1970-luvun alkupuolella valtioenemmistöisille yhtiöille ryhdyttiin asettamaan uusia tehtäviä ohi sen, mikä sisältyi niiden perinteiseen funktioon markkinoiden epäonnistumisten korjaamisessa, talouden infrastruktuurista ja pitkän aikavälän suorituskyvystä huolehtimisessa. Valtion yritystoiminnan koordinoitukaavailuissa oli ilmeisesti taustalla myös pyrkimys laajentaa valtionyhtiöiden ohjausta yhteiskuntapoliittisista tavoitteista käsin - sen ohella, että niissä tähdättiin valtion yrityssektorin vahvistamiseen.

Valtion yritystoimintaan panostuksen väheneminen 1970-luvun jälkipuoliskolla ei selity taloudellisilla tekijöillä eli mahdollisuuksilla kehittää niissä kannattavaa toimintaa. Kysymys lienee ollut pikemminkin (puolue)poliittisesta sopeutumisesta Valco Oy:n epäonnistumiseen. Valtioenemmistöisten yhtiöiden siirtämiseen talouspolitiikan sivuraiteeksi saattoi toisaalta vaikuttaa myös se, että niiden suosiminen ei näyttänyt enää hillitsevän kansantulotaistelua. 1980-luvulla hiukan kasvaneet sijoitukset valtioenemmistöisiin yhtiöihin voidaan tulkita omistajan pragmaattiseksi reaktioksi tilanteeseen, jossa sen tyydyttävästi menestyvien yhtiöiden rahoitusrakenne kehittyi huolestuttavaan suuntaan samaan aikaan, kun yksityisen teollisuuden - mm. nettovelalla liikevaihdosta mitattu - rahoitusrakenne parani. Yhteiskunnan rakenteellisen eturistiriidan säätely näyttää sen sijaan väistyneen valtion yritystoiminnalle asetetuista tehtävistä.

6.3.2. Verotuksen rakenne

Talouden suorituskyvyn turvaamista ja tulosten jakoa koskevat näkökohdat määräävät myös verotuksen rakenteen kehitystä. Taulukko 10 kuvaa verotulojen jakautumista vuosina 1966-79. Yritysten tuloverotuksen suhteellinen keventyminen ja kotitalouksien tuloverotuksen kiristyminen oli tärkein muutos 1960-luvun loppuvuosien veropolitiikassa. Veropolitiikalla pyrittiin edistämään yritysten kilpailukykyä ja pääoman muodostusta. 1970-luvun alkupuoliskolla yhteisöjen tuloverojen osuus pysyi melko vakaana, mutta sosiaaliturvamaksujen osuus kasvoi selvästi. Taulukosta voidaan todeta kauden veropolitiikan toiseksi piirteeksi välillisten kulutusverojen osuuden supistuminen ja kotitalouksien tuloverojen osuuden kasvu. Kehitykseen vaikutti erityisesti se, että veroasteikkoihin ei tehty inflaatiotarkistuksia. Veropolitiikka painottui siten 1970-luvun alkupuoliskolla lähinnä hyvinvointivaltion ekspansioon rahoituksen turvaamiseen.

Kuvio 21 osoittaa verotuksen rakenteen muutoksen vuoden 1975 jälkeen. Siinä veroryhmät poikkeavat taulukon luokituksista sikäli, että ylin alue kuvaa vain työnantajien sosiaaliturvamaksuja vakuutetun maksujen sisältyessä kotitalouksien tuloveroihin. Yhteisöjen tuloverojen osuus pysyi melko vakaana. Elvytykseen liittynyt työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentaminen oli sikäli tärkeä

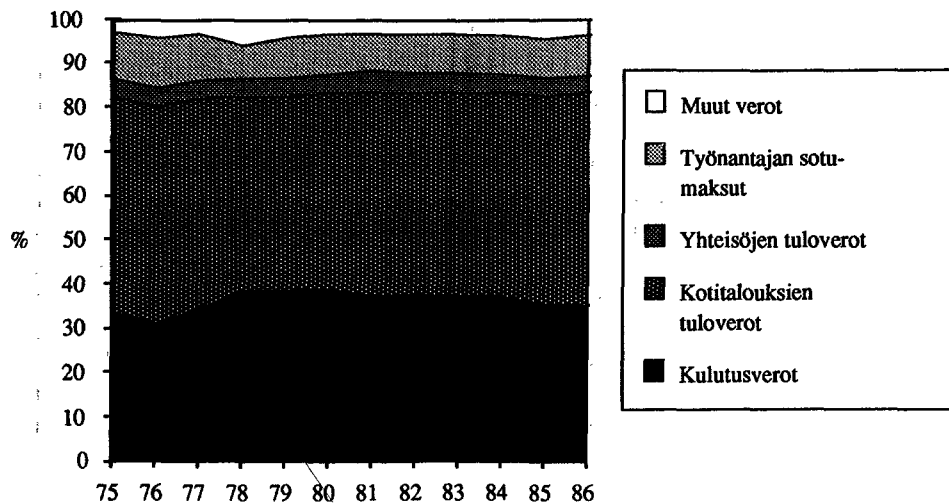
ratkaisu, että ko. maksujen osuus veroista jäi pysyvästi 1970-luvun puolivälin tasoa alhaisemmaksi. Merkittävimpänä verorakenteen muutoksena on silti pidettävä painopisteen siirtämistä kotitalouksien progressiivisesta tuloverotuksesta kulutusveroihin. Verolinjan tarkistuksia perusteltiin työpanoksen käytön ja tuotannon kasvun edistämiseksi. Sosiaaliturvamaksujen alentamisen ja välillisten verojen nostamisen tehokkuus työllisyyspoliittisena toimenpiteenä on kuitenkin kiistanalainen²⁸. Linjanmuutokseen vaikutikin ehkä työllisyysnäkökohtia enemmän pyrkimys kääntää talouspolitiikka yritysten kannattavuutta tukeväksi.

Taulukko 10. Veroryhmien osuudet kaikkien verojen summasta 1966-79

Vuosi	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79
Kulutusverot	42,4	41,7	42,6	42,0	40,8	40,8	39,8	38,0	35,7	34,5	31,5	34,4	38,5	40,4
Kotitalouksien tuloverot	33,8	34,1	34,8	37,2	37,8	38,5	39,7	40,4	42,8	43,3	44,4	43,2	40,4	39,5
Yhteisöjen tuloverot	7,8	6,7	6,8	5,0	5,5	4,5	4,6	4,5	4,6	4,2	4,4	4,2	4,3	4,2
Sosiaaliturvamaksut	11,5	13,0	12,6	12,9	13,1	13,6	13,3	14,5	14,2	15,7	15,8	15,5	14,1	13,3
Muut verot	4,5	4,5	3,2	2,9	2,8	2,6	2,6	2,6	2,7	2,3	3,8	2,7	2,7	2,6
Yhteensä	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Lähde: Tilastotietoja veroista, Valtiovarainministeriön vero-osasto (1977-81).

Kuvio 21. Veroryhmien osuudet kaikkien verojen summasta 1975-86



Lähde: Tilastotietoja veroista, Valtiovarainministeriön vero-osasto (1982-88).

Voittojen funktionaalisuuden korostamisessa, joka orkestroi yleisemminkin elvytystoimenpiteitä, ei liene silti tähdätty devalvaatiosyklin mukaiseen jyrkkään yrittäjä- ja pääomatulojen suhteiden muutokseen. Perinteisen mallin poissulkemiseen myötävaikuttanut oletettavasti se, että funktionaalisen tulonjaon oikeudenmukaisuus oli etabloitunut 1970-luvulla aikaisempaa syvemmin talouspolitiikan järjestelmän sääntöihin. Elvytyspolitiikka on sen sijaan tulkittavissa strategiaksi, jonka keskeinen periaate muodostui pyrkimyksestä sovittaa yhteen kasvusta/työllisyydestä huolehtiminen ja staattinen talou-

den rakenne. Jotta tämä yhteensovitus onnistuisi vakaus säilyttäen, oli välttämätöntä tinkiä palkkaerojen tasoituksesta eli mukauttaa työmarkkinat talouden rakenteen edellyttämiin palkkapotentiaalien eroihin.

6.4. TULONJAKOPOLITIIKAN MUUTOKSET

6.4.1. Palkkaerot ja työmarkkinapolitiikka

Tuloerojen tasoitukselle annettu paino on - julkisen sektorin kasvun ohella -relevantti indikaattori arvioitaessa sitä, tapahtuuko tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus substantiaalisen rationaalisuuden periaatteista vai talouden suorituskyvyn säätelystä käsin. Koska henkilöllisen tulojaon kehitykseen vaikuttavat monet yhteiskunnan rakennetekijät, analyysissa tulee erottaa aktiivisen politiikan vaikutus rakennetekijöistä, joita politiikka puolestaan muovaa. Poliitiikan vaikutukset jaetaan tavallisesti työmarkkinapolitiikkaan ja hyvinvointivaltion suorittamaan uudelleenjaokoon. Työmarkkinaprosessi määrää vain osittain tuotannontekijätulojen jakautumista, sillä hyvinvointivaltio vaikuttaa välillisesti - sosiaaliturvan ja verotuksen kautta - työvoiman tarjontaan. Tutkimuksellisesti on kuitenkin vaikeata osoittaa, kuinka suurelta osin julkisen sektorin redistribuutio vuotaa eli heijastuu palkkaerojen kasvattamisena - tai heijastuuko julkisen sektorin jakovaikutusten heikentyminen palkkaerojen tasoittumisena. Koska näitä palautevaikutuksia ei kyetä erottamaan, joudutaan tuotannontekijätuloja tarkastelemaan puhdistamattomien tietojen pohjalta ja vastaavasti hyvinvointivaltiota tarkasteltaessa keskittymään sen välittömiin 'ensimmäisen kertaluvun' vaikutuksiin. (ks. Uusitalo 1988, 42-43).

Tulojen ja toimeentuloedellytysten jakaantumista on tutkittu erilaisista (tasa-arvo)näkökulmista käsin. Tarkastelu rajataan kuitenkin tässä tuloluokkien osuuksien (vertikaalisten tuloerojen), toimialojen välisten palkkaerojen ja alueellisten tuloerojen muutoksiin. Uusitalo (1988) on osoittanut vuosien 1966, 1971, 1976 1981 ja 1985 kotitaloustiedustelujen aineistoihin perustuvassa tutkimuksessaan, että käytettävissä olevien tulojen jakautuminen kotitalouksien kesken tasoittui - ts. alimpien desiilien osuus kasvoi ja suurituloisimpien desiilien osuus aleni - selvästi vuosina 1966-76. Vuoden 1976 jälkeen tuloerot ovat alkaneet kasvaa. Tulokset ovat suurin piirtein samanlaisia riippumatta siitä, analysoidaanko kaikkia kotitalouksia vai niitä, joiden päämies on 25-54 vuotias. Kuva muuttuu osittain tarkasteltaessa kulutusyksikköä kohti laskettujen käytettävissä olevien tulojen jakautumista henkilöiden kesken, mikä valaisee edellistä mittaria paremmin yksilöiden välisiä toimeentuloeroja²⁹. Näin määritellyt henkilöiden väliset tulo- tai toimeentuloerot ovat supistuneet jatkuvasti vuosina 1966-85 ja muutos on ollut samansuuntaista kaikkien kotitalouksien ja aktiivi-ikäisten keskuudessa. Erot supistuivat vuosina 1966-76 nopeasti eli enemmän kuin kotitalouksien väliset tuloerot. Sen jälkeen toimeentuloerojen tasoittuminen on ollut hitaampaa.

Tuotannontekijätulojen jaossa on väitetty esiintyneen syklisiä muutoksia, 'pitkiä' noin 15 vuoden mittaisia syklejä, 5-7 vuoden mittaisia keskipitkän ajan vaihteluita, joihin on liittynyt selviä palkkapolitiikan vauhdittamia rakennemuutoksia, ja vuosittain tapahtuvia muutoksia (Harjunen & Leppänen 1984, 29). Suomen sotien jälkeisestä historiasta on tulojakoperiodeina erotettu 1940-luvun lopun ja 1950-luvun alun tulojaon tasoittuminen, joka toteutui markkinoiden vaikutuksen heikentymisen, julkisen vallan otteen voimistumisen ja työmarkkinasuhteiden kehittymisen seurauksena, vuoden 1956 suurlakon jälkeinen työmarkkina- ja puoluepoliittisen hajaannuksen vuosikymmen, jolloin markkinavoimien ote palkanmuodostukseen vahvistui ja palkkaerot lisääntyivät tai pysyivät korkein-

taan ennallaan, sekä vuoden 1966 jälkeinen palkkaerojen tasoittumisen ja työmarkkinasuhteiden kiinteytymisen vuosikymmen (ks. esim. Karisto, Takala & Haapola mt., 88-96). Uusitalon tulosten mukaan palkansaajaryhmän sisäiset palkkaerot ovat supistuneet vuosina 1966-85 voimakkaammin kuin yrittäjien keskinäiset tuloerot. Palkansaajien tuotannontekijätulojen jakauman tasoittuminen oli vuosina 1966-71 lievempää kuin vuosina 1971-76. Vuosina 1971-81 muutos oli erittäin pientä ja vuosina 1981-85 jako on muuttunut uudelleen epätasaisemmaksi. (emt., 49-50, 66 ja 84-85).

Tutkittaessa toimialojen palkkaeroja on käytetty yleisimmin kansantalouden tilinpidon tietoja palkkasummista ja tehdyistä työtunneista. Laskemalla näistä tiedoista toimialoitteiset keskituntipalkat voidaan arvioida - variaatiokertoimien tai muiden mittareiden avulla - toimialojen välisessä palkkarakenteessa tapahtuneita muutoksia. Näin tehdyt tutkimukset osoittavat, että koko yrittäjätoiminnan toimialojen väliset palkkaerot kasvoivat vuoden 1966 jälkeen parina vuotena ja alkoivat lyhyen vakaan kauden jälkeen pienetä. Vuodesta 1970 vuoteen 1974 palkkaerot supistuivat nopeasti. Vuosien 1974-82 välillä erojen pienentyminen oli hitaampaa ja väliin mahtui myös päinvastainen muutos vuonna 1978. Vuodesta 1982 toimialojen väliset palkkaerot ovat kasvaneet lievästi. Kun tarkastellaan yksinomaan teollisuutta, toimialojen väliset palkkaerot lisääntyivät 1960-luvun loppupuoliskolla, mutta tasoittuivat selvästi vuosina 1970-74. Sen jälkeen teollisuuden toimialojen väliset palkkaerot ovat kasvaneet lukuunottamatta vuosien 1976-77 suhteellisen tasaisen kehityksen jaksoa. (Harjunen & Leppänen mt. sekä Leppänen & Tolvanen 1987).

Lilja ja Santamäen teollisuustyöntekijöiden palkkatilastoon perustuva tarkastelu teollisuuden toimialojen välisestä palkkakehityksestä antaa kuitenkin edellä todetusta poikkeavan kuvan. Toimialojen välinen hajonta kaikkien työntekijöiden tehdyn työajan keskituntiansioissa on pysynyt melko vakaana 1960-luvulta 1980-luvun puoliväliin. Tosin pientä erojen kasvua näyttäisi tapahtuneen 1970-luvun jälkipuoliskolta lähtien myös tämän aineiston mukaan. Tulosten erot selittyvät tutkijoiden mukaan lähinnä palkkakäsitteen erilaisuudella eli muut kuin tehdyiltä työajalta maksetut palkkatekijät synnyttävät erot. (ks. Lilja & Santamäki mt., 20-77).

Todettuja palkkarakenteen muutoksia on selitetty vuosien 1970-76 osalta erityisesti sillä, että matalapalkkaisen maa- ja metsätalouden keskimääräistä nopeampi ansioiden nousu vaikutti merkittävästi variaatiokertoimien laskuun yrittäjätoiminnassa. Toisaalta kehitystä selittää korkeapalkkaisen rahoitus- ja vakuutus toiminnan keskimääräistä hitaampi ansioiden nousu. Vuosien 1982-86 palkkaerojen lisääntymistä selittää vuorostaan maa- ja metsätalouden keskimääräistä hitaampi ansioiden kasvu. Teollisuudessa olivat 1960-luvulla keskimääräistä paremman palkkakehityksen aloja massan, paperin ja paperituotteiden valmistus, kemiallisten tuotteiden valmistus, maaöljy-, kumi- ja muovituotteiden valmistus sekä kulkuneuvojen valmistus. Palkkaerojen pienetessä nämä alat eivät menestyneet enää yhtä hyvin suhteessa muihin toimialoihin. Teollisuuden työntekijöiden ansiotasoa kohosi kuitenkin 1970-luvun alkupuolella julkisen sektorin ja yleensä toimihenkilöiden ansiotasoon verrattuna. 1970-luvun puolivälin jälkeiseen palkkaerojen kasvuun ovat vaikuttaneet lähinnä graafisen tuotannon ja kustannustoiminnan, massan, paperin ja paperituotteiden valmistuksen sekä metallien valmistuksen muita toimialoja korkeammat tuntipalkkojen nousuvauhdit. (Harjunen & Leppänen mt., 12-33, Leppänen & Tolvanen mt., 16-35 sekä Lilja & Santamäki mt., 33-35 ja 57).

Edellä selostetut tulokset eivät oikeuta tekemään pitkälle meneviä päätelmiä palkkojen ja tuotannon palkkapotentiaalien suhteista, sillä toimialojen keskiansioiden variaatiokerroin ei ota huomioon yksittäisten toimialojen suhteellisen aseman muutoksia. Palkkaerojen kasvu ei siten välttämättä osoita palkkojen allokatiivisen tehokkuuden parantumista suhteessa potentiaalisiin tuotantoedellytyksiin tai päin vastoin. Palkkahajonnan kasvu voi aiheutua sellaisista toimialojen suhteellisen aseman muutok-

sista, joihin ei liity aiemmin kannattamattomien tuotantomahdollisuuksien hyödyntämistä. Toisaalta stabiiliin palkkahajontaan, jonka taustalla on toimialojen suhteellisten asemien muutoksia, voi liittyä merkittävä palkkojen allokatiivisen tehokkuuden parantumista. Lilja ja Santamäki ovat yrittäneet eliminoida ongelman painottamalla toimialoittaiset palkkopoikkeamat kunkin alan palkansaajaosuudella, jolloin variaatiokerroin vertaa toimialoittaisia keskiansioita palkansaajien keskiansioihin kaikkien toimialojen keskiansioiden sijasta. Yrittäjätöiminnan keskituntiansioiden painotetun variaatiokertoimen muutoksiin perustuva tarkastelu osoittaa, että yrittäjätöiminnan pääsektoreiden väliset palkkaerot ovat kaventuneet voimakkaasti vuosina 1960-86 (emt., 71-89). Painotettu variaatiokerroin oli vuonna 1986 lähes 30 % pienempi kuin vuonna 1960.

Painotetulla variaatiokertoimella mitatut palkkaerot olivat vuodesta 1963 vuoteen 1970 melko vakaita lukuunottamatta pientä kasvua vuosikymmenen jälkipuoliskolla. Vuosina 1970-76 palkkaerot supistuivat nopeasti. Sen jälkeen vuoteen 1979 asti erot pysyivät pienestä kasvusuunnasta huolimatta miltei ennallaan. Vuosina 1979-82 erot supistuivat jälleen, minkä jälkeen on ollut tendenssinä erojen kasvu. Näin mitattuun palkkaerojen kaventumiseen vuosina 1970-82 vaikutti eniten rakennustoiminnan - palkansaajien keskiansioita korkeamman - palkkatason suhteellinen aleneminen. Maa- ja metsätalouden vaikutus, joka dominoi painottamattoman variaatiokertoimen indikoimassa muutoksessa, oli kolmanneksi suurin rahoitus- ja vakuutus- sekä liike-elämää palvelevan toiminnan jälkeen. Palkkaerojen kasvuun vuosina 1982-86 vaikutti eniten se, että maa- ja metsätalouden keskituntiansiot nousivat hitaammin kuin kaikilla palkansaajilla keskimäärin. Vastaava tarkastelu 22-23 teollisuusalan palkkatilaston aineistolla osoittaa yhdensuuntaisesti painottamattoman kertoimen kanssa, että palkkahajonta on säilynyt vuosina 1966-86 koko ajan melko vakaana. Selvinä poikkeamina voi tosin pitää vuosien 1966-68 ja vuoden 1982 jälkeistä kasvua kertoimen arvoissa. Korkea- ja matalapalkkaisten teollisuusalojen keskituntiansioiden ero on supistunut jonkin verran vuodesta 1960 vuoteen 1986, mutta supistuminen on ollut pientä verrattuna Ruotsiin.

Politiikan ja muiden tekijöiden suhteesta palkkarakenteen muutoksissa voidaan esittää vain karkeita arvioita. Lyhyellä aikavälillä palkkaerojen vaihtelun on havaittu liittyvän mm. suhdannevaiheeseen. Noususuhdanteessa palkkaerot näyttävät kaventuvan ja matalasuhdanteessa kasvavan (Lilja & Santamäki mt., 76). Pitemmällä aikavälillä palkkaerojen muutoksiin vaikuttavat erilaiset rakenteelliset tekijät (ks. Leppänen & Tolvanen mt., 47). Tässä ohitetaan kuitenkin niiden arviointi ja tarkastellaan ainoastaan tulopolitiikan merkitystä. Työmarkkinaratkaisujen yhteys talouspolitiikkaan hahmotettiin Suomessa vielä 1960-luvulla lähinnä palkka/kustannus-relaation pohjalta. Ajattelumalli voidaan kiteyttää seuraavasti: jos palkkojen ja tuotantokustannusten kohoaminen voitiin estää, hintataso oli sen jälkeen mahdollista pitää kurissa kysyntää ja tarjontaa säätelevällä politiikalla ilman että tarvitsi muutoin puuttua hintajärjestelmän toimintaan (H. Vartiainen 1976, 28). Työehtosopimusten indeksiehdot olivat myös tästä näkökulmasta luonnollisia ratkaisuja. Vuonna 1968 aloitetun tulopolitiikan myötä tunnustettiin kuitenkin se, että inflaation hillintä ei onnistu kiinnittämällä huomiota pelkästään työkustannuksiin. Tulopolitiikan lähtökohdaksi muodostui valtion sitoumus hillitä kaikkia hintapaineita ja sovittella yhteiskunnan tulonjakoa koskevia vaatimuksia ehdolla, että ammattiliitot ja yrittäjät järjestöt ottavat huomioon talouspolitiikan tasapainotavoitteet. Jotta tulopoliittiselle selvittely- ja sovittelutoiminnalle syntyisi liikkumavaraa ja hintojen hillinnän piiriin saataisiin palkkojen lisäksi myös muut hinnat, indeksiehdon käyttö kiellettiin lailla.

Taulukosta 11 käyvät ilmi keskusjärjestöjen vuosina 1966-86 solmimat palkka- ja tulosopimukset sekä yleisen ansiotasoindeksin ja sopimuspalkkaindeksin prosentuaaliset vuosimuutokset ja niiden erotus vuosina 1971-86. Koska useissa aikaisemmissa tutkimuksissa on selvitetty tulopolitiikan roolia inflaation hillinnässä ja talouden tasapainottamisessa, todetaan siitä tässä vain yleiset johtopäätökset.

Maaliskuussa 1968 solmittuun vakauttamissopimukseen (Liinamaa I) sisältyi etujärjestöjen vaatimusten mukaisesti ehto, että hallitus saa valtuudet paitsi palkkojen myös hintojen, vuokrien ja maksujen säännöstelyyn sekä sidonnaisuuksien purkamiseen. Vakautusta jatkettiin seuraavana vuonna toisella Liinamaan sopimuksella. Vaikka sopimukset eivät hillinneet kokonaan devalvaation synnyttämiä palkkapaineita, oli tulos inflaation hillinnässä hyvä. UKK- ja HL-sopimusten vuosina aiheutui lähes 10 prosentin palkkakustannusten nousu yksistään sopimuskorotusten vaikutuksena. Liittokohtaisten sopimusten kierros sekä Lindblomin sopimus ja sen tarkistus johtivat vielä selvemmin inflatoriseen palkkakehitykseen vuosina 1973-75. Huomiota herättää myös liukumien suuruus vaiheessa, jolloin öljykriisi heikensi vaihtosuhdetta. Liinamaan suosituksesta (1977-78) alkaen sopimuspalkkojen ja ansiotason nousu on onnistuttu sopeuttamaan paremmin kansantalouden tasapainon vaatimuksiin.

Taulukko 11. Työmarkkinasopimukset ja ansiotason nousu 1966-86

		Sopimuspalk- kaindeksi	Ansiotaso- indeksi	Liukuma ym.
Liinamaa I	1969			
Liinamaa II	1970			
UKK-sopimus	1971	9,0	12,8	3,8
HL-sopimus	1972	9,0	11,4	2,4
Liittokohtainen kierros	1973	9,4	15,5	6,1
Lindblom-sopimus	1974	12,9	19,7	6,8
Tarkistus	1975	13,3	21,8	8,5
Miettusen välitys	1976	11,4	15,0	3,6
Liinamaan suositus	1977	5,7	8,5	2,8
Somerto-Oivio tai Sorsa- Paavela-sopimus	1978	4,4	6,7	2,3
Liittokohtainen kierros	1979	9,8	11,5	1,7
	1980	9,4	12,0	2,6
	1981	10,3	12,8	2,5
Pekkassopimus I	1982	8,3	10,6	2,3
Liittokohtainen kierros	1983	7,9	10,4	2,5
	1984	6,7	9,4	2,7
Pekkassopimus II	1985	5,6	8,2	2,6
	1986	4,5	7,1	2,6

Lähde: Bruun 1985, 174, Tyrväinen mt., 96 ja Valtiovarainministeriön kansantalousosaston aikasarjat (indeksien muutokset).

Työmarkkinapolitiikan vaikutuksesta henkilöiden väliseen tulonjakoon voidaan esittää kvalitatiivisia arvioita sopimusten linjan perusteella. Tulosopimusten sisällöstä voidaan erottaa seuraavat elementit:

yleiskorotus, järjestelyvara, matalapalkkaosa, ansiokehitystakuu sekä valtion toimenpiteet. Useiden sopimusten yhteydessä on lisäksi päätetty maa- ja metsätalouden hinta- ja tuloratkaisusta. Bruun on jakanut tulopolitiikan suuntautumisen sopimuksiin sisältyneen lainsäädännön tarkastelun pohjalta seuraavaan kolmeen vaiheeseen: 1) reaaliuudistusten vuodet 1968-74, 2) näennäisuudistusten vuodet 1976-79, ja 3) työnantajajohdon kausi vuodesta 1981 eteenpäin. Vuosien 1968-74 tulopolitiikalle oli Bruunin mukaan ominaista, että työnantajat esittivät jarruttavaa ja torjuvaa roolia eivätkä juuri ajaneet omia ehdotuksia sopimuksiin. Neuvottelualoite oli siten pitkälti työntekijäpuolella. Vuoden 1981 jälkeen on Bruunin mielestä työnantajapuolella voimistunut ajattelu, että kaikki työ- ja sosiaalilainsäädännön muutokset tulee sijoittaa tulosopimusten yhteyteen. Hänen mukaansa 1980-luvulla vaikuttaa jopa siltä, että työnantajajärjestöjen ylivoimaisesti parhaan kanavan niiden etujen ja toiveiden mukaisen sosiaalipolitiikan toteuttamiseksi muodostavat tupo-sopimukset. (1985, 172-177).

Bruunin periodisointi toimii melko hyvin myös työmarkkinaratkaisujen muissa elementeissä tapahtuneiden muutosten identifioinnissa. Kehitys tulee kuitenkin tulkita - paitsi työnantaja- ja työntekijäpuolen välisenä - myös työntekijäblokin sisäisenä suhdemuutoksena. Vuonna 1968 solmitun ensimmäisen tulopoliittisen kokonaisratkaisun ja 1970-luvun alun sopimusten yhteisenä piirteenä oli yleiskorotuksen painottuminen penninlinjan mukaisesti, matalapalkkapotit ja järjestelyvaran käyttäminen pienipalkkaisten aseman parantamiseen. Koska solidaarinen palkkapolitiikka ja työntekijöitä suosivat liukumattomat tasoihin 1970-luvun alkupuolella palkansaajien sisäisiä ansioeroja, toimihenkilöjärjestöt ryhtyivät vaatimaan jälkeensä jääneisyyden korjaamista ansiokehitystakuulla. Se otettiin mukaan Lindblomin sopimukseen vuonna 1974. 1970-luvun lopulta lähtien ansiokehitystakuun käyttö vakiintui ja sopimukset muodostuivat joko prosenttilinjan tai sekalinjan mukaisiksi ratkaisuisiksi. Sopimuksiin ei ole myöskään sisällynyt minimi- tai matalapalkkakäytösymysten hoitoon liittyviä elementtejä samassa laajuudessa kuin tulopolitiikkaa aloitettaessa. Työmarkkinapolitiikan tuloeroja tasoittava vaikutus onkin todennäköisesti ollut 1970-luvun puolivälin jälkeen aikaisempaa vähäisempi. (ks. Leppänen & Tolvanen mt., 36, Tupo-ratkaisut 1950-1984, 15-22 ja Uusitalo 1988, 84-85).

6.4.2. Hyvinvointivaltion suorittama uudelleenjako

Kun hyvinvointivaltiota käytetään tulonjakotutkimuksessa analyttisenä käsitteenä, sillä tarkoitetaan saatujen ja maksettujen tulonsiirtojen sekä julkisten palvelujen vaikutusta toimeentuloeroihin. Näitä vaikutuksia kuvataan seuraavassa lähinnä Uusitalon tutkimuksen pohjalta. Tulonsiirtojen uudelleenjakovaikutuksen tarkastelussa kiinnitetään huomiota kahteen osaan: 1) progressiovaikutukseen, joka määräytyy tulonsiirtojen kohtaannosta suhteessa tuotannon tekijätulojen jakautumaan, ja 2) tulonsiirtojen bruttotulo-osuuden määräämään volyyymi-vaikutukseen. (ks. Uusitalo emt., 45-62 ja 93-102, Karisto & Takala 1985 ja Åberg 1988). Muutokset saatujen tulonsiirtojen jakautumisessa ovat samansuuntaisia kuin tuotannon tekijätuloissa. Jakauma muuttui vuosina 1966-81 pienituloisia suosivaan suuntaan. Vuosina 1981-85 muutos oli vastakkaisuuntainen. Tasaavan vaikutuksen kasvu on aiheutunut lähinnä volyyymi-vaikutuksesta ja vain vähäisessä määrin progression muutoksista. Volyyymi-vaikutusta osoittaa, että saatujen tulonsiirtojen osuus keskimääräisen kotitalouden bruttotuloista on kasvanut vuoden 1966 alle kymmenestä prosentista yli 20 prosenttiin vuonna 1985. Osuus kasvoi vain vähän julkisen sektorin hitaamman kasvun vuosina (1976-81), mutta on nopeutunut jälleen 1980-luvulla. Progression muutokset ovat vahvistaneet volyymin vaikutusta vuosina 1966-81 ja heikentäneet sitä vuosina 1981-85.

Saaduilla tulonsiirroilla on ollut jonkin verran suurempi vaikutus kaikkien kotitalouksien välisessä tulojen uudelleenjaossa kuin aktiivi-ikäisten joukossa. Maksettujen tulonsiirtojen tapauksessa tilanne

on päinvastainen. Verotuksen progression muutokset ovat myös olleet suurempia kuin saaduissa tulonsiirroissa. Välittömien verojen progressio nousi 1960-luvulla ja oli voimakkaimmillaan vuonna 1971. Seuraavan viiden vuoden aikana progressio heikentyi - mm. puolisoiden erillisverotukseen siirtymisen vuoksi. Progressio lisääntyi jonkin verran vuosina 1976-81, mutta aleni jälleen 1980-luvulla. Välittömien verojen uudelleenjakava vaikutus aiheutuu silti enemmän veroasteesta kuin progressiosta. Redistribuutio voimistui vuosina 1966-71 sekä veroasteen että progression vuoksi. Vuosina 1971-76 veroasteen nopea nousu tehosti uudelleenjakovaikutusta siitä huolimatta, että progressio pieneni. Veroasteen aletessa vuosina 1976-81 uudelleenjakava vaikutus laski, vaikka progressio kiristyi. Uudelleenjaossa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia 1980-luvulla, jolloin veroaste on noussut ja progressio heikentynyt. Kuva verotuksen uudelleenjakovaikutuksista muuttuu jonkin verran, kun otetaan huomioon välillinen verotus, jonka vaikutussuunta on tutkimusten mukaan pikemminkin tuloeroja kasvattava kuin vähentävä.

Koulutus-, sosiaali- ja terveystalouden progressio näyttäisi heikentyneen vuoden 1971 jälkeen. Palvelujen osuus kokonaistuloista on sen sijaan kasvanut. Volyymien kasvu onkin ilmeisesti painanut progression alentumista enemmän, koska palvelujen uudelleenjakava vaikutus näyttäisi voimistuneen vuoteen 1981 asti, erityisesti vuosina 1971-76. Yhteenvetona hyvinvointivaltion vaikutuksesta henkilökohtaiseen tulojakoon voidaan todeta, että sen uudelleenjakava vaikutus on kasvanut koko tarkastelukauden. Vuosina 1966-76 uudelleenjaon lisääntyminen oli varsin voimakasta. Muutos hidastui vuoden 1976 jälkeen erityisesti veroasteen alentumisen ja saatujen tulonsiirtojen aiempaa hitaamman kasvun vuoksi. 1980-luvulla veroasteen nousu ja saatujen tulonsiirtojen kasvun nopeutuminen ovat lisänneet uudelleenjakoa.

Alueelliset tuloerot ovat pieniä verrattuna henkilöiden välisiin eroihin. Kotitaloutta kohti laskettujen käytettävissä olevien tulojen jakautuman eroista häviäisi vuonna 1981 vain 1,4 prosenttia ja kulutusyksikköä kohti laskettujen tulojen jakautuman eroista vajaa 6 prosenttia, jos läänien väliset tuloerot voitaisiin poistaa. Läänien väliset tuloerot ovat pienentyneet 1970-luvulla. 1980-luvulla henkilöä kohti laskettujen käytettävissä olevien tulojen lääneittaiset erot näyttäisivät sen sijaan kasvaneen hiukan. Läänien välisten tuloerojen suhteellinen pienuus on osittain seurausta muuttoliikkeestä, joka on vienyt matalan toimeentulon lääneistä pienituloisia ja tuonut heitä Uudellemaalle. Lisäksi on otettava huomioon, että alueellisten tuloerojen vähäisyyteen vaikuttaa tarkastelun aluejaon karkeus. Poliittisesti relevantteihin alueellisiin tuloeroihin liittyvät läheisesti työttömyyden alueittaiset erot. 1960-luvun loppupuolella työttömyyden alueittaiset erot olivat seurausta nopeasta rakennemuutoksesta. 1970-luvun puolivälin jälkeen tapahtuneen työttömyysasteen nousun seurauksena läänien ja työvoimapiirien väliset työttömyyserot kasvoivat absoluuttisesti, mutta eivät suhteellisesti. (Uusitalo 1988, 70-71 ja Eskelinen 1989, 336).

6.5. TALOUSPOLITIIKAN MALLIEN MUUTOS

Suomen talouspolitiikkaa on edellä tarkasteltu tulkintamallin kolmen ensimmäisen funktion kannalta. Poliittisen hallinnan painottumista voidaan arvioida vasta sen jälkeen, kun on analysoitu talouspolitiikan instituutioiden muutosta. Instituutionalyysia varten on kuitenkin tarpeen luonnostella alustava tulkinta talouspolitiikan funktionaalisen suuntautuneisuuden ja vakauden ehtojen muutoksista. Tulkinnassa voidaan soveltaa ohjelma-analyysin perusteella tehtyä periodisointia. 1960-luvun jälkipuolen raha- ja finanssipolitiikassa korostuivat -kasvupolitiikkojen ohella - stabilisaatiopolitiikat. Kun otetaan kuitenkin huomioon devalvaatio, on perusteltua todeta, että suorituskykystrategia painottui kasvupolitiikkoihin. Valtioenemmistöisten yhtiöiden käyttö teollistamisen pioneeri- ja pilottitehtävissä palveli ilmeisesti tässä vaiheessa myös rakenteellisen eturistiriidan säätelyä. Devalvaatiolla

toteutettu jyrkkä funktionaalisen tulonjaon muutos pääomatulojen hyväksi ja sitä tukenut elinkeino-erotuksen uudistus perustelevat kuitenkin väitteen, että kapitalistisen rationaliteetin uusintaminen toteutui kapitalistisen kasaamisen akkommodoivana edistämisenä.

Saatujen ja maksettujen tulonsiirtojen sekä palvelujen kohdentumisessa lisääntyi progressiovaikutus vuosina 1966-70, mutta volyymivaikutus jäi vähäiseksi julkisten kulutus- ja siirtomenojen hitaan kasvun vuoksi. Työmarkkinapolitiikka painottui tulopolitiikan käyttöönoton myötä vakautukseen ja palkkaerojen tasoitukseen. Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus määräytyi silti kokonaisuutena ensisijaisesti talouden suorituskyvyn ehdoista. Sikäli kuin poliittisen hallinnan edellytysten tuottamisessa tukeuduttiin edelleen pääasiassa legitimaatiosymbolien tarjontaan, voitaisiin 1960-luvun jälkipuoliskon talouspolitiikkaa luonnehtia vahvan suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikaksi. Mallia orkestroi devalvaatio, joka korvasi muiden kasvupolitiikkojen tarpeen ja jonka toimeenpano edusti tyypillistä suunnittelujärjestelmän prosessia. Strategian elementit olivat makrotaloudellisesti yhteensopivia, koska työmarkkinapolitiikan egalitaristista virettä tasapainotti palkkojen alentunut kansantulo-osuus ja julkisen sektorin kasvu oli hallinnassa. Vakauden uhat nousivat ilmeisesti epätydyttäväksi koetusta funktionaalisesta tulonjaosta, henkilöiden ja alueiden välisten toimeentuloerojen tasoitukseen paineista sekä niihin liittyvistä legitimitteettiongelmistä. Mallin vakaus murentui siitä huolimatta, että poliittisen hallinnan edellytysten tuottaminen alkoi toteutua tulopolitiikan myötä osallistumisen vaalimisena.

Talouden suorituskyvystä huolehtimisen strategia painottui 1970-luvun alkupuolella kasvupolitiikkoihin. Hallitusohjelmien mukaisesti tapahtunut valtion yritystoimintaan panostaminen, palkkojen (ja eläkkeiden) kansantulo-osuuden nousun edistäminen ja verotuksen painopisteen muutokset viittaavat taas siihen, että kapitalistisen rationaliteetin uusintaminen toteutui kapitalistisen kasaamisen välilineelisenä hyödyntämisenä. Tulopolitiikassa korostui palkkaerojen tasoitaminen. Tuloeroja tasoitti lisäksi julkisen sektorin bkt:n kasvua nopeampi laajentuminen. Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus näyttäisi siten toteutuneen lähinnä substantiaalisen rationaalisuuden periaatteista käsin. Vuosien 1971-75 talouspolitiikan orientaatiota kuvaa parhaiten offensiivisen kasvupolitiikan malli edellyttäen, että poliittisen hallinnan strategiana oli talouspolitiikan järjestelmän toimijoiden osallistumisen vaaliminen.

Harjoitetun talouspolitiikan epävakaat piirteet liittyivät sen makrotaloudellisen konsistenssin puutteisiin, suhdannepoliittisen intervention tehostomuuteen sekä kasvustrategian ja tulonjakopolitiikan periaatteiden yhteensopimattomuuteen. Koska pääomamarkkinoiden sopeutumisreaktiot käynnistyvät yleensä vasta kysynnän ja voitto-odotusten pitkäaikaisten muutosten seurauksena, tasapainoinen suhdannekehitys olisi edellyttänyt nopean kasvun vuosina selväpiirteisen kontraktiivista reagoitua. Raha- ja finanssipolitiikka myötäilivät kuitenkin talouden ylikuumentumista ja myötävaikuttivat vuosien 1973-75 investointiaaltoon, joka oli toinen syytekijä - kulutusmahdollisuuksien liiallisen kasvun ohella - vaihtotaseen vajeen kasvussa. Talouspolitiikan järjestelmä epäonnistui myös kantohintojen ja palkkojen nousukierteen sekä työmarkkinoiden jäykkyyksien eliminoinnissa. Kansainvälisten talousnäkymien synketessä toteutetut korkeat sopimuskorotukset ja ennätysmäiset liukummat viittaavat päinvastoin reaali-palkkajäykkyyden - nimellispalkkojen hintajouston ja työttömyysjouston suhteen - kasvuun. Palkkojen kansantulo-osuuden kohoaminen ei siten pysähtynyt pitkän aikavälin trendille, vaan jatkui vielä jakovaran ehdyttyä ja johti inflaatiokierteeseen ja ID-klassiseen työttömyyteen.

Vaikka suorituskykystrategia painottui kasvupolitiikkoihin, se ei tehostanut talouden rakennetta niin voimakkaasti, että tuotantosektoreiden ja yritysten väliset palkkapotentiaalien erot olisivat kaventu- neet samassa suhteessa kuin palkkaerot. Panostukset valtionyhtiöihin ja muu investoinnin tukeminen

eivät johtaneet odotettuihin tuloksiin. Investointien ohjaus ja ohjelmointi ovat taas etävaikutukseen³⁰ perustuvia keinoja, jotka tuottavat parhaassakin tapauksessa tuloksia - investointistrategioiden tehostumista ja talouden rakenteen vahvistumista - vasta pitkällä aikavälillä. Kun talouspolitiikka oli kuitenkin ankuroitunut tulojaon tasoitukseen, strategia myötävaikuttanut yhtäältä yritysten kannattavuuden heikentymiseen ja inflaatiopaineiden lisääntymiseen ja toisaalta subventioiden (maanviljelijöiden tulo) ja sosiaalimenojen kasvuun. Työmarkkinoiden allokatiivisen tehokkuuden kehittäminen vaimeni taas siitä syystä, että alueellisen tasa-arvon vaatimus ja substantiaalisen rationaalisuuden periaatteet alkoivat painaa päätöksenteossa enemmän kuin aktiivisen työvoimapolitiikan ideat.

Vuodet 1976-81 muodostavat monessa suhteessa yhtenäisen jakson. Inflaation hillintä ja yritysten kansainvälisestä kilpailukyvyistä huolehtiminen nostettiin talouspolitiikan ensisijaisiksi tavoitteiksi. Vakautus toteutettiin tiukalla raha- ja finanssipolitiikalla, sen myötä kasvaneella työttömyydellä ja työmarkkinapolitiikan sopeuttamisella 'hätätilan' vaatimuksiin. Strategia painottui stabilisaatiopolitiikkoihin myös elvytysvuosina, jolloin raha- ja finanssipolitiikkaa löysättiin. Vakautusorientaatio ilmeni erityisesti työmarkkinapolitiikassa, joka hillitsi tehokkaasti palkkojen nousua suhteessa voittoihin, ja finanssipolitiikan selektiivisyydessä. Valikoivat työllisyys- ja elvytystoimenpiteet olivat vaihtoehto ekspansiiviselle politiikalle, joka olisi muuttanut työttömyys- ja inflaatio-tavoitteiden tärkeysjärjestyksen edellisen hyväksi. Kasvupolitiikkojen väistymistä osoittaa myös se, että elinkeinotuet suuntautuivat defensiivisesti entistä enemmän suljettuun sektoriin ja perusteellisuukselle. Valtionyhtiösijoitusten jyrkkä lasku, verotuksen painopistemutokset ja funktionaalisen tulojaon vakauttaminen viittaavat siihen, että kapitalistisen rationaliteetin uusintaminen toteutui kapitalistisen kasaamisen akkommodoivana edistämisenä. Valtion teollisuustuen kohdentuminen - aluepoliittisen välaineistön uusimisen myötä - entistä enemmän pienille ja keskisuurille yrityksille tukee tosin päinvastaista johtopäätöstä. Se ei kuitenkaan riitä kumoamaan esitettyä tulkintaa, sillä teollisuustuen siirtymien merkitys on vähäinen edellä todettuihin orientaatiomuutoksiin verrattuna.

Julkisen sektorin bkt-osuuden kasvun pysähtyminen 1970-luvun loppuvuosina osoittaa, että tulosten jaon ja kollektiiviyhdykkeiden tuotannon ohjaus mukautui pitkälti talouspolitiikan stabilisaatiotavoitteisiin. Saatujen ja maksettujen tulonsiirtojen progression lisääntyminen ja palkkaerojen kaventuminen viittaavat toisaalta siihen, että substantiaalisen rationaalisuuden periaatteet vaikuttivat edelleen vahvasti talouspolitiikan suuntautumiseen. Kun vuosien 1976-81 politiikalle näyttäisi lisäksi olleen leimallista järjestelmän kaikkien toimijoiden kattava integrointi, kauden talouspoliittista orientaatiota voi parhaiten kuvata jatkuvan hätätilan mallilla. Hätätilamallin vakauden uhat näyttäisivät tulleen egalitaristisen jakopolitiikan ja rakennepoliittisen suuntautumisen yhteensopimattomuudesta. Pienten tuloerojen tavoittelu johtaa näet heikon rakennekehityksen vallitessa kustannuspaineisiin ja yritysten kannattavuuden heikentymiseen ja/tai subventio- redistribuutiopaineiden lisääntymiseen.

Tyydyttävästä tulojaosta huolehtiminen merkitsi maataloustulojärjestelmässä tulontasaustukien kasvun jatkumista, sillä politiikka muovautui defensiivisenä reagoitina välittömiin ongelmiin. Maatalouden rahoitustuilla pyrittiin elinkeinon rakenteen kehittämiseen ja hintatukipaineiden vähentämiseen. Koska tuottajien vastuu tuotannon markkinoinnista ei ole kuitenkaan lisääntynyt samaa tahtia rakenteen kehittämiseen kohdistuneen panostuksen kanssa, ylituotanto ja omavaraisuusaste kohosivat. Hintatuen tarvetta kasvatti lisäksi se, että tuottajahintojen ja maailmanmarkkinahintojen kuilu alkoi revetä. Kun vielä 1970-luvun lopulla Suomen tuottajahintataso oli lähes kaikissa maataloustuotteissa samalla tasolla EY-maiden hintatason kanssa, nykyinen tuottajahintataso on Suomessa karkeasti ottaen noin kaksinkertainen pohjoisten EY-maiden vastaaviin hintoihin verrattuna (Mäkinen 1992, 44). Tuotteiden korkea hinta on myös kannustanut osto- ja pääomapanosten käytön lisäämiseen,

mikä on vuorostaan nostanut hintoja lakisääteisen kustannusten nousua korvaavan automatiikan kautta (vrt. Wahlroos ma., 6-12, Granberg 1985, 188-189 ja 1989, 165-190 ja Kettunen 1985).

Koska kasvupoliittisen interventionismin korvannut markkinaehtoisuus ei johtanut myöskään muiden elinkeinojen rakenteen nopeaan tehostumiseen, korkean työllisyyden ja makrotaloudellisen vakauden säilyttäminen edellytti palkkaerojen hyväksymistä, kysyntää rajoittavaa politiikkaa ja melko korkeata -keynesiläistä tai keynesiläis-klassista -työttömyyttä (vrt. Eriksson 1985, 407-419). Hätättilapolitiikan vakauden uhat kytkeytyivät siten subventiopiaineiden lisäksi pyrkimyksiin jatkaa tuloerojen tasoitusta redistribuution laajentamisella. Hätättilamallin periaatteiden epäsuhdat näyttäisivät myös olevan avain seuraavien vuosien talouspolitiikan orientaation ymmärtämiseen. Talouden suorituskyvystä huolehtiminen painottui vuoden 1981 jälkeen stabilisaatiopolitiikkoihin ainakin siinä suhteessa, että inflaation hillintä pysyi politiikan keskeisenä tavoitteena ja työttömyyttä lievennettiin pääasiassa valikoivilla toimenpiteillä. Rakennepoliitikassa suunniteltiin kilpailun ja markkinoiden tehostamiseen liittyviä toimenpiteitä, mutta elinkeinotuet kohdentuivat edelleen suurimmalta osalta suljettuun sektoriin.

Kapitalistisen rationaliteetin uusintaminen toteutui elvytysvuosina muotoutuneen linjan mukaisesti lähinnä akkommodoivana edistämisenä. Rakenteellisen eturistiriidan säätelyssä alkoi kuitenkin valtioneuvoston roolin väistymisen korvata keskustelu pääomanmuodostuksen ja oikeudenmukaisen tulojaon vaatimusten yhteensovittamisesta voitonjaolla. Työmarkkinapolitiikka näyttäisi lisänneen palkkaeroja ja mukauttaneen siten työmarkkinoita talouden rakenteeseen ja vaimeaan rakennepolitiikkaan. Redistribuutio alkoi sen sijaan painottua aikaisemmasta poikkeavalla tavalla. Saatujen ja maksettujen tulonsiirtojen tasaava vaikutus pysyi vuoden 1981 jälkeen lähes ennallaan, koska julkisen sektorin nopeutunut kasvu kompensoi progression lieventymistä. 1980-luvun alkupuolen politiikkamallille onkin mahdollista esittää erilaisia luonnehdintoja. Siinä tapauksessa, että konsensuskriittikin voimistuminen ja tupo-järjestelmän kitkojen (lakkosakkoja koskeva päätöksenteko jne.) todetaan heijastavan sulkemisstrategiaa poliittisessa hallinnassa ja tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjauksen oletetaan tapahtuneen talouden suorituskyvyn säätelystä käsin, vaihtoa kuvaa liberalistisen vakautuspolitiikan malli. Jos kauden talouspolitiikan keskeisenä piirteenä pidetään kuitenkin "suunnittelun salaliiton" kehittämiä markkinaehtoisia kasvustrategioita (rahoitusmarkkinareformit jne.) ja tulonsiirtojen ja julkisen sektorin kasvun nopeutumista (Salomäki, Viitamäki & Virtanen 1991), voidaan vaihtoa kuvata myös sortumiseksi heikon suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikkaan.

Elvytyksestä kasvanut talouspolitiikan orientaatio poikkeaa siis selvästi 1960-luvun murroksen jälkeen muotoutuneesta politiikkamallista. Tulosta voidaan selittää osittain talouden tilanteen eroilla. Kansantalouden suorituskyvyn ongelmat kytkeytyivät ilmeisesti 1960-luvun lopulla enemmän talouden rakenteeseen kuin 1970-puolivälissä, jolloin talouspolitiikan kurssin reivaamisen tarve nousi lähinnä kysynnän säätelyn epäonnistumisesta. Mainittujen ongelmien ratkaisemiseksi on kuitenkin mahdollista käyttää erilaisia kasvu- ja vakautuspolitiikan malleja. Talouden tilanne ei siten selitä sitä, miksi murrokset tuottivat juuri kuvatus kaltaisen orientaation. Eroja ei valaise myöskään tavanomainen usukorporatismen hypoteesi, jolla on voitu selittää kansakuntien poikkeavia politiikkauria 1970-luvulta alkaen. Olettamus, että korporatiivisen neuvottelujärjestelmän työmarkkinat ovat joustavammat kuin segmentoituneet työmarkkinat (vrt. Leppänen 1988a ja 1988b) selittää huonosti Suomen 1970-luvun kehitystä. Talouspolitiikan järjestelmän sopeutumiskyky näyttäisi nimittäin tuolloin heikentyneen yhtä aikaa korporatiivisen neuvottelumallin muotojen kehittymisen kanssa. Murrosten selittäminen edellyttää siten poliittis-institutionaalisten tekijöiden yksilöidympää tarkastelua.

¹ Tutkimuksen tuloksia on koottu yhteen mm. teoksessa Suomen kansantalous mt.

² Talouspolitiikan parametrien ja analyysin jäsentämisestä, ks. Korkman & Vihriälä 1989, 291, Oksanen 1983 ja Vartiainen 1986, 10-16.

³ Tarkastelu perustuu kansantalouden tilinpidon aikasarjoihin ja artikkeliin Koskenkylä & Peisa 1989, 165-168.

⁴ Tutkimus- ja tuotekehittelymenoja ja vastaavia aineettomia 'pehmoinvestointeja' ei lueta kansantalouden tilinpidossa investointeihin.

⁵ Näiden toimialojen investointiosuutta kuvaaviin tietoihin sisältyy epätarkkuutta tilastointiperusteiden muutosten vuoksi.

⁶ Tarkempaa erittelyä vaikeuttaa se, että kansantalouden tilinpidon vuotta 1975 edeltävät luokitusperusteet eroavat myöhemmästä luokituksesta.

⁷ Budjetin automatiikka on tasannut kasvun vaihtelua, mutta normitetun tulojäämän osoittamat päätöspäätiset reaktiot ovat kääntäneet budjettipolitiikan vaikutuksen lievästi suhdannevaihtelua lisääväksi (Pekkarinen ym. 1984, 231).

⁸ Suomalaisen suhdanne- ja suhdannepolitiikan mallin tiivistyksestä, ks. Pekkarinen ym. 1984, 208-212 ja 239-243 ja Vartiainen mt. 218-263.

⁹ Kassavarantotalletuksia on kerätty liikepankkien ja Suomen Pankin tekemien sopimusten perusteella. Ennen vuoden 1979 kassavarantosopimusta ja sen tarkistuksia talletusten merkitys jäi vähäiseksi lähinnä alhaisen kassavarantoprosentin vuoksi (Saarinen 1989). Kassavarantosopimusten kehittämisen tarve liittyi siihen, että vuonna 1975 perustetut päiväluottomarkkinat syrjäyttivät pankkikiintiöihin ja kiinteisiin ehtoihin perustuvaa keskuspankkirahoituksen järjestelmää.

¹⁰ Waris vahvistaa epätasaisen kasvun tietoiseksi raha- ja valuuttapolitiikan periaatteeksi toteamalla seuraavasti: "Kokemukset osoittavat pikemminkin, että kasvu suorastaan edellyttää rytmikkaa, talouden vuorottaista laajenemista ja supistumista...ns. suuret devalvaatiot aikanaan sopivat rytmikkaan talouden laajenemisvaiheen lataukseksi, mutta sittemmin lääkkeeseen tottuminen on vienyt siltä tehon." (1983, 244 ja 255, vrt. 1977, 14, 87-90 ja 100-102).

¹¹ SP 1974, 19. Suomen Pankin vuosikirjasta käytetään viittauksissa lyhennettä SP.

¹² Wariksen mukaan "arvioitiin, ettei metsäteollisuudella raaka-ainepohjan puolesta enää olisi ollut paljonkaan laajentamisen varaa ja siksi vientimaksuista kertyneitä varoja ei lainattu metsäteollisuudelle", kuten aiemmin. Tästä huolimatta metsäteollisuuden tulokehitys muodostui Wariksen mielestä 'liian' hyväksi sen vuoksi, että ajateltua raaka-aineveeroa ei säädetty. (1977, 90).

¹³ Olen käyttänyt rahamarkkinoiden vapauttamisen sijasta termejä raha- ja rahoitusmarkkinareformit yhtäältä painottaakseni reformien ja kvantitatiivisen politiikan eroa ja toisaalta välttääkseni edelliseen termiin sisältyvää apologiaa. Muutoksissa on näet lopulta kyse vain uudenlaisten (vähemmän poliittisesti ohjattujen), mutta monissa suhteissa valikoivien markkinoiden syntymisestä.

¹⁴ Reformien perusteluksi on esitetty investointien paremman kohdentamisen lisäksi mm. sopeutuminen rahateknologian ja kansainvälisen ympäristön kehitykseen, rahoitusjärjestelmän - otto- ja antolainauksen korkomarginaalilla arvioidun - tehokkuuden parantaminen sekä joustavien korkojen taloudellista kehitystä vakauttava vaikutus (ks. Kullberg 1985, 75-76 ja Korkman 1985, 12-20 ja 26-27).

¹⁵ Taulukoiden ja kuvioiden pohjana olevat luvut on laskettu käyvin hinnoin. Tilastollisesta vuosikirjasta poiketen on myös vuoden 1986 valtion menojen summana käytetty vanhan budjetointimenettelyn mukaista lukua. Kuvion alue muut menot kattaa siis sekä valtion velan korkomenot että niiden kuoletukset.

¹⁶ Käytettävässä valtiontalouden kassamenoja luvut sisältävät budjettitalouden mukaiset menot ja rahastojen menot (pl. budjetin ja rahastojen väliset siirrot) lisättyinä siirtomäärärahojen ja menorästien kannan muutoksilla sekä vähennettyinä erällä maksusuorituksia edustamattomilla erillä. Valtion liikeyritysten käyttötaloudesta ovat mukana vain lisärahoitustarpeet.

¹⁷ Taulukossa (kuten myös taulukossa 4) on käytetty vuosien 1965-77 osalta Willmanin kokoamia tietoja. Taulukko on katkaistu vuoteen 1985 siksi, että hallituksen kertomukseen on sisällytetty vuodesta 1986 alkaen laajempi rahoitustukea käsittelevä jakso, jossa käytetyt käsitteet ja luokittelut poikkeavat aikaisemmin käytetyistä.

¹⁸ Vuosien 1970-86 luvut ovat taulukossa ja kuviossa 18 valtion lainanantotyöryhmä 1988:n muistion liitteistä. Muut tiedot ovat hallituksen kertomuksista.

¹⁹ Rahastojen luotonanto koostuu lähinnä maatilatalouden kehittämisrahaston ja valtion investointirahaston myöntämistä lainoista. Kansaneläkelaitoksen lainananto, joka oli vielä 1960-luvun lopussa melko laajaa, ei sisälly lukuihin. Kansaneläkerahasto pieneni merkittävästi vuosien 1965-75 välillä, minkä seurauksena KELA:n rooli lainanantajana ja sijoittajana pieneni asteittain.

²⁰ Lukuihin sisältyvät lainansaajien maksamat indeksi- ja kurssihyvitykset.

²¹ Käytetyt lähteet eivät sisällä tätä erottelua enää vuosilta 1980 ja 1985.

²² Valtion lainanannon merkityksestä teollisuuden rahoituksessa kertoo se, että julkisen luottokannan osuus teollisuuden koko luottokannasta kasvoi vuosina 1970-77 noin seitsemän prosenttiyksikköä (kolmannekseen). Osuus oli pienentynyt 1960-luvulla ja se alkoi uudelleen laskea vuosina 1977-79. (Hjerpe 1982, 3).

²³ Yhtiön perustamisen syynä oli se, että kansainväliset pääomamarkkinat eivät pystyneet jälleerakennuskauden jälkeenkään tyydyttämään pääoman tarvetta. Tämä ylläpiti ostajan markkinoita kone- ja laitehankinnoissa ja muissa suurissa toimituksissa, mikä vuorostaan nosti kaupan maksuehdot tärkeäksi kilpailutekijäksi ja siirsi investointien rahoitusta keskenään kilpailevien toimittajien hoidettavaksi. (Suomen Vientituotto Oy 1963-1983/Priha & Larjavaara).

²⁴ INRA:n tilinpäätöskäytäntö muuttui vuonna 1983, joten vuosien 1983-86 luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia aikaisempien vuosien lukujen suhteen.

²⁵ SDP:ssä näytti vallitsevan erittelemätön usko interventioon. Tätä kuvastavat mm. seuraavat Pekka Korpisen toteamukset: "Oleellista viime vuosien kehityksessä on ollut nimenomaan se, että julkinen sektori ei ole käyttänyt rahoitusmahdollisuuksiaan itse, vaan tehnyt tilaa yksityisille investoinneille...eikö olisi voitu laajentaa yhteiskunnan omistamia tuotantolaitoksia." (Talouspolitiikan ydinkysymyksiä, 36).

²⁶ Puumalaisen mielestä on epätarkkaa käyttää valtioenemmistöisten yhtiöiden synonyymina valtiojohtoisen yrityksen tai valtionyhtiön nimityksiä siksi, että edellinen ei vastaa näiden yritysten ohjaussuhdetta valtioon nähden ja jälkimmäinen sulkee pois yhtiöiden omistusrakenteen moninaisuuden (1976, 8. Vrt. myös s. 5 ja 60).

²⁷ Deflatoinnissa on käytetty elinkustannusindeksiä (1951). Osakepääoman lisäyksistä ja osingoista esitetyt luvut poikkeavat jossain määrin toisistaan riippuen lähteestä. Valtionyhtiöiden vuosikirjassa eri vuosina esitetyt aikasarjat eivät myöskään vastaa täysin toisiaan, joten kuvion pohjana on käytetty kunkin vuoden uusinta lukua. Osakepääoman lisäysten jyrkkää nousua vuonna 1985 selittää osittain se, että tuolloin muutettiin 135 milj. mk Enso-Gutzeit Oy:n vaihtovelkakirjalainoista osakepääomaksi.

²⁸ Ay-liike ottaa ilmeisesti palkkavaateissaan huomioon sen, että sosiaalikuilla rahoitetaan mm. eläkkeitä. Välilliseen verotukseen ei sisälly tällaista pidäkettä. Siksi suhteellisten kuluttajahintojen nousu, johon välillisen verotuksen kiristyminen vaikuttaa, saattoi Tyrväisen mukaan jopa alentaa työllisyyttä. (mt., 177 ja 188).

²⁹ Uusitalon standardimenetelmän sovellutusta ei tässä selosteta tarkemmin, vaan käsitteiden ja numeeristen tulosten osalta viitataan itse tutkimukseen.

³⁰ Miller ja Rose kutsuvat välimatkan päästä tai etävaikutuksen keinoin tapahtuvaksi hallinnaksi sitä, että hallinto lanseeraa uusia analyysi-, arviointi- ja suunnittelutekniikoita ja iskusanoja, joiden omaksuminen sitten vaikuttaa esim. investoinneista päättävien tahojen ratkaisuihin. (ma., 150-152).

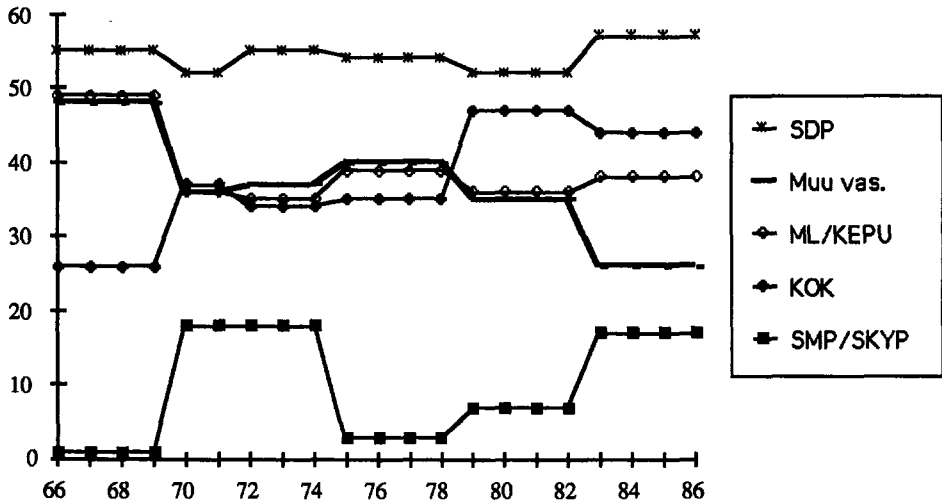
7 TALOUSPOLITIIKANINSTITUUTIEN MUUTOS

7.1. POLIITTISET VOIMAT JA POLITIIKAN ORIENTAATIO

7.1.1. Puolueiden ja työmarkkinoiden voimasuhteet

Talouspolitiikan orientaation vaihtelua voivat selittää poliittisten voimien ja/tai intressiedustusjärjestelmän ja toimeenpanokoneiston muutokset. Poliittisia voimia arvioidaan seuraavilla indikaattoreilla: 1) puolueiden eduskuntapaikat, 2) hallituskoalition laatu ja voimasuhteet, 3) keskeisten etujärjestöjen vaikuttamisresurssit, ja 4) työtaistelujen määrä. Kuvioon 22 on piirretty SDP:n, muun vasemmiston¹, Keskustapuolueen, Kokoomuksen ja SMP:n/SKYP:n kansanedustajien määriä vuosina 1966-86 kuvaavat käyrät. Mukaan on otettu neljän suuren ryhmän lisäksi SMP/SKYP, koska sen voiman vaihtelu heijastanee talouspolitiikan järjestelmään kohdistuvaa tyytymättömyyttä. Kuvio perustuu vaaleissa saatuihin paikkoihin, joten se ei osoita ns. loikkausten vaikutusta. Kiinnostavia taitekohtia ovat vuosien 1966, 1970, 1975, 1979 ja 1983 vaaleissa tapahtuneet muutokset. Vuonna 1966 eduskuntaan tuli vasemmistoenemmistö. Vuoden 1970 vaalien voittajia olivat SMP ja Kokoomus. Vuoden 1975 vaalien suurin muutos oli SMP:n/SKYP:n kannatuksen ehtyminen. 1970-luvun jälkipuolen talouspoliittisen murroksen selittämisen kannalta on myös mielenkiintoista, että SMP:n/SKYP:n tappio heijastui lähinnä SKDL:n ja KEPU:n eduskuntavoiman lisääntymisenä. Käännös oikealle tapahtui vasta vuonna 1979, jolloin Kokoomus sai 12 lisäpaikkaa ja vasemmisto menetti 7 paikkaa. Vuoden 1983 vaalien suurin muutos oli SMP:n nousu 17 paikkaan. Voimasuhteisiin vaikutti lisäksi se, että SDP:n voitto jäi SKDL:n menetyksiä pienemmäksi.

Taulukko 12 sisältää tiedot hallituskoalition laadusta ja voimasuhteista vuosilta 1966-87. Jokainen voimasuhteiltaan muuttunut kokoonpano on kirjattu taulukossa erilliseksi ministeristöksi, vaikka useissa tapauksissa hallitus on jatkanut samalla ohjelmalla kuin edellinen koalition. Tarkasteltava aikajakso voidaan periodisoida seuraavasti: 1) vasemmistoenemmistöiset hallitukset vuosina 1966-70, 2) keskusta-vasemmistohallitukset vuosina 1970-72, 3) keskustan ja vasemmiston tasapainohallitukset vuosina 1972-1982, ja 4) keskusta-vasemmistohallitukset vuosina 1982-87. Vasemmistolla oli selvä yliote Paasion ja Koiviston ensimmäisissä hallituksissa. Keskustan puolueet dominoivat vuorostaan Karjalaisen toisen hallituksen molemmissa kokoonpanoissa sekä Auran virkamieshallituksissa (1970 ja 1971-72). Paasion sosialidemokraattista vähemmistöhallitusta seuranneessa Sorsan ensimmäisessä hallituksessa oli yksi riippumaton ministeri, mikä ylläpiti tasapainoa keskustan puolueiden (8 ministeriä) ja SDP:n (7 ministeriä) välillä. Samantyyppinen tasapainomalli oli lähtökohtana myös muissa vuosien 1975-82 koalitioissa lukuunottamatta Miettusen vähemmistöhallitusta. Kun keskustan puolueet ottivat enemmistön SKDL:n siirtyessä opposition Sorsan kolmannesta hallituksesta, palattiin 1970-luvun alun tyyppiseen hallitusasetelmaan. SMP muodosti kuitenkin Sorsan neljännessä hallituksessa (1983-87) uuden tasapainottavan tekijän.

Kuvio 22. Puolueiden kansanedustajapaikkojen kehitys 1966-86

Lähde: STV 1985/86.

Taulukko 12. Ministeristöt ja niiden poliittinen rakenne 1966-87

Hallintukausi	KOK	KP/LKP	RKP	KEPU	SDP	SKDL	Riippum.	SMP
1966-1968	-	-	-	5	7	3	-	-
1968-1970	-	-	1	5	7	3	-	-
1970-1970*	1	1	1	3	4	-	3	-
1970-1971	-	2	2	5	5	3	-	-
1971-1971	-	2	2	5	8	-	-	-
1971-1972*	1	1	1	4	3	-	5	-
1972-1972	-	-	-	-	17	-	-	-
1972-1975	-	1	2	5	7	-	1	-
1975-1975*	1	1	1	3	5	-	6	-
1975-1976	-	1	2	4	5	4	2	-
1976-1977	-	3	3	9	-	-	1	-
1977-1978	-	1	1	5	4	-	1	-
1978-1979	-	2	-	5	4	3	1	-
1979-1982	-	-	2	6	5	3	1	-
1982-1982	-	-	2	6	5	3	1	-
1982-1983	-	-	2	7	8	-	-	-
1983-1987	-	-	2	7	8	-	-	2

* Virkamieshallituksia, joten luvut ovat arvioita ministereiden poliittisesta sitoutuneisuudesta.

Lähde: Tiihonen & Tiihonen 1984, 332.

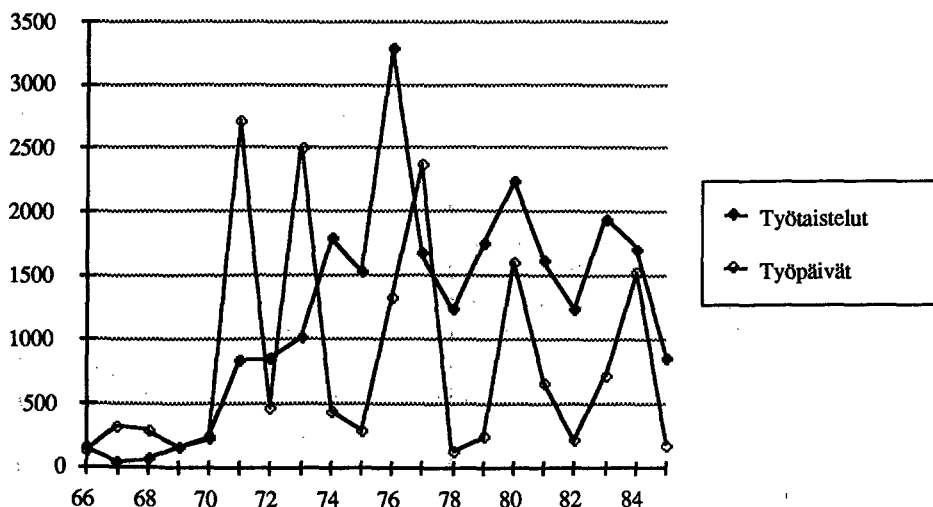
Etujärjestöt vaikuttavat parlamentaaristen voimasuhteiden ohella poliittiseen asetelmaan. SAK:n voima vahvistui nopeasti eheyttämisen myötä, mutta jäsenmäärän kasvu oli selvää 1960-luvun lopulla myös muissa palkansaajien keskusjärjestöissä (ks. Borg 1980, 2-10 ja Pehkonen 1981). Yksityisen sektorin työntekijöiden järjestäytymisaste kohosi vuosina 1966-78 melko tasaisesti noin 30 prosentista yli 70 prosenttiin. Vuoden tauon jälkeen järjestäytymisaste kääntyi uudelleen nousuun vuosikymme-

nen taitteessa, mutta nousua ei jatkunut pitkään. Kaikkien palkansaajien järjestäytymisasteen kehitys käy ilmi alla olevasta asetelmasta. (Tyrväinen mt., 92-93).

1965	1970	1975	1980	1985
33	57	78	86	86

Palkansaajajärjestöjen jäsenmäärän kasvua tasapainotti se, että keskeisimmän työnantajajärjestön STK:n organisatorinen voima lisääntyi myös nopeasti 1970-luvulla. Keskeisistä etujärjestöistä ainoastaan MTK:n jäsenmäärä laski. (Myllymäki 1979, 137 ja 205 ja Tolvanen & Vesamaa 1981, 20-30). Vaikka järjestäytymisaste ja jäsenmäärä ovat tärkeitä etujärjestöjen valtaresurssien osoittimia, vaikuttamista kollektiivisissa vaihdantaprosesseissa määräävät myös monet muut järjestöjen ulkoiset ja sisäiset tekijät (vrt. Pehkonen ma., 11). Ulkoisia tekijöitä ovat mm. lainsäädäntö, julkiset päätöksentekoinstituutiot, järjestöjen strateginen asema ja yhteiskunnan taloudellinen tuki. Sisäisiin - ainakin osittain järjestöjen itsensä muutettavissa oleviin - tekijöihin kuuluvat mm. järjestöjen taloudelliset resurssit, henkilökunnan määrä ja laatu, organisaatorakenne ja toimintastrategiat. Ulkoisten tekijöiden merkitys tulee esiin tarkasteltaessa jäljempänä talouspolitiikan instituutioita. Sisäisistä tekijöistä henkilökunta ja taloudelliset resurssit kasvoivat palkansaajajärjestöissä 1970-luvulla jäsenmäärän kehitystä vastaavasti ja joinakin vuosina jopa sitä nopeammin. (Borg 1980, 11-15 ja 34-50). Työtaistelujen lukumäärä ja niissä menetetyt työpäivät (kuvio 23) indikoivat paitsi järjestöjen toimintastrategiaa myös yleisempiä työmarkkinasuhteiden muutoksia. Ne soveltuvat työmarkkinoiden vaihdantaprosessin arviointiin olettaessa Korven tavoin, että avoimen konfliktin todennäköisyys kasvaa voimasuhteiden tasoittuessa ja vähenee lähestyttäessä voimasuhteiden tasapainoa.

Kuvio 23. Työtaistelut ja niissä menetetyt työpäivät (tuhansina) 1966-85²



Lähde: STV 1977.

Työtaistelujen lisääntyminen 1970-luvun alkupuolella johtui varmaan osittain talouden tilanteen kehityksestä. Ammattijärjestöt ryhtyivät nopean kasvun ja hyvän työllisyyden vallitessa ulosmittaamaan yritysten palkanmaksuvaraa ja toteuttivat siten devalvaatiosyklin mukaista jakotaistelun logiikka-

kaa. Erityisesti metalli-, puunjalostus- ja rakennusalan työntekijät hankkivat villien lakkojen avulla solidaaristen työehtosopimusten raamit ylittäviä palkankorotuksia. Lakkojen lisääntymiseen vaikutti myös järjestäytymisasteen kohoaminen - samalla tavoin kuin aiemmissakin ammattiyhdistysliikkeen voimistumisen vaiheissa. Solidaarinen palkkopolitiikka ja teollisuuden avainalojen liukumakehitys muuttivat lisäksi teollisuus- ja valkokaulustyöntekijöiden palkkasuhteita, mikä alkoi heijastua toimihenkilökentän lisääntyneenä lakkoalittiutena. Lakkojen määrän kasvuun myötävaikutti lisäksi ammattijärjestöjen poliittinen taistelu ja yhteiskunnan nopea rakennemuutos. (Kauppinen 1983, 4-35). Menetettyjen työpäivien määrä ei silti noussut tasollisesti 1970-luvun alkupuoliskolla, koska työtaistelujen määrän lisääntyminen aiheutui pääasiassa villeistä ja entistä lyhyemmistä lakoista.

Työtaistelujen ja niissä menetettyjen työpäivien määrän lasku 1970-luvun puolivälin jälkeen selittynee suurimmaksi osaksi 1970-luvun alkupuoleen nähden käänteisillä tekijöillä. Työttömyyden kasvu vähensi lakkoilua vuosina 1977-78. Pitemmällä aikavälillä lakkokehitykseen vaikutti todennäköisesti myös se, että järjestäytymisen kasvu saavutti 'luonnolliset rajansa' (vrt. Borg 1980, 3). Painopisteen siirtyminen pennilinjalta prosenttikorotuksiin vähensi vuorostaan painetta kannattavien alojen ja yritysten palkanmaksukyvyyn ulosmittaamiseen lakoilla³.

7.1.2. Voimasuhteiden selitysvaima

Talouspolitiikan orientaation muutoksia ei voida liittää yksikäsitteisesti poliittisiin voima-asetelmiin. SDP:n rakenne- ja hyvinvointipoliittisella ohjelmalla saama vaalivoitto ja eduskunnan muuttuminen vasemmistoenemmistöiseksi vuoden 1966 vaaleissa vaikuttivat oletettavasti em. ohjelman suuntaisesti talouspolitiikkaan. Kausi ei kuitenkaan johtanut ekspansiiviseen politiikkaan, kuten puoluesyklin hypoteesi edellyttäisi. Vasemmistoenemmistön aikana noudatettiin päin vastoin kireää finanssi- ja rahapolitiikkaa samalla, kun devalvaatio muutti funktionaalista tulonjakoa selvästi pääomatulojen hyväksi. Vuoden 1970 vaalit heijastivat vuorostaan kulttuuris-ideologista ja taloudellis-sosiaalista vastareaktiota SDP:n johtamien hallitusten rakennemuutospolitiikalle. Vaikka molemmat käytevoimat vaikuttivat sekä SMP:n että Kokoomuksen kannatuksen kasvuun, tuntuisi perustellulta olettaa, että talouspolitiikan järjestelmän legitimeettiä indikoi erityisesti SMP:n voitto ja sitä vastaava Keskustapuolueen ja vasemmiston häviö.

Vaalitulos oli todennäköisesti parantuneen taloudellisen tilanteen ohella keskeinen syy siihen, että talouspolitiikkaa alkoivat määrätä substantiaalisen rationaalisuuden periaatteet. Samansuuntaisesti vaikutti ammattijärjestöjen organisatorisen voiman nopea kasvu. 1970-luvun alkupuolella muotoutunut hallitusasetelma, jossa SDP ja Keskustapuolue saattoivat kilpailla tasavertaisesti keskeisten kannattajaryhmiensä etujen ajamisessa, lisäsi myös paineita julkisen sektorin laajentumiseen ja rakennepolitiikan tavoitetason madaltamiseen. Nämä poliittisten voimien muutossuunnateivät kuitenkaan ole riittävä selitys talouspolitiikan epäonnistumiseen palkkaerojen tasoituksen, egalitaristisen hyvinvointipolitiikan ja tasapainoisen funktionaalisen tulonjaon yhteensovittamisessa. Jos siinä olisi ollut kysymys vain puolue- ja etujärjestöasetelmista, voitaisiin olettaa, että mallin sisäinen ristiriitaisuus olisi tuotu esiin hallinnon asiakirjoissa ja talouspoliittisessa keskustelussa laajemmin kuin mitä näyttäisi tapahtuneen.

Puolueiden ja etujärjestöjen voimasuhteisiin perustuvan selityksen riittämättömyys tulee esiin myös arvioitaessa sitä, miksi 1970-luvun lopulla päädyttiin uudenlaiseen orientaatioon. Vasemmiston voima kasvoi vuoden 1975 vaaleissa kahdella paikalla SKDL:n saadessa kolme lisäpaikkaa ja SDP:n menettäessä yhden paikan. Keskustapuolue sai myös neljä lisäpaikkaa SMP:n/SKYP:n hävitessä. Kun otetaan lisäksi huomioon hallituskoalition laajentuminen vasemmalle ja ammattijärjestöjen organisatorisen voiman kasvu, käy selväksi, ettei uutta talouspolitiikan kurssia voida selittää poliittisista

voimista käsin. Kokoomuksen voitto ja SKDL:n häviö vuoden 1979 vaaleissa ovat sen sijaan tulkittavissa tapahtumiksi, jotka vahvistivat valitun linjan edellytyksiä. SMP:n voitto vuoden 1983 vaaleissa on taas luontevaa liittää 'uuden talouspolitiikan' ja konsensuksen legitimitteettiongelmiin.

7.2. INTRESSIEDUSTUSJÄRJESTELMÄN MUUTOKSET

7.2.1. Tarkastelun ulottuvuudet ja raja

Intressiedustusjärjestelmällä tarkoitetaan seuraavassa tarkastelussa - neljännessä luvussa esitetetyn määritelmän mukaisesti - talouspoliittisia päätöksiä tekevien valtiolaitosten ja valtion päätöksentekojärjestelmänsä osapuoliksi tunnustamien organisaatioiden kokonaisuutta. Määritelmä edellyttää, että huomiota kiinnitetään paitsi laeilla ja muilla säännöksillä toteutettuihin instituutiomuutoksiin myös valtiolaitosten ja muiden talouspolitiikan toimijoiden suhteita osoittaviin - enemmän tai vähemmän epävirallisiin - verkostoihin ja käytäntöihin. Jäsennetyn typologian mukaisesti muutosten analyysissä kiinnitetään huomiota kahteen ulottuvuuteen: 1) parlamentaarisen areenan, horisontaalisen sopimusareenan ja vertikaalisen korporatiivisen areenan suhteisiin, ja 2) intressitahojen edustuksen monipuolisuuden kahdella jälkimmäisellä areenalla eli järjestelmän inklusiivisuuteen.

Edellisellä ulottuvuudella tapahtuneet muutokset pyritään identifioimaan tarkastelemalla: 1) parlamentaaristen valtiolaitosten ja etujärjestöjen rooleja tulopolitiikassa, 2) kahden horisontaalisen sopimusareenan toimintaa tukeneen instituution (talousneuvoston ja hintavalvontaelinten) toimintaa, ja 3) vertikaalisen korporatistmin muutoksia. Parlamentaarista valtiolimistä tarkastellaan pääasiassa hallitusta. Eduskunnan päätöksenteon rajaaminen systemaattisen analyysin ulkopuolelle saattaa tuntua oudolta siitä syystä, että etujärjestöjen aseman muutokset ovat heijastuneet myös eduskunnan toimintaan - mm. järjestöjen vahvistunut rooli valiokuntien asiantuntijana vuoden 1966 jälkeen (Ahonen 1980, 68-73). Ratkaisua voi kuitenkin perustella sillä, että eduskunta on keskeisimmällä talouspoliittisen vallankäytön alueellaan eli budjetin käsittelyssä poikennut varsin vähän hallituksen esityksistä (ks. emt., 102-110 ja 128).

Jotta parlamentaarille areenalle ja horisontaaliselle sopimusareenalle voidaan antaa operationaalinen tulkinta, tarkastelussa on erotettava toisistaan hallituksen rooli yhtäältä parlamentaarisen areenan elimenä ja toisaalta horisontaalisen sopimusareenan toimijana. Areenoiden roolia talouspolitiikan teossa ja koordinaatiossa indikoidaan lähinnä seuraavalla kahdella kriteerillä: 1) osallistuminen talouspoliittisesti merkittävien ratkaisujen tekoon, ja 2) tavoitejohtajuus eli aloitteellisuus ratkaisujen synnyttämisessä (vrt. Pekkarinen 1990, 209). Intressiedustusjärjestelmän inklusiivisuutta arvioidaan sopimusmekanismien ja korporatiivisten elinten edustavuuden perusteella. Järjestelmän inklusiivisuus indikoi myös poliittisen hallinnan strategian painottumista ja kytkee siten intituutioanalyysin talouspolitiikan funktionaalisen suuntautumisen arviointiin.

Etujärjestöjen ja hallituksen yhteistyöllä oli keskeinen asema talouspolitiikassa 1950-luvun alkupuoliskolla. Seuraavan kymmenen vuoden aikana horisontaalisen sopimusareenan rooli väheni ja talouspolitiikan koordinaatiossa korostuivat hallituksen valikoivat yhteydet yksityisen ja kollektiivisen sektorin aktoreihin (ks. Niskala mt., 20-23). Horisontaalisen sopimusareenan jälleenrakennusta pohjustettiin kuitenkin talousneuvostossa, joka herätettiin henkiin vuonna 1962. Neuvoston vuoden 1964 lopulla jättämässä mietinnössä lähivuosien kasvupolitiikasta määriteltiin tavoitteeksi sellaisen neuvottelumenettelyn aikaansaaminen, jonka puiteissa nimellistulojen korotukset voitaisiin sopeuttaa osaksi rationaalista kasvupolitiikkaa. Kustannus- ja hintatason hillitsemistä sekä työ- ja pääomatulojen niveltä-

mistä kasvuhakuiseseen talouspolitiikkaan voitiin mietinnön mukaan edistää käsittelemällä eri ryhmien tulonmuodostukseen liittyviä kysymyksiä (ml. verotus ja tulonsiirrot) yhdenmukaisesti erityisessä tulopoliittisessa neuvotteluelimessä, joksi talousneuvosto haluttiin kehittää. Neuvoston ympärille tuli rakentaa myös muu pitkän tähtäyksen talouspoliittinen suunnittelu⁴.

Talousneuvoston rooli operatiivisessa talouspolitiikassa jäi kuitenkin vähäiseksi jo yksistään sen vuoksi, että neuvosto toimi komiteatyypisesti ja osa-aikaisten sihteereiden varassa. Hallituksen ja Suomen Pankin valikoivat yhteydet teollisuuden, MTK:n ja ammatillisten keskusjärjestöjen johtohenkilöihin säilyivät siten 1960-luvun loppupuoliskolle asti ensisijaisena talouspolitiikan koordinaatioverkostona⁵. Selektiivisyys oli leimaa-antava piirre myös vertikaalisen korporatismien elimille. 1960-luvun puolivälin intressiedustuksen järjestelmässä voidaan siten nähdä selektiivisen eliittipluralismin ja selektiivisen korporaatiopluralismin piirteitä.

7.2.2. Hallituksen ja etujärjestöjen tulopoliittikka 1968-75

Valtioneuvosto määräsi kasvupoliittikka-mietinnön ehdotuksen mukaisesti 4.2.1965 tulopoliittisten kysymysten selvittelyn talousneuvoston tehtäväksi. Pyydettyään ensin asiantuntijalausunnot (Helelä ja Paunio) talousneuvosto päätti asettaa tulopoliittisen tutkimusryhmän laatimaan perusselvitystä. Ryhmän jätettyä 26.10.1966 mietintönsä neuvosto käsittelee asiaa kuudessa kokouksessa ja jätti oman mietintönsä tulopoliittikan kehittämiseksi 25. tammikuuta 1967. Mietinnön mukaan "tulopoliittikka ei ole säännöstelypolitiikkaa eikä palkkapoliittikkaa, vaan kaikkiin tuloihin ja kaikkiin tulonsaajaryhmiin kohdistuvaa selvittely- ja sovittelutoimintaa, jolla pyritään ohjaamaan hinnan- ja tulonmuodostusta talouspolitiikan päämäärien edellyttämällä tavalla". Jos tulopoliittikka on vain eri tulojen ja hintojen sitomista toisiinsa tai suoranaista säännöstelyä, se aiheuttaa huomattavia haittoja taloudelliselle kasvulle ja tuottaa sellaisia hintarakenteen vääristymiä, jotka säännöstelyä purettaessa johtavat usein voimakkaaseen hintatason kohoamiseen⁶. Jos tulo- ja yleistä talouspolitiikkaa koordinoimalla voitaisiin kuitenkin hillitä hintojen nousua ja sitä tietä edistää kasvumahdollisuuksien hyväksikäyttöä, helpottuisi neuvoston mielestä tulonjakokysymysten ratkaisu. Neuvosto totesi hintapaineiden syyksi myös eräiden hyödykkeiden ja tuotantokelijöiden ylikysynnän ja riittämättömän kilpailun ja varoitteli siksi optimismista ratkaista inflaatio-ongelma pelkästään tulopoliittikalla. (KM 1967: B 1, 6-12).

Talousneuvosto tiivistä mietintönsä kolmeen suositukseen. Ensimmäisessä ehdotettiin tulopoliittisen neuvottelutoiminnan aloittamista jo vuoden 1967 aikana. Neuvottelut käytäisiin ehdotuksen mukaan toistaiseksi talousneuvoston toimesta ja neuvottelujen pohjana olisivat niitä varten laaditut tulopoliittiset tilannearviot. Toinen suositus koski tulopoliittikan tarpeita palvelevan informaatiotuotannon kehittämistä ja kolmas pysyvän asiantuntijaryhmän perustamista tulopoliittisten tilannearvioiden valmistelua varten. (KM 1967: B1, 13-18). Mietintö vauhditti tulopoliittikan käyttöönottoa, vaikkeivat sen suositukset toteutuneetkaan sellaisenaan.

Työmarkkinoilla noudatettiin vuonna 1967 työehtosopimuksia, jotka perustuivat isolta osin STK:n puheenjohtaja Päiviö Hetemäen ja SAK:n puheenjohtaja Vihtori Rantasen vuosille 1966-68 antamaan suositukseen (HR-sopimus). Sopimusten voimassaolo päättyi kuitenkin ensimmäisen tulopoliittisen sopimuksen, Liinamaa I:n, solmimiseen 27.3.1968. Sopimusta edelsi etujärjestöjen aktiivinen toiminta kokonaisratkaisun synnyttämiseksi. SAK:n, STK:n ja MTK:n johtajat pohjustivat ratkaisua syksyllä 1967 käymissään epävirallisissa keskusteluissa. Valtio tuli neuvottelujen osapuoleksi, kun Paasion hallitus nimitti 9.11.1967 Keijo Liinamaan tulopoliittiseksi virkamieheksi ja esitteli seuraavana päivänä pidetyssä keskustelutilaisuudessa näkemyksensä etujärjestöille. Sopimukseen päästiin pitkien neuvottelujen jälkeen Liinamaan ehdotuksen pohjalta. Ylimpien valtioelinten toiminnan taustalla oleva

monipuoluejärjestelmämme sai näin vakauttamisen alueella kilpailevan etujärjestöjen vaikutukseen perustuvan edustusjärjestelmän parlamentaariseen perustaan - valtiosääntöön - koskematta, kuten Myllymäki toteaa (1979,94)⁷. Etujärjestöt tulivat siten pysyväminkin talouspolitiikan järjestelmän keskeisiksi toimijoiksi. Niiden uudessa roolissa oli poliittisen järjestelmän muotojen kannalta tärkeää se, että järjestövaikutus ei enää rajoittunut vain painostukseen ja erillisten yhteistyömenetelmien käyttöön (vrt. Huuska 1968), vaan muodostui jatkuvaksi ja osittain institutionalisoiduksi yhteistyöksi.

Liinamaan sopimus ei vastannut täysin talousneuvoston esittämää tulopolitiikan määritelmiä. Sopimus painottui hintojen ja kustannusten hillintään funktionaalista tulojakoa koskevien kysymysten jäädessä taka-alalle. Tulopolitiikan ajatus heijastui palkkaratkaisun pennilinjassa, maataloustulon kytkemisessä sopimukseen ja hallituksen toimenpiteissä. Hallituksen osuus ei ollut valtionaloudellisesti merkittävä, mutta siinä sitouduttiin antamaan useita lakiehdotuksia⁸. Niistä tärkein oli valtuuslaki, joka kielsi indeksiehtojen käytön sopimuksissa eräitä poikkeuksia lukuunottamatta ja antoi valtioneuvostolle valtuudet säännöstellä hintoja, maksuja, vuokria ja palkkoja sekä asettaa hinta- ja palkkaneuvosto käsittelemään ja valtioneuvoston tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa myös ratkaisemaan em. säännöstelyasioita. Koska laki tuli käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, sen hyväksyminen edellytti laajaa yksimielisyyttä. Lain sisältö sovittiin etujärjestöedustajien, tulopoliittisen virkamiehen ja häntä avustaneiden virkamiesten suorittamassa valmistelussa ja sille hankittiin oppositiopuolue Kokoomuksen tuki jo ennen sopimuksen allekirjoitusta. Eduskunta tuli siten asetetuksi lakiehdotuksen käsittelyssä "realististen vaihtoehtojen osalta tapahtuneiden tosiasioiden eteen". Se hyväksyi valtuuslakiehdotuksen lähes yksimielisesti. Useimmat muut sopimukseen sisältyneet lakiehdotukset menivät myös helposti läpi asiallisesti hallituksen esittämässä muodossa. (Myllymäki 1979, 43-68).

Liinamaan toinen sopimus, jonka tarkoituksena oli vakautuksen jatko vuodeksi 1970, allekirjoitettiin 11.9.1969. Keskeisistä etujärjestöistä jäti sopimuksen allekirjoittamatta vain MTK⁹. Sopimus oli sisällöltään Liinamaa I:n kaltainen lukuunottamatta sosiaalipakettia, johon sisältyi vain erorahajärjestelmän perustaminen. Ratkaisu syntyi tulopoliittisen virkamiehen esityksestä, mutta etujärjestöjen - lähinnä STK:n ja SAK:n - rooli sen kokoamisessa oli hyvin keskeinen. Valtion osuus toteutui vaivattomasti. Valtuuslakiehdotuksen eduskunta julisti kiireelliseksi ja hyväksyi yksimielisesti. Muut sopimukseen sisältyneet lakiehdotukset - mm. eduskunnan asemaan välittömästi vaikuttaneet valtion ja kuntien virkaehtosopimukset - läpäisivät myös eduskunnan miltei tarkalleen etujärjestöjen toivomassa ja hallituksen esittämässä muodossa. (Myllymäki mt., 69-94).

Hallituksen ja etujärjestöjen yhteistyö oli vuosina 1968-70 melko kattavaa, ts. sen puitteissa muotoiltiin useimmat talouspoliittisesti merkittävät päätökset. Tavoitejohtajuus oli myös jakautunutta, sillä yhteispelein politiikka oli sekä etujärjestöjen että hallituksen aktiivinen pyrkimys. Horisontaalinen sopimusaarena ei silti korvannut parlamentaarista areenaa talouspolitiikan intressiedustuksessa ja koordinaatiossa. Eduskunnan suuren enemmistön luottamusta nauttiva efektiivinen hallituskoalitio oli talouspolitiikan koordinaation onnistumisen kannalta vähintään yhtä tärkeä edellytys kuin etujärjestöjen ja hallituksen toimiva yhteistyö. Parlamentaarisen areenan asemaa talouspolitiikan teossa nosti myös eduskunnan mahdollisuus käyttää ns. jälkitarkastusmenettelyssä veto-oikeutta hallituksen valtuuslain perusteella antamiin säännöksiin. Parlamentaarinen vaikutus korostui lisäksi siinä, että oppositio määräsi määräänemmistönsäännöksiin turvautumalla talouspoliittisen säätelyn rajat¹⁰. Tulopolitiikka laajensi kuitenkin talouspolitiikan järjestelmän inklusiivisuutta. Kun työmarkkinapolitiikan linjoja yritettiin vielä vuosina 1966-68 määritellä kahden keskusjärjestön antamalla suosituksella, Liinamaan sopimuksissa oli mukana jo 12 osapuolta (Jokinen 1979, 49). SAK:lla, STK:lla ja MTK:lla oli tosin tässä vaiheessa selvästi dominoiva rooli verrattuna järjestelmän muihin etujärjestötoimijoihin.

Tilanne poikkesi monessa suhteessa edellä kuvatusta, kun tulopoliittinen virkamies ja etujärjestöt alkoivat vuonna 1970 neuvotella uudesta tulosopimuksesta. Noususuhdanne ja työttömyyden aleneminen vahvistivat tulojakoajattelua. Vaatimuksia tulopoliittikan laajentamisesta palkkojen ja hintojen säätelystä kaikkia tuloja koskevaksi sopimiseksi lisäsi myös se, että funktionaalinen tulojako oli muuttunut pääomatulojen hyväksi. Tulojako ei kuitenkaan kyetty käsittelemään kattavasti luotettavan tiedon pohjalta, koska tulopoliittinen koneisto oli vielä varsin kehittymätön¹¹. Epävarmuutta tulopoliittikan asetelmiin aiheutti ilmeisesti myös se, että ammattiliittojen järjestäytymisaste oli voimakkaassa nousussa, mihin vaikuttivat keskeisesti Liinamaa I:ssä sovittu jäsenmaksujen työnantajaperintä ja verovapaus. Neuvotteluja sekoittivat lisäksi kiistat maataloustulolakiin perustuvasta hintaratkaisusta ja hallitustilanteen vaikeutuminen eduskuntavaalien jälkeen.

Neuvottelujen ajaututtua umpikujaan STK:n ja SAK:n johtajat toivoivat presidentti Kekkonen apua kokonaisratkaisuun pääsemiseksi. Ajanjaksoa 1.1.1971-31.3.1972 koskeva tupo-sopimus syntyikin lopulta presidentin tekemän välitysesityksen pohjalta yhdeksän osapuolen ratkaisuna. Tärkein sopimuksen ulkopuolelle jääneistä tahoista oli TVK. Tupo-järjestelmän toimijarakenne laajeni kuitenkin sikäli, että sopimuksessa olivat nyt mukana myös valtiovarainministeriön palkkaosasto (vuodesta 1973 valtion työmarkkinalaitos) ja kunnallinen sopimusvaltuuskunta. Sopimus sisälsi palkka- ja maataloustuloratkaisut sekä lainsäädäntö- ja sosiaalipaketin, joka oli huomattavasti laajempi kuin Liinamaan sopimuksissa. Palkkaratkaisuun sisältyi penni- ja markkamääräisten yleiskorotusten lisäksi kahden prosentin järjestelyvara alan palkkasummasta ja lupaus toteuttaa minimipalkka sopimusperusteisesti. Maataloustulon tarkistus sovittiin suoritettavaksi voimassa olleesta maataloustulolaista poiketen. Tavoitehintojen vahvistamisperusteet vuodeksi 1972-73 päätettiin selvittää erikseen. Presidentin esitykseen sisältyi edellisten sopimusten tapaan valtuuslain säätäminen ja hintasäännöstelyn jatkaminen toistaiseksi entisessä laajuudessaan. Puunjalostusteollisuuden vientitulojen leikkaamiseksi ja suhdanteiden tasaamiseksi sovittiin, että säädetään takautuva suhdanneverolaki. (ks. Myllymäki 1979, 95-120 ja Jokinen mt., 49).

UKK-sopimusta murensi yhdeksän SAK:n jäsenliiton irtautuminen kokonaisratkaisusta. Tulopoliittikan kangerdeltuun vaikutti ilmeisesti taloudellisen tilanteen ohella ylimpien valtioelinten ja etujärjestöjen vastuusuhteiden sekoittuminen. Vaikka etujärjestöjen rooli oli entistä vahvempi, sopimuksen lopullisessa muotoilussa korostui presidentin - ja häntä avustaneiden hallituksen virkamiesten - aktiivisuus. Tämä vaikutti ehkä osaltaan siihen, että järjestöt eivät tunteneet sopimusta samalla tavoin omakseen kuin ensimmäisiä kokonaisratkaisuja. Kitkaa etujärjestöjen ja hallituksen suhteisiin aiheutui myös Suomen pankin suorittamasta koron nostosta ja hallituksen tasapainottamistoimenpiteistä, joiden järjestöt katsoivat merkitsevän poikkeamista sopimuksesta (vrt. Myllymäki 1979, 116 ja 119). Horisontaalisen sopimusareenan ongelmat tulivat esiin myös hallituksen ja etujärjestöjen kiistelystä maataloustulon tarkistuksesta, mikä johti lopulta hallituksen eroon ja eduskunnan hajotukseen vuoden 1971 lopulla. Tulopoliittikkaa 1960-luvulla rakentaneen pääjohtaja Koiviston arviot 21.10.1971 kuvaavat hyvin silloisia talouspolitiikan valta- ja vastuujon ongelmia (1978, 85-86):

Läntisissä teollisuusmaissa...on yhä useammin esitetty ajatusta, jonka mukaan taloudellista tapahtumista ei enää pystytä pelkästään finanssi- ja rahapolitiisin keinoin hallitsemaan, vaan että mukaan pitää tulla myös tulopoliittikan. Meillä on tällä tiellä edetty vielä paljon pitemmälle: alkaa näyttää siltä, ettei valtakunnassa enää muuta politiikkaa tarvitakaan kuin tulopoliittikkaa, ja että finanssi- ja rahapolitiikan harjoittajat voivat vastuusta keventyneinä siirtyä aika lailla sivummalle...Ilmeisesti meillä yhä laajenevissa piireissä ajatellaan, että kunhan oikeat miehet ovat oikeilla paikoilla sekä heillä oikeat pyrkimykset, niin reaaliansioiden kehitys voidaan kokonaan irrottaa reaaliatalouden kehityksestä.

Siitä huolimatta, että hallituksen ja etujärjestöjen yhteistoimintaan liittyi ristiriitoja, talouspolitiikan vetovastuu näyttäisi olleen vuosina 1970-72 entistä selvemmin horisontaalisella sopimusareenalla.

Etujärjestöjen vahvaa vaikutusta valtiolliseen päätöksentekoon osoittaa mm. niiden saama legalisoinnina asema - yhdessä valtioneuvoston ja Suomen pankin kanssa - suhdanneverolain mukaisessa varojen jakamisessa¹². Syynä siihen, että talouspolitiikan teko näytti liukuvan pois parlamentaariselta areenalta, oli hallituskoalitoiden sisäinen heikkous. Presidentin puuttuminen talouspolitiikkaan alettiin kuitenkin samaan aikaan nähdä entistä yleisemmin paitsi hyväksyttävänä myös toivottavana, mikä merkitsi presidentin aseman muuttumista puolueiden yläpuolella yleisen kansallisen edun nimissä toimivan sovittelijan (pouvoir neutre) roolista puolueiden ylä- ja ulkopuolella aktiivisesti kansallista etua vaalivan vaikuttajan (pouvoir modérateur) rooliin. (Ojala-Laires 1985, vrt. Jyränki 1981, 177 ja P. Uusitalo ma., 43-44). Koska presidentti ei kuitenkaan voinut korvata pluralistista intressiedustusta pitkän päälle (Ojala-Laires mt., 76-77), talouspolitiikan koordinaation painopiste siirtyi 1960-luvun lopulla muotoutuneen tasapainomallin - parlamentaarisen areenan ja horisontaalisen sopimusareenan - toimivammalle lohkolle.

Uuden tulosopimuksen valmistelu aloitettiin vuoden 1971 lopulla (ks. Myllymäki 1979, 121-136). Suomen pankki alensi korkoa 3/4 prosenttiyksiköllä vuoden 1972 alusta ja liikevaihtoveron lisävero poistettiin tarkoituksena neuvottelujen edistäminen. SAK:n ja STK:n kesken käynnistyneiden neuvottelujen taustalla vaikutti tulopoliittinen virkamies Liinamaa, mutta kaudeksi 1.4.1972-31.3.1973 päätetty sopimus ristittiin Niilo Hämäläisen ja Timo Laatusen mukaan SAK:n ja STK:n keskeisen roolin johdosta. HL-sopimuksen allekirjoittivat vain SAK, STK ja LTK ja siinä ilmaistiin tavoitteeksi mahdollisimman suuri reaaliansioiden nostaminen. Palkkojen yleiskorotus perustui edelleen pennilinjaan, mutta järjestelyvaran osuutta lisättiin tuntuvasti. Valtiovallan panos jäi selvästi pienemmäksi kuin UKK-sopimuksessa¹³. Hallitus ja eduskunta osallistuivat sopimukseen mm. valtuuslain ja siihen perustuvan hintavalvonnan jatkamisen sekä työeläkelakien ja vuosilomalain muutosten muodossa. Sopimukseen sisältyi sen sijaan poikkeuksellisen runsaasti työnantaja- ja työntekijäpuolen keskenään sopimia ratkaisuja, kuten lomaltalpaluurahan käyttöönotto, sairausajan palkkaa ja työpaikkaruokailua koskevat uudistukset sekä erillisen teollisuutta koskevan yritysdemokratianeuvottelukunnan perustaminen.

Etujärjestöjen vaikutus valtiolliseen päätöksentekoon oli melko laajaa HL-sopimuskautena sen vuoksi, että sovittu lainsäädäntö ja sen valmistelu oli etujärjestökeskeistä. Tämä ilmeni mm. vuosilomalain ja hintavalvontajärjestelmän uudistamisessa ja maataloustulolain säätämisessä¹⁴. Etujärjestöjen rooli korostui myös purettaessa ns. eläkepommia vuoden 1972 elo-syyskuussa. Sorsan ensimmäisen hallituksen muodostamiseen kytkeytynyt SAK:n, STK:n ja MTK:n eläkesopimus, jonka mukaisesti presidentti Kekkonen jätti vahvistamatta eduskunnan hyväksymän lain kansaneläkkeiden korottamisesta, siirsi eläkepolitiikan ratkaisuvaltaa etujärjestöille ja eläkepolitiikan painopisteen työeläkejärjestelmään (Salminen 1987, 127-138). Prosessi merkitsi jonkinlaista parlamentarismien alennustilaa (Niemelä 1989) ja myötävaikuttii siihen, että talouspolitiittisen koordinaation painopiste pysyi horisontaalisen sopimusareenan puolella. Hallituksen ja etujärjestöjen erimielisyydet lisääntyivät kuitenkin HL-sopimuksen kaudella ja maaliskuussa 1973 päädyttiin liittokohtaisten sopimusten tielle (vrt. Myllymäki 1982, 6).

Katkos tulopoliitikassa ei vaikuttanut talouden säätelyn institutionaalisiin kehyksiin, sillä eduskunta hyväksyi hallituksen ja opposition pitkien neuvottelujen jälkeen valtuuslain jatkamisen vuodelle eli 31.3.1974 asti. Säännöstelyä alettiin kuitenkin purkaa jo ennen valtuuslain voimassaoloajan päättymistä. Hallituksen lain käsittelyn yhteydessä Kokoomukselle antama lupaus vuokrasäännöstelyvaltuuksien lakkauttamisesta toteutui eduskunnan hyväksytyä huoneenvuokralain muutoksen, joka tuli voimaan 1.2.1974. Lainmuutos sisälsi vuokraneuvoston perustamisen hintaneuvoston vuokrajaoston sijaan ja valtuuden valtioneuvostolle antaa yleisohjeita vuokrien korotuksista - samana vuonna tehdyllä

muutoksella myös alennuksista - ja vuokrien kohtuullisesta tasosta sekä suosituksia muista vuokrasuhteiden ehdoista. Hintasäännöstelyä lievennettiin huomattavasti jo HL-sopimuksen yhteydessä ja valtioneuvoston 3.5.1973 antamalla päätöksellä supistettiin edelleen hinnanvahvistuksen alaisten hyödykkeiden määrää. Hintavalvonnan uudistamiseen liittyi myös se, että kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) alaiseksi keskusvirastoksi perustettiin 25.5.1973 annetulla lailla elinkeinohallitus. Siihen koottiin KTM:ssä ollut kilpailurajoitusten valvonta ja sosiaali- ja terveysministeriön (STM) alainen hintavalvontaorganisaatio. Hintasäännöstelyn uudistaminen jäi kuitenkin seuraavan tupo-sopimuksen yhteyteen. (Myllymäki 1979, 141-148).

Tulopoliittikan organisatoristen edellytysten parantamiseksi annettiin 28.9.1973 asetus, joka teki mahdolliseksi perustaa valtioneuvoston kanslian yhteyteen tulopoliittinen toimisto. Siinä voi asetuksen mukaan olla yksi tai useampia tilapäisiä neuvottelevia virkamiehiä. Hallitus tuki tulopoliittikan jälleenrakennusta myös ehdottamalla vuoden 1974 budjettiin fyysisten henkilöiden tuloverotuksen asteikkotarkistuksen. Lisäksi hallitus lupasi harjoittaa pidättyvää hinta- ja maksupoliittikkaa ja jatkaa verotuksen keventämistä vuoden 1975 budjetissa. Neuvottelut tupo-sopimuksesta käynnistyivät sen jälkeen, kun hallitus oli nimittänyt 16.10.1973 ylijohtaja Seppo Lindblomin tulopoliittiseksi virkamieheksi. Hallitus vauhditti neuvotteluja myös järjestämällä 9.11.1973 suuren tulopoliittisen kokouksen. (Myllymäki 1979, 148-150).

Neuvotteluja vaikeutti öljykriisin aiheuttama epävarmuus hintakehityksestä. Tulopoliittinen virkamies saattoikin antaa ehdotuksensa kaksivuotisesta tupo-sopimuksesta vasta 9.3.1974. Kaikki johtavat työmarkkinaosapuolet hyväksyivät kautta 1.4.1974-31.1.1976 koskevan sopimuksen 19. maaliskuuta. Ehdotukseen sisällyneestä maataloustuloratkaisusta päästiin sopuun jo neljää päivää aiemmin hallituksen ja tuottajajärjestöjen kesken. Hallituksen suurta panosta sopimuksessa kuvaa se, että ehdotus alkoi maininnalla hallituksen toimenpiteistä¹⁵. Hallitus lupasi antaa eduskunnalle esityksen laiksi indeksiehtojen kieltämisestä sopimuskauden loppuun ja ilmoitti hintapoliittikan rakentuvan uuden hintavalvontalain varaan. Hintavalvontalaila, jonka säätämistä pysyvänä vasemmisto ja SAK olivat vaatineet usean vuoden ajan, oli tarkoitus korvata valtuuslakiin perustuva hintasäännöstely. Hallitus lupasi lisäksi toteuttaa 3.8.1974 saakka täydellistä hintasäännöstelyä. Sopimukseen sisällyntynyt valtion toimenpidepaketti oli kaiken kaikkiaan erittäin laaja - jopa laajempi kuin UKK-sopimuksen vastaava¹⁶.

Lindblomin sopimuksen palkkaratkaisu merkitsi noin 10,4 prosentin korotuksia vuonna 1974 ja noin 8,8 prosentin korotuksia vuonna 1975. Siihen sisältyi lisäksi ns. kurkistuspykälä, jonka mukaan järjestöt kokoontuivat tammikuussa 1975 tarkastelemaan sopimuskauden taloudellista kehitystä ja päättämään mahdollisesti tarvittavista toimenpiteistä ennakoitun reaaliensioiden kehityksen turvaamiseksi. Liitoilla oli pykälän mukaan mahdollisuus - keskusjärjestön suostumuksella - sanoa sopimuksensa irti 31.3.1975, ellei neuvotteluissa olisi päästy ratkaisuun 16.2.1975 mennessä. Korkean inflaation ja laskusuhdanteen alun vaiheeseen ajoittuneissa kurkistusneuvotteluissa päästiin lopulta ratkaisuun kansliapäällikkö Liinamaan esityksestä. Sopimus toi palkansaajille pennimääräiset korotukset. Ratkaisuun sisältyi myös useita lakeja ja muita valtion toimenpiteitä. Lindblomin sopimukseen ja sen tarkistukseen liittyneiden lakien ja muiden säännösten suuri määrä aikaisempiin sopimuksiin verrattuna käy ilmi taulukosta 13.

Sovittu lainsäädäntö toteutui nopeasti lukuunottamatta maatilalakia, josta Kepu ja SDP eivät päässeet ratkaisuun. Eräiden lakien säätämiseen liittyi tosin huomattavia erimielisyyksiä. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitelty hintavalvontalaki herätti epäilyjä oikeistossa. Kokoomus oli kuitenkin sitoutunut osana EEC-ratkaisua myötävaikuttamaan tämän SDP:lle tärkeän suojalain säätämiseen, joten laki hyväksyttiin ja se tuli voimaan 1.4.1974. Voimassaoloaika rajattiin neljään

vuoteen ja sen jatkaminen jätettiin asetuksella säädettäväksi. Hyödykekohtaisen hintasulun mahdollistanut laki hinnantasauksesta ja hintasulusta eräissä tapauksissa säädettiin viiden vuoden määräajaksi. Hallituksen määräaikaista hintasäännöstelyä koskenut lupaus hoidettiin vuoteen 1976 jatkuneilla hyödykekohtaisilla hintasuluilla (ks. Huuho & Saariaho 1982, 19-20). SAK ja MTK vaativat tästä huolimatta vuonna 1974 hintavalvonnan tehostamista ja saivat tahtonsa läpi työnantajien vastustuksesta huolimatta. SKDL ja eräät muut opposition ryhmät vastustivat lakiesitystä työeläkkeiden tavoite- ja vähimmäistason korottamisesta ja yhteensovittussäännösten uudistamisesta. Vastustus johtui siitä, että hallitus asetti - yhteisymmärryksessä STK:n ja SAK:n enemmistön kanssa - lakien voimaantumalon ehdoksi tulopoliittisen kokonaisratkaisun jatkumisen vuoden 1975 talvella. Eläkepaketti läpäisi kuitenkin eduskunnan hallituksen esittämässä muodossa. Ratkaisu oli sikäli merkittävä, se sinetöi eläketurvan kehittämisen työeläkejärjestelmään perustuvana järjestelmänä etujärjestöjen vuonna 1972 sopimien linjojen mukaisesti (Salminen mt., 139-152).

Taulukko 13. Vuosien 1968-75 tupo-sopimuksiin liittyvien säännösten määrä

	Perustuslain säätämistä jätetty laki	Laki	Asetus	Valtioneuvoston päätös	Yhteensä
Liinamaa I	2	16	3	10	31
Liinamaa II	6*	9	1	8	24
UKK-sopimus	3	19	3	6	31
HL-sopimus	1	11	2	3	17
Lindblom-sopimus	3	28	9	17	57

* sisältää kaksi perustuslain muutosta

Lähde: Myllymäki 1979, 191.

Eduskunta jäi Lindblomin sopimuksen vuosina - UKK-sopimuksen kauden tapaan - lainsäädäntövaltan ja osittain myös budjettivallan osalta lähinnä täytäntöönpanevaksi organiksi, kuten Myllymäki tilannetta luonnehtii. Sopimuksen sosiaalipaketti ja veroratkaisut rajoittivat merkittävästi eduskunnan tosiasiallista valtaa ja korostivat etujärjestöjen vaikutusta. Vuokrasäännöstelyn muuttaminen vuokrasääntelyksi ja hintavalvonnan siirtäminen elinkeinohallitukselle merkitsivät sen sijaan etujärjestöjen siirtymistä virallisen päätöksenteon taustalle¹⁷. (ks. Myllymäki 1979, 152, 182 ja 213). Koska hintojen ja vuokrien valvonnan merkitys talouden ohjauksessa samaan aikaan väheni, voitaneen silti väittää, että etujärjestöt osallistuivat edelleen laajasti keskeisten talouspoliittisten ratkaisujen tekoon. Aloite intressien yhteensovituksessa ja talouspolitiikan valmistelussa oli kuitenkin selvästi hallituksella. Tähän liittyi myös se, että hallitus joutui ostamaan tulosopimukset taloudelliseen tilanteeseen nähden kalliilla hinnalla¹⁸. Talouspolitiikan koordinaatio näyttäisi siten jääneen Lindblomin sopimuksen kaudella aikaisempaa enemmän parlamentaariselle areenalle.

7.2.3. Hallituksen ja etujärjestöjen tulopoliittikka 1976-86

Vaikka palkansaajajärjestöjen vaatimukset olivat aikaisempaa maltillisempia vuoden 1976 sopimuskerroksella, horisontaalisen sopimusareenan toimivuus ei kohentunut. Keskustelut uudesta tulosopimuksesta käynnistyivät vuoden 1975 lopulla tulopoliittiseksi virkamieheksi nimetyn Paavo J. Paavolan avustuksella. Vaikeimmin ratkaistaviksi ongelmiksi muodostuivat hintapolitiikka ja palkkasyntymykset. SAK asetti palkkavaatimuksistaan tinkimisen ehdoksi sen, että sopimuksessa todettaisiin inflaatiotavoitteeksi viisi prosenttia ja tehostettaisiin sen saavuttamiseksi hintapolitiikkaa. Neuvottelut

jatkuivat useiden takarajojen yli ja sopimukseen päästiin vasta presidentin intervention ja pääministerin tekemän välitysesityksen jälkeen. Presidentti puuttui neuvotteluihin kutsumalla hallituksen ministereitä ja työmarkkinajärjestöjen johtajia 17. tammikuuta 'aamusaunaan', joka vauhditti hintavalvontalakia koskevan riidan ratkaisua. Kun työmarkkinajärjestöt pääsivät lisäksi yhteiseen näkemykseen palkankorotusten tasosta, valtiovarainministeri Paavela kehitti yhdessä ulkoministeri Sorsan kanssa avoimeksi jääneiden kysymysten ratkaisun, jonka pääministeri Miettunen antoi sitten järjestöille 27. tammikuuta. Kaikki keskeiset osapuolet vastasivat esitykseen myöntävästi samana päivänä. (Uimonen mt., 31-91).

Kaudeksi 12.2.-31.12.1976 solmittu sopimus sisälsi penni- ja prosenttikorotusten yhdistelmänä määrätellyn yleiskorotuksen ja noin 1,5 prosentin järjestelyvaran. Palkkaratkaisuun otettiin lisäksi turvalauseke, jonka mukaan keskusjärjestöt kokoontuvat syksyllä tarkastelemaan, onko sopimuksessa edellytetty hintakehitys toteutunut sekä neuvottelemaan mahdollisista toimenpiteistä. Valtion toimenpiteisiin sisältyi laki, jolla annettiin hallitukselle sopimuskaudeksi laajat valtuudet hintojen valvontaan. Hallitus sitoutui nyt myös yksiselitteisesti veroasteikkojen inflaatiotarkistukseen. Ratkaisuun kuului lisäksi vapaa-ajan tapaturmavakuutuksen korvaaminen ryhmähenkivakuutuksella, erorahasäännösten korjaaminen sekä muutamia työnantaja- ja työntekijäpuolen keskenään sopimia uudistuksia. Päätös maataloustulosta tehtiin erikseen jatkamalla maataloustulolakia yhdellä vuodella asiaa selvittäneen komitean esityksen mukaisesti. (Tupo-ratkaisut 1950-84, 23, 31, 43 ja liitte 2, Huuhu & Saariaho mt., 20 sekä Uimonen mt., 84-85). Miettusen sopimus ja valtion toimenpiteiden osuus siinä olivat laajuudeltaan selvästi suppeampia kuin 1970-luvun aikaisemmilla tupo-kierroksilla.

Hallituksen ja etujärjestöjen yhteispelin ongelmat tulivat esiin myös sopimuksen toimeenpanossa. Vaikka SAK:n valtuusto vähemmistökommunisteja lukuunottamatta hyväksyi tuloratkaisun 11. helmikuuta, sen 28 jäsenliitosta yhdeksän irtautui sopimuksesta ja SAK:n kentässä syntyi useita työtaisteluja. Lakkokevään taustatekijöinä olivat erimielisyydet tarkistuslausekkeen tulkinnasta ja järjestöjen neuvottelusuhteiden heikentyminen. Siitä huolimatta, että SAK:n puheenjohtaja Oivio oli ollut mukana välitysesitystä sorvattaessa, SAK vaati pian sopimuksen syntymisen jälkeen neuvotteluja epäselvistä kohdista, joista merkittävin koski tarkistusneuvottelujen perusteeksi todetun hintakehityksen arviointia. SAK:n johdon vaatimus viiden prosentin inflaatiokriteerin kirjaamisesta lisäpöytäkirjaan ei kuitenkaan toteutunut. Syksyn tarkistusneuvottelut päättyivät myös erimielisyyteen ilman uusia palkkojen korotuksia. Ristiriidat olivat lisäksi yhteydessä STK:n uuden johdon kovaan neuvottelulinjaan, teollisuuden liittojen organisoitumiseen Teollisuuden Keskusliitoksi (TKL), Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) perustamiseen ja TKL:n aktiivisuuteen hintapolitiikkaa koskevissa neuvotteluissa, jotka herättivät palkansaajajärjestöissä epäilyksiä työnantajien uudesta strategiasta¹⁹. (Uimonen mt., 41-44, 56-57, 71, 80-88).

Vuoden 1976 tupo-kierros näyttäisi heikentäneen horisontaalisen sopimusareenan roolia talouspolitiikan teossa. Korporatiivisen yhteispelin pulmiin ja parlamentaarisen areenan korostumiseen viittaa myös tapa, jolla kansaneläkeuudistus sovittiin. Uudistuksen suuntaviivat kirjattiin Miettusen hätätilahallituksen ohjelmaan ilman, että työmarkkinajärjestöt pääsivät vaikuttamaan olennaisesti sopimukseen. Ratkaisu oli siten leimallisesti parlamentaarisen areenan tuote. Uudistus ei sinänsä uhannut työmarkkinajärjestöjen eläkelinjaa, vaan vahvasti vuoden 1974 työeläkeratkaisussa muotoutuneen eläkejärjestelmien työnjaon. Se sisälsi kuitenkin osittaisen myönnytyksen Kepun, MTK:n ja SKDL:n ajamalle Ruotsin mallin mukaiselle eläkelinjalle, jossa kansaneläke on peruseläke ja työeläke sitä täydentävä lisäeläke. Ohjelmassa määriteltiin lopputavoitteeksi tarveharkinnasta vapaa yksilöllinen kansaneläke, joka muodostuu aikaisempaa perusosaa vastaavasta kaikille samansuuruisesta pohjaosasta sekä

tukilisän ja tukiosan yhdistämisellä syntyvästä eläkevähenteisestä lisäosasta. (Salminen mt., 157-163). Uudistuksen sopimiseen parlamentaaraisella areenalla vaikutti luonnollisesti se, että Ruotsin mallin kannattajilla - keskustapuolueella ja kommunisteilla - oli enemmistö hallituksessa.

Seuraavaa sopimuskierrosta koskevat keskusjärjestöjen neuvottelut ajautuivat vuoden 1977 alussa umpikujan STK:n pitäessä kiinni nollalinjasta. Sopimukseton tila jatkui maaliskuulle asti, sillä läpimurtoa ei tapahtunut myöskään liittokohtaisissa neuvotteluissa. Tilanne laukesi vasta 9. maaliskuuta, jolloin marraskuussa 1976 tulopoliittiseksi virkamieheksi nimetty Liinamaa antoi suosituksen kaksivuotiseksi sopimukseksi²⁰. Koska Liinamaa oli pohjustanut ehdotusta perusteellisesti, järjestöt hyväksyivät sen ja työehtosopimuksia alkoi syntyä nopeasti. Suositukseen sisältyi järjestelyvaran lisäksi sekalinjan yleiskorotus, joka tuli pääosalla sopimusalueesta maksaa 1.3.1977, 1.3.1978 ja 1.10.1978. Palkkaratkaisuun liittyi turvalauseke, jonka mukaan markan ulkoista arvoa olennaisesti muutettaessa on mahdollista irtisanoa sopimus keskusjärjestöjen suostumuksella. Valtion toimenpiteiden osuus oli varsin pieni²¹. Maataloustulo jäi myös erikseen sovittavaksi. Kun hinnoitteluvuoden 1977-78 maataloustulolaista ei kyetty sopimaan, Sorsan toinen hallitus teki syksyllä 1977 ilman lakipohjaa yksipuolisen päätöksen maataloustulon korotuksesta. (Tupo-ratkaisut 1954-84, 43-44 ja liite 2 sekä Uimonen mt., 95-126).

Tulopoliittinen mekanismi joutui koetukselle jo ennen liittotason neuvottelujen päättymistä, kun Ruotsi, Norja ja Tanska devalvoivat 1. huhtikuuta. Suomen Pankin johto valmisteli päätöksistä kuultuaan markan devalvointia, mutta ratkaisun tiellä oli Liinamaan suositukseen vastoin keskuspankin tahtoa otettu turvalauseke. Markan ulkoista arvoa voitiin kuitenkin alentaa 4. huhtikuuta, kun SAK:n sosialidemokraattinen johto oli suostunut 4-6 prosentin devalvaatioon ilman palkantarkistuksia. Myöhempien tapahtumien kannalta oli lisäksi merkitystä sillä, että Liinamaa tulkitse devalvaation jälkeen - palkansaajajärjestöjen päätöksentekoa helpottaakseen - ajatelleensa suositusta antaessaan 10 prosentin devalvaatiota tarkistusrajana. (ks. Koivisto mt., 208, Waris 1977, 192 ja Uimonen mt., 125-132). Koska Mieltusen vähemmistöhallituksella ei ollut riittävää luottamusta työmarkkinakentässä, päätösten valmisteluun osallistui SDP:n johto, mikä pohjusti Sorsan toisen hallituksen nimitystä toukokuun puolivälissä²².

Seuraavaksi taitekohdaksi työmarkkinapolitiikan mukauttamisessa parlamentaarisen areenan johtoon muodostui elokuun loppu. Hallitus reagoi 31.8.1977 Ruotsin kruunun devalvointiin kolmen prosentin devalvaatiolla ja erityisellä toimenpideohjelmalla samalla, kun se edellytti yksipuolisesti pidättymistä palkantarkistuksista²³. Aloite oli parlamentaaraisella areenalla myös siinä vaiheessa, kun valtiovarainministeri Paavela alkoi koota lokakuussa toista elvytyspakettia, johon sisältyi palkkojen ja maataloustulon korotusten jäädytys vuoden 1979 helmikuun loppuun asti. Ohjelman oli tarkoitus helpottaa kilpailukykyongelmissa, joiden ratkaisemiseksi teollisuus vaati huomattavaa devalvaatiota. Ammattiyhdistysliike torjui aluksi palkkojen jäädytyksen. Neuvottelut etenivät kuitenkin Paavelan ja pääministeri Sorsan monivaiheisen taivuttelun ja elvytyspaketin tarkistusten avulla niin, että hallitus saattoi antaa 8. joulukuuta ohjelmansa, jonka avainkohtana oli maaliskuuksi 1978 sovittujen korotusten siirto syyskuuhun ja lokakuuksi sovittujen korotusten siirto vuoden 1979 helmikuuhun. Hallituksen osuuteen sisältyi sopimus elinkeinoelämän kanssa pidättäytyä hintojen korotuksista ja sen varmistukseksi säädetty valtuuslaki, vuokrasulku 31.8.1978 saakka sekä teollisuutta, investointeja ja työllisyyttä tukevia toimenpiteitä. Ratkaisu varmistui, kun SAK:n hallitus hyväksyi yksimielisesti 21.12.1977 STK:n ja LTK:n kanssa neuvottelemansa sopimuksen korotusten siirrosta. STTK:n ja TVK:n osalta siirrot toteutti valtioneuvosto tammikuussa 1978. (Tupo-ratkaisut 1950-84, 20, Myllymäki 1982, 22-26 ja Uimonen mt., 132-134 ja 143-160).

Parlamentaarisen areenan tavoitejohtajuutta syksyn 1977 tapahtumissa osoittaa myös se, että SAK:n kommunistit hyväksyivät ratkaisun vasta SKP:n/SKDL:n johdon ja ministereiden voimakkaan painostuksen jälkeen (Uimonen mt., 160). Vuoden 1977 tapahtumia arvioitaessa on lisäksi kiinnitettävä huomiota kahteen talouspoliittisen intressiedustuksen ja koordinaation kannalta tärkeään muutokseen. Ensinnäkin valtion ote heikkeni - vuodesta 1956 lakeihin perustuneessa - maataloustulon säätelyssä samaan aikaan, kun parlamentaarinen työmarkkinoiden ohjaus lisääntyi. Vuoden 1977 maataloustulolaissa hallitus menetti oikeutensa yksipuoliseen hinta- ja tulo ratkaisuun. Valtion neuvottelijoiden ainoana valttikorttina oli tämän jälkeen tavoitehintojen korotusten siirtäminen neuvotteluja pitkittämällä (Hassinen 1985, 19). Toiseksi parlamentaarisen areenan vastuusuhteisiin ilmaantui uusia piirteitä. Koska elvytykseen sisältyi pyrkimys irtaantua suurten delvalvaatioiden linjasta, talouspolitiikassa muodostui tärkeäksi finanssi- ja tulopolitiikan sovittaminen yhteen vakaan rahanarvon tavoitteen kanssa. Doktriini merkitsi hallituksen ja valtiovarainministeriön roolin korostumista suhteessa Suomen Pankkiin²⁴.

Hallituksen ja Suomen Pankin suhteet joutuivat koetukselle helmikuussa 1978. Tapahtumat lähtivät vyörymään, kun pääjohtaja Koivisto sai tiedon Norjan devalvaatiosta. Hän ratkaisi käytännössä Suomen devalvaation kertomalla sunnuntaina 12. helmikuuta televisiossa omana kantanaan, että Suomen tulisi seurata Norjan esimerkkiä. Pääministeri Sorsa ja valtiovarainministeri Paavela olivat myös ilmeisesti aluksi jonkinlaisen devalvaation kannalla. Historiallisen tutkimuksen puuttuessa on vaikea arvioida, millainen rooli heillä oli kyseisen viikonlopun aikana käydyissä keskusteluissa²⁵. Kahdeksan prosentin devalvaatiosta päätettiin 16. helmikuuta keskustalaisten ministereiden enemmistöllä, mikä johti hallituskriisiin. SAK päätti hakea kompensatiota 31.3.-2.4 väliseksi ajaksi ilmoittamallaan valtakunnallisella lakolla. Se vältettiin, kun työmarkkinajärjestöt hyväksyivät Liinamaan 30. maaliskuuta tekemän välitysesityksen, johon sisältyi helmikuun 1979 korotuksen osan siirto toukokuun 1978 alkuun. Eronpyyntönsä peruuttanut hallitus ilmoitti, että korkoa lasketaan yhdellä prosenttiyksiköllä ja devalvaatio jää 5,5-6,0 prosentiksi pitämällä valuuttaindeksi vaihteluvälillä alarajalla. Hallituksen osuuteen sisältyi myös hintasopimuksen jatko vuoden 1979 helmikuuhun, työnantajan ja vakuutetun sotu-maksujen alennus, investointien ja peruselintarvikkeiden liikevaihtoveron alennus sekä eräitä muita investointeja, työllisyyttä ja ostovoimaa kohentavia toimenpiteitä. Työelämän uudistamiseen liittyvinä kysymyksinä sovittiin mm. uusista arkivapaista ja yhteistoimintalaista²⁶. (Tupo-ratkaisut 1950-84, 20, Huuho & Saariaho mt., 21-22, Myllymäki 1982, 27-28 ja Uimonen mt., 161-189).

Valtioelinten vastuusuhteiden ongelmat eivät pysäyttäneet talouspolitiikan parlamentarisoitumista. Hallitus pyrki määrätietoisesti tulo ratkaisun aikaansaamiseen Liinamaan suosituksen voimassaoloajan päätyessä. Uusia piirteitä oli sen sijaan menetelmissä, joilla SAK ja muut järjestöt pyrittiin niveltämään 'hallituksen talouspolitiikan jatkoksi' (Uimonen mt., 200). Neuvotteluja edeltäneissä hallituksen ja järjestöjen keskusteluissa luotiin maaperää maltilliselle palkkaratkaisulle. Valtiovarainministeriö valmisti laajan toimenpideohjelman, jonka hallitus sitoutui pääministerin 22.12.1978 antamalla lupauksella toteuttamaan, mikäli tulevat työmarkkina- ja maataloustulo ratkaisut tukisivat hallituksen inflaatio-, kilpailukyky- ja työllisyystavoitteita (Myllymäki 1982, 33). Esille tuotiin myös mahdollisuus ottaa indeksiehto sopimukseen. Uutta ilmapiiriä osoitti, että ostovoima nostettiin nimelliskorotuksia tärkeämmäksi tavoitteeksi myös palkansaajajärjestöjen vaatimuksissa. Koska hallitus ei nimennyt aikaisemmasta käytännöstä poiketen tulopolitiista virkamiestä, marraskuussa 1978 käynnistyneet neuvottelut etenivät lähelle takarajaksi asetettua vuodenvaihdetta keskusjärjestöjen välisinä.

Kun neuvottelut näyttivät kariutuvan STK:n ja SAK:n erimielisyyksiin ansiokohitystakuusta ja eräistä muista kysymyksistä, pääministeri Sorsa laati välitysesityksen vuoden viimeisenä päivänä. Ratkaisu kaatui kuitenkin SAK:n hylkäykseen. SAK:n kannan taustalla oli ilmeisesti mainittua pääriitaa

koskevan esityksen lisäksi se, että järjestön johto suhtautui kriittisesti MTK:lle luvutun maataloustuloratkaisun tasoon ja virkamiesten ansiokehitystakuun sisältävään palkkaratkaisuun (Uimonen mt., 201-220). Eri mielisyydet ratkesivat lopulta SAK:n ja STK:n neuvotteluissa ja kaikkien keskeisten etujärjestöjen hyväksymä yksivuotinen tulosopimus allekirjoitettiin 9.1.1979. Somerto-Oivio-sopimuksen²⁷ prosenttipainotteisten palkankorotusten taso jäi melko alhaiseksi. Palkkaratkaisuun sisällytettiin myös pitkästä aikaa indeksiehto, joka ei kuitenkaan lauennut. Tähän vaikutti osaltaan sopimuksen hintapöytäkirja, jonka mukaisesti teollisuuden ja kaupan keskusjärjestöt antoivat jäsenilleen kehotuksen harjoittaa maltillista hinnoittelua. Valtion osuuteen sisältyi indeksiehdon mahdollistavan lainmuutoksen lisäksi työnantajan lapsilisämaksun alentaminen, työllisyyttä tukevia toimenpiteitä, palkansaajien ennakkipidätysten alentaminen ja useita sosiaalisia uudistuksia²⁸. (ks. Myllymäki 1982, 33 ja Tupo-ratkaisut 1950-84, 20-21, 32, 45 ja liite 2).

Sopimus toteutti ohjelmaperusteista (elvytys)politiikkaa, joka "perustui ongelmakeskeisyyteen, keinojen valikoivuuteen, ajallisesti rajattuihin tavoitteisiin ja voimakkaaseen ylimpien valtioelinten - ennen muuta valtioneuvoston - suorittamaan ohjaukseen" (Myllymäki 1982, 40). Vuonna 1975 aloitettu kunnallistalouden järjestelyasiakirjamenettely oli - tulopolitiikan ohella - toinen väline hallituksen vuosina 1977-79 toteuttamassa sopimusperusteisessa ohjauksessa. Hallituksen voimakas ote perustui erityisesti joustavaan budjettivallan - lisäbudjettien - käyttöön, jonka seurauksena eduskunta sai lainsäädäntö- ja budjettivallan ylimpänä käyttäjänä lisäpanotta (emt., 40-43 ja 46-47). Eduskunta nosti profiiliaan myös esittämällä vastauksessaan hallituksen esitykseen vuoden 1979 tulo- ja menoarvioiksi, että hallituksen tulisi tarjota sille mahdollisuus lausua jossakin muodossa käsityksensä pitemmän aikavälin talouspoliittisista ratkaisuista ja ehdotti ensimmäiseksi uudistukseksi keväisin annettavaa selontekoa. Hallitus antoi kerran 5.6.1980 eduskunnalle selonteon lähiajan talouspolitiikasta. (Saarto 1981, 82-83).

Seuraavaa sopimuskierrosta koskevissa neuvotteluissa päädyttiin umpipujaan jo ennen Somerto-Oivio-sopimuksen (1.3.1979-28.2.1980) voimassaolokauden loppua. Talouden kasvu lisäsi palkansaajajärjestöjen halua liittokohtaisiin neuvotteluihin. Kokonaisratkaisun edellytyksiä ei kohentanut edes revalvoiminen, jota SAK oli vaatinut. Hallituksella ei ollut myöskään halua tarjota noususuhdanteessa ostovoimaa lisääviä toimenpiteitä. Sosiaalisiin uudistuksiin käytettävissä oleva liikkumavara tuli käytetyksi jo ennen työmarkkinakerrosta, kun hallitus sopi vuoden 1980 budjetissa kansaneläkeuudistuksen I A-vaiheen eli tukilisien korotuksesta tammikuun alussa ja työtulojen vaikutusta kansaneläkkeeseen supistaneen IB-vaiheen toteuttamisesta 1.7.1981 (HE n:o 57, 1979 vp. ja HE n:o 96, 1980 vp.)²⁹. Horisontaalisella sopimusareenalla ratkaistujen sosiaaliturvauudistusten määrä alkoi kaiken kaikkiaan pienentyä 1970-luvun lopulta alkaen samalla, kun niiden painopiste siirtyi passiiviväestöön kohdistuvasta tulonsiirrosta perhe- ja muuhun aktiiviväestöön kohdistuvaan sosiaalipolitiikkaan (Palm ma., 39). Horisontaalisen areenan roolin heikentyminen sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa ei liene johtunut järjestöjen kiinnostuksen puutteesta, vaan parlamentaarisen areenan tahdonmuodostuksesta.

Keväällä 1979 nimitetyn Koiviston hallituksen ohjelmaan oli kirjattu tavoitteeksi inflaation ja vientiteollisuuden kustannuspaineiden hillintä työmarkkina- ja muiden etujärjestöjen yhteistyöllä. Kun vaihtosuhde heikentyi toisen öljykriisin seurauksena ja inflaatio osoitti jälleen kiihtymisen merkkejä, ilmaisivat myös työmarkkinajärjestöt halukkuutta neuvotella kokonaisratkaisusta. Hallitus ei nimittänyt tulopoliittista virkamiestä valtioneuvoston kansliaan, vaan pääministeri kutsui - SAK:n puheenjohtaja Oivion idean mukaisesti - toimitusjohtaja Matti Pekkasen joulukuun puolivälissä 1980 tulopoliittiseksi selvitysmieheksi. Ratkaisu kuvasi pyrkimystä edetä mahdollisimman pitkälle järjestöjen keskinäisiin neuvotteluihin. Koska niissä ei kuitenkaan näyttänyt syntyvän tulosta, pääministeri sopi vuoden 1981 helmikuun alussa Pekkasen kanssa, että tämä antaa sovintoesityksen. Pekkasen 3.

helmikuuta jättämä esitys perustui sikäli uudenaikaiseen malliin, että sopimus oli tarkoitus allekirjoittaa vasta sen jälkeen, kun liitoilta oli saatu sitova kannanotto. SAK:n liitoista kuusi irtautui ratkaisusta ja esitys hyväksyttiin SAK:ssa sosialidemokraattien äänin. TVK jäi kokonaan sopimuksen ulkopuolelle. Muut keskusjärjestöt allekirjoittivat 9. maaliskuuta Pekkas-ratkaisuksi ristityn kaksivuotisen (1.3.1981-28.2.1983) sopimuksen. (ks. Koivisto 1988, 185-217 ja Uimonen mt., 263-285).

Sopimuksen palkkaosa muodostui sekalinjan yleiskorotuksista, järjestelyvarasta ja ansiokehitystakuusta. Ratkaisuun liitettiin ensimmäistä kertaa myös ns. vaihtosuhtekorjattu indeksiote. Siihen sisältyi lisäksi suositus pidättäytyä hintojen ja maksujen korottamisesta 15.5.1981 saakka. Hinnotteluvuosien 1981-82 ja 1982-83 maataloustulo sisällytettiin ratkaisuun mitoittamalla korotukset jatkettavaksi sovittuun vuoden 1977 maataloustulolain mukaisesti. Sopimuksen sosiaalipaketti oli laajuudeltaan verrattavissa 1970-luvun alkupuolen ratkaisuihin. Siinä sovittiin mm. SOVE-uudistuksesta, äitiyspäivärahaikauden pidentämisestä, ryhmähenkivakuutuksen ja työttömyysturvan kehittämisestä, viiden viikon vuosilomasta yli vuoden työsuhteissa ja viljelijäväestön lakisääteisestä tapaturmavakuutuksesta. (Tupo-ratkaisu 1950-84, 30, 36, 45 ja liite 2 ja Palm ma., 40-42). Uudistukset olivat merkittäviä. Kun hallituksen toimintaa häiritsi lisäksi voimistuva poliittinen taktikointi, muodostui sopimuksen toteuttaminen pitkäksi ja ristiriitaiseksi prosessiksi (Koivisto 1988, 220-258). Vastuu talouspolitiikasta jakaantui tässä vaiheessa suhteellisen tasapainoisesti hallituksen ja etujärjestöjen kesken. Voidaan siksikin väittää, että horisontaalinen sopimusareena muodostui Pekkas-sopimuksen myötä uudelleen keskeiseksi - parlamentaarisen areenan kanssa tasaveroiseksi - talouspolitiikan intressidustuksen ja koordinaation foorumiksi.

Horisontaalisen sopimusareenan toimivuus heikkeni kuitenkin Pekkas-kauden lopulla. Siihen vaikutti osaltaan lokakuussa 1982 Ruotsia seuraten toteutettu markan devalvointi. Hallituksen toimenpideohjelma, johon kuului työnantajan sotu-maksujen ja investointien liikevaihtoveron alennus, liikevaihtoveron kannan nostaminen, keskeisten kotimaisten ja tuontihyödykkeiden hintasulku 15.12.1982 asti ja sosiaalipaketti, ei riittänyt hillitsemään ammattijärjestöjen kompensatiovaatimuksia. Palkansaajajärjestöjen mielestä sovun edellytyksiä heikensi myös se, että STK noudatti vuonna 1982 julkittuilla muistioissa ja Finlandia-talon konferenssissa hahmottelemaansa uutta strategiaa. Työntajapuolella vierastettiin taas sitä, että neljä palkansaajien keskusjärjestöä lähtivät neuvotteluihin yhteisillä tavoitteilla. (ks. Uimonen mt., 18-19 ja 313-319). Työmarkkinoilla ajaututtiinkin Pekkas-sopimuksen voimassaolon päättyessä liittokohtaisiin neuvotteluihin.

Seuraavalla kierroksella SAK pyrki keskitettyyn ratkaisuun uhkaamalla yleislakolla. SAK ja STK, jotka määräsivät pitkälti vuoden 1984 tupo-prosessin kulun, pääsivät keskinäisissä neuvotteluissaan lähelle ratkaisua. Loppuhionnan teki jälleen Pekkanen, jonka pääministeri Sorså kutsui helmikuun lopussa selvittämään avoimia kysymyksiä ja sovittamaan ratkaisuja yhteen muita sopimuslohkoja ja maataloustuloa koskevien neuvottelujen kanssa. Pekkanen jätti ehdotuksensa ajanjaksoa 1.3.1984-28.2.1986 koskevaksi tulopoliittiseksi ratkaisuksi 4. maaliskuuta. SAK antoi sille tukensa seuraavana päivänä sosialidemokraattien äänin. Sopimuksen voimaatulo varmistui, kun se hyväksyttiin myös MTK:ssa, työnantajajärjestöissä, TVK:ssa ja STTK:ssa. AKAVA jäi sopimuksen ulkopuolelle ja useat sen jäsenliitoista lähtivät hakemaan sopimusta työtaistelun avulla. Kun järjestöjen kesken ei ollut löydettyä ratkaisua vuodelta 1946 peräisin olleiden laittomien lakkojen hyvityssakkojen ylärajan tarkistamisesta, hallitus sitoutui antamaan kokonaisratkaisun kylkiäisenä STK:n vaatiman lakiesityksen rajan nostamisesta 10 000 markasta 90 000 markkaan. (Uimonen mt., 320-335).

Palkkaratkaisun korotusten taso oli alhaisempi kuin milloinkaan 1970-luvun alun jälkeen lukuunottamatta Liinamaan suosituksen kautta (1977-78). Siihen sisältyi prosenttimääräisten yleiskorotusten

ja indeksiehdon lisäksi matalapalkka- ja järjestelyvaraeriä. Ratkaisussa sovittiin myös työajan lyhentämisestä ja sen soveltamista koskevasta neuvottelumenettelystä. Valtion toimenpiteistä olivat merkittävimpiä maataloustulolain jatkaminen hinnoitteluvuoteen 1987-88 ja maataloustulon korotukset, työttömyysturvan uudistaminen, työeläkelakien tarkistaminen, viljelijäväestön viikkovapaajärjestelmän vakinaistaminen ja tilakohtaisten tuotantokiintiöiden käyttöönotto. (Tupo-ratkaisut 1950-84, 22, 27, 29, 32, 45 ja liite 2). Toinen Pekkas-sopimus valmisteltiin pitkälle horisontaalisen sopimusareenan prosessina. Hallituksen interventiot kokonaisratkaisun osakysymysten ratkaisemiseksi on kuitenkin mahdollista tulkita osoitukseksi talouspolitiikan aloitteen liukumisesta parlamentaarisen areenan suuntaan.

7.2.4. Talousneuvoston roolin kehitys

Talousneuvoston asettamisen taustalta voidaan erottaa sekä työmarkkinasuhteiden ja intressiedustuksen institutionalisointiin että talouspolitiikan koordinaation kehittämiseen perustuvia motiiveja. Noulainen kuvasi vuonna 1964 näitä motiiveja seuraavasti (1964, 68):

Pyrittäessä kokonaisvaltaiseen, suunnitelmalliseen talouspolitiikkaan on tunnettu tarvetta koordinoida organisoituneiden yhteiskuntaryhmien ja julkisen vallan pyrkimykset kansakunnan 'kokonaisuutta' palvelevan päämäärän saavuttamiseksi, saada käyttöön eri alojen asiantuntijoita suunnitelmien ja ohjelmien laatimista varten, lisätä julkisen vallan päätösten auktoriteettia ja torjua jälkikäteen tulevia tyytymättömyyden ilmauksia sitomalla keskeiset ryhmät jo etukäteen tehtäviin ratkaisuihin sekä tyydyttää järjestöjen omia vaatimuksia osallisuudesta talouspolitiikan päätöksentekoon ja yrittää 'rauhottaa' niitä etenkin sodanjälkeisten murroskausien levottomissa oloissa.

Suomessa keskusteltiin talousneuvoston perustamisesta ensimmäisen kerran 1920-luvulla ja seuraavina vuosikymmeninä toimi useita tilapäisiä talousneuvostoja tai sitä vastaavia hallituksen ja etujärjestöjen yhteistyöelimiä³⁰. Vuoden 1954 lopulla annettu asetus institutionalisoi talousneuvoston. Sen toiminta lakkasi kuitenkin muutaman vuoden kuluttua käytännössä kokonaan. Pysyvämmän talousneuvosto on toiminut vuodesta 1962 lähtien. Koska neuvoston rakenne pysyi lähes ennallaan 1960-luvun lopulta 1980-luvun puoliväliin, sen roolin muutosta arvioidaan tässä toiminnallista tarkastelua painottaen. Aineiston niukkuus asettaa kuitenkin rajoituksia analyysille. Hajanaisten tutkimusviitteiden lisäksi on käytettävissä ollut vain neuvoston suppeat vuosikertomukset ja nekin vain vuoden 1974 jälkeiseltä ajalta. Niiden perusteella voidaan kuvata yleispiirteisesti talousneuvoston toiminta-aktiiviteettiä ja toiminnan painottumisen kehitystä. Aineisto ei sen sijaan anna mahdollisuuksia arvioida sitä, kuinka neuvoston jäsenet ovat vaikuttaneet sen puitteissa tapahtuvaan talouspolitiikan valmisteluun ja sopimiseen.

Eduskunnan vuoden 1966 alussa hyväksymän lain mukaan talousneuvostoon tuli kuulua järjestöjen edustajien lisäksi vähintään kaksi valtioneuvoston jäsentä, joista toinen on puheenjohtaja. Talousneuvoston avuksi voitiin asettaa sihteeristö, josta säädettiin tarkemmin asetuksella. (Tolvanen & Vesanmaa mt., 113-115). Neuvoston työ painottui 1960-luvun lopulle asti talouspolitiikan koordinaation perusedellytysten - kasvupoliittisen suunnittelun ja tulopolitiikan - rakentamiseen. Vaikka neuvostolla oli tärkeä rooli tulopolitiikan käynnistämässä, se ei muodostunut sellaiseksi talouspolitiikan keskuselimeksi kuin kasvu- ja tulopolitiikkamietinnöissä oli kaavailtu. Talousneuvoston asema kääntyi päin vastoin laskuun tulopolitiikan ensimmäisinä vuosina, jolloin hallituksen ja etujärjestöjen vuorovaikutuksessa alkoivat korostua epäviralliset verkostot. Neuvoston merkitys väheni vuosikymmen taitteessa myös siitä syystä, että talouspoliittinen suunnittelu vakiintui sen sihteeristöstä muodostetun taloudellisen suunnittelukeskuksen (TASKU), valtiovarainministeriön kansantalous- ja budjettiosaston sekä Suomen Pankin tutkimuslaitoksen tehtäväksi. (Niskala mt., 24-25 ja Tiihonen 1990a, 57-58).

Talousneuvoston painoarvon heikentymistä 1970-luvulla osoittaa se, että neuvostoon ei enää vuosikymmenen lopulla osallistunut järjestöjen ylin johto, vaan ns. kakkosmiehitys (Tiihonen 1990b, 256). Karkea kuva talousneuvoston toiminta-aktiiviteetista saadaan alla olevasta asetelmasta, johon on koottu tiedot neuvoston vuosina 1974-86 pitämistä kokouksista³¹. Neuvosto on kokoontunut melko säännöllisesti lukuunottamatta vuoden 1978 helmikuun ja vuoden 1979 lopun välistä aikaa, jolloin se ei kokoontunut kertaakaan (Koivisto 1988, 84).

<u>1974</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
7	11	7	2	9	9	10	9	8	8

Elvytys muodostaa taitekohdan myös toiminnan luonteessa. Talousneuvoston työpainottui 1970-luvun alkupuoliskolla kasvu- ja rakennepoliittisiin kysymyksiin. Neuvosto julkaisi vuonna 1971 mietinnön Suomen rakenne- ja rahoituspolitiikasta 1970-luvulla. Kasvu- ja rakennekysymykset hallitsivat myös seuraavien vuosien esityslistaa. Esimerkiksi vuonna 1974 pidetystä seitsemästä kokouksesta neljässä käsiteltiin neuvoston edellisenä vuonna asettaman työvaliokunnan laatimaa mietintöluonnosta Suomen kansantalouden reaalista kasvuedellytyksistä. Kolmessa muussa kokouksessa neuvosto käsiteli jatkotyöohjelmaa ja päätti käynnistää perusselvityksen Suomen inflaation ominaispiirteistä ja torjunta-keinoista. Hallitus antoi vuonna 1975 neuvostolle tehtäväksi laatia inflaation torjuntaohjelma vuosille 1976-79. Vuonna 1976 neuvosto käsiteli em. ohjelmaa ja asetti lisäksi työryhmän, jonka tuli laatia ehdotus kansantalouden pitkän aikavälin kehitysarvioiden käsittelytavasta sekä mahdollisesti niistä erilliskysymyksistä, joita tulisi käsitellä talousneuvostossa. Työryhmän jätettyä muistionsa neuvosto asetti työryhmät selvittämään investointi- ja rahoituskysymyksiä, työaika, eläke- ja veropolitiikkaa sekä julkisen talouden rahoitusongelmia. Neuvosto arvioi myös TASKU:n tutkimusprojektia Suomi 1990 - kansantalouden kehitysmahdollisuudet. Vuonna 1977 neuvosto käsiteli lähinnä edellisenä vuonna asetettujen työryhmien raportteja ja pitkän aikavälin suunnitteluun liittyviä kysymyksiä. Pitkän aikavälin suunnittelu oli pääaiheena myös vuoden 1978 kahdessa kokouksessa.

Kun talousneuvosto herätettiin pääministeri Koiviston aloitteesta henkiin vuoden 1979 lopulla, muuttui samalla myös sen luonne. Neuvostosta pyrittiin tekemään talouspolitiikan päätöksentekijöiden keskustelufoorumi ajankohtaisia asioita varten. Pyrkimystä palveli myös se, että neuvostoon nimitettiin nyt järjestöjen johtohenkilöt ilman varamiestä (Koivisto 1988, 84). Koska pitemmän aikavälin rakenne- ja kasvupoliittisia kysymyksiä ei enää käsitelty ykkösasioina, neuvosto ei myöskään asettanut moneen vuoteen yhtään jaostoa tai työryhmää. Neuvoston toiminta tiivistetään vuosien 1980-83 kertomuksissa samalla tavoin seuraavasti:

Talousneuvosto toimi kertomusvuonna hallituksen, Suomen Pankin ja keskeisten etujärjestöjen välisenä keskustelufoorumina, jossa käsiteltiin lähinnä lyhyen ja keskipitkän aikavälin taloudellisesta kehityksestä laadittuihin arvioihin, vaihtoehtoisten toimenpidelinjojen analyysiin sekä hallituksen suunnitelmiin liittyviä asioita.

Vuosina 1983-86 pitämässään kokouksissa talousneuvosto käsiteli edelleen pääasiassa talouspolitiikan ajankohtaisia kysymyksiä. Pitempään perspektiivin painottuneita kokousaiheita olivat mm. Metsä 2000-projekti, hinta- ja kilpailupolitiikka, työvoimapolitiikan kehittäminen ja työelämän uudistaminen.

Talousneuvoston kokousten lukumäärän ja aiheiden perusteella ei voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä talouspolitiikan intressiedustusjärjestelmän muutoksista. Tarkastelu vahvistaa kuitenkin tulopolitiikan analyysin yhteydessä hahmottunutta kuvaa elvytysvuosien politiikasta. Neuvoston toiminnan laantumisen vuonna 1978 viittaa siihen, että talouspolitiikan koordinaation painopiste siirtyi parlamentaariselle areenalle. 1980-luvulla talousneuvoston asema hallituksen ja etujärjestöjen yhteistyöinstituutiona näyttäisi kuitenkin palautuneen ennalleen tai jopa kohentuneen 1970-luvun alkuvuosiin verrattuna.

7.2.5. Etujärjestöt hintapolitiikan päätöksenteossa

Hintapolitiikka oli 1980-luvulle asti tärkeä tulopolitiikan sektori. Siksi voidaan olettaa, että etujärjestöjen rooli hintavalvontajärjestelmässä heijastaa talouspolitiikan intressiedustusjärjestelmän kehitystä. Helander on analysoinut vuosia 1968-78 koskevassa tutkimuksessaan yhtäältä etujärjestöjen vaikutusta hintapolitiikan päätöksentekojärjestelmän muodostuksessa ja toisaalta korporatiivisten aktoreiden roolia järjestelmän toiminnassa (1984, 54-55 ja 87-89). Hintapolitiikan päätöksenteosta vuoden 1979 jälkeen ei ole tehty systemaattista analyysia eikä sellaista ole voitu suorittaa myöskään tätä tutkimusta varten. Esitettävät tulokset 1980-luvun alkupuolen kehityksestä perustuvat lähinnä hintavalvontajärjestelmää lakkautettaessa käydyistä hallinnollisista keskusteluista syntyneisiin vaikutelmiin.

Hintapolitiikan kehitys voidaan jakaa karkeasti valtuuslakiin perustuvan hintaneuvoston vaiheeseen (1968-74) ja sen jälkeiseen elinkeinohallituksen lisätyn istunnon kauteen. Liinamaa I:ssä sovittiin, että valtuuslain nojalla asetettavaan hinta- ja palkkaneuvostoon tulee riittävä järjestöjen edustus ja että jäsenten nimittämisestä neuvotellaan järjestöjen kanssa. Hyväksytyin valtuuslain mukaan valtioneuvostolla oli oikeus asettaa hinta- ja palkkaneuvosto käsittelemään ja valtioneuvoston tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa myös ratkaisemaan hintoja, maksuja, vuokria ja palkkoja koskevia asioita. Neuvoston oli mahdollista jakaantua jaostoihin ja siinä tuli olla tasapuolisesti yhtäältä työntekijä- ja toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen sekä kuluttajapiirien edustus ja toisaalta työnantajien, teollisuuden, kaupan ja maataloustuottajien järjestöjen edustus. Puheenjohtajaksi ja varapuheenjohtajaksi tuli nimetä sekä neuvostossa että jaostoissa puolueeton henkilö. Toukokuussa 1968 asetettiin STM:n alaisuuteen hinta- ja palkkaneuvosto, jossa oli päätöksen mukaan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään 30 jäsentä ja joka jakaantui hinta-, palkka- ja sopimusjaostoon.

Valtioneuvoston päätöksellä annettiin neuvostolle laaja ratkaisuvallta. Jaostojen rooli muodostui keskeiseksi, koska ne saivat käsitellä hinta- ja palkkaneuvoston nimissä sen toimivaltaan kuuluvia asioita. Hallinnollisena virastona hinta-asioissa toimi STM:n hinta-osasto. Järjestelmässä tapahtui vain pieniä muutoksia Liinamaa II:n ja UKK-sopimuksen kausina. Valtioneuvosto asetti neuvoston alaisuuteen vuokrajaoston vuonna 1969. UKK-sopimukseen liittyneen valtuuslain nojalla rajattiin neuvoston tehtävistä pois palkkojen valvonta ja muutettiin nimi hintaneuvostoksi, koska hinta- ja palkkaneuvoston ei ollut tarvinnut puuttua lainkaan palkkoihin eikä palkkajaosto ollut kokoontunut kertaakaan. Muutoksen ainoa konkreettinen vaikutus oli siten neuvoston koon supistuminen 24-jäseneseen. Hintasäännöstelyn sisältöä lievennettiin hiukan jo vuonna 1969 ja edelleen vuoden 1970-lopulla tehdyllä päätöksellä, jonka jälkitarkistuskäsittelystä eduskunnassa aiheutui ns. korppusota ja SKDL:n eroaminen hallituksesta. HL-sopimukseen liittyneellä valtioneuvoston päätöksellä tarkistettiin selvästi säännöstelyn sisältöä hallinnon pysyessä ennallaan. (Helander ma., 56-59 ja Myllymäki 1979, 60-64, 75-76, 102-107 ja 130-131).

Järjestelmän uudistaminen alkoi liittokohtaisen kierroksen aikana. Keväällä 1973 annetulla valtioneuvoston päätöksellä supistettiin jaostojen määrä kahteen lakkauttamalla sopimusjaosto. Neuvoston jäsenmäärä pieneni 16 jäseneseen. Neuvoston johto-organisaation muutoksilla oli kuitenkin suurempi merkitys. Puheenjohtajistosta määrättiin, että yhden puheenjohtajan tulee olla valtioneuvoston jäsen ja varapuheenjohtajista yhden tulee olla valtioneuvoston jäsen ja yhden valtiovarainministeriön virkamies. Muutokset viittasivat parlamentaarisen-byrokrattisen järjestelmän otteen voimistumiseen hintapolitiikan hallinnossa. Sama voidaan sanoa neuvoston siirtämisestä KTM:n alaiseen elinkeinohallitukseen kesällä 1973, vaikka siirto ei sellaisenaan aiheuttanut muutoksia neuvoston rakenteeseen ja tehtäviin. Vuonna 1973 säädettiin myös asunto-oikeuksien perustamista koskenut laki. Aiemmin mainittu huoneenvuokralain muutos korvasi hintaneuvoston toteuttaman vuokrien säännöstelyn

vuokraneuvoston valmistelemilla ja valtioneuvoston antamilla ohjeilla.³²(Helander ma., 59-60 ja 87 ja Myllymäki mt., 142-148).

Helander arvioi intressitahojen vaikutusta päätöksenteossa analysoimalla tarkemmin hintajaoston toimintaa, joka oli neuvoston ydin. Vaikka 1/3 jaoston jäsenistä saattoi siirtää asian neuvoston käsiteltäväksi, tätä mahdollisuutta käytettiin hyvin harvoin. Toiminnan painottumista neuvoston ja hintajaoston kesken osoittaa seuraava asetelma elinten kokoontumiskerroista (ma., 64):

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Neuvosto	4	4	1	-	3	8	2
Hintajaosto	37	52	56	52	43	38	10

Jaoston itsenäisyyttä vahvisti se, että voimasuhteet olivat siinä samat kuin neuvostossa. Jaoston 12 jäsenestä kuusi edusti palkansaaja- ja kuluttajablokkia siten, että SAK:sta oli kolme edustajaa ja TVK:sta, STTK:sta ja STM:n alaisesta kuluttajaneuvostosta kustakin yksi edustaja. Teollisuuden, kaupan ja maataloustuottajien järjestöjen kuuden jäsenen edustus jakaantui tasaisesti. Jäsenet olivat pääsääntöisesti organisaatioiden keskitasolta (tutkimussihteereitä ym.) ja neuvoston puolueettomana puheenjohtajana toimi STM:n hintaosaston päällikkö. Puheenjohtajan asemaa nosti se, että neuvoston ja jaoston sihteeristönä toimi hänen alaisensa osasto. Asiat esiteltiin hintaosaston nimissä ja päätöksenteossa käytettiin kollegisten elinten äänestysmenettelyä eli kaikki ehdotukset asetettiin äänestykseen samanaikaisesti. Ehdotuksen sai ensimmäisen kerran pöydälle yksi jäsen ja sen jälkeen enemmistö.(Helander ma., 61-63).

Helanderin otosanalyysi osoittaa, että pöydällepanojen osuus hintajaoston päätöksistä oli 36 prosenttia koko tarkastelukautena ja 45 prosenttia aikavälillä 1971-74. Pöydällepanoa käytettiin ilmeisesti paitsi asian selvittämiseen myös taktiseen hinnankorotusten viivyttämiseen. Tähän viittaa Helanderin mukaan se, että palkansaaja-kuluttajablokki käytti keinoa enemmän kuin teollisuuden, kaupan ja maataloustuottajien blokki³³. Varsinaisista hintapäätöksistä hyväksyttiin esitellyssä muodossa koko kautena vajaa 70 prosenttia. Yksimielisesti hyväksytyjen osuus oli noin 50 prosenttia. Molemmat prosenttiosuudet olivat vuosina 1971-74 keskimääräistä pienempiä eli 61,2 ja 34,3. Korporatismiin astetta hintapäätösten teossa osoittaa yksimielisesti hyväksytyjen ehdotusten määrän lisäksi se, kuinka suuri osa hylkäyksistä tehtiin yksimielisesti. Äänestyksellä tapahtuneiden hylkäysten osuus kasvoi selvästi 1970-luvun alkupuoliskolla. Konsensuksen rapistumista hintaneuvoston kautena osoittavat myös allaolevassa asetelmassa prosenttiosuuksina esitetyt tiedot bokkien yksimielisyydestä/jakautumisesta äänestyksissä.(Helander ma., 65-67 ja Myllymäki mt., 59).

	Hinta- ja palkkaneuvosto		Hintaneuvosto	
	Palkansaaja-kuluttajablokki	Työnantaja-tuottajablokki	Palkansaaja-kuluttajablokki	Työnantaja-tuottajablokki
Yksimielinen	74,0	56,5	28,2	51,3
Jakautunut	26,0	43,5	71,8	48,7
	100,0	100,0	100,0	100,0

Palkansaaja-kuluttajablokin lisääntynyt hajaannus vuodesta 1971 alkaen liittyy lähinnä SAK:n edustajien eriseuraisuuteen. Työnantaja-tuottajablokissa jakautuminen tapahtui taas yleensä siten, että teollisuuden ja kaupan edustajat äänestivät eri tavalla kuin maataloustuottajien edustajat. Puheenjohtaja äänesti - erityisesti hintaneuvoston kautena - useammin teollisuuden, kaupan ja maataloustuottajien edustajien kuin palkansaaja- ja kuluttajaedustajien mukana. Palkansaaja-kuluttajablokin enemmistö oli silti voittaneen ehdotuksen puolella useammissa äänestyksissä kuin työnantaja-tuottajablokki.

Päätösten painoarvon erot huomioon ottaen järjestelmä ei kuitenkaan Helanderin mukaan tuottanut mitään selvää voittajien ja häviäjien jakoa. Hintajaoston toiminnassa on kaiken kaikkiaan huomion-arvoista se, että etujärjestöjen edustajat turvautuivat konfliktitilanteissa usein äänestykseen eli noudattivat parlamentaarista kaavaa - sen sijaan, että olisivat siirtäneet riidan neuvoston tasolle tai kehittäneet toimivan konsensusmekanismiin. (ma., 68-70). Kun tämä semikorporatiivinen³⁴ piirre suhteutetaan kuitenkin etujärjestöjen keskeiseen rooliin areenanmuodostuksessa, voidaan vuosien 1968-71 hintasäännöstelyä luonnehtia melko vahvan korporatismiin järjestelmäksi. Hintaneuvoston kausi indikoi sen sijaan horisontaalisen sopimusareenan heikentymistä intressiedustuksessa.

Horisontaalinen sopimusareena ei ohjannut myöskään hintavalvontajärjestelmän uudistamista yhtä selvästi kuin 1960-luvun lopulla. Vaikka ajatus erillisen hinta- ja kilpailuasioihin keskittyvän keskusviraston perustamisesta oli esillä Liinamaa I:n yhteydessä, elinkeinohallituksen muodostamista koskeva selvitystyö tehtiin valtionhallinnon sisäisissä valmisteluelimissä miltei kokonaan korporatiivisten toimijoiden ulottumattomissa³⁵. Hintavalvontalaista päätettiin kuitenkin Lindblomin sopimuksessa, jolloin myös etujärjestöt pääsivät vaikuttamaan instituutionmuodostukseen. Elinkeinohallitukseen perustettiin lain säätämisen yhteydessä lisätty istunto, joka korvasi hintaneuvoston. Lisätyn istunnon tehtäväalue, johon kuului mm. yleisten hinnoitteluohjeiden ja hintapoliittisten suositusten antaminen, hintavalvonnan seuranta sekä hintapolitiikkaa koskevien ehdotusten ja aloitteiden teko, jäi epäselväksi. Järjestöjen asema istunnossa oli vahvempi kuin mitä em. valmisteluelimet olivat ehdottaneet, mutta selvästi heikompi kuin hintaneuvostossa. Istunnon kokoonpanoon kuului viraston 5-jäseninen kollegio sekä neljä palkansaaajia ja neljä teollisuutta, kauppaa ja maataloustuottajia edustavaa jäsentä. Kun otetaan vielä huomioon viraston pääjohtajan toimiminen istunnon puheenjohtajana, elintä voi luonnehtia byrokratiapainotteiseksi kolmikantaorganisaatioksi. Hintavalvontalaki edellytti lisäksi erillisen neuvoston asettamista seuraamaan lain toimeenpanoa ja tekemään valtioneuvostolle tarvittavia muutosehdotuksia. (Helander ma., 74-79 ja Myllymäki mt., 159).

Järjestöt vaikuttivat keskeisesti myös alkuvuosina tehtyihin lisätyn istunnon rakenteen muutoksiin. Liinamaan tarkistuksessa edellytettiin, että istunto toimii myös hintapolitiikan pitkän aikavälin suunnittelusta vastaavana elimenä. Mieltymyksen välityksessä järjestöt eivät tyytyneet vain hintapolitiikkaa koskevien vaatimusten esittämiseen, vaan sopivat pitkälti toteutettavien muutosten suuntaviivat. Niiden mukaisesti säädetty laki hintojen ja vuokrien valvonnasta ja sääntelystä paransi lisätyn istunnon asemaa suhteessa kollegioon. Istunnon tuli seurata kiinteästi hintojen muutoksia, valvoa elinkeinohallituksen toimintoja ja antaa yleisiä suosituksia hintapolitiikasta. Se valtuutettiin myös antamaan kollegiolle yksityiskohtaisia hintaohjeita hyödykkeistä, joiden listan valtioneuvosto määräsi. Samalla tehtiin tarkistuksia lisätyn istunnon organisaatioon, joista tärkein oli työvaliokunnan perustaminen. Pyrkimystä korporatiiviseen käytäntöön osoittanee valtioneuvoston päätöksen määräys, jonka mukaan työvaliokunnan tuli hintapoliittisia ohjeita antaessaan olla yksimielinen - ja muussa tapauksessa saattaa asia valtioneuvoston tietoon. Vuonna 1977 pyrittiin Liinamaan suosituksen mukaisesti vahvistamaan lisätyn istunnon roolia aloitteiden teossa ja nostettiin järjestöedustajien määrää kahdella. Lisätty istunto muuttui näin selvemmin kolmikantaiseksi elimeksi samalla, kun sen edustavuus parani. (Helander ma., 78-81 ja Myllymäki mt., 174).

Lisätyn istunnon jäseniä ensimmäistä kertaa nimettäessä järjestöt asettivat edustajansa organisaation keskitasolta samaan tapaan kuin hintajaostoon. Vuonna 1976 järjestöt asettivat edustajikseen - ilmeisesti elimen arvovaltaa kohottaakseen - puheenjohtajat. Edustuksen taso laski kuitenkin uudelleen, kun sihteerit alkoivat käydä kokouksissa sijaisina. Virkamiehillä oli istunnossa muita blokkeja keskeisempi asema puheenjohtajuuden ja virkamiesesittelyn vuoksi. Yleensä yksimielisenä äänestäneen kollegion rooli korostui erityisesti tilanteissa, joissa kaksi muuta blokkia olivat erimielisiä keskenään ja/tai

sisällään. Järjestöjen vaikutusta arvioidessaan Helander jakaa istunnon päättämät asiat: 1) istunnon työskentelyproseduuria, ja 2) hintapolitiikan sisältöä koskeviin kysymyksiin. Alla oleva asetelma osoittaa lisätyn istunnon kokousfrekvenssin ja käsiteltyjen asioiden jakautumisen näihin luokkiin. (ma., 81-83).

Vuosi	Kokoukset	Hinnat ja muut sisältöasiat	Proseduurit ja sisäiset säännöt	Yhteensä asioita
1974	13	3	9	12
1975	14	2	8	10
1976	11	6	10	16
1977	8	1	2	3

Vuosina 1974-77 tehdyistä päätöksistä vain 10 liittyi ajankohtaiseen hintapolitiikkaan. Päätökset koskivat yhtä poikkeusta lukuunottamatta kollegion päätösvaltaan kuuluvaa, mutta sen lisätylle istunnolle siirtämää asiaa. Istunto antoi vain kerran selvän yleisen ohjeen kollegiolle ja silloinkin päätös syntyi kollegion ja MTK:n edustajan voimin. Valtioneuvostolle istunto antoi hintapoliittisia suosituksia ja linjauksia kolmesti, mutta jokaisella kerralla aloite tuli valtioneuvostolta. Vaikka istunnon työskentelyperiaatteisiin kuului pyrkimys kompromissiin, useimmat päätökset syntyivät äänestyksellä. Ratkaisut muotoutuivat melkein poikkeuksetta virkamieskannan mukaan. Teollisuuden, kaupan ja maatalouden edustajat äänestivät virkamiesblokin mukana useammin kuin palkansaajien edustajat. Runsaasti käytetty pöydällepano näyttää sen sijaan toimineen palkansaajablokin eduksi. Lisätty istunto uhrasi kuitenkin suurimman osan energiastaan toimintamuotojensa selvittelyyn. Tämä johtui siitä, että etujärjestöjen käsitykset hintapolitiikan ja istunnon roolista erosivat jyrkästi toisistaan. Palkansaajablokki esitti aloitteita lisätyn istunnon roolin kohentamiseksi, mutta ehdotukset kariutuivat yleensä työnantaja-tuottajablokin haluun pitää istunto lähinnä kollegion ja valtioneuvoston aloitteisiin reagoivana asiantuntijaelimenä. (Helander ma., 81-86).

Lisätyn istunnon päätöksentekomuodot ja etujärjestöjen hintavalvontaa koskevat periaatteelliset erimielisyydet olivat Helanderin mukaan keskeisimpiä syitä siihen, että istunto jäi vuosina 1974-78 lähinnä virkamiesten päätöksiä legitimoivaksi elimeksi (ma., 88-89) eikä pystynyt täyttämään tulopoliittisen mekanismin siihen kohdistamia odotuksia samassa laajuudessa kuin vuosien 1968-74 säännöstelykoneisto. Vaikka lisätty istunto oli muodoltaan korporatiivinen elin, se ei näyttäisi tukeneen juuri ollenkaan horisontaalisen sopimusareenan toimintaa.

Elinkeinohallituksen lisätyn istunnon merkitys talouspoliittisessa intressiedustuksessa väheni seuraavina vuosina jo yksistään siitä syystä, että hintavalvonnan aluetta alettiin asteittain supistaa. Koska korkea inflaatio oli 1970-luvun puolivälin jälkeen talouspolitiikan keskeinen haaste, vuosina 1976-77 harjoitettiin vielä tiukkaa hintasääntelyä ja -valvontaa. Tammikuussa 1977 kuului vahvistusmenettelyn piiriin 42 prosenttia ja ilmoitusmenettelyn piiriin 14 prosenttia kulutushyödykkeistä elinkustannusindeksin painorakenteella mitattuna. Hintavalvontalain mukaiseen normaaliin järjestelmään palattiin vuoden 1977 lopulla, minkä seurauksena vahvistusmenettelyn alaisten hintojen osuus supistui jonkin verran. Uuden talouspoliittisen strategian omaksuminen ei silti heijastunut nopeasti hintapolitiikan asemaan. Hintavalvonnan laajuus ja toimeenpanojärjestelmä säilyivät vuosina 1978-81 miltei ennallaan. Hintapolitiikan korporatiivinen ohjaus noudatti myös vakiintuneita muotoja palkansaajajärjestöjen - lähinnä SAK:n - esittämistä kehittämisvaatimuksista huolimatta³⁶. (ks. Huuhu & Saariaho mt., 31-45).

Lisätty istunto toimi hintavalvontaan liittyvien periaatekysymysten käsittelyssä, mutta sen merkitys hintapoliittista tarkastelua suorittavana ja hintapolitiikkaa ohjaavana elimenä jäi vähäiseksi, kuten viraston virkamiehet vuonna 1982 arvioivat. Tilanteen todettiin johtuneen ainakin osittain siitä, että hintapolitiikan suuntaviivoista on yleensä sovittu tulopoliittisten ratkaisujen yhteydessä. Hintavalvontalain toimeenpanoa ja soveltamista seuraavan neuvottelukunnan merkitys arvioitiin suorastaan olemattomaksi. (Huuho & Saariaho mt., 51-52). 1980-luvun puoliväliin tultaessa etujärjestöt näyttäisivät menettäneen asemansa myös hintapolitiikkaa koskevien periaatekysymysten ratkaisemisessa. Tähän viittaa se, että järjestöillä ei ollut suoraa edustusta vuonna 1985 asetetussa kilpailu- ja hintakomiteassa. Järjestöjen intressinäkökohdat eivät saaneet huomiota osakseen myöskään mietinnössä (KM 1987:4), jonka pohjalta hintavalvontalain kumoamista ja elinkeinohallituksen lisätyn istunnon lakkauttamista koskevat lakiesitykset annettiin (HE n:o 149 ja HE n:o 150, 1987 vp.). Käytännössä hintavalvonnasta luovuttiin jo toukokuussa 1986 (HE n:o 110, 1986 vp., liite 1, 80).

7.2.6. Vertikaalisen korporatistmin kehitys

Vertikaalinen korporatismi eli etujärjestöjen edustus valtionhallinnon sektorikomiteoissa todettiin neljännessä luvussa tekijäksi, joka vaikuttaa parlamentaarisen areenan ja horisontaalisen sopimusareenan ohella talouspolitiikan intressiedustusjärjestelmän laatuun. Komitealaitoksen elimet voidaan jakaa pysyväisluontoisiin komiteoihin ja jonkin asian selvittämiseksi nimettäviin tilapäisiin komiteoihin. Edelliset ovat nimeltään tavallisimmin neuvottelukuntia, lautakuntia ja neuvostoja. Jälkimmäisiä ovat taas valtioneuvoston asettamat komiteat ja ministeriöiden asettamat toimikunnat. Useimmat korporatiiviset sivuelimet sijoittuvat päätöksentekoprosessin valmisteluvaiheeseen eli ne toimivat lausuntoja ja esityksiä tekevinä neuvoa-antavina eliminä. Päätöksenteon ja valmistelun välinen raja on kuitenkin liukuva erityisesti pysyvissä komiteoissa, joiden muodollinen asema vaihtelee. Pysyvät komiteat, jotka valtioneuvosto asettaa lain, asetuksen tai erikseen annetun valtioneuvoston päätöksen perusteella, osallistuvat yleensä kiinteämmin hallinnon toimintaan kuin valtioneuvoston tietyksi ajaksi ja tiettyä tehtävää hoitamaan määräämät pysyvät komiteat. (ks. Helander 1978, 91-92 ja 1979b, 224-225).

Koska komiteoiden käyttö liittyy sekä etujärjestöjen että parlamentaarisen hallituksen ja hallinnon tarpeisiin, niillä on tilanteesta riippuen erilaisia funktioita. Tarkastelu rajataan kuitenkin tutkimuksen tavoitteiden mukaisesti siten, että huomiota kiinnitetään ensi sijassa komiteoiden funktioon intressien yhteensovituksessa ja etujärjestöjen integroinnissa ohjausprosessiin³⁷. Komitealaitoksen kehitystä arvioidaan seuraavilla ulottuvuuksilla (vrt. Helander 1979b ja c): komiteoiden määrä ja tyyppi, etujärjestöedustuksen sääädösperusteisuus pysyvissä komiteoissa, etujärjestöedustuksen sisältävien komiteoiden osuus komiteoista ja etujärjestömandaattien osuus sekä etujärjestöedustuksen keskittyneisyys komiteoissa.

Taulukosta 14 käy ilmi komiteoiden määrän kehitys. Komitealaitos laajentui 1960-luvun lopulla vain vähän verrattuna vuosikymmenen alkupuoliskoon, jolloin pysyvien komiteoiden määrä yli kolminkertaistui ja tilapäisten komiteoiden määrä lisääntyi neljällätoista. Komiteoiden kokonaismäärä aleni hiukan vuodesta 1970 vuoteen 1975 pysyvien komiteoiden lisääntyessä ja tilapäisten komiteoiden vähetessä³⁸. Muutos vahvisti silti etujärjestöjen vaikutusta, sillä pysyvät komiteat antavat niille paremmat yhteydet poliittis-hallinnolliseen prosessiin kuin tilapäiset komiteat. Samansuuntaisesti vaikutti toinen komitealaitoksen 'stabilisoinnin' piirre eli säädöksiin perustuvien pysyvien komiteoiden suhteellisen osuuden kasvu³⁹. Tilapäisten komiteoiden määrää vähensi komitealaitoksen stabilisoinnin lisäksi se, että ministeriöiden sisäiset työryhmät ja projektiorganisaatiot yleistyivät 1970-

luvulla⁴⁰. Vaikka etujärjestöt ovat usein mukana myös työryhmissä ja projekteissa, järjestöedustuksen osuus on jäänyt niissä suppeammaksi kuin tilapäisissä komiteoissa. Lisäksi on huomattava, että intressiryhmäedustus on työryhmissä kapealla pohjalla ja klientististä eli rajoittuu hallinnonalan asiakastahoihin. (Helander 1979b, 223 ja 226-228, 1979c, 24 ja 29-30 ja Ståhlberg 1976b, 55). Komiteoiden määrä on laskenut selvästi vuodesta 1978 vuoteen 1985. Käänte on vertikaalisen korporatismiin kannalta merkittävä, koska väheneminen on kohdistunut myös pysyviin komiteoihin. Epävarmuutta tulkintaan aiheuttaa kuitenkin se, että työryhmätietoja ei ole koottu 1980-luvusta.

Taulukko 14. Komiteoiden lukumäärä komiteatyypeittäin 1965-85

Vuosi	Tilapäiset komiteat	Pysyvät komiteat	Yhteensä
1965	240	257	497
1970	253	273	526
1975	148	341	489
1978	114	357	471
1980	90	342	432
1985	77	310	387

Lähde: Helander 1979b, 226 ja Valtion komiteat 1980 ja 1985.

Komitealaitoksen korporatiivisuutta indikoi myös se, kuinka laajasti pysyviä komiteoita koskevissa säännöksissä on määritely etujärjestöjen edustus. Helander on osoittanut, että yhtenä 1960- ja 1970-luvuilla tapahtuneen komitealaitoksen stabilisoitumisen piirteinä on ollut säädännäistyminen. Edustettujen tehojen määrittelyn yleistymisen heijastanee sitä, että pysyvät komiteat ovat saaneet hoitaakseen yhteiskunnallisesti tärkeämpiä tehtäviä kuin aiemmin. Säännökseen perustuvan järjestöedustuksen lisääntyminen ei ole kuitenkaan yleisesti havaittava piirre. Se ilmenee selvästi vain työmarkkinajärjestöjen edustuksissa. (1979b, 223 ja 229 ja 1979c, 32-39).

Etujärjestöedustuksen sisältävien komiteoiden osuuden ja järjestöedustuksen laajuuden kehitystä kuvaa taulukko 15, joka perustuu vuosien 1965 ja 1975 osalta Helanderin esittämiin tietoihin (1979b, 230 ja 1979c, 40-44) ja vuoden 1985 osalta tätä tutkimusta varten suoritettuun analyysiin. Helanderin analyysi sisältää pysyviä komiteoita vain säästöjen perusteella asetetut komiteat (siltä osin kuin niitä koskevat tiedot on voitu saada komitearekisterin perusteella). Helanderin tilapäisiä komiteoita koskevat luvut perustuvat ao. vuonna jätettyjen mietintöjen analyysiin. Lukuihin ei siten sisälly komiteoita, jotka eivät ole jättäneet mietintöä. Vuotta 1985 koskevassa analyysissä on käytetty pelkästään komitearekisterin aineistoa, koska se sisältää tiedot ko. vuonna toimineista pysyivistä ja tilapäisistä komiteoista. Rekisteriin ei ole kuitenkaan kirjattu kaikkia komiteoita. Taustayhteisön identifointiin liittyy myös epävarmuutta kaikkien vuosien osalta (ks. Helander 1979c, 14-15). Taulukon tietojen voidaan silti arvioida osoittavan kehityksen suunnan.

Taulukko 15. Etujärjestöedustuksen sisältävien komiteoiden osuudet

	Tilapäiset komiteat			Pysyvät komiteat		
	1965	1975	1985	1965	1975	1985
Ei edustusta	51,8	40,6	39,7	18,6	15,7	35,9
enintään 1/4 jäsenistä	24,1	17,0	24,7	11,6	12,9	22,6
1/4-1/2 jäsenistä	20,5	32,2	27,4	37,2	32,7	25,6
Yli 1/2 jäsenistä	3,6	10,2	8,2	32,6	36,7	15,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(118)	(117)	(73)	(86)	(248)	(195)

Etujärjestöedustuksen sisältävien komiteoiden suhteellinen osuus on ollut jatkuvasti suurempi pysyvissä kuin tilapäisissä komiteoissa. Kun tämä piirre liitetään pysyvien komiteoiden suhteellisen osuuden kasvuun, voidaan todeta, että komitealaitos avasi etujärjestöille lisääntyvästi vaikuttamiskansavia 1970-luvulla (Helander 1979b, 223 ja 230). Tulkintaa tukee myös se, että vahvan etujärjestöedustuksen sisältävien komiteoiden suhteellinen osuus kasvoi vuosien 1965 ja 1975 välillä. Korporatisoituminen oli erityisen voimakasta tilapäisissä komiteoissa, mikä selittyy osittain niiden roolin muutoksella. Kun tilapäisiä komiteoita korvattiin rutini valmistelussa virkamieselimillä, niiden luonteessa alkoi korostua - hallinnon sisäisten selvitystehtävien ohella ja sijasta - erilaiset koordinoitavat (ks. Helander 1979b, 231 ja Eklin 1974, 7-40). Tärkeätä on lisäksi huomata se, että järjestöedustuksen vahvistuminen tapahtui virkamiesten kustannuksella. Poliitikoiden osuus kasvoi sen sijaan molemmissa komiteatyypeissä. (Ståhlberg 1976b, 67-68 ja Helander 1979c, 45-54).

Niskala on myös osoittanut taloudellisen tuotantosektorin komiteoita koskevassa tutkimuksessaan, että komiteatyö teknokratisoitui vuosien 1967-75 välisenä aikana. Komiteaperusteista suunnitteluvaltaa siirtyi hänen mukaansa byrokraattisille ja informaatioteknologisille teknokraateille. Teknokratisoituminen oli leimaa-antava piirre julkista sektoria edustavien jäsenten rakenteen muutoksessa, mutta vielä selvempää oli teknokratian leviäminen korporatiivisen sektorin - erityisesti työmarkkinajärjestöjen - edustajien joukossa. Linjabyrokraattien edustus supistui vastaavasti. (mt., 28-66, vrt. Helander 1979a, 23-24). Koska teknokratisoituminen tapahtui yhtä aikaa etujärjestöedustuksen vahvistumisen kanssa, voidaan johtopäätöksenä todeta, että asiantuntijuus muuttui 1970-luvun alkupuolella entistä organisatiosidonnaisemmaksi (Djupsund & Helander mt., 15). Etujärjestöjen saamien lausuntopyyntöjen ja eduskunnan valiokuntakuulemisten kehitys vuosina 1965-75 (Helander & Anckar 1980) näyttäisi myös lisänneen etujärjestöjen mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon.

Taulukko 16. Komiteoiden jakautuminen ministeriöittäin (prosentteina)

	1961	1968	1973	1978	1980	1985
Valtioneuvoston kanslia	1,9	3,1	3,9	3,6	3,2	3,1
Ulkoministeriö	4,8	4,0	6,8	5,9	6,0	5,7
Oikeusministeriö	8,4	5,5	5,0	2,8	3,7	3,4
Sisäasiainministeriö	10,0	8,6	5,8	5,1	6,0	4,4
Puolustusministeriö	2,9	6,0	1,2	2,8	2,3	3,4
Valtiovarainministeriö	12,6	9,5	10,4	10,6	10,4	12,4
Opetusministeriö	9,4	18,6	27,2	19,3	18,5	20,2
Maa- ja metsätalousministeriö	17,6	11,7	9,9	11,5	12,3	9,6
Liikenneministeriö	10,1	10,0	3,4	4,3	3,9	5,2
Kauppa- ja teollisuusministeriö	12,9	13,7	11,0	14,4	14,6	10,8
Sosiaali- ja terveysministeriö	9,4	9,3	12,5	15,7	16,2	15,2
Työvoimaministeriö			2,0	4,0	2,8	2,6
Ympäristöministeriö						4,1

Lähde: Helander 1979b, 227 ja Valtion komiteat 1980 ja 1985.

Etujärjestöedustuksen laajuus tilapäisissä komiteoissa pysyi vuosien 1975 ja 1985 välillä miltei ennallaan. Pysyvissä komiteoissa ko. edustuksen sisältävien komiteoiden osuus sen sijaan laski. Edustuksen laajuudessa tapahtui myös merkittävä muutos, sillä yli puolet ja 1/4-1/2 etujärjestöedustajia sisältävien komiteoiden osuudet supistuivat selvästi samalla, kun enintään 1/4 etujärjestöedustajia sisältävien komiteoiden osuus nousi. Kun muutos liitetään vuodesta 1978 alkaneeseen pysyvien komiteoiden määrän laskuun, tulokset voi tulkita osoitukseksi siitä, että vertikaalinen korporatismi on heikentynyt 1970-lopun talouspoliittisen murroksen jälkeen. Taulukko 16 osoittaa komiteoiden

hallinnonaloittaisen jakauman kehityksen vuosina 1961-85. Sen perusteella ei kuitenkaan voida tehdä päätelmiä vertikaalisen korporatismiin muutosten politiikka-alueittaisesta painottumisesta, sillä jakauman suhteellisen pienet muutokset voivat johtua projekti- ja työryhmäorganisaation käytön eroista ministeriöissä (vrt. Ståhlberg 1976b, 56-57).

Jotta voitaisiin arvioida etujärjestöedustuksen keskittyneisyyttä/inklusiivisuutta komitealaitoksessa, taulukkoon 17 on koottu tiedot siitä, kuinka suuressa osassa komiteoista eri etujärjestötyypeillä on ollut edustus. Vuosien 1965 ja 1975 luvut ovat Helanderin tutkimuksista (1979b, 234 ja 1979c, 57 ja 60) ja vuoden 1985 luvut on laskettu komitearekisterin tietojen perusteella. Tuloksia koskevat samat varaukset, jotka todettiin taulukon 15 yhteydessä. Lisäksi on huomattava, että luvuissa ei näy järjestötyypin edustusten lukumäärä komiteassa, mikä voi vääristää kuvaa eri tahojen edustuksen vahvuudesta.

Taulukko 17. Järjestöjen edustus komiteoissa (prosentteina)

Järjestön toimiala	Tilapäiset komiteat			Pysyvät komiteat		
	1965	1975	1985	1965	1975	1985
Työntekijäjärjestöt	13	20	22	35	37	32
Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöt	11	22	19	13	15	23
Työnantajajärjestöt	6	12	10	29	34	19
Teollisuuden ja liike-elämän järjestöt	10	10	27	25	16	25
Maataloustuottajajärjestöt	14	15	15	13	12	21
Kuntien keskusjärjestöt	12	18	14	11	14	21
Kulttuuri- ja sosiaalialan järjestöt	14	22	19	24	21	19

Työnantaja- ja palkansaajajärjestöjen edustus vahvistui vuosina 1965-75. Poolien voidaan katsoa olleen tasapainossa myös rakenteellisesti, sillä palkansaajajärjestöjen suurempi edustus - erityisesti tilapäisissä komiteoissa - liittyy kuluttajaintressien edustamiseen elimissä, joissa vastapoolina ovat MTK:n sekä teollisuuden ja kaupan järjestöjen edustajat. SAK:n ja STK:n edustajien pariteettinen jäsenyys säilyi pysyvissä komiteoissa selvästi etujärjestöedustuksen perusmallina. Tilapäisissä komiteoissa tapahtui sen sijaan pientä edustuksen hajaantumista, sillä toimihenkilöjärjestöjen edustus lisääntyi suhteellisesti enemmän kuin työntekijäjärjestöjen edustus. Teollisuuden ja liike-elämän järjestöjen edustus pysyi ennallaan tilapäisissä komiteoissa, mutta supistui pysyvissä komiteoissa. Vaikka maataloustuottajajärjestöjen edustus ei kasvanut vuosien 1965 ja 1975 välillä, niiden keskeinen rooli säilyi järjestöjen omalla intressialueella eli maa- ja metsätalousministeriössä⁴¹. Kuntien keskusjärjestöjen edustuksen kasvu liittyy siihen, että kunnat ovat 1960-luvun lopulta lähtien joutuneet hoitamaan yhä enemmän valtion sektorihallinnon niille osoittamia toimeenpanotehtäviä. Komitealaitoksen etujärjestöedustus näyttäisi kaiken kaikkiaan kehittyneen entistä inklusiivisemmaksi vuosien 1965 ja 1975 välillä. Edustus saattoi tästä huolimatta keskittyä sellaisilla hallinnonaloilla, joille oli tyypillistä pariteettiperiaatteella toimivien komiteoiden käyttö tai edustuksen sektorikohtainen kasautuminen (ks. Helander 1979b, 233-235 ja 1979c, 56-63).

Palkansaajajärjestöjen edustus komiteoissa pysyi lähes ennallaan vuosina 1975-85. Työntekijäjärjestöjen edustuksen laskua pysyvissä komiteoissa tasapainottaa toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen edustuksen vahvistuminen. Työnantajajärjestöjen edustus laski sen sijaan jonkin verran. Yrityssektorin vaikutusmahdollisuudet komitealaitoksessa eivät kuitenkaan heikentyneet, sillä teollisuuden ja liike-elämän järjestöjen edustus kasvoi työnantajajärjestöjen edustuksen supistumista vastaavasti. Maatalo-

ustuottajajärjestöjen edustus pysyvissä komiteoissa kääntyi uudelleen nousuun. Kuntien keskusjärjestöjen edustus laski hiukan tilapäisissä komiteoissa, mutta vahvistui selvästi pysyvissä komiteoissa. Kulttuuri- ja sosiaalialan järjestöjen edustus on ollut tarkasteltavana kautena suhteellisen vakaa. Komitealaitoksen etujärjestöedustuksen inklusiivisuus näyttäisi säilyneen ennallaan 1980-luvulla.

7.2.7. Talouspolitiikan intressiedustuksen mallit

Intressiedustuksen rakenteellisen tarkastelun tulokset on tiivistetty alla olevassa asetelmassa. Intressiedustusjärjestelmän inklusiivisuus näyttäisi säilyneen suhteellisen kattavana sen jälkeen, kun yhteiskunnan kaikki poliittiset voimat ja keskeiset etujärjestöt integroitiin 1960-luvun 'kansakunnan eheytyksessä' poliittis-hallinnollisen järjestelmän legitimeiksi toimijoiksi. Järjestelmän muutokset voidaan siten kuvata talouspolitiikan suuntautumista ohjanneiden intressiedustuksen areenoiden perusteella seuraavasti.

	1968 - 1970	1971 - 1973	1974 - 1976	1977 - 1979	1980 - 1986
Keskeiset areenat	Parlamentaarinen areena	Horisontaalinen sopimusareena	Parlamentaarinen areena	Parlamentaarinen areena	Parlamentaarinen areena
	Horisontaalinen sopimusareena	Vertikaalinen korporatiivinen areena	Vertikaalinen korporatiivinen areena	Horisontaalinen sopimusareena	Horisontaalinen sopimusareena
Intressiedustusjärjestelmä	Parlamentaaris-konsensuaalinen pluralismi	Korporatiivinen pluralismi	Parlamentaaris-korporatiivinen pluralismi	'Parlamentaaris-konsensuaalinen pluralismi'	Parlamentaaris-konsensuaalinen pluralismi

1960-luvulla vallinnut talouspolitiikan intressiedustusjärjestelmä, jota luonnehdittiin edellä selektiivisen eliittipluralismin ja selektiivisen korporaatiopluralismin ideaalityypeillä, murtui tulopolitiikan myötä. Talouspolitiikka perustui sen jälkeen parlamentaarisen areenan ja horisontaalisen sopimusareenan tasapainoiseen vuorovaikutukseen. Vertikaalinen korporatiivinen areena kehittyi voimakkaasti, mutta sen piirissä tapahtunut politiikan ohjelmointi ei ilmeisesti vaikuttanut vielä tässä vaiheessa ratkaisevasti talouspolitiikan orientaatioon. 1970-luvun alkuvuosina parlamentaarisen areenan rooli heikentyi efektiivisen hallituskoalition puuttumisen vuoksi. Talouspolitiikan teko siirtyi siten entistä selvemmin horisontaaliselle sopimusareenalle. Parlamentaarisen areenan roolia suhteessa korporatiivisiin voimiin heikensi lisäksi se, että vertikaalinen korporatiivinen areena vahvistui samaan aikaan nopeasti. (vrt. Heiskanen 1976, 10-11). Parlamentaarisen areenan rooli intressien yhteensovituksessa ja politiikkaohjauksessa alkoi korostua uudelleen vuosina 1974-76. Lisäksi näyttäisi siltä, että vertikaalisen korporatiivisen areenan tuottamilla impulsseilla oli suurempi merkitys talouspolitiikan suuntautumisen kannalta kuin horisontaalisen sopimusareenan koordinaatiokäytännöillä.

Talouspolitiikka muotoutui elvytysvuosina parlamentaarisen areenan ja horisontaalisen areenan ohjaustoimenpiteiden tuloksena. Vertikaalinen korporatiivinen areena alkoi samaan aikaan heikentyä. Koska efektiivisen hallituskoalition ohjausote oli vuosina 1977-79 erittäin voimakas, kauden intressiedustusjärjestelmää voidaan luonnehtia eräänlaiseksi parlamentaaris-konsensuaalisen pluralismin poikkeusmuodoksi. 1980-luvun alkupuolella talouspolitiikka ohjautui areenoiden tasapainoisemman vuorovaikutuksen varassa.

7.3. TOIMEENPANOKONEISTON MUUTOKSET

7.3.1. Tarkastelun rajaus ja ulottuvuudet

Talouseläytöian toimeenpanokoneistoon sisältyvät - neljännen luvun määritelmän mukaan - parlamentin ja hallituksen alaiset hallintoyksiköt ja välillisen valtionhallinnon organisaatiot, joiden keskeisenä tehtävänä on talouspoliittisten päätösten valmistelu ja talouseläytöian tavoitteiden saavuttamista välittömästi palveleva toimeenpano. Määritelmän operationalisointi tuo esiin talouseläytöian käsitteen moniulotteisuuden. Tavanomainen raha-, finanssi- ja tulopolitiikan jakoa noudattava instituutioiden kuvaus, joka sisällyttää koneistoon Suomen Pankin, hallituksen ja sen alaisen valtiovarainministeriön, vastaa suppeata talouseläytöian määritelmää. Kun sen sijaan pyritään laajan talouseläytöian käsitteen mukaiseen tarkasteluun, joudutaan koneiston rajauksessa soveltamaan - yksiselitteisen sektorimääritelmän sijasta - aspektimäärittelyä. Tämä merkitsee sitä, että analyysiin sisällytetään suhdanne-, rakenne- ja tulonjakopolitiikan sisältöön keskeisesti vaikuttavat organisaatiot ja organisatoriset käytännöt.

Tarkastelu kohdistuu siten lähinnä Suomen Pankin, valtioneuvoston kanslian, valtiovarainministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalouseläytöian ministeriön, työvoimaministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäasiainministeriön muodostamaan valtioneuvoston osaan. Alue on laajempi kuin valtioneuvoston ohjesääntöön perustuva talouseläytöian ministerivaliokunnan minimikoostumus, johon kuuluvat pääministeri, valtiovarainministerit, kauppa- ja teollisuusministeri ja työvoimaministeri. Talouseläytöian tärkeisiin ministeriöihin on perusteltua näiden lisäksi lukea maa- ja metsätalouseläytöian ministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö, joista edellinen vaikuttaa rakennepolitiikkaa ja maanviljelijöiden tulonmuodostusta koskeviin päätöksiin ja jälkimmäinen tulonjakopolitiikkaan. Sisäasiainministeriö on luettelossa mukana sen vuoksi, että ministeriö on 1970-luvun puolivälin jälkeen kietoutunut kunnallistalouden säätelyyn ja myöhemmin myös aluepolitiikan kautta talouseläytöian valmisteluun⁴². Analyysiin ei oteta lueteltuja ministeriöitä kokonaisuudessaan, vaan ainoastaan siltä osin kuin niiden toiminnalla on välittömiä yhteyksiä vuosina 1966-86 Suomen pankin, VM:n ja valtioneuvoston kanslian ympärille rakentuneeseen talouseläytöian ohjaukseen.

Toimeenpanokoneiston muutosta tarkastellaan seuraavalla neljällä ulottuvuudella: 1) Suomen Pankin ja hallituksen institutionaalinen työnjako talouseläytöian politiikassa, 2) talous- ja yhteiskuntapolitiittisen suunnittelun suhde ja valtiontalouden ohjaus, 3) rakennepolitiikan sektoriohjaus, ja 4) tulo- ja tulonjakopolitiittian valmistelu. Analyysissa kiinnitetään huomiota neljännessä luvussa jäsenetyn typologian mukaisesti hallintoyksiköiden vastuualueiden määrittelyyn ja politiikkarationaliteetin laatuun (yksikön sisäinen/yhteinen makrotaloudellinen) sekä hallintoideologiaan (sääntöperustainen/harkinnanvaraisuutta korostava toiminta). Jotta voitaisiin identifoida talouseläytöian funktionaalisen suuntautumisen ja instituutiomuutosten yhteydet, on lisäksi kiinnitettävä huomiota integraatiokoneistojen kehitykseen.

Talouseläytöian hallinnon rationaliteetin yhtenäistämisen ajankohtaistui 1960-luvulla, jolloin hyvinvointivaltion ja kasvuolitiittian konseptiot omaksuttiin talous- ja yhteiskuntatutkijoiden, poliitikoiden ja etujärjestöjen piirissä. Uuden käytännön teorian seurauksena alettiin valtiontalous ja -hallinto nähdä talouseläytöian kehitystä ohjaavaksi - yhteiskunnan piileviä voimavaroja aktivoivaksi, investointeja ja yrittäjyyttä edistäväksi sekä kansantalouden rakennetta ja markkinoiden toimivuutta kehittäväksi - agentiksi (vrt. KM 1964: B 93, 110-115 ja 120-145). Murrokseen sisältyi yhteiskuntapolitiittian ohjauksen kehittäminen siten, että valtioneuvoston rooli julkisia toimintoja - erityisesti niiden taloudellisia kytkentöjä - koordinoivana organaana korostuisi. Ohjauksen kehittämiseen liittyi myös suunnitteluyksiköiden perustaminen ministeriöihin ja suunnittelun tehostaminen, jolle loi edellytyksiä informaatioteknologian

käyttöönotto hallinnossa. Näkyvimpänä kehittämisen seurauksena oli valtion keskushallinnon laajentuminen. Ministeriöiden organisaatorakenne eriytyi ja osastojen ja toimistojen määrä lisääntyi voimakkaasti 1960-luvulla. Keskusvirastojen ekspansio oli vieläkin nopeampaa - sekä yksikkö- että henkilöstömäärillä arvioituna. (ks. Heiskanen 1976, 8-10, Tiihonen & Tiihonen 1984, 192, 198-199, 203-207 ja 216, Tiihonen 1990b, 298-300 ja Vartola 1977, 92-94).

Valtiontalouden hoitoa pyrittiin järjeistämään keskipitkän aikavälin suunnittelun sekä laskentatoimen, kirjanpidon, budjetoinnin ja rahoitussuunnittelun kehittämisen avulla. Vuonna 1960 asetettu finanssi-suunnitelmakomitea teki ensimmäiset valtiontalouden pitemmän aikavälin kehitystä (1962-66) koskevat laskelmat. VM:n kansantalousosasto, joka syntyi vuonna 1942 Suomen pankin ja valtiontalouden eri osien koordinoitintarpeista, alkoi myös vuodesta 1963 lähtien laatia keskipitkän aikavälin suunnitelmia ja vuosittaisia talouden kehitysarvioita. Vuosina 1967-68 toteutettua budjettiuudistusta, jossa otettiin käyttöön suunnittelua palveleva menojen luokitus (menolaji- ja tehtäväluokitus), tuki keskipitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnittelun (kts) aloittaminen. 1960-luvun lopulla laajeni myös sektorisuunnitelmien laadinta, mistä vuorostaan seurasi paine yhteensovittavan yhteiskuntapoliittisen suunnittelun kehittämiseen. Kasvupoliittisen 'tehokkuuskulttuurin' myötä (Tiihonen 1990b, 211) nousi lisäksi tarve kehittää erityistä talouspoliittista suunnittelua, jonka pohjalta olisi mahdollista koordinoida valtion ja etujärjestöjen päätöksentekoa. 1960-luvun puolivälissä tällaista selvitystyötä tehtiin lähinnä talousneuvoston sihteeristössä, joka vakinaistettiin vuonna 1966.⁴³

Liitteisiin 4 ja 5 on hahmotettu talouspolitiikan toimeenpanokoneiston ääriiviivat 1970-luvun alkupuolella ja 1980-luvun puolivälissä. Organisaatiokaaviot sisältävät vain ne ministeriöiden osastot, joilla on huomattava rooli talouspoliittisten päätösten valmistelussa. Joidenkin osastojen yhteydessä todetaan lisäksi suluissa talouspolitiikan kannalta tärkeitä virastoja, laitoksia, neuvottelukuntia ja välillisen valtionhallinnon yksiköitä. Liitteessä 4 on merkitty vuoden 1966 jälkeen perustettujen ja uudelleenorganisoitujen yksiköiden ja elinten kohdalle sulkuihin vuosi, jolloin muutos tapahtui. Liitteessä 5 on sulkuihin merkitty vuosi silloin, kun yksikkö on perustettu tai uudelleenorganisoitu 1970-luvun puolivälin jälkeen.

7.3.2. Suomen Pankin ja hallituksen työnjako

Paavo Uusitalo on todennut tutkimuksensa johtopäätöksensä, että vahvan keskuspankin mailla on taipumus harjoittaa monetaristisempaa politiikkaa kuin hallitukselle alisteisen keskuspankin maissa (1984, 42-45). Riippumattoman keskuspankin taipumuksesta monetarismiin ei silti välttämättä seuraa koko talouspolitiikan painottuminen stabilisaatioon, inflaation hillintään ja valuutan vakaudesta huolehtimiseen. Leppo edusti 1950-luvulla kantaa, jonka mukaan jakaantunut vastuu johtaa inflaation torjunnassa huonompaan tulokseen kuin talouspolitiikan ylimmän toimeenpanovallan ollessa hallituksella. Leppo suosittelikin harkittavaksi, "olisiko keskuspankkimme johdon syytä vetäytyä...virkavastuisen suunnittelusektorin osaksi" (1957, 144-147, 1958a, 1958b ja 1959). Alesina on esittänyt Lepon kantaan nähden vastakkaisen tuloksen (ma., 81). Alesinan käyttämät kriteerit keskuspankin itsenäisyyden arvioinnissa ovat kuitenkin epätarkkoja - esimerkiksi Suomen Pankki on luokittelussa OECD-maiden epäitsenäisimpien keskuspankkien joukossa. Itsenäisen keskuspankin vaikutuksista voidaan siten sanoa kiistattomasti vain se, että malli rajaa tulonjakopaineet kapeammalle talouspoliittisen päätöksenteon alueelle kuin integroitu järjestelmä. Siitä, johtaako tämä puskuri inflaatiopaineiden vaimentumiseen vai 'keskuspankin epäpoliittisuuden' ja siihen liittyvien 'talouspoliittisen oikeiston' ideologisten dogmien vaalintaan⁴⁴, on sen sijaan vaikea esittää vahvoja oletuksia tämänhetkisen tutkimuksen pohjalta.

Keskuspankin muodollinen asema suhteessa hallitukseen määräytyy pitkälti sen mukaan, kuka valitsee tai nimittää pankin keskeisten organien jäsenet, kuinka pitkä heidän toimikautensa on ja mitkä ovat mahdollisuudet keskeyttää jäsenten toimikausi (Uusitalo 1984, 32). Suomen Pankki on kaikilla mainituilla kriteereillä arvioituna erittäin itsenäinen talouspolitiikan agentti. Suomen Pankin riippumattoman aseman juuret juontuvat itsenäisyyden alkuvuosien yhteiskunnallisesta tilanteesta, jolloin sen järjestysmuotoa koskeva säädösperusta luotiin. Parlamentaarisen hallituksen suhteen riippumaton keskuspankki sisältyi hallitusmuotoa luotaessa konseptioon, jonka johtavana ajatuksena oli vahvan parlamentaarista valtaa tasapainottavan hallitusvallan pystyttäminen (Tiihonen & Tiihonen 1990, 92)⁴⁵. Suomen Pankin itsenäisyyttä on selitetty historian lisäksi talouden rakenteella (korkealla investointiasenteella ja pääoman kasaamisen tarpeella), poliittisilla voima-asetelmilla, talousajattelun epäliberalistisilla piirteillä, rahoitusmarkkinoiden luonteella ja poliittisen kulttuurin byrokraattis-legalistisella perinteellä (ks. Pekkarinen & Vartiainen 1983, 23-26 ja Pekkarinen 1985, 3-4).

Hallitusmuodon mukaan (72-73 §) Suomen rahasta säädetään lailla, Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemain valtuusmiesten valvonnan alaisena ja pankkia hoidetaan ohjesäännön mukaan, joka laaditaan niinkuin laista on säädetty. Eduskunta (valitsijamiehet) valitsee pankkivaltuusmiehet neljäksi vuodeksi kerrallaan, joten se ei voi evätä kesken kauden valtuusmiehiltä tukeaan. Valittavien ei välttämättä tarvitse olla kansanedustajia. Eduskunnan pankkivaliokunnan rooli, johon kuuluu käsitellä Suomen Pankkia koskevia säännösehdotuksia, antaa lausunto pankin voittovarojen käytöstä ja tutkia pankin hallintoa ja tilaa, valtuusmiesten ja johtokunnan toimintaa sekä eduskunnan vastattavina olevien rahastojen tilaa ja hoitoa, on jäänyt lähinnä muodolliseksi (Nyberg & Vuohula 1974, 7). Hallitusvallan ja Suomen pankin välinen organisatorinen yhteys rajoittuu siihen, että presidentti nimittää pääjohtajan ja johtokunnan jäsenet pankkivaltuuston ehdollepanon pohjalta. Päätöksenteossa presidentti ei ole kuitenkaan sidottu pankkivaltuusmiesten ehdottamiin henkilöihin. Prosessiin ei myöskään sisälly hallituksen esitystä. Johtokunta nimittää muut pankin virkamiehet lukuunottamatta eräitä johtajien virkoja, joiden haltijasta päättäminen on säädetty pankkivaltuuston tehtäväksi.

Suomen pankin tehtävänä on vuoden 1925 ohjesäännön mukaan rahalaitoksen pitäminen vakaalla ja turvallisella kannalla sekä maan rahaliikkeen edistäminen ja helpottaminen. Eduskunnan vastuulla ja takuulla toimiminen tulkitaan ohjesäännössä siten, että pankkivaltuusmiesten varsinaisena tehtävänä on pankin hallinnon ja hoidon valvonta. Ohjesäännössä erikseen lueteltuihin pankkivaltuuston päätettäviin asioihin kuuluu peruskoron (diskonttokoron) määrittäminen (Kastari 1955). Johtokunnan toimivalta on siten yleinen eli ohjesääntö antaa muissa keskeisissä rahapolitiikan kysymyksissä päätösvalan pankin johtokunnalle. Vaikka Suomen Pankki vaikuttaa merkittävästi koko talouspolitiikan linjavalintoihin, lainsäädännössä ei ole yleismääräyksiä, jotka velvoittaisivat pankkia toimimaan yhteistyössä valtioneuvoston, VM:n tai muiden talouspolitiikan toimeenpanoyksiköiden kanssa (Nyberg & Vuohula ma., 6). Suomen Pankin politiikkarationaliteetin ja hallintoideologian muutoksia on tutkittu erittäin vähän. Esimerkiksi pankin tutkimussarjoista on miltei mahdoton löytää tutkimuksia, joissa edes sivuttaisiin keskuspankin optimaalista roolia talouspolitiikan koordinaatiossa. Tarkastelu rajataan myös tässä yhteydessä Suomen Pankin aseman muutosten ja eräiden pankin talouspoliittista roolia koskevien keskustelujen selvittämiseen.

1960-luvun alussa tapahtui raha- ja valuuttapolitiikan vastuusuhteissa kaksi muutosta. Rahalakeja tulkittiin vuonna 1962 siten, että valtuusmiehet voivat paitsi edellyttää johtokunnalta esitystä peruskorosta myös muuttaa sitä. Vuonna 1962 säädettiin lisäksi rahalain muutos, joka siirsi valuuttakurssia koskevan päätösvalan valtioneuvostolle. Se voi kuitenkin vain joko hyväksyä tai hylätä Suomen Pankin esityksen. Valuuttakurssipolitiikassa toteutui uudistuksen myötä tasapainojärjestelmä, ts. se institutio-

nalisoi Lepon dualistiseksi vastuuhypoteesiksi luonnehtiman ajattelun, jonka mukaan keskuspankki katsotaan itsenäiseksi hallitus- ja eduskuntavallan yläpuolella toimivaksi rahan arvon vartijaksi, jolla on kuitenkin vain osavastuu kehityksestä hallitus- ja eduskuntavallan kantaessa vastuusta oman osansa⁴⁶ (1959, 201, ks. Junnila 1970, 150-158 ja Waris 1977, 159-167). Monet keskeiset rahapolitiikan keinot, kuten keskuspankkiluoton säätely, kassavarantomääräykset ja pääomaliikkeiden valvonta, jäivät silti johtokunnan päätösvaltaan.

Vaikka lakiuudistuksen arvostelijat olivat pelänneet sen johtavan valuuttakurssien muutosten vaikeutumiseen ja 'politisoitumiseen' (Waris mt., 161), valuutta- ja rahapolitiikan johto säilyi 1960-luvulla selvästi pankin johtokunnalla. Vuoden 1967 devalvaatio toteutettiin Suomen Pankin johtokunnan nuottien mukaan yhdessä päivässä. Asiasta oli toki keskusteltu etukäteen ao. valtioneuvoston jäsenten ja VM:n virkamiesten kanssa niin, että yllätyksiä ei oikeastaan voinutkaan tulla, kuten pankin silloinen pääjohtaja toteaa (emt., 161). Suomen pankin, hallituksen ja sen alaisen hallinnon käsitykset devalvaation jälkihoidosta olivat samaten melko yhteneviä. Eduskunta oli myös valmis lisäämään keskuspankia riippumattomuutta hallituksesta hyväksymällä vuonna 1970 yksimielisesti säännösmuutoksen, jonka mukaan valtioneuvoston jäseneksi nimetyn tuli erota pankkivaltuustosta⁴⁷. Vuonna 1966 valittuun pankkivaltuustoon kuului kolme ministeriä, joista yksi ei ollut eduskunnan jäsen. Alla oleva asetelma, joka kuvaa valtuuston kokoonpanoa vaalivuoden lopussa, osoittaa muiden kuin kansanedustajien määrän pysyneen koko ajan pienenä. Eduskunnan ulkopuolelta valitut pankkivaltuusmiehet ovat lisäksi vuodesta 1972 lähtien olleet henkilöitä, jotka ovat aiemmin olleet kansanedustajina.

	1966	1970	1972	1975	1979	1983
Kansanedustajia	7	6	7	7	7	7
Muita	2	3	2	2	2	2

Lähde: SP 1966-1983 ja Valtiopäivät. ptk. 1966-83 (nide I).

1970-luvun alkupuoliskolla ei tehty merkittäviä keskuspankin ja hallituksen institutionaaliseen työnjako-vaikuttavia uudistuksia. Suomen Pankin toiminnan kehittymisen kannalta saattoi kuitenkin olla merkitystä sillä, että sen tutkimuslaitos muutettiin vuonna 1972 pankkitoimintaan kiinteästi liittyväksi osastoksi (Kansakunnan omaisuutta, 66 ja 88). Tärkeämpi muutos insituutioiden toiminnallisiin suhteisiin aiheutui kuitenkin siitä, että hallituksen rooli korostui tulopolitiikan ja valtuuslakien vuoksi. Pääjohtaja Koiviston mukaan Suomen Pankin ja hallituksen välillä ei esiintynyt tässä vaiheessa suurempia erimielisyyksiä raha- ja valuuttapolitiikasta (mt., 186). Suomen Pankista käytiin kuitenkin vuonna 1974 julkista keskustelua, jonka käynnisti Työväen taloudellisen tutkimuslaitoksen piiristä tullut valuuttakurssipolitiikan ja keskuspankin itsenäisyyden arvostelu. TTT:n kritiikki kohdistui vuosien 1970-73 rahapolitiikan löysyyteen, kansainvälisen rahajärjestelmän kriisin myötä vuodenvaihteessa 1971-72 toteutuneeseen markan devalvoitumiseen (ns. piilodevalvaatio) sekä seuranneessa korkeasuhdanteessa tehtyjen revalvaatioehdotusten toteutumattomuuteen. Korpinen ja Kykkänen kehittivät myös vuosien 1945-73 valuuttakurssipolitiikkaa koskevassa tutkimuksessaan devalvaatio-psyklin hypoteesia ja kyseenalaistivat siten Suomen Pankin valuutta- ja rahapoliittisen ajattelun perusteita.

Keskuspankin riippumaton asema nähtiin TTT:n artikkeleissa - paitsi yhdeksi syyksi metsänomistajien ja vientipiirien intressejä mukailevaan yksisuuntaiseen valuuttakurssipolitiikkaan - myös talouspolitiikan koordinaatiota heikentäväksi tekijäksi. Suomen Pankin tutkijat Nyberg ja Vuohula, jotka käsitelivät artikkelissaan laajemmin insituutiokysymyksiä, puolustivat pankin saattamista toiminnallisesti valtioneuvoston alaisuuteen "lähinnä ministeriöitä vastaavaan asemaan" ja johtokunnan nimittämisen siirtämistä eduskunnalle (ema.). Keskuspankin sisäisen 'pelisääntökeskustelun'

vuoksi ainutkertaiseksi jääneen argumentaationsa tutkijat kiteyttivät seuraavaan johtopäätökseen: "Keskuspankkipolitiikan kytkeminen määrätietoiseen finanssi- ja elinkeinopolitiikkaan avaisi koko talouspolitiikalle aivan uusia mahdollisuuksia". Suomen Pankin parlamentarisoimista perusteltiin sekä Nybergin ja Vuohulan artikkeleissa että muissa puheenvuoroissa myös yleisillä kansanvaltaisuuden vaatimuksilla. (ks. Korpinen & Kykkänen ma. ja Boldt 1974, 25-26).

Suomen Pankin johto torjui esitetyn kritiikin melko kategorisesti. Pääjohtaja Koivisto kuvaa 5.11.74 päivätyssä muistiossaan käytyjä revalvaatiokeskusteluja ja toteaa Korpinen ja Kykkäsen kirjoituksesta, että heidän argumentaationsa "perustuu huomattavilta osin virheelliseen tietoon tosiasioista, mikä ei kuitenkaan ole kirjoittajien vika, koska tässä tapauksessa tosiasiat ovat sellaisia, että niistä ei paljon julkisuudessa puhuta." Suomen Pankin institutionaalista asemasta hän toteaa seuraavasti: "...itsenäinen asema on monella tavalla arvokas asia - edellyttäen, ettei sitä väärinkäytetä. Mutta se edellyttäisi sitä, että Suomen Pankin johtokunta heijastaisi nykyistä paremmin yhteiskunnassa yleensä esiintyviä erilaisia ja keskenään ristiinkäyviä etuja." (mt., 187-188). Vaikka lausunto on moniselitteinen, sen voinee tulkita niin, Koivisto ei nähnyt tarvetta puuttua Suomen Pankin institutionaalisiin puitteisiin, mutta tunnusti ainakin osittain perustelluksi sen kritiikoiden väitteen, että keskuspankin hallinto oli intressikytkentöjensä osalta vinoutunut.

Rahapolitiikan ohjauskeinojen muutos 1970-luvun puolivälistä alkaen heijastui myös rahapolitiikan valta- ja vastuusuhteisiin. Koska markkinarahan merkitys rahoitustoiminnassa kasvoi nopeasti, mahdollisuudet säädellä peruskoron avulla korkoa alkoivat heiketä. Peruskoron asemaa rapautti vuoden 1982 jälkeen myös se, että keskuspankki alkoi sallia pankkien siirtää antolainauskorkoonsa osan markkinakorkoisen ottolainauksen kustannuksista. (Pekkarinen 1985, 9-11). Rahapolitiikan valta- ja vastuusuhteiden kannalta muutokset merkitsivät sitä, että pankkivaltuusmiesten suorittama ohjaus siirtyi asteittain Suomen pankin johtokunnalle. 1970-luvun jälkipuoliskolla syntyi myös Suomen Pankin ja hallituksen välille useita konflikteja.

Presidentti Kekkonen totesi syksyllä 1975 hätätilahallitusta runnatessaan, että valtiosääntö tuntee keinot, joilla Suomen Pankki pannaan järjestykseen, jos se joutuu napit vastakkain hallituksen kanssa. Keskuspankin ja hallituksen politiikkarationaliteetin erot tulivat esiin jo Miettusen hallitusten aikana, jolloin Suomen Pankki pyrki kireällä rahapolitiikalla vaihtotaseen vajeen supistamiseen nopeammassa tahdissa kuin mitä hallitus olisi halunnut (ks. Koivisto mt., 179-181, 201-205). Vaikka onkin vaikea arvioida Kansainvälisen valuuttarahaston luotonannolleen asettamien ehtojen tiukkuutta vuonna 1976, vaikuttaa siltä, että pankki ja hallitus näkivät talouden tilanteen ja taloudellisen ohjauksen tarpeen eri tavoin. Erimielisyyksissä ei todennäköisesti ollut kyse vain informaatioeroista johtuvista jännitteistä, vaan myös siitä, että hallituksen tulkinta toimenpiteiden vaikutuksista poikkesi Suomen Pankin politiikkamallista. Asetelma valaisee siis instituutorakenteen vaikutusta talouspolitiikkaan eli sitä, kuinka instituutio ehdollistaa informaatiota ja vaikuttaa käsitykseen tilanteen edellyttämästä politiikasta (vrt. Uusitalo 1984, 46-47). Erityisesti Miettusen toisen hallituksen aikana esiintyneissä jännitteissä heijastuivat selvästi myös instituutioiden erilaiset tavoitteet.

Vuonna 1977 tehtiin kaksi Suomen Pankin ja hallituksen suhteisiin vaikuttanutta uudistusta. Rahalain 2 § muutettiin hallituksen 22.4.1977 eduskunnalle antamalla esityksellä siten, että markan kansainvälisestä perusarvosta luovuttiin ja markan ulkoisen arvo ilmaisijaksi määrättiin Suomen ulkomaankaupan kannalta tärkeiden valuuttojen kurssiin perustuva valuuttaindeksi. Valtioneuvosto vahvistaa Suomen pankin esityksestä valuuttaindeksin laskentaperusteet ja vaihtelualueen rajat. Pankin on pidettävä markan arvo tämän valuuttaputken rajoissa. Valtioneuvosto määräsi rajat siten, että valuuttaputkeksi kutsuttu vaihteluväli muodostui 4,5 prosentiksi. Järjestelmä lisäsi Suomen Pankin johtokunnan

mahdollisuuksia vaikuttaa joustavasti valuuttakurssiin. Valtioneuvoston ohjesäännön muutoksella, joka teki talouspoliittisesta ministerivaliokunnasta valtioneuvoston pysyvän valiokunnan, pyrittiin sen sijaan hallituksen ohjauksen vahvistamiseen. Valiokunnan yhdeksi tehtäväksi säädettiin investointien ohjaamista koskevien asioiden valmistava käsittely siten kuin valtioneuvosto tarkemmin määrää. Suomen Pankin edustaja osallistuu kokouksiin käsiteltäessä investointikysymyksiä ja on jäsenenä investointiryhmässä, jonka valtioneuvosto määräsi asetettavaksi investointiasioiden valmistelua varten. (Tiihonen & Tiihonen 1990, 47 ja 92).

Helmikuussa 1978 toteutettu devalvaatio ja siihen liittyneet tapahtumat osoittivat selvästi, että talouspolitiikan vastuu- ja valtasuhteet eivät olleet selkiytyneet. Suomen Pankin ja hallituksen erilaisissa painotuksissa ei ollut kysymys niinkään tavoitteiden kuin politiikkamallien eroista. Keskuspankki kannatti edelleen devalvaation käyttöä eikä se näyttänyt luottavan tulopolitiikkaan ja finanssipoliittiseen elvytykseen samassa määrin kuin hallitus⁴⁸. Konflikti herätti jälleen keskustelun Suomen Pankin ja hallituksen institutionaalisista suhteista. Keskustelua käytiin nyt korkeammalla poliittisella tasolla kuin missään vaiheessa aiemmin. Arvovaltapeli, jossa valtiovarainministeri Paavela käytti mm. erouhkausta, huipentui pääministeri Sorsan helmikuun viimeisenä päivänä SDP:n puolueuueuvostossa pitämässä puheessa. Siinä Sorsa totesi seuraavasti (Ssd 1.3.1978):

Tämä ristiriita voidaan ratkaista kahdella tavalla: joko eduskunta säätää talouspolitiikan johdon selvästi hallitukselle kuuluvaksi, niin kuin kaikkialla muualla on asianlaita, tai sitten pankille, jolloin hallitus voisi keskittyä sosiaali- ja sivistyspoliittiseen toimintaan annetuissa taloudellisissa puitteissa. Menettelytapa pulman ratkaisemiseksi suuntaan tai toiseen on monia, mutta niin kauan kuin nykytila jatkuu, kasvattaa Suomi povellaan kaksipäisen talouspolitiikan käärmettä.

Vastauksessaan Koivisto tulkitse vaikeudet ihmisten - erityisesti sosialidemokraattien - välisiksi asioiksi eikä instituutio-ongelmiksi (1988, 32). Keskustelu ei myöskään johtanut vakaviin yrityksiin muuttaa Suomen Pankin asemaa. Valuuttapolitiikkaa koskevat kiistat jatkuivat kuitenkin vuosina 1979-80. Se seikka, että asetelma pysyi ennallaan pääjohtaja Koiviston toimiessa pääministerinä, osoittanee poliittistaktisten tekijöiden merkityksen ohella instituutioiden vaikutusta yksilöihin⁴⁹. Konkreettisena kiistojen aiheena oli markan revalvoiminen. Suomen Pankki nosti toukokuussa 1979 markan arvoa valuuttaindeksin vaihtelurajojen sisällä. Erityisesti vasemmistossa vaadittiin kuitenkin huomattavampaa revalvaatiota lääkkeeksi löystyneisiin rahamarkkinoihin. Koiviston mukaan revalvaatio oli kesällä esillä myös hallituksessa, mutta se kaatui hallituksen sisäisiin erimielisyyksiin ja siihen, että Suomen Pankki tulkitse muutoksen edellyttävän hallituksen aloitetta⁵⁰ (1988, 58-62). Markka revalvoitui kuitenkin parilla prosentilla syyskuun 21. päivänä, jolloin valuuttaputken vaihteluväli laajennettiin kuuteen prosenttiin.

Keskustelu revalvaatiosta jatkui syksyllä ja vuoden 1980 alkupuolella. Suomen Pankki reagoi paineisiin tammikuun lopussa ehdottamalla valuuttaputken siirtoa kahdella prosenttiyksiköllä. Hallituksen ja Suomen Pankin revalvaatiota koskevat erimielisyydet kärjistyivät, kun hallitus teki maaliskuun viimeisenä päivänä kiistojen jälkeen 'kassakaappipäätöksen' valuuttaindeksin vaihtelurajojen muuttamisesta siten, että indeksiluku tulee vaihtelualan keskusta. Valuuttakurssija ei edellytetty muutettavaksi. Vaikka revalvaatiokaavailussa oli alunperin tarkoituksena helpottaa maataloustuloratkaisun syntymistä, valuuttakurssin muutos ei ollut enää ajankohtainen siitä syystä, että pääjohtaja Karjalaisen johtama Suomen Pankin johtokunta nosti markan ulkoista arvoa parilla prosenttiyksiköllä ennen kuin hallitus sai aikaaan mainitun sopimuksen. Johtokunnan ratkaisussa oli ilmeisesti kyse taktisesta kiirehtimisestä hallituksen edelle. Väitettä tukee se, että johtokunta ei ryhtynyt toteuttamaan hallituksen sille välittämää toivomusta vaihtelurajojen muuttamisesta, vaikka valuuttaindeksi oli vaihtelualan rajalla. Kun pankkivaltuusmiehet päättivät vielä äänin 5-3 olla pyytämättä valuuttaputken siirtoa johtokunnalta, asia raukesi. (ks. Koivisto 1988, 83-85 ja 98-134).

Seuranneessa keskustelussa pääjohtaja Karjalainen puolusti Suomen Pankin ratkaisuja toteamalla, että hallitus hoitaa omat asiansa ja pankki omansa. Keskuspankki piti siis kiistassa kiinni perinteisestä pankkikeskeisestä linjastaan⁵¹. SDP:n piiristä esitettiin sen sijaan jyrkkää Suomen Pankin johtokunnan arvostelua. Pankkivaltuusmies Jermu Laine, joka selvitti julkisuudessa yksityiskohtaisesti pankin päätöksentekoa, arvioi johtokunnan toiminnan epäilyttäväksi sekä talouspolitiikan työnjaon että juridiikan kannalta⁵². Valuuttaputken tarkoituksena ei Laineen mukaan ollut, että Suomen Pankin johtokunta itsenäisesti ja irrallisesti revalvoisi tai devalvoisi useilla prosenttiyksiköillä ja sulkisi samalla itseltään edes teoreettisen mahdollisuuden muuttaa kurssia toiseen suuntaan⁵³. Kiista sai oikeudellisen ulottuvuuden, kun Karjalainen arvioi lausunnoissaan Suomen Pankin voivan puuttua myös putkirajoihin pelkästään ilmoituksella. (Koivisto 1988, 135-137).

Prosessi päättyi lopulta keskuspankin pieneen erätappioon, kun oikeuskansleri antoi 4.7.1980 pääministeri Koiviston pyytämän lausunnon valuuttakurssipolitiikassa noudatettavasta työnjaosta. Oikeuskansleri korosti launnossaan hallituksen vastuuta talouspolitiikan kokonaisuudesta ja totesi kantanaan työnjaosta, että vuoden 1977 rahalain uudistuksella ei tarkoitettu tehdä muutosta hallituksen päättäväisyydeltään. Koska markan ulkoisen arvon melko pienilläkin muutoksilla on huomattavia vaikutuksia talouteen, oikeuskanslerin mielestä oli myös tarpeen selvittää, oliko voimassaoleva valuuttaindeksin vaihtelualue liian laaja rahalain mukaisen valtioneuvoston päätösvallan toteutumisen kannalta⁵⁴. Oikeuskansleri katsoi lisäksi, että rahalain mukaiset neuvottelut hallituksen kanssa ovat tarpeellisia myös silloin, kun pankki aikoo tehdä valuuttaputken sisällä olosuhteisiin katsoen huomattavia kurssimuutoksia tai kun hallitus toivoo Suomen pankin tekevän sellaisia muutoksia. (Koivisto 1988, 155-159 ja 287 ja Pekkarinen 1975, 10).

Keskustelu hallituksen ja Suomen Pankin suhteista vaimeni 1980-luvun alkupuolella. Tämä lienee tulkittavissa seuraukseksi presidenttipelin paineiden purkautumisesta ja yhteistyösuhteiden kohentumisesta. Ainakin ulospäin välittynyt kuva vuoden 1982 devalvaatiosta ja rahapolitiikan toteuttamisesta viittaa siihen, että Suomen Pankin johdon ja hallituksen ministereiden ja keskeisten virkamiesten informaallinen yhteistyö toimi paremmin kuin 1970-luvun loppupuolella (vrt. Koivisto 1988, 287). Hallitus näyttää olleen informoitu myös rahamarkkinoiden vapauttamista koskevista päätöksistä. Tällaista tulkintaa tukee 21.2.1985 tehtyyn talouspolitiikan linjapäätökseen sisältyvä kanta, jonka mukaan "hallitus tukee Suomen pankin pyrkimystä pysyvästi positiiviseen reaalkorkoon ja aktiiviseen korkopolitiikkaan" (HE n:o 112, 1985 vp., liite 1, 81). Yhteistyöilmapiirin kehittymisen edellytyksenä näyttää olleen Suomen Pankin itsenäisyyden tunnustaminen. Muutos on koskenut erityisesti SDP:n kantoja, mitä kuvaa Seppo Lindblomin joulukuussa 1983 kirjoittama artikkeli. Sosialidemokraattinen kauppaja- ja teollisuusministeri Lindblom saattoi nyt todeta - päin vastoin kuin 1970-luvun lopulla - yhdeksi Suomen talouspolitiikan onnistumisen tekijäksi keskuspankin itsenäisen aseman, jonka tunnusmerkkinä on se, että pankki laatii itsenäisesti taloudelliset ennusteensa, analyysinsä ja toimensa. Pankin roolia talouspolitiikan koordinaatiossa Lindblom määritteli seuraavasti (1983):

Normaali asiantila on sellainen, että Suomen Pankki tekee arviointejaan ja toimii kaikessa hiljaisuudessa. Se joutuu puuttumaan railakkaammin ottein peliin vasta silloin, jos finanssipolitiikan ote syystä tai toisesta on liiaksi löystynyt. Hallitus ei tietysti pidä siitä, että Suomen Pankki joutuisi siivoamaan pihaa hallituksen jäljiltä. Sen vuoksi hallituksen on osattava talouspolitiikka myös itse.

Lindblomin arvio vaikuttaa perin optimistiselta, kun sitä tarkastelee rahamarkkinoiden muutoksen valossa. Vaikka tapahtumiin vaikuttivat erilaiset ennakoimattomat tekijät ja arviovirheet⁵⁵, on vaikea välttyä johtopäätökseltä, että yhtenä syynä talouspolitiikan epäonnistumiseen markkinoiden ylikuumenemisen hallinnassa oli kapean 'pankkikameralistisen' politiikkarationaliteetin jatkuvuus Suomen Pankin toiminnassa. Koska pankin johdon ja hallituksen ministereiden ja keskeisten virkamiesten

informaalinen yhteistyö painottuu ajankohtaisten ongelmien ratkomiseen, se ei ole ollut riittävä ratkaisu tehokkaassa talouspolitiikassa tarvittavan yhteisen makrotaloudellisen orientaation luomiseksi.

7.3.3. Poliittikasunnittelu ja valtiontalouden ohjaus

Pääosa hallintoa uudistavista toimenpiteistä on viime vuosikymmeninä kohdistunut julkista ohjausjärjestelmää palvelevaan suunnitteluun, varsinaisen hallinnon toimintojen koordinointiin ja julkisen peruspalvelu- ja hyvinvointisektorin hallinnon, suunnittelun ja sisäisen työnjaon kehittämiseen⁵⁶. Talouspolitiikan toimeenpanokoneisto on osa julkista ohjausjärjestelmää, joten sen kehitystä voidaan valottaa tarkastelemalla poliittikasunnittelua ja valtiontalouden ohjausta.

Suunnittelun analyyseissa erotetaan tavallisesti toisistaan talouspoliittinen suunnittelu, sektorisuunnittelu, yhteensovittava yhteiskuntapoliittinen suunnittelu ja valtiontalouden suunnittelu. Vaikka sektorisuunnittelun kehitys vaikuttaa muihin suunnittelun tyypeihin ja valtiontalouden ohjaukseen (ks. Tiihonen 1985c), sitä ei analysoida tarkemmin. Yhteiskuntapoliittisesta suunnittelusta puhutaan siten jatkossa yhteensovittavana suunnitteluna. Valtiontalouden ohjauksen ja suunnittelun tarkastelu rajataan pelkästään budjetti- ja keskipitkän aikavälin suunnitteluun. Budjetin toimeenpanoon liittyvä ennakkolinainen finanssivalvonta - valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittely, VM:n lausunnot, erityismenoarvio ja rahoitussuunnittelu jätetään tarkastelun ulkopuolelle siitä huolimatta, että finanssivalvonnan rooli ja talouspoliittisten tavoitteiden huomioon ottaminen siinä korostuivat uudelleen 1970-luvun lopulla (Saarto 1981, 76).⁵⁷ Analyysi kohdennetaan tutkimuksen tavoitteiden mukaisesti siihen, kuinka suunnittelun organisoinnissa tulevat otetuksi huomioon stabilisaatio-, rakenne- ja tulonjakopolitiikan aspektit. Suunnittelukäytäntöjen muutosta kuvataan vain siltä osin kuin se on välttämätöntä institutionaalisten muutosten hahmottamiseksi.

Suunnittelua koskevilla järjestelyillä voidaan edistää paitsi em. interventioitehtävien toteuttamista myös talouspolitiikan järjestelmän toimintaan liittyviä poliittisen hallinnan funktioita. Suunnittelun tavoitteeksi esitetään yleensä ongelmien ja valintojen selventäminen ja rationaalisten ratkaisujen edistäminen, mutta käytännössä sen (piilo)funktiona on usein valintavaihtoehtojen poissulkeminen ja kokonaistaloudellisen rationaalisuuden nimissä tehdyistä ratkaisuista joillekin ryhmille aiheutuvien kielteisten vaikutusten legitimointi pitkän aikavälin eduilla, kuten Hall korostaa. Suunnittelu toimii poliittisen hallinnan välineenä myös silloin, kun se suojaa yhteiskuntapolitiikan sisäänrakentunutta intressimallia ja legitimoii konservatiivisia ratkaisuja - mahdollisimman avoimen osallistumisen ja monipuolisen asiantuntemuksen käytön sijasta. (mt., 155-163). Suunnittelun kehityksen arvioinnissa on siksi kiinnitettävä huomiota suunnittelun taloutta ohjaavan vaikutuksen ohella siihen, kuinka suunnittelu ja siitä joiltakin osin eriytynyt integraatiokoneisto edesauttavat poliittisen hallinnan funktion toteutumista.

Seuraava suunnittelun instituutioiden tarkastelu perustuu pääasiassa sekundaarilähteisiin. Tutkimusten antamaa kuvaa täydennetään kuitenkin toimintatutkimuksen metodein saaduilla tiedoilla. Koska aikaisempien tutkimusten tuloksia voidaan esittää vain karkeina tiivistyksinä, yksityiskohtien osalta viitataan alkuperäistutkimuksiin⁵⁸. Talous- ja yhteiskuntapoliittisen suunnittelun ja valtiontalouden ohjauksen institutionaalisten suhteiden kehitys voidaan periodisoida seuraavasti: 1) kameralistisen hallinnon murtuminen (-68), 2) suunnittelun reviiritaistelu (1969-74), 3) talouspoliittisen suunnittelun ja ohjelmoinnin voitto (1975-79), ja 4) Poliitikka- ja taloussuunnittelun rutinoituminen (1980-86).

Kameralistisen hallinnon murtuminen. Valtiontalouden keskipitkän aikavälin suunnittelu oli 1960-luvun puolivälissä vakiintunut VM:n kansantalousosaston tehtäväksi ja osasto pyrki saamaan vastuul-

leen myös talouspoliittisen suunnittelun. Finanssikameralistinen hallintoideologia leimasi kuitenkin edelleen osaston toimintaa eikä se suuntautunut aktiivisesti makromalleihin perustuvan suunnittelun kehittämiseen. Mallipohjaisen talouspoliittisen suunnittelun kehittäminen eteni sen sijaan vuonna 1959 asetetussa talousohjelmakomiteassa ja vuoden 1962 jälkeen talousneuvoston tutkimusjaostossa. Nämä sovelsivat työssään muiden maiden ja kansainvälisten järjestöjen mallirakennuksen kokemusta ja loivat pohjan kansantalouden keskipitkän aikavälin ennustamismallille, MEPLAMO:lle. Kokonaistaloudellinen suunnittelu sai pontta vuonna 1966 talousneuvoston sihteeristön vakinaistamisesta ja uudesta hallituksesta. Talouspolitiikan ohjausta pyrittiin kehittämään yhteiskuntapoliittisesta perspektiivistä. Tätä osoittavat suositukset, joita suunnittelun muotojen ja menetelmien kehittämistä talousneuvostossa selvittänyt työryhmä esitti vuonna 1968. Työryhmä katsoi talouspoliittisen suunnittelun nojautuvan kokonaistaloudelliseen suunnitteluun, jonka tarkoituksena on tehostaa voimavarojen kohdentamista yhteiskuntapoliitiikan päämäärien mukaisesti. (Tiihonen 1990a, 21-37 ja 116-119).

Suunnittelulla vaikutetaan työryhmän mukaan yhteiskunnan voimavarojen kohdentumiseen, tulojen jakoon sekä suhdanteiden tasoittamiseen ja se auttaa varautumaan epävarmuuteen ja tekemään entistä pitemmälle tulevaisuuteen suuntautuvia päätöksiä. Suunnittelun tuli myös kohdistua talousjärjestelmän instituutioita koskeviin toimenpiteisiin. Ryhmä suositti kokonaistaloudellisen suunnittelujärjestelmän rakentamista talousneuvoston piiriin ja VM:n johtaman virkamiespohjaisen taloussuunnittelun kytke mistä siihen. Ehdotuksella pyrittiin ratkaisemaan suunnittelun osallistumis- ja koordinaatio-ongelma. Talousneuvoston ohjaama suunnittelu olisi yhteiskunnallisesti hyväksytty ja parlamentaarisen ohjauksen ulottuvilla. Talousneuvoston ja sen sihteeristön aktiviteetti suuntautui talouspoliittisen suunnittelun ohella myös yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun. (Tiihonen 1990a, 37-40). Useimmat aloitteet yhteiskuntapoliittisen suunnittelun kehittämiseksi tehtiin kuitenkin neuvoston ulkopuolella.

Vuonna 1961 asetettu sosiaalitutkimuksen komitea teki ensimmäisen ehdotuksen asiasta. Komitean kaavailut, joiden runkona oli soveltavaa sosiaalitutkimusta harjoittavan tutkimuslaitoksen perustaminen valtioneuvoston kanslian alaisuuteen, olivat teoreettisia eivätkä johtaneet toimenpiteisiin. Seuraava vaihe oli pääministeri Paasion asettama työryhmä, joka toimi vuonna 1967. Työryhmän mielestä vuotuisen budjetin käsittely tapahtuu liian lyhyellä jännevälillä taloudellista kasvua, työllisyyttä, investointeja ja säästämistä koskevan päätöksenteon kannalta eikä se anna riittäviä mahdollisuuksia yhteiskuntapoliitiikan suuria linjoja koskevaan harkintaan. Ministeriöt hoitavat tästä syystä tehtäviään verraten suuressa määrin toisistaan riippumatta, minkä seurauksena yhteiskuntapoliitiikan koordinointi valtioneuvostossa on jäänyt heikoksi. Työryhmä ehdotti ratkaisuksi ongelmiin valtioneuvoston kanslian kehittämistä pääministerin - ja mahdollisesti häntä avustavan kansliaministerin - johtamana yksikkönä. Kanslialle olisi keskitetty yhteiskuntapoliittisen suunnittelun koordinointi - talouspoliittisen suunnittelun lisäksi. Samaan aikaan toiminut ja vuonna 1968 mietintönsä jättänyt yhteiskuntasuunnittelun organisaatiokomitea arvosteli myös vallitsevan suunnittelun satunnaisuutta ja lyhytjänteisyyttä ja ehdotti kokonaistaloudellista ja yhteiskuntapoliittista suunnittelua toteuttavan elimen asettamista valtioneuvoston kanslian yhteyteen⁵⁹. (Tiihonen 1990a, 67-74 ja Vartola 1983, 63-69).

Valtiontalouden suunnittelu- ja ohjaukset käytännöt määräytyivät 1960-luvun puoliväliin asti ensi sijassa hallinnon muodollis-juridisista ja kameralistisista periaatteista (Saarto mt., 87). Budjetin rakenteen uudistaminen (1967-68) ja samaan aikaan aloitettu valtiontalouden kt-suunnittelu vauhdittivat kuitenkin irtaantumista näistä periaatteista ja kokonaistaloudellisen ajattelun omaksumista. Uudistuksen valmistelusta vastasi Valtion tietokonekeskuksen yhteyteen vuonna 1963 perustettu valtiontalouden laskentatoimen suunnitteluelin. Tämä noin 30 henkilöä käsittänyt yksikkö toimi vuosina 1966-68 VM:n budjettiosaston yhteydessä. Tiihonen erottaa uudistuksen taustatekijöinä: 1) julkisen talouden infor-

maatiopohjan ja suunnittelun kapeuden ja vanhentuneisuuden paljastumisen malliperusteisen talouspoliittisen suunnittelun myötä, 2) muodollis-juridisista lähtökohdista syntyneen pyrkimyksen kassakriisien sekä tili- ja kassajärjestelmän puutteiden poistamiseen, 3) atk:n mahdollisuuksien havaitsemisen, ja 4) liiketaloustieteen laskentatointa osavien henkilöiden keskeisen roolin uudistuksessa. (Tiihonen 1990a, 107-125).

Suunnittelun reviiritaistelu. Talouspoliittisen suunnittelun organisatorista kaksihaarausua vahvisti vuonna 1969 säädetty laki, jolla talousneuvoston sihteeristö muutettiin taloudelliseksi suunnittelukeskukseksi. TASKU jäi edelleen valtioneuvoston kanslian yhteyteen ja sen tehtäväksi määriteltiin kokonaistaloudellinen suunnittelu, itsenäiset suunnittelu- ja tutkimustehtävät ja toiminta talousneuvoston sihteeristönä. Talousneuvoston sihteeristön 'byrokratisointi' rikkoi sodasta lähtien vallinneen virkamieslinjan ja uskorporatiivisen yhteistyölinjan mukaisen suunnittelun erillisyyden, mutta lisäksi kaksijakaisuutta talouspolitiikan virkamiesvalmistelussa. TASKU:n virkamiestyön yhtenä osa-alueena säilyi mallipohjainen ennusteiden ja kehitysarvioiden laadinta talouspolitiikan tarpeisiin. Talousneuvoston ja TASKU:n uskorporatiivinen yhteistyö painottui kasvu- ja rakennepoliittiseen selvitystyöhön. Vaikka kokonaistaloudellisen suunnittelun muotojen ja menetelmien kehittämistä selvittäneen työryhmän ja yhteiskuntasuunnittelun organisaatiokomitean ehdotukset eivät sellaisenaan toteutuneet, talousneuvoston työ laajeni yhteiskuntapoliittisen suunnittelun suuntaan, mistä voidaan mainita esimerkkinä alueellisen tarkastelukehikon ja sosiaali-indikaattoreiden laadinta. (Tiihonen 1990a, 40-42).

Sosiaali-indikaattoreiden kehittämissä, jota suoritti neuvoston 11.11.1970 asettama TASKU:n johtaja Erkki Laaton vetämä jaosto, pyrittiin yhteiskuntapoliittisen suunnittelun metodisten perusteiden selvittelyyn. Toukokuussa 1972 jättämässään mietinnössä jaosto totesi erilaisiin osasuunnitelmiin ja sektoriohjelmiin perustuvan suunnittelun ja politiikan puutteeksi sen, että toimenpiteillä on usein yhteiskuntapoliittisia tavoitteita mitätöiviä tarkoitamattomia seurauksia. Talouspoliittisen säätelyn jaosto arvioi kehittyneimmäksi yhteiskuntapolitiikan osasysteemiksi, mutta totesi sen ongelmaksi puutteelliset kytkennät muuhun yhteiskuntapolitiikkaan. Jaosto suositti siksi yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden analyysiin perustuvaa ohjelmaperusteista suunnittelua. Siinä tuli lähteä SOB-mallin eli suunnittelu/ohjelmointi/budjetointi-kaavan mukaisesta toiminta-aloittaisesta suunnittelusta ja edetä siitä useita funktionaalisia lohkoja kattavaan ongelmakeskeiseen politiikkasuunnitteluun. Ratkaisuksi jaosto näki sosiaali-indikaattoreiden laatimisen sekä instituutiot, joiden tehtävänä on yhteiskuntapolitiikan vaihtoehtoisten toimintasuuntien kokonaistaloudellisten rajoitusten ja vaikutusten sekä väestön elinolosuhteisiin aiheutuvien muutosten selvittäminen. (Elämisen laatu 1972, 1-17).

Yhteiskuntapoliittisen suunnittelun kehittäminen painottui silti enemmän organisaatiokysymyksiin kuin suunnittelun sisällön ja menettelyjen täsmentämiseen (ks. Tiihonen 1990a, 78-88 ja 92 sekä 1990b, 250-252). Poliittinen jako syntyi SDP:n ja KEPU:n erilaisista pyrkimyksistä. SDP kannatti yhteiskuntapolitiikan lohkoja koordinoivan toiminnallisen suunnittelun kehittämistä ja KEPU alueellista suunnittelua eli valtioneuvoston kansliaan vuonna 1956 perustetun valtakunnan suunnittelutoimiston kehittämistä valtakunnansuunnitteluosastoksi. Hallinnon tasolla erimielisyydet kiteytyivät siihen, että valtioneuvoston kanslia ajoi erillistä yhteiskuntapoliittisen suunnittelun organisaatiota VM:n kannatessa sen sisällyttämistä ministeriön ohjaamaan ja talouden rajoitteisiin sopeutettuun kt-suunnitteluun. Riita ratkaistiin perustamalla vuonna 1973 valtioneuvoston kansliaan suunnitteluosasto, jonka tehtäväksi määriteltiin alue- ja muun yhteiskuntapoliittisen suunnittelun yhteensovittaminen ja suuntaaminen. Osaston ensisijaiseksi toiminta-alueeksi muodostui aluepoliittinen suunnittelu, sillä pääosa osaston noin 40 virkamiehestä toimi tällä alueella⁶⁰.

Suunnitteluosaston rooli yhteiskuntapoliittisen suunnittelun yhteensovittamisessa jäi vähäiseksi. Osaston ja VM:n välille ei syntynyt toimivaa yhteistyötä eikä osasto pystynyt juurikaan vaikuttamaan valtiontalouden suunnittelussa tapahtuvaan yhteensovittamiseen. Suunnittelun edellytyksiä murensi myös se, että pääministeriä ja hallitusta ei onnistuttu kytkemään prosessiin. Menetelmäkehittely, jolla pyrittiin parantamaan suunnittelun edellytyksiä, ei myöskään johtanut merkittäviin käytännön sovelluksiin. Öljykriisi ja talousnäkymien synkentyminen vahvistivat lisäksi ajattelua, jossa kasvuorientoitunut suunnittelu nimettiin yhdeksi talouskriisin syyksi. Suunnittelukeskustelun asetelma kääntyikin vuosikymmenen puolivälissä ympäri siinä mielessä, että suunnitteluosasto alettiin nähdä pikemminkin yhteensovituksen ongelmaksi kuin sen ratkaisuksi⁶¹. Tällainen talouden tilanteen ja politiikan epäonnistumisen tulkinta loi edellytykset sille, että VM saattoi nousta avainasemaan yhteiskunta- ja talouspoliittisessa suunnittelussa.

VM:n rooli vahvistui jo suunnittelun reviiiritaistelun aikana sitä kautta, että valtioneuvoston kanslian alainen TASKU menetti asemiaan talouspoliittisessa suunnittelussa. VM joutui vielä 1970-luvun alussa turvautumaan talouspoliittisessa ja kt-suunnittelussa TASKU:n laskelmiin, koska tämä vastasi mallipohjaisen suunnittelun kehittämisestä. Tilanne muuttui, kun TASKU:sta siirtyi vuonna 1973 VM:n puolelle kolmen MEPLAMO-mallista vastanneen tutkijan ryhmä ja ministeriön kansantalousosasto alkoi kehittää näin saamansa asiantuntemuksen varassa MEPLAMO:a ennustamis- ja suunnittelutarpeita palvelevaksi KESSU-malliksi. Muutoksen myötä VM saattoi kytkeä talouspoliittisen ja valtiontalouden suunnittelun toisiaan tukeviksi järjestelmiksi aikaisempaa paremmin. (Tiihonen 1990a, 43). TASKU:n roolia kavensi lisäksi se, että työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen kiinnostus talouspolitiikan koordinoitiin talousneuvoston kautta oli heikkenemässä.

Budjettiudistuksen ja kts-menettelyn käynnistämisessä heijastui makrotaloudellisten lähtökohtien ohella liiketaloustieteen laskentatoimen teoria sen vuoksi, että valtion laskentatoimen suunnitteluohjelmassa omaksuttiin kehittämisen lähtökohdaksi SOB-mallin mukainen tavoite- ja ohjelmabudjetointi⁶². Hallintoyksiköiden sisäisen suunnittelun malliksi kaavailtu tavoitebudjetointi edellytti suoritteiden mittaamista, kustannuslaskentaa ja kustannus-hyötyanalyysin käyttöä. Ohjelmabudjetointi, jonka piti integroida hallintoyksiköiden suunnittelu ja tavoitebudjetointi toiminnoittain yhteen, tukeutui myös vahvasti liiketaloustieteelliseen viiteteoriaan. Ratkaisua yhteiskunta- ja talouspoliittisen suunnittelun ja valtiontalouden suunnittelun integroimiseksi ei kuitenkaan ollut helppo löytää tältä pohjalta. Suhdanne- ja rakennepoliittisten näkökohtien huomioon ottaminen kt-suunnittelussa nostettiin esille vasta 1970-luvun alkuvuosina ja selvittely tapahtui ohjelmabudjetointia pragmaattisemmista lähtökohdista. Vuodesta 1966 VM:n budjettiosastolla toiminut erillinen kehittämisorganisaatio hajaantui myös vähitellen sitä kautta, että laskentatoimen suunnitteluohjelmasta muodostettiin vuoden 1969 lopussa asetuksella ylimääräinen suunnittelusihteeristö. Vuonna 1973 sen asema ministeriön esikuntaelimenä vakinaistettiin (Vartola 1983, 32-33). Seurauksena muutoksista oli suunnittelun ja sen kehittämisen hajoaminen linjahallintoon kuuluneiden budjetti- ja kansantalousosaston hoitamaksi käytännön talous- ja budjettisuunnitteluksi ja suunnittelusihteeristön hoitamaksi suunnittelun teoriapainotteiseksi kehittämiseksi.

Valtiontalouden suunnittelun painoarvon lisääntyminen merkitsi erityisesti budjettiosaston roolin vahvistumista. Samalla kun valtion laskentatoimen suunnitteluohjelmaa muutettiin suunnittelusihteeristöksi, siirrettiin osa elimessä työskennelleistä virkamiehistä budjettiosastolle. Koska useimmat tästä joukosta olivat talous-, yhteiskunta- ja liiketaloustieteellisen koulutuksen saaneita henkilöitä, muutos heikensi muodollis-juridisen hallintoideologian asemaa - tuossa vaiheessa juristivaltaisen - budjettiosaston toiminnassa. Uusista virkamiehistä muodostui myös runko sektorimiesorganisaatiolle, joka luotiin 1970-luvun alussa uuden suunnittelu- ja budjetointiprosessin vaatimusten mukaisesti⁶³. Budjettiosaston roolin vahvistumista finanssipolitiikan suunnittelussa osoittavat myös 1970-luvun alkupuolella toteu-

tetut osastojen työnjaon muutokset, joista esimerkkinä voidaan mainita VM:n kt-käsittelyyn liittyvän finanssipoliittisen muistion valmistelun siirto kansantalousosastolta budjettiosastolle ja valtiovarain hoitoa ja tilaa koskevan kertomuksen valmistelun siirto budjettiosastolta kansantalousosastolle. (ks. Saarto mt., 47-51, Waronen mt., 117-122 ja Ståhlberg 1976a, 82-86).

Ohjelmabudjetoinnin soveltaminen oli vielä 1970-luvun alkuvuosina yhtenä ohjenuorana suunnittelun kehittämistyössä. VM:n ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmista antamissa palautteissa pyrittiin menokehykset määrittelemään tehtävälueittain, tehtäväryhmittäin ja tehtävittäin. Valtion toiminta- ja taloussuunnittelun asemaa yhteiskunta- ja talouspoliittisessa ohjauksessa korosti myös se, että VM:n kt-käsittelyn pohjalta laatima katsaus valtionalouden kehitysnäkymiin ryhdyttiin vuodesta 1971 alkaen julkaisemaan budjetin liitteenä. Vuoden 1973 budjettiesityksestä lähtien sisällytettiin lisäksi yleisperusteluihin kts-aineistoon perustuvia kannanottoja lähivuosien yhteiskuntapolitiikkaan. (Saarto mt., 80). Ohjelmabudjetoinnin periaatteista alettiin kuitenkin vähitellen luopua siitä muualla saatujen huonojen kokemusten ja uuden suunnittelu- ja budjettijärjestelmän vakiintumisen myötä. 1970-luvun puolivälissä tingittiin myös pyrkimyksestä rakentaa budjetti tehtäväpohjaisesti ja ryhdyttiin korostamaan uudelleen budjettia ainoana oikeudellisesti sitovana suunnittelun muotona.

Vaikka kt-suunnittelun ja budjetoinnin kehittämistä selvittäneissä VM:n työryhmissä korostettiin 1970-luvun alkupuolella voimakkaasti erilaisten toimintavaihtoehtojen suhdanne-, kasvu-, tulonjako- ja työllisyysvaikutusten selvittelyä ja hallituksen roolin lisäämistä, käytännön suunnittelu tapahtui edelleen lähinnä stabilisaatiolähtökohdista, ts. suunnittelu painottui menettelyihin, joilla valtionalous voitiin sopeuttaa kokonaistaloudellisiin raameihin. Valtionalouden rakenne- ja tulonjakopoliittinen kohdentuminen määräytyi siten lyhyen aikavälin hallinnollisessa suunnittelussa eli budjetin laadinnassa. Edistymistä finanssipoliittikan strategisessa suunnittelussa esti varmaan 1970-luvulla - kuten myöhemminkin - poliitikoiden haluttomuus sitoutua pitkän aikavälin suunnitteluun. Tilanteeseen vaikutti lisäksi VM:n ja valtioneuvoston kanslian epäselvä työnjako. Tämän tekijän merkitykseen viittaa se, että VM suuntasi paljon tarmoaan kt-suunnittelun ja pitkän aikavälin suunnittelun suhteita koskevaan pohdintaan. Keskittyminen perspektiivikysymyksiin herättää huomiota siksi, että kt-suunnittelussa ja budjetointiprosessissa tapahtuvan finanssipoliittisen harkinnan kapeus ei näyttäisi johtuneen niinkään suunnitteluajavälin lyhyydestä kuin suunnittelujärjestelmän sisäisistä menettelyistä ja työmenetelmistä⁶⁴.

Kokonaisarviona suunnittelun kehityksestä 1970-luvun alkupuolella voidaan viitata Heiskanen tulkin-taan, jossa keskittyminen todetaan muutoksen olennaiseksi piirteeksi. Keskittyminen liittyi valtion toiminta- ja taloussuunnittelun ja budjettiohjauksen tehostumiseen, jonka seurauksena sektori- ja aluepoliittinen suunnittelu sekä niitä yhteensovittava suunnittelu irtosivat resurssija koskevasta päätöksenteosta. Keskittymistä edesauttoi myös talousneuvoston roolin väheneminen ja TASKU:n isoitu-minen taloudellista pitkän aikavälin suunnittelua tekeväksi yksiköksi. Muutosta voi talouspolitiikan koordinaation näkökulmasta luonnehtia myös 'keskittyväksi hajaantumiseksi', koska keskitetty suunnittelu kohdistui lähinnä stabilisaatiokeskiseen valtionalouden ja toimintojen ohjaukseen sekä peruspalvelu- ja hyvinvointisektoriin - kokonaistaloudellisen ja talouspoliittisen suunnittelun jäädessä hajanaiseksi. Suunnittelun keskittämispyrkimysten vaikutukseksi muodostuikin Heiskanen mukaan se, että uudistukset oligopolisoivat suunnittelun - keskittämisen sijasta - erillisiksi valtapisteiksi. (ks. Heiskanen 1977, 10-11, 50 ja 386-388). Rationaalisen harkinnanvaraisuuden ajatukseen perustuvalla hallintoideologialla oli kuitenkin 1970-luvun alkupuolen yhteiskunnassa niin vahva legitimitteetti, että merkittäviä paineita erityisten integraatiokoneistojen kehittämiseen ei esiintynyt.

Keskittyvä hajaantuminen oli leimaa-antava piirre myös VM:n organisaation kehitykselle 1970-luvun alkupuolella. Ministeriö oli virkamiesten lukumäärällä arvioituna eniten kasvaneiden ministeriöiden joukossa⁶⁵. VM:ssä toteutettiin lisäksi 1970-luvulla organisaatiomuutoksia selvästi enemmän kuin missään muussa ministeriössä vastaavana aikana tai missään ministeriössä muina vuosikymmeninä. Seurauksena oli ministeriön organisaation eriytyminen siten, että VM oli vielä 1980-luvullakin osastojen ja toimistojen lukumäärällä arvioituna ”poikkeuksellisen eriytynyt” ministeriö. (Tiihonen 1990b, 298-300, vrt. Temmes 1989, 260-261).

Talouspoliittisen suunnittelun ja ohjelmoinnin voitto. Öljykriisi, kasvun pysähtyminen ja talouden ulkoinen epätasapaino todetaan tavallisesti syyksi siihen, että suunnittelu kääntyi uusille urille 1970-luvun puolivälissä. Mainittuja ilmiöitä ei ole kuitenkaan syytä käsitellä itsenäisenä selityksenä, vaan päätöksentekijöiden tulkintoja ja valintoja muovaavina tilannetekijöinä. Talouspolitiikan koordinaation tehostaminen omaksuttiin keskeiseksi tavoitteeksi vuodesta 1975 alkaen. Hallitukset Liinamaan virkamieshallituksesta lähtien asettivat talouspoliittisen ministerivaliokunnan, jonka kokoonpano vastasi valtioneuvoston ohjesäännön muutoksella 21.10.1977 vakinaistetun valiokunnan koostumusta⁶⁶. Sihteerinä valiokunnassa toimi budjettipäällikkö ja siihen nimitettiin lisäksi pysyviä asiantuntijoita VM:n johtohenkilöistä ja muista talouspolitiikan kannalta keskeisistä ministeriöistä. Valiokunnan tehtäväkuva muodostui - ja sen määriteltiin vuonna 1977 koostuvan - kokonaistaloudellisen kehityksen, talouspoliittisten toimenpiteiden, julkisen talouden suuntaviivojen ja investointien ohjaamisen valmistavasta käsittelystä. (Tiihonen 1990a, 46-47 ja Tiihonen & Tiihonen 1990, 47).

Talouspoliittinen ministerivaliokunta kokoontui 1970-luvun loppupuolella jopa kaksi kertaa viikossa lukuisten finanssipoliittisten säästö- ja elvytysohjelmien valmistelun vuoksi. Koska hallituksen iltakoulun osallistujajoukko laajeni samaan aikaan, valiokunnasta muodostui keskeinen hallituksen talouspolitiikan valmisteluelin. Ministerivaliokuntien toiminnasta ei ole saatavissa systemaattisia tietoja (vrt. Numminen 1985, 47). Oheisesta talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokousten ja käsiteltyjen asioiden määrää kuvaavasta asetelmasta saa kuitenkin jonkinlaisen käsityksen - Tiihosen talousskabinettiä kutsuman - valiokunnan toiminta-aktiiviteetista vuosina 1975-86 (1990b, 268-275 ja 280-284).

	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
Kokoukset	32	55	52	77	55	51	52	50	42	29	25	32
Käsitellyt asiat	62	120	139	205	128	133	189	115	82	69	59	58

Pääosa valiokunnan käsittelemistä asioista on valmisteltu VM:ssä, KTM:ssä ja TVM:ssä. Varsin runsaasti on käsitelty myös opetusministeriön asioita, erityisesti koulutus- ja opintososiaalisia kysymyksiä. (emt., 282). Käsiteltyjen asioiden painottumisessa herättää huomiota se, että MMM:n ja STM:n asiat näyttäsivät jääneen valiokunnassa vähälle huomiolle. Allokaatio-ohjauksen rajautuminen talouden moderniin marginaaliin indikoinee sitä, että uusi talouspolitiikka painottui stabilisaatiotehtäviin ja jätti rakenne- ja tulonjakopolitiikan muilla foorumeilla arvioitavaksi.

Hallituksen talouspoliittisen otteen tiukentuminen vastasi VM:n pyrkimystä harmonisoida talous- ja yhteiskuntapoliittinen ohjaus. Ministeriön sisäistä finanssipolitiikan koordinaatiota kehitettiin jo 1970-luvun alussa perustamalla finanssipolitiikan yhteistyöryhmä (johtoryhmä), jonka puheenjohtajana oli valtiosihteerin ja jäsenenä budjetti-, kansantalous-, vero- ja yleisen osaston päälliköt⁶⁷. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kehittäminen, johon vaikuttivat ratkaisevasti valtiovarainministereinä vuodesta 1975 toimineet VM:n entiset budjetti- ja kansliapäälliköt (Heikki Tuominen, Paul Paavela ja Esko Rekola), nosti talouspolitiikan koordinaation uudelle tasolle ja antoi lisäperusteita VM:n ajamalle talouspolitiikan hallinnon keskittämiselle. TASKU siirrettiinkin VM:n hallinnonalalle vuonna 1979, mikä päätti talouspoliittisen suunnittelun institutionaalisen kaksihaaraisuuden. Ratkaisu sinetöi samalla

talouspoliittisen suunnittelun ja työmarkkinakehittäjän välisen muodollisen kytkennän katkeamisen, mikä oli tapahtunut käytännössä jo 1970-luvun alkupuolella⁶⁸. Muutos lisäsi yhtäältä VM:n mahdollisuuksia ohjata TASKU:n toimintaa ja toisaalta TASKU:n johdon mahdollisuuksia vaikuttaa politiikan valmisteluun finanssipoliittikan johtoryhmässä, talouspoliittisen ministerivaliokunnan asiantuntijana ja investointivaliokunnan jäsenenä. TASKU säilytti tehtävänsä talousneuvoston sihteeristönä. (Tiihonen 1990a, 44-45, 48-49, 56-58 ja 89 sekä 1990b, 280-282 ja 327).

Talouspolitiikan virkamiesvalmistelu oli kuitenkin vuodesta 1975 lähtien selvästi budjettiosaston ja kansantalousosaston vastuulla. Periaatepäätösten ja finanssipoliittisten toimenpideohjelmien valmistelu työllisti 1970-luvun lopulla erityisesti budjettiosastoa (vrt. Tiihonen & Tiihonen 1990, 83-85). Samansuuntaisesti vaikutti se, että julkisten hyvinvointipalvelujen tuotanto ja kunnallissektori pyrittiin kytkemään aikaisempaa kiinteämmin talouspolitiikan hoitoon. Vuodesta 1975 alkaen hillittiin julkisten menojen kasvua kehittämällä kuntien ja valtion välistä neuvottelumenettelyä. Kunnallistalouden neuvottelukunnan puitteissa valmistellut järjestelyasiakirjat, joiden allekirjoittajina ovat olleet kuntien keskusjärjestöt ja valtion puolelta sisäasiain-, valtiovarain-, sosiaali- ja terveys- ja opetusministeriö, hyväksyttiin tarkasteltavana kautena vuosille 1975-76, 1977-80, 1981-82, 1982-85 ja 1984-88. VM:n roolia vahvisti lisäksi se, että sosiaaliturvarahastoja koskeva päätöksenteko kytkettiin elvytysvuosina aikaisempaa kiinteämmin budjetti prosessiin. (ks. Heiskanen & Martikainen ma., 381-383, Saarto mt., 81-86 ja P. Tiihonen 1989, 17). Talouspolitiikan teossa näyttää lisäksi olleen huomattava merkitys valtiovarainministerin epävirallisilla ryhmillä ja verkostoilla. Esimerkiksi elvytyksen valmistelu perustui keskeisesti Paavelan tuekseen muodostaman asiantuntijaryhmän näkemyksiin⁶⁹ (Myllymäki 1982, 18).

Yhteiskuntapolitiittisen suunnittelun instituutiot saivat talouden ongelmien kärjistyessä osakseen lisääntyvää kritiikkiä. Valtiontilintarkastajat arvostelivat jo vuoden 1974 kertomuksessaan suunnittelua päätöksentekojärjestelmän kannalta käyttökelvottomien tulosten tuottamisesta ja kannattivat yhteensovittavan suunnittelun kytkemistä entistä tiukemmin resursseihin. 1970-luvun puolivälistä lähtien työskennellyt keskushallintokomitea asettui myös sille kannalle, että valtioneuvoston kanslian rooli olisi rajattava ja kehitettävä se pääministeriä avustavaksi yksiköksi. Komitea esitti vuonna 1978 kanslian suunnitteluosaston siirtämistä SM:öön, jolloin sen tehtäväksi jäisi pelkästään aluepoliittinen suunnittelu. Vaikka ehdotus ei vielä tässä vaiheessa toteutunut, se osoitti yleisempääkin suhtautumistavan muutosta. Kriittisyys erillisen yhteiskuntapolitiittisen suunnittelujärjestelmän kehittämiseen johtui reformipolitiikan taloudellisten rajoitteiden lisäksi siitä, että suunnitteluosasto ei kyennyt kehittämään toimivia yhteensovituksen menettelyjä. Sen kehittämistyö painottui ekonomistisiin metodologisiin ja tilastopohjaisiin tarkasteluihin ja laiminlöi päätöksentekoteoreettiset kysymyksenasettelut. (ks. Tiihonen 1990a, 88-100).

Samaan aikaan, kun yhteiskuntapolitiikan tavoitteista lähtevä suunnittelu hiipui, vahvistui VM-keskeinen yhteensovittamismalli, joka rakentui valtion toiminta- ja taloussuunnittelun ja budjetoinnin varaan. Mallin perusteita täsmennettiin mm. VM:n suunnittelu- ja seurantajärjestelmien kehittämistyöryhmässä, joka jätti muistionsa vuonna 1977. Työryhmä esitti suunnittelujärjestelmien integroimista valtionalouden suunnitteluun siten, että järjestelmästä syntyisi käsitteiltään, luokituksiltaan, tietosisällöltään, ajoitukseltaan ja dokumenteiltaan harmoninen hierarkkinen kokonaisuus. Ehdotuksessa painotettiin myös kts- ja budjetti prosessin ohjaamista kokonaistaloudellisen suunnittelun antamien tietojen ja hallituksen kannanottojen pohjalta. Toisena valtionalouden ohjauksen piirteenä 1970-luvun jälkipuolella oli se, että VM irtautui ohjelmaperusteisen suunnittelun ideoista ja suuntasi suunnittelua ja budjetointia lähemmäksi perinteisiä hallinnollisia menettelyjä (ks. Tiihonen 1990a, 93, 132-134 ja 146). Temmeksen mukaan öljykriisin aiheuttama lama suorastaan "katkaisi 1970-luvun vaihteessa lupaavana

alkaneen hallintokoneiston uusiintumiskehityksen ja nosti jälleen arvoonsa meillä niin tutut keskitetyn säännös- ja budjettiohjauksen keinot” (1989, 247).⁷⁰

Talous-, yhteiskunta- ja valtiontalouden suunnittelun integroiminen näyttäisikin käytännössä merkinneen alkua kahdelle - talouspoliittisen intervention tehokkuuden kannalta - ristiriitaiselle kehityssuunnalle. Uusi valtiontalous- ja VM-keskeinen suunnittelumalli paransi mahdollisuuksia huolehtia talouden tasapainosta. Lyhyen aikavälin stabilisaatiopolitiikan ensisijaisuus sekä suunnittelun ja budjetoinnin ‘uuskameralistinen’ painottuminen loivat kuitenkin toisaalta pohjaa sääntöihin tukeutuvan hallintoideologian ja kapean politiikkarationaliteetin kehitykselle talouspolitiikan toimeenpanokoneistossa. Rakennepoliittikka ei näyttäisi saaneen - em. työryhmän kokonaistaloudellisia lähtökohtia painottavista lausumista huolimatta - erityistä sijaa suunnittelussa⁷¹. Vaikka vastakkaisuus, jossa ministeriöt katsovat valtiontaloudellisiin lähtökohtiin perustuvan toiminnan suuntaamisen kapea-alaiseksi ja VM puolestaan toteaa muun kuin valtiontalouteen perustuvan ohjauksen vaikeuttavan stabilisaatiota, on ilmeisesti suunnittelukeskustelun pysyvä rakenne (Tiihonen 1990a, 100-101), tämän asetelman korostuminen vuosikymmenen taitteessa ei ehkä johtunutkaan yksinomaan niukkuuden ajasta. Kriitikki saattoi osittain nousta myös siitä, että valtiontalouden poliittinen (allokaatio)tehtävä jäi aikaisempaa vähemmälle huomiolle talouspoliittisessa ja valtiontalouden suunnittelussa⁷².

Poliitikkojen hoitama suostuttelu on aina sisällynyt - viimeisenä vaiheena - talouspolitiikan prosessiin. Poliittisen hallinnan ulottuvuus on korostunut erityisesti siinä talouspoliittisen päätöksenteon näkyvässä osassa, jonka julkisuus on määritellyt tulopoliittiseksi. Tiihosen mukaan poliitikkojen tehtävä suunnittelun legitimoimisessa on lisääntynyt sitä mukaa, kun suunnittelu on kytkeytynyt taloustieteelliseen teorianmuodostukseen ja mallirakentamiseen. (1990a, 64 ja 66). Suunnittelu toimi kuitenkin todennäköisesti itseään legitimoivana tekijänä siinä vaiheessa, kun ekonomistinen teknokratismi ei vielä dominoinut sitä. Tähän viittaa se, että integraatiokoneistot eivät eriytyneet 1970-luvun alkupuolella, kuten ideaalityyppien muotoilun yhteydessä esitetty hypoteesi edellyttäisi. Kielellis-symbolinen legitimaation tuottaminen lisääntyi sen sijaan vasta 1970-luvun jälkipuolella, jolloin talouspolitiikan toimeenpanokoneisto alkoi kehittyä interventiohallinnosta sääntöhallinnon suuntaan. Korpilammen konferenssi syyskuussa 1977, samantyyppinen elokuussa 1978 järjestetty kokous sekä elvytys- ja kilpailukykyjargon ovat ehkä yleisimmin tunnettuja ilmenemismuotoja integraatiomekanismien eriytymiskehityksestä.

Talouspolitiikan johtamisen kurseja alettiin myös järjestää säännöllisesti vuodesta 1977. Kurssit saivat institutionaalisen aseman, kun maaliskuussa 1978 annettiin asetus talouspolitiikan johtamiskoulutuksen neuvottelukunnasta. Neuvottelukuntaan on kuulunut puheenjohtajan (valtiovarainministeri) ja varapuheenjohtajan (valtiosihteerin) lisäksi VM:n määräämiä jäseniä valtionhallinnosta, Suomen Pankista, keskeisistä etujärjestöistä, puolueista, tiedotusosalta, Suomen itsenäisyyden juhluvuoden rahastosta (SITRA) ja korkeakoululaitoksesta. Neuvottelukunta on käsitellyt johtamiskurssien ja joidenkin ‘kertauskurssien’ sisällöt ja päättänyt niille kutsuttavista henkilöistä. Kurseilla on ollut kansanedustajia, valtionhallinnon johtohenkilöitä sekä kunnallissektorin, etujärjestöjen ja joukkotiedotusvälineiden edustajia. Osallistujakunta kattaa siten koko talouspolitiikan (intressi)piirin. Kurseista on vastannut SITRA VM:n kanssa vuosittain tehtävien sopimusten mukaisesti. Valmistelutehtävät on hoidettu SITRA:ssa ja VM:n yleisellä osastolla. Talouspolitiikan funktioiden painottumisen kannalta on oirearvoa sillä, että rakennepoliittikka varten perustettu instituutio on määrätty kurssien järjestäjäksi. Tilaisuudet kurssikuvineen toteuttanevat ensisijaisesti integraation ja poliittisen hallinnan funktiota. Näin voitaneen arvioida siitä huolimatta, että niihin on panostettu taloudellisia ja henkisiä resursseja enemmän kuin tavalliseen aikuiskoulutuskurssiin.

Politiikka- ja taloussuunnittelun rutinoituminen. Talouspolitiikan toimeenpanokoneiston ytimessä ei tapahtunut 1980-luvun alkupuolella merkittäviä muutoksia. Talouspoliittinen ministerivaliokunta pysyi edelleen tärkeänä politiikan koordinaation foorumina. Valiokunnan kokousten ja käsittelemien asioiden määrän lasku kertonee enemmänkin taloudellisten olojen vakaudesta kuin talouskabinetin roolin heikentymisestä. Valiokunta näyttäisi ainakin joissakin vaiheissa toimineen myös hallituksen ja Suomen Pankin yhteistyöareenana⁷³. Kriisivaiheen monisäikeinen koordinaatioverkosto, jossa Eklinin mukaan valmistelua ja päätöksentekoa voidaan tuskin erottaa (1979, 105), purkautui sen sijaan osittain ja antoi tilaa tavanomaiselle hallinnolliselle yhteensovitus toiminnalle.

Talouspolitiikan virkamiesvalmistelu tapahtui 1980-luvun alkupuolella VM:ssä lähinnä kansantalous- ja budjettiosaston voimin. Vero-osaston rooli alkoi korostua vasta vuosikymmenen lopulla, jolloin verotus kytkettiin monin tavoin mm. tulopoliittikkaan. Rahapolitiikkaa koskevien kysymysten käsittely on kuitenkin edelleen rajattu tiukasti VM:n johtaman talouspoliittisen valmistelun ulkopuolelle. Tätä heijastaa se, että hallituksen tärkeimmän talouspoliittisen asiakirjan eli budjetin yleisperustelujen talouspolitiikan linjaa käsittelevässä osassa vain viitataan rahapolitiikkaan. Rajaus ei selity pelkästään Suomen Pankin ja hallituksen toimivaltasuhteilla. Jos näin olisi, Suomen Pankin johdon toistuvasti julkisuudessa esittämiä finanssipolitiikan linjanvetoja - ja vuosikirjoihin sisältyviä arvioita - tulisi pitää epäasiallisina, vaikka ne ovat talouspoliittisen keskustelun ylläpitämisen kannalta suorastaan välttämättömiä. Finanssi- ja rahapolitiikan valmistelun yhteensovitus lienee silti toiminut epävirallisten, mutta kapealla pohjalla tapahtuvien, virkamieskontaktien tasolla paremmin kuin 1970-luvulla.

1970-luvun lopun politiikkavalinnat näyttäisivät määränneen myös 1980-luvun talouspoliittisen suunnittelun perspektiiviä. Talouspolitiikan suunnittelussa tai valmistelussa - niin kuin sitä on ryhdytty kutsumaan - on kiinnitetty paljon huomiota talouden tasapainoon ja valtiontalouden suhdannepolitiikkaan hienosäätöön. Tulopoliittikka on myös kuulunut keskeisiin suunnittelun kohdealueisiin sen jälkeen, kun tulopoliittikan valmisteluvastuu siirtyi TASKU:n siirron myötä selvästi VM:n hallinnonalalle. Rakennekysymyksissä näyttäisi sen sijaan korostuneen inkrementalistinen ote, ts. huomiota on kiinnitetty enemmän 'reaalista kilpailukykyä' parantaviin toimenpiteisiin (tutkimuksen ja teknologian edistäminen, tuki maatalouden rakenteen kehittämiseen ym.) kuin sitä heikentäviin voimavarojen jaon piirteisiin. Suunnittelun rakennepoliittisen perspektiivin supistuminen liittyy ilmeisesti siihen, että 1980-luvulla on alettu painottaa aikaisempaa enemmän markkinoiden roolia talouden ohjauksessa. Luottamuksesta markkinoihin on siten tullut sääntö, joka on murentanut valmistelukoneistojen hallintoideologian - strategista harkintaa ja interventiotia painottavia - suunnitteluperiaatteita.

Yhteiskuntapoliittisen suunnittelun sulautuminen valtion toiminta- ja taloussuunnitteluun ja budjettiin jatkui 1980-luvun alkupuolella. Valtioneuvoston kanslian suunnitteluosasto lakkautettiin vuonna 1984 ja pääosa sen henkilöstöstä - 30 henkilöä - siirrettiin SM:n uudelle aluepoliittiselle osastolle. 10 henkilöä jäi kansliaan (Numminen mt., 96). Järjestelyyn liittyvän lainmuutoksen myötä poistui lainsäädännöstä myös yhteiskuntapoliittisen suunnittelun yhteensovittamisen velvoite. Itse toimintana yhteensovittaminen ei tietenkään lakannut, vaan toteutuu VM:n koordinoimassa valtiontalouden suunnittelussa - ja jossakin määrin myös valtioneuvoston kansliaan jääneessä hallitusohjelman seurannassa. (Tiihonen 1990a, 91-92 ja Tiihonen & Tiihonen 1990, 37-39 ja 50-52). Yhteensovittavan suunnittelun keskittymisestä huolimatta on sektorisuunnittelulla säilynyt varsin vankka asema mm. sosiaali- ja terveydenhuollon ja koululaitoksen suunnittelussa. Pyrkimys yhteiskuntapoliittisen suunnittelun keskitykseen on myös tästä syystä pysynyt jatkuvasti yhtenä suunnittelukeskustelun teemana.

Valtiontalouden suunnittelussa jatkui 1980-luvun alkupuolella - käytettävissä olevien tutkimusten perusteella arvioituna - budjettikeskeinen keskitetyn ohjauksen tehostamiseen perustunut linja⁷⁴.

Vaikka sen lähtökohtana oli makrotaloudellinen rationaliteetti, uusi finanssipolitiikka näyttäisi johtaneen inkrementalistisen -juustohöylä- ja läpäisyperiaatteeseen perustuvan - suunnittelu- ja budjetointiotteen voimistumiseen. (ks. Tiihonen 1990a, 134, 138-139, 146-149 ja 189, Tiihonen & Tiihonen 1990, 85-86 ja P. Tiihonen mt., 158-159). Kehitys olisi tämän tulkinnan valossa ollut sikäli ristiriitaista, että yhteisen stabilisaatiokeskeisen politiikkarationaliteetin luomiseen perustunut talouspoliittinen ohjelmointi olisi johtanut valtiontalouden suunnittelussa resurssien allokation pitkäjänteyden ohjauksen heikentymiseen.

7.3.4. Rakennepolitiikan sektoriohjaus

Rakennepoliittisista toimenpiteistä ovat tarkasteltavana aikana vastanneet KTM, TVM, MMM, SM (aluepolitiikka) ja valtioneuvoston kanslia - sekä välillisesti opetusministeriö, jonka ohjaamaa koulutus- ja tiedepolitiikkaa ei tässä ollenkaan tarkastella. Suomen Pankki on myös toiminut keskeisenä osapuolena monissa - varsinaisen rahapolitiikan ulkopuolelle ulottuvissa - rakennepoliittisissa hankkeissa. Koska maatalouteen ja muihin tuotantosektoreihin liittyvää rakennepolitiikkaa on Suomessa suunniteltu ja toteutettu pitkälti toisistaan irrallaan, niihin kohdistuvan sektoriohjauksen pääpiirteitä kuvataan seuraavassa erikseen.

Valtionyhtiöt olivat koko 1960-luvun keskeinen rakenne- ja aluepolitiikan instrumentti. 1960-luvun lopulla lisääntyi myös rakennepoliittisten instituutioiden ja valikoivien toimenpiteiden määrä, mikä heijasti kauden kasvupoliittisia pyrkimyksiä. Erityisluottolaitosten perustaminen nähtiin keinoksi edistää vientiä ja rakennemuutoksia - ja myöhemmin myös aluepolitiikkaa. Tuonnin vapauttamisesta aiheutuvan rakennemuutoksen hallitsemiseksi perustetut Teollistamisrahasto Oy, Mortgage Bank of Finland ja Suomen Vientiluotto Oy sekä niiden toimintaa täydentävät Vientitakuulaitos ja Valtiontaukauslaitos olivat tärkeitä teollisuuspolitiikan välineitä 1960-luvun puolivälissä. Teollistamisrahasto Oy perustettiin yksityisenä yhtiönä 1950-luvun puolivälissä edistämään uuden teollisuuden rahoitusta. Valtio tuli vuonna 1962 sen keskeiseksi osakkaaksi Suomen Pankin osallistuttua rahaston uudelleenjärjestelyn rahoitukseen. Mortgage Bank of Finland, joka perustettiin samaten 1950-luvun puolivälissä, toimi Suomen Pankin yhteydessä ulkomaisten luottojen välitystä ja yritysten ulkomaantoimintaa edistävänä erityisluottolaitoksena. Suomen Vientiluotto Oy, joka perustettiin myös 1950-luvulla, organisoitiin vuonna 1962 valtioneumistöiseksi yhtiöksi. Vuonna 1963 perustettiin KTM:n alaisuuteen Vientitakuulaitos ja Valtiontaukauslaitos. Laitokset ovat hallinnolliselta asemaltaan välillistä valtionhallintoa, sillä niiden toiminta perustuu - huomattavasta toiminnallisesta autonomiasta huolimatta - valtioneumistöisiä yhtiöitä suuremmin yleisen edun vaatimuksiin ja valtion määrittelemiін toimintaperiaatteisiin.

Valtioneuvosto päätti vuonna 1967 perustaa uudeksi rakennepolitiikan välineeksi SITRA:n. Suomen Pankin omistukseen ja hallintaan tulleen rahaston tuottoja tuli valtioneuvoston päätöksen mukaan käyttää sellaisten toimenpiteiden rahoittamiseen, jotka edistävät Suomen markan arvon vakauttamista, maamme taloudellisen kasvun nopeuttamista ja kansainvälisen kilpailukykyämme parantamista. SITRA voi teettää itse tutkimuksia ja selvityksiä, rahoittaa avustuksin ja lainoin yksityisten ja yhteisöjen tutkimustyötä ja tuotannollisen toiminnan kehittelyä sekä rahoittaa investointeja, kun ne ovat em. näkökulmasta tarkoituksenmukaisia. Suomen Pankki osallistui keskeisesti myös kehitysyritys Sponsor Oy:n perustamiseen. Suomen Pankki hankki pankkivaltuuston vuonna 1967 antaman valtuuden nojalla yhtiön osakkeita siten, että valtiosta tuli välillisesti sen pääomistaja. Sponsorista kaavailtiin SITRA:lle liiketoiminnallista jatketta. Osa SITRA:n rahoittamista keksinnöistä oli tarkoitus siirtää Sponsorille, jonka tehtäväksi määriteltiin yhtäältä tuoteideoiden ja keksintöjen kehittäminen ja saattaminen teollisesti käytettävään muotoon ja toisaalta yritysten organisointi ja rakennerationalisointi rahoitus- ja

asiantuntija-avulla. Suomen Pankki osallistui vuonna 1967 myös Teollistamisrahasto Oy:n osakepääoman korottamiseen. (SP 1967, 17-18 ja liite).

Kun 1960-luvun talouspolitiikkaa tarkastelee valtionyhtiöihin panostamisen perusteella, syntyy vaikutelma, että Suomessa olisi harjoitettu dirigististä teollisuuspolitiikkaa. Arvioitaessa tilannetta rakennepolitiikan ohjauksen kannalta tullaan kuitenkin miltei päinvastaiseen johtopäätökseen. KTM:stä ja sen virkamiehistä ei voinut 1960-luvun puolivälissä puhua strategisen valtion pilotteina (vrt. Hall mt., 246). Ministeriön organisaatio ja työtavat pysyivät perinteisinä eikä sen toimintapolitiikan suunnittelu ollut aktiivista. Teollistamishankkeet "valikoituivat pääasiassa osana jokapäiväistä poliittista toimintaa" ja "teollisuuspolitiikan eräänä keskeisenä argumenttina oli aluepolitiikka". (Temmes 1989, 74). Ministeriön toimintaa leimasi klientistinen segmentoituminen, ts. se pyrki palvelemaan teollisuutta kokonaisuotteella, mutta ilman strategista tavoiteasettelua. Tätä kuvaa mm. se, että ministeriö halusi pitkään pitää teollisuuden tarvitseman koulutuksen hallinnonalallaan⁷⁵.

Edellä mainittu Paasion asettama työryhmä totesikin, että KTM:n organisaatio ei kyennyt hoitamaan kaikkia niitä tuotantopoliittisia tehtäviä, jotka valtion olisi otettava suorittaakseen. Työryhmä käsitteli mm. mahdollisuuksia tehostaa organisatorisin järjestelyin ministeriön tuotantopoliittista hallintoa sen yleisten suuntaviivojen valmistelemiseksi sekä tutkimus- ja tarkastustoiminnan, neuvonta- ja informaatiopalvelun ja ulkomaankaupan hallinnon kehittämiseksi. Työryhmän ehdottama selvitystyö tehtiin ns. KTM-1968-komiteassa ja ministeriön organisaatiota uudistettiin vuonna 1970 siten, että toimintapolitiikan suunnittelussa tarvittavaa henkilöstöä lisättiin ja teollisuusosastolle perustettiin ylimääräinen teknologian toimisto ja atomitoimisto. (Temmes mt., 74 ja Vartola 1977, 83). Ministeriö pyrki lisäksi selvittämään teollisuuspoliittisia tavoitteita. Helmikuussa 1970 laadittu ohjelmamuistio valtionhallinnon teollisuuspoliittisesta kehittämisestä (KTM 12.2.1970) kuvaa hyvin ministeriön toimintapolitiittisen suunnittelun tilannetta.

Muistion mukaan teollisuuspolitiikan "toteuttamiseen kuuluu toimenpiteitä, suosituksia ja kannanottoja teollisuutta koskevissa tai sen toimintaan läheisesti liittyvissä asioissa". Ongelmaksi todettiin, että valtion suorittamia teollisuuden toimintaedellytysten parantamiseen tähtäviä toimenpiteitä ei ole "koordinoitu yhtenäiseen teollisuuspoliittiseen ohjelmaan eikä toimenpiteiden ja vaikutusten välisiä yhteyksiä ole systemaattisesti tutkittu". Teollisuuden kehitykselle asetettavat tavoitteet tulikin muistion mukaan selvittää yhteistyössä teollisuuden ja muiden hallinnonhaarojen kanssa. Teollisuuspoliittisten toimenpiteiden alueina käsiteltiin tutkimusta ja tuotekehitystä, rahoitusta ja verotusta, työllisyys- ja koulutuskysymyksiä, valtion liiketoimintaa ja energiapolitiikkaa. Rahoituksen kehittämiseksi oli muistion mukaan "aiheellista tutkia, tarjoavatko nykyiset rahoitusmuodot ja -organisaatiot valtiolle kyllin suuria mahdollisuuksia omaksumansa teollisuuspolitiikan toteuttamiseen vai tarvitaanko kenties uusi investointiluottolaitos". 1970-luvun alkupuolella harjoitetun politiikan kannalta on kiinnostava myös toteamus, että valtion takaukset, korkotuet, lainat, suora tuki ja verotuki on välttämätöntä voida "suunnata koko teollisuuteen yrityskokoon ja toimialaan katsomatta". Kanta lievenee tosin lauseessa, jossa luvataan arvioida investointeja niiden kansan- ja valtiontaloudellisten vaikutusten kannalta.

Muistion linja poikkeaa silti selvästi Paasion työryhmän kannasta, jonka mukaan tuotantopolitiikan suunnittelun keskeisenä tehtävänä on osoittaa ne tuotannonalat, joilla on pitkällä tähtäyksellä parhaat ekspansiomahdollisuudet (Temmes mt., 74). Dirigistinen teollisuuspolitiikka ei saanut myöhemminkään 1970-luvulla vankkaa jalansijaa KTM:ssä. Tähän viittaa se, että yksittäisten tuotantosektoreiden ongelmia ja edellytyksiä selvittävillä vertikaalisilla komiteoilla⁷⁶ ei ollut keskeistä sijaa ministeriön komiteatyössä. Strategisesta interventionismista lähtevä suunnittelukonseptio ei näyttäisi saaneen muutoinkaan laajaa vastakaikua KTM:n toiminnassa. Kansantaloudelliset näkökohdat syrjäyttivät

kuitenkin suunnitteluoptimismin vuosina ministeriön politiikkarationaliteetissa klientististä sektori-ajattelua.

Rakennepoliitiikan kannalta tärkeimmät instituutiomuutokset tapahtuivatkin 1970-luvun alkupuolella leimallisesti poliittisina ratkaisuuina. Uudistukset painottuivat aluepoliittisen ja muun yritysrahoituksen laajentamiseen, valtion yritystoiminnan koordinoitiin ja hallinnollisten välineiden kehittämiseen. Aluepolitiikan tehostamiseksi perustettiin vuonna 1971 Kehitysaluerahasto (KERA), jonka tehtäväksi määriteltiin pienten ja keskisuurten yritysten perustamis- ja laajennusinvestointien rahoittaminen ja kehittämisen tukeminen kehitysalueilla. Vaikka KERA on organisaatiomuodoltaan - valtion pääasiallisesti omistama - yhtiö, se on merkitty 1970-luvun alkupuolen organisaatiokaaviossa valtioneuvostoon ja KTM:öön suorassa vuorovaikutus- ja ohjaussuhteessa olevaksi yksiköksi sen vuoksi, että yhtiö sai alkuvaiheessa rahoituksestaan suuren osan valtion budjetista. Vaikka KERA:n perustamista kannattivat sekä KEPU että SDP, sen kehittämistä ajoi erityisesti KEPU. Valtion investointirahasto INRA, joka perustettiin vuonna 1975 budjetin ulkopuoliseksi rahastoksi, oli taas leimallisesti SDP:n hanke. INRA oli VM:n alainen ja sen käytännön toiminta hoidettiin Postipankissa. INRA:n avulla pyrittiin yritystoiminnan julkinen rahoitus laajentamaan Etelä-Suomeen ja suuriin yrityksiin.

Valtionyhtiöiden koordinaation kehittämisessä voidaan erottaa sisäisen ja ulkoisen keskityksen linja (Puumalainen 1973b, 93). Edellisessä yhtiöiden toimintaa pyritään mukauttamaan politiikan rationaali-teetteihin ja tavoitteisiin yhtiöiden katto-organisaatiolla (yhtymä, holding-yhtiö tms.) ja erityisellä ohjausjärjestelmällä. Jälkimmäisessä säilytetään yritykset itsenäisinä, mutta koordinaatiota pyritään aikaansaamaan enemmistöomistajan vallankäytön keskityksellä. Suomessa on sovellettu lähinnä ulkoisen keskityksen linjaa. 1960-luvun lopulla käyty keskustelu koordinaation tehostamisesta johti siihen, että valtion yritysten neuvottelukuntaan otettiin yhtiöiden toimitusjohtajat⁷⁷. Uudistuksen tarkoituksena oli integroida yhtiöt tiiviimmin KTM:n ohjaukseen. Neuvottelukunnan merkitys valtion yritystoiminnan ohjauksessa jäi kuitenkin pieneksi.

Merkittävämpi muutos tapahtui vuonna 1973, jolloin hallitus perusti valtionyhtiöiden ministerivaliokunnan koordinoimaan yhtiöihin liittyviä, merkitykseltään valtakunnallisia asioita. Samaan aikaan tehostettiin valtionyhtiöitä koskevaa hallinnollista valmistelua perustamalla KTM:öön valtionyhtiöiden toimisto vuoden 1973 budjetissa. Toimiston päällikkö Unto Lund määritteli sen tehtäviksi: 1) yhtiöiden seurannan, analyysin ja kannattavuuden valvonnan, 2) olemassa olevien sekä perustettavien yhtiöiden investointi- ja rahoitussuunnittelun analysoimisen, ja 3) uusien valtionyhtiöiden perustamiseen liittyvät sopimusneuvottelut ym. (Valtionyhtiöt 1974, 4-5). Ulkoista koordinaatiota edesauttoi lisäksi se, että virkamiesedustus yhtiöiden hallituksissa oli 1970-luvulla melko yleinen käytäntö. Sisäisessä ohjauksessa, jota Sorsan ensimmäisen hallituksen ohjelmassa luvattiin tehostaa eräissä Euroopan maissa käytetyn valtion holding-yhtiön tai vastaavan järjestelyn avulla, ei sen sijaan tapahtunut muutoksia 1970-luvulla.

Rakennepoliittisen ohjauksen välineistöä kehitettiin perustamalla Matkailun edistämiskeskus (MEK) vuonna 1973, yhdistämällä KTM:n energia-asioita hoitaneet toimistot osastoksi vuonna 1975 ja organisoimalla KTM:n teollisuusosaston toiminta linjoiksi vuosikymmenen puolivälissä. Rakennepoliitiikan edellytyksiin vaikuttivat lisäksi 1970-luvun alkupuolella suoritetut aluepoliittisen suunnittelun ja työvoimahallinnon uudistukset. Koska valtakunnansuunnittelutoimisto oli syrjässä elinkeinopoliitiikan valmistelusta, vuonna 1966 perustetulta kehitysalueiden neuvottelukunnalta puuttuivat välineet vaikuttaa yhteiskuntapolitiikan alueellisiin ulottuvuuksiin. Aluepoliittinen suunnittelu vahvistui kuitenkin selvästi valtioneuvoston kanslian suunnitteluosaston perustamisen ja aluepoliittisen neuvottelukun-

nan asettamisen myötä. Lisäpönttä aluesuunnittelu sai vuonna 1975, jolloin hyväksytyt uudet aluelait edellyttivät läänin alueellista kehittämissuunnittelua ja sen integrointia muuhun suunnitteluun (ks. Heiskanen 1977, 132). Vuonna 1970 toteutettu kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön jako liikenne- ja työvoimaministeriöksi vahvisti aktiivisen työvoimapolitiikan linjaa, jossa pyrittiin korvaamaan työllisyistyöt työvoiman ammatillista ja alueellista liikkuvuutta edistävillä toimilla. Makrotaloudellisen orientaation voimistumista heijasti myös se, että TVM:n toiseksi substanssiosastoksi perustettiin - työvoimaosaston rinnalle - suunnitteluosasto. Aluepolitiikan vaikutuksesta kertoo puolestaan se, että sijainninhjaussihteeristö siirtyi vuonna 1974 suunnitteluosastolle. (ks. Temmes mt., 83-84 ja Vartola 1977, 80).

1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alkuvuosina muotoutunut hajanainen, mutta aikaisempaa enemmän suunnittelua painottava rakennepolitiikan ohjauksoneisto pysyi 1970-luvun loppupuolen miltei ennallaan. VM-keskeinen talouspoliittinen ohjelmointi muovasi kuitenkin sektorihallinnon politiikkarationaliteettia talouspolitiikan yleisten tavoitteiden suuntaiseksi. Heiskanen ja Martikainen ovat lisäksi korostaneet - yritys- ja julkisen sektorin toimijaverkkoja koskevien tietojen perusteella - sitä, että sekaomistukseen perustuvat kehitysluottolaitokset, joissa VM:llä ja Suomen Pankilla oli keskeinen rooli, muodostivat 1970-luvun puolivälissä tärkeän yksityisten ja julkisten finanssi-instituutioiden vuorovaikutusfoorumin ja palvelivat näin raha- ja finanssipolitiikan koordinaation tehostamista (ma., 374).

Teollisuutta ja palveluja koskeva rakennepolitiikan sektoriohjaus supistui 1980-luvun alkupuolella sen vuoksi, että selektiivisistä ohjauskeinoista ja valtion yritystoiminnan tavoitteellisesta laajentamisesta alettiin luopua. Sponsor Oy yksityistettiin vuonna 1983 ja vietiin pörssiin. Yhtiö oli 1980-luvun puolivälin jälkeen osallisena tapahtumissa, joissa yritettiin rakentaa Teollistamisrahaston ympärille pankeista riippumatonta rahoitus- ja teollisuuskeskittymää. Hanke päättyi kuitenkin pankkien väliintuloon ja kummankin erityisluottolaitoksen alasajoon. Mortgage Bank of Finland siirtyi vuonna 1986 postipankin haltuun. Uudeksi KTM:n alaiseksi teollisuuspolitiikan instrumentiksi perustettiin vuonna 1983 Teknologian kehittämiskeskus (TEKES). Valtionyhtiöiden hoidossa ryhdyttiin korostamaan markkinaohjausta ja rahoitusuollon järjestämistä omistusrajoituksia lieventällä. Aluepoliittisen suunnittelun siirryttyä valtioneuvoston kansliasta SM:öön rakennepolitiikan valmistelussa alkoi korostua aikaisempaa enemmän alue- ja paikallishallintoyksiköiden vastuu. KTM:n ja TVM:n yleisissä tehtävissä ja organisaatiossa ei sen sijaan tapahtunut olennaisia muutoksia. Mielenkiintoista on kuitenkin se, että KTM-81-komiteassa tuli esiin huoli ministeriön vaikutusvallasta yleisen talouspolitiikan sekä koulutus- ja työvoimapolitiikan valmistelussa ja että komitea joutui palaamaan samoihin kysymyksiin kuin KTM-68-komitea eli teollisuus-kauppa-, teknologia- ja energiapolitiikan suunnitelmallisuuteen ja koordinaatioon (Temmes mt., 75).

Ongelmien jatkuvuudella saattaa Temmeksen mukaan olla yhteyksiä poliittisten päättäjiä ja johtavien virkamiesten ministeriön toimintatapaa koskeviin käsityseroihin. KTM:n organisaation ja toimintatapojen muutoksessa on lisäksi ollut havaittavissa merkkejä ympäristösuhteiden dualismin vaikutuksesta, ts. "suunnitelmallisuuden vaatimukset ovat saattaneet kilpistyä aktiivista yhteiskuntapolitiikkaa vieroksuviin johtavien virkamiesten passiivisuuteen, johon on vaikuttanut heidän yhteydensä elinkeinoelämään ja sen järjestöihin". (emt., 75-76). Kehitystä voidaan toisaalta selittää Hallin teesillä, jonka mukaan finanssiministeriön otteen heikentäessä sektoriministeriöiden roolia toiminta-alueensa ryhmien kanssa käytävässä pelissä ja kompromissien teossa niillä on taipumusta muuttua asiakasvirastoiksi (mt., 173-176). KTM:n segmentoitumistendenssit 1980-luvulla voivat siten heijastaa myös VM-keskeisen talouspoliittisen ohjauksen kehitystä.

Maa- ja metsätalouden rakennepolitiikkaa on hoidettu Suomessa aina erityiskysymyksenä (vrt. Heiskanen 1977, 313-314). MMM:n hallinnonalalle oli lisäksi ominaista 1970-luvun alkuun asti keskusvirastokeskeisyys. Vuonna 1971 ministeriön nimi muutettiin maa- ja metsätalousministeriöksi ja muodostettiin politiikan valmistelun kannalta tärkeimmät yksiköt maatalous- ja metsäosasto. Samalla lisättiin osastojen määrää ja vahvistettiin niiden asemaa suhteessa keskusvirastoihin (Vartola 1977, 73). Ministeriön organisaation perusrunko ei ole sen jälkeen muuttunut merkittävästi. Maa- ja metsätalouspolitiikan valmistelu on tapahtunut viime vuosikymmeninä pitkälti MMM:n ja VM:n vastaavan sektoriasiantuntemuksen varassa. Ministeriöiden vuorovaikutuksen määrää ja laatua voidaan siten pitää maa- ja metsätalouden rakennepolitiikan ohjauksen muutoksen osoittimena. Ruostetsaari on tutkinut kysymystä sivuelinorganisaatiota koskevalla pitkäjäsenisaineistolla. Se, että MMM:llä on ollut koko ajan vähän edustuksia VM:n sivuelimissä, indikoinee VM:n elinten sijoittumista MMM:n intressin kannalta toissijaisille alueille. Enemmän ohjauksen luonteesta kertoo se, kuinka suuressa osassa (kaikista) MMM:n hallinnonalalla asetetuista sivuelimistä VM:llä on ollut edustus. Alla oleva asetelma osoittaa tämän osuuden kehityksen (1985, 59).

	1967-1970	1971-1975	1976-1980
1 paikka	38,5	39,8	31,0
vähintään 2 paikkaa	7,7	7,3	2,8
Yhteensä	46,2	47,1	33,8

Luvut viittaavat siihen, että VM:n mahdollisuudet vaikuttaa MMM:n hallinnonalan ohjaukseen olisivat kasvaneet hiukan 1970-luvun alkupuolella ja supistuneet sen jälkeen selvästi. Tällainen johtopäätös on kuitenkin liian yksioikoinen siitä syystä, että sivuelinten rakenne muuttui 1970-luvulla voimakkaasti. Tilapäisten komiteoiden määrän lasku ja työryhmien määrän kasvu on lisännyt ministeriön sisäistä valmistelua ja vähentänyt ylipäätään muiden ministeriöiden osuutta sivuelimissä erityisesti vuoden 1973 jälkeen. VM:n edustuksen heikentyminen 1970-luvun lopulla kohdistui tilapäisiin komiteoihin ja työryhmiin. Edustus vahvistui sen sijaan edelleen pysyvissä komiteoissa, joita pidetään yleensä merkittävimpinä koordinaatioeliminä. (ks. emt., 57-60 ja liitteet 1-2).

Käsitystä, että VM:n rooli MMM:n hallinnonalan koordinaatiossa ei heikentynyt 1970-luvun lopulla, tukee Ruostetsaaren tehtäväperusteinen tarkastelu. Siinä jaettiin sivuelimet seuraavaan kolmeen kategoriaan: 1) selvitysten ja tutkimusten suorittaminen, 2) toimenpide-ehdotusten tekeminen, ja 3) kokonaisten tehtävien hoitaminen. Tulokset osoittavat, että VM:n osuus kasvoi hiukan jälkimmäisen tehtäväryhmän sivuelimissä, joille kuuluu runsaasti koordinoitavia, ja supistui selvästi kahden muun tehtäväryhmän sivuelimissä. (emt., 61-62 ja liite 3b). Selvimmin edustusosuus laski toimenpide-ehdotuksia valmistelevien sivuelinten luokassa (52,2 %:sta 31,2 %:iin). Vaikka ministeriön sivuelinjäsenyyksien jakautumista vuoden 1980 jälkeen ei ole tutkittu, voidaan komitealaitoksen yleisten muutostendenssien perusteella arvioida, että kehityksen suunta ei ole 1980-luvun alkupuolella kääntynyt.

MMM:n hallinnonalan politiikkasuunnittelun kehitystä ei pystytä päättelemään yksiselitteisesti esitettyjen tietojen pohjalta. Siinä tapauksessa, että muiden ministeriöiden edustuksen supistuminen ja oman hallinnonalan edustuksen vahvistuminen sivuelimissä kytkeytyy VM:n stabilisaatio-keskeiseen ohjaukseen ja MMM:n segmentoitumistendenssiin, olisi loogista päätellä, että ministeriön politiikkasuunnittelun ja valtion muun allokaatiosuunnittelun yhteydet ovat heikentyneet 1970-luvun lopulla. Pääinvastaisen tulkinnan puolesta puhuu kuitenkin se, että KTM:n ja SM:n merkitys sidosryhmänä on vahvistunut yhtä aikaa VM:n roolin heikentymisen kanssa (emt., 60).

7.3.5. Tulo- ja tulonjakopolitiikan valmistelu

STM on henkilöiden väliseen tulonjakoon vaikuttavien päätösten valmistelussa keskeisin sektoriministeriö. STM:n hallinnonalan asiat ovat myös kytkeytyneet kiinteästi talouspolitiikan tekoon 1960-luvun loppuvuosista lähtien. Tulonjakopolitiikan suuntautuminen ja tehokkuus jakokonfliktien säätelyssä liittyy siten STM:n ja VM:n työnjakoon politiikkavalmistelussa. Koska sektoriministeriöillä ei ole vastuuta finanssipolitiikan kokonaisuudesta, on luonnollista, että VM vaikuttaa keskeisesti sosiaalipoliittisten toimenpiteiden mitoitusta koskeviin päätöksiin. Kun tilannetta sen sijaan arvioi talouspoliittisesti ohjelmoidun sosiaalipolitiikan tehon ja pitkäjänteisyyden kannalta, vaikuttaa ilmeiseltä, että ammattiministeriön riittävällä osallistumisella valmisteluun on saavutettavissa 'tehokkuusetuja'.

STM:n muodollinen organisaatio ja rooli hallinnollisessa työnjaossa muuttuivat 1970-luvulla ja 1980-luvun alkupuolella varsin vähän siitä, millaiseksi ne muodostuivat 1960-luvun lopussa sosiaali- ja terveyshallintoa uudistettaessa (ks. Temmes mt., 78-79 ja Vartola 1977, 86-87). Tulopolitiikka ei näyttäisi heijastuneen olennaisesti myöskään alempien organisaatiotasojen muutoksiin. Sosiaalipoliittisten kysymysten käsittely kt- ja budjetoitiprosessissa lienee myös kehittynyt suunnittelukäytännön yleisten muutosten suuntaisesti. Tulonjakopolitiikan valmisteluun vaikuttaa kuitenkin 'tulonjakoministeriön' organisaation ja valtiontalouden suunnittelun ohella ratkaisevasti se, kuinka tupo-kierrosten välillä tapahtuva tulonmuodostus- ja tulonjakokysymysten selvittely ja tulosopimuksiin liittyvien sosiaalipakettien valmistelu on järjestetty.

Erityisen tulopolitiikan valmisteluorganisaation kehityksessä voidaan erottaa talousneuvostovaihe (1967-70), laajapohjaisten informaatiokomiteoiden vaihe (1971-74) ja VM-johtoisten etujärjestötoimikuntien kausi (1974-). Talousneuvoston tulopolitiikka-mietinnössä ehdotettiin perustettavaksi pysyvä asiantuntijaryhmä, joka valmistelisi tarvittavat tilannearviot ja saattaisi ne julkisuuteen. Neuvoston tulopoliittinen tutkimusryhmä korosti lisäksi tarvetta ulottaa tulopolitiikan informaatio koskemaan kaikkia järjestöorganisaatioiden tasoja (KM 1967: B 1, liite, 12). Ajatus oli esillä tulopolitiikkaa aloitettaessa ja Liinamaa II:n yhteydessä järjestöt edellyttivät, että valtiolta luo vuoden 1970 aikana tulopoliittiselle neuvottelumenettelylle kiinteämmät puitteet. Ehdotusta ei kuitenkaan toteutettu Liinamaa-sopimusten kaudella. Näin voidaan todeta siitä huolimatta, että TASKU:a perustettaessa määriteltiin sen tehtäväksi tulopolitiikkaa palvelevien selvitysten ja tutkimusten suorittaminen yhteistyössä etujärjestöjen tutkimuselinten kanssa sekä tulopolitiikkaa palvelevien perustietojen suunnittelu yhteistyössä tilastoviranomaisten kanssa (HE n:o 100, 1969 vp.).

Toimenpiteisiin tulopolitiikan valmistelukoneiston kehittämiseksi ryhdyttiin työmarkkinakonfliktien alkaessa horjuttaa koko neuvottelujärjestelmää⁷⁸. Valtioneuvoston kanslia asetti 7.5.1971 toimikunnan selvittämään tulopolitiikassa tarvittavan informaation tuotantoa sekä valtiovallan ja etujärjestöjen yhteydenpito- ja neuvottelumenettelyn kehittämistä. Toimikunnan puheenjohtajaksi kutsuttiin kansliapäällikkö Liinamaa ja jäseniksi johtaja Timo Helelä Suomen Pankista, VM:n kansantalousosaston päällikkö Rolf Kullberg, KTM:n kansliapäällikkö Bror Wahroos ja sihteeriksi VM:n kansantalousosaston apulaisosastopäällikkö Timo Relander. Toimikunnan 9.9.1971 jättämä organisaatioesitys oli muodollis-byrokraattinen. Tulopolitiikan koordinaatiota varten ehdotettiin asetettavaksi yhteyskomitea, johon kuuluisivat pääministeri, valtiovarainministeri sekä työmarkkinoiden, teollisuuden, kaupan, maatalouden ja kuntien keskeiset järjestöt. Yhteyskomiteaa voitiin tarvittaessa laajentaa vielä tästäkin ja poliittiset puolueet tuli myös kytkeä siihen sopivalla tavalla. Valtioneuvoston kansliaan tai VM:öön ehdotettiin perustettavaksi virka neuvottelevalle virkamiehelle, jonka tehtävänä olisi ensi vaiheessa

tupo-organisaation kehittäminen ehdotusten pohjalta. Välittömänä toimenpiteenä ehdotettiin lisäksi tulopoliitiikan informaatiotoimikunnan asettamista vuosia 1972-73 koskevien ennusteiden ja arvioiden sekä tulevan informaatiotuotannon järjestämisen selvittelyä varten. Myöhemmin toteutettaviksi kaa-
vailtuihin järjestelyihin sisältyi koordinoitiryhmä, joka muodostuisi neuvottelevasta virkamiehestä ja yhdestä tai kahdesta muusta päätoimisesta virkamiehestä. (KM 1971: B 85).

Toimikunnan tulopoliitiikan valmistelujärjestelmän kehittämiseksi asettamat lähtökohdat olivat vaati-
via. Tulonjakokysymykset muodostivat sen mukaan "tulopoliitiikan olennaisen osan". Tavoitteeksi määriteltiin järjestelmä, jonka puitteissa on mahdollista seurata yleisen suhdannekehityksen ohella tulojen ja tulojaon kehitystä sekä siihen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia. Tulopoliitiikan informaatiotuotantoa ja neuvottelumenettelyä kehitettäessä tuli kiinnittää huomiota myös varallisuuden jakautumiseen. Neuvonpitoimenettelystä oli toimikunnan mielestä kehitettävä sellainen, että eri poliitik-
kalohkojen asioita koskevat neuvottelut tapahtuvat asianomaisilla päätöksentekotasolla. Ehdottaman-
sa informaatio- ja neuvonpitojärjestelmän ja talousneuvoston/TASKU:n tehtävien välillä toimikunta ei nähnyt päällekkäisyyttä siitä huolimatta, että se totesi samojen tahojen olevan mukana molemmissa järjestelmissä. (mt. 1-18). Ehdotuksista toteutui välittömästi ainoastaan informaatiotuotannon kehittä-
minen⁷⁹.

Valtioneuvosto asetti 16.9.1971 tulopoliittisen informaatiokomitean selvittämään kuluttajahintojen ja reaalitulojen kehitystä UKK-sopimuksen voimassaoloaikana. Valtiosihteri Paavelan johtamassa komiteassa oli jäseniä VM:stä, valtioneuvoston kansliasta, Tilastokeskuksesta ja STM:stä (hintaosaston päällikkö) sekä tutkimuslaitoksista ja etujärjestöistä. Marraskuun alussa jättämässään mietinnössä komitea totesi, että se joutui käytännöllisistä syistä rajaamaan suurimman osan tuloseelvityksistään koskemaan pelkästään palkansaajia. Koska muista tuloista oli saatavissa tietoja vain vuosimuutoksina, komitea katsoi voivansa esittää arvioita vain niiden muutossuunnasta (KM 1971: B 102). Uuden selvityselimen valtioneuvoston kanslia asetti 20.7.1972. Tulopoliitiikan informaatiotoimikunnaksi nimitetyn elimen kokoonpano vastasi pitkälti edeltäjänsä jäsenpohjaa. Toimikunnan tehtäväksi määri-
teltiin suunnitelmien ja ehdotusten laatiminen informaation tuotannon järjestämisestä ja jakelusta tulo-
saajia, tulopoliittisia neuvotteluja ja päätöksentekoa varten, eri tahoilta saadun informaation erittely ja ehdotusten teko sen laadusta, laajuudesta ja sisällöstä, hintojen ja tulojen kehityksen seuranta sekä arvioiden teko niiden vastaisesta kehityksestä. Eri tulotyyppien ja varallisuuden henkilöllistä jakautumista ja kehitystä koskevan informaation tuottaminen sisältyi myös selvitetäviin asioihin. (KM 1974:4).

Toimikunta teki pääasiassa jäsenten ehdottamia selvityksiä hintojen, tulojen ja tulojaon kehityksestä. Jättäessään mietintönsä 7.2.1974 informaatiotoimikunta ehdotti, että valtioneuvoston kanslia asettaisi tulopoliittisen informaation tuotannosta vastaavan toimikunnan, jonka määräaika olisi kerrallaan enintään kolme vuotta ja johon kuuluisi valtiovallan edustajien lisäksi niiden laitosten ja etujärjestöjen edustajia, jotka ovat tulopoliittisen neuvonpito- ja neuvottelumenettelyn osapuolia, ja tärkeimpien taloudellisten tutkimuslaitosten edustajia. Lisäksi ehdotettiin, että tulopoliittiselle virkamiehelle annetaisiin oikeus osallistua toimikunnan työhön. Toiminta ehdotettiin organisoitavaksi siten, että selvitys-
työ painottuisi lähinnä jäsenten aloitteisiin. Viranomaisille, järjestöille ja tutkimuslaitoksille tuli kuitenkin jättää edelleen oikeus tehdä esityksiä jonkin yksilöidyn selvityskohteen ottamisesta työohjelmaan. (mt. 1-18). Valtioneuvoston kanslia asettikin 4.12.1974 kahdeksi vuodeksi tulopoliittisen selvitystoimikunnan laatimaan taloudellista kehitystä koskevia tilastoseelvityksiä tulopoliittisia neuvot-
teluja ja päätöksentekoa sekä tehtyjen ratkaisujen seurantaa varten. Toimikunta oli VM-johtoinen ja siihen kuului lisäksi viranomaisedustajat Suomen Pankista ja TASKU:sta. Muut yhdeksän toimikunnan 12 jäsenestä edustivat etujärjestöjä. Kokoonpano poikkesi selvimmin informaatiotoimikunnan ehdo-

tuksesta siinä, että tutkimuslaitosten edustajat jäivät elimen ulkopuolelle. Pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin tulopoliittinen virkamies, valtakunnansovittelija sekä elinkeino- ja maatilahallituksen pääjohtajat (KM 1977: 23).

Toimikunnan merkittävin panos tulopolitiikkaan oli selvityksen tekeminen kevään 1975 kurkistusneuvotteluja varten. Toimikunta antoi myös vuoden 1976 alussa lausunnon Miettusen välityshehdotuksen mukaisten palkankorotusten vaikutuksesta sopimuspalkkaindeksiin. Työn painopiste oli kaiken kaikkiaan ns. päiväkohtaisissa selvityksissä ja työskentely tulopoliittisten perusselvitysten parissa jäi vähäiseksi, kuten toimikunta 31.3.1977 jättämässään mietinnössä totesi. Vaika toimikunta piti tällaista työn painottumista ainoana mahdollisena, se tähdensi kuitenkin sitä, että perusselvityksistä huolehtimisen tulee myös mahdollisuuksien mukaan kuulua tulopoliittisen informaation tuotannosta vastaavan elimen tehtäviin. (mt. 1-9, Myllymäki 1979, 175 ja Liinamaa 1976, 48-49). Uusi selvitystoimikunta asetettiin 16.6.1977 jäsenpohjaltaan edeltäjänsä kaltaisena. Toimikunnan tehtävä määriteltiin myös edelleen painottaen tulopoliittisia neuvotteluja välittömästi palvelevien tietojen selvittämistä. Uutena piirteenä toimeksiannossa oli määräys edistää tulopolitiikan käsitteistön kehittämistä. Toimikaudella tehdyissä määräraikaisissa selvityksissä arvioitiin mm. elvytyspäätösten vaikutuksia reaalitytöihin ja niiden jakautumiseen. Toimikunta totesi 31.5.1980 jättämässään mietinnössä tarpeelliseksi myös perusselvitysten teon, mutta ehdotti jätettäväksi niiden aiheiden valinnan toimikunnan päätettäväksi. Toimikunta esitti uuden elimen nimittämistä entisen mandaattijaon mukaisena. (KM 1980: 28).

4.9.1980 asetetun selvitystoimikunnan kokoonpano poikkesi edeltäjästään sikäli, että toimikunnalla ei ollut enää pysyviä asiantuntijoita. TASKU:n siirtyminen VM:n hallinnonalalle myötävaikutti vuorostaan siihen, että tulopoliittinen selvittelytyö muuttui entistä selvemmin VM-johoiseksi. Toimikunnan työ painottui 1970-luvun jälkipuoliskolla vakiintuneen linjan mukaisesti. Jättämässään loppumietinnössä toimikunta ehdotti tulopoliittisen selvitystyön jatkamista entiseltä pohjalta. (KM 1983: 63). Näin myös tapahtui valtioneuvoston kanslian asettaessa tulopoliittisen selvitystoimikunnan seuraavaksi kolmivuotiskaudeksi.

Organisaatiotarkastelu viittaa siihen, että tulopolitiikkaa palveleva selvitystyö kehittyi 1970-luvun alkupuolelta lähtien kapea-alaisemmaksi kuin Liinamaan toimikunnassa oli kaavailtu. Tulopolitiikan selvitystyö näyttäisi siten irtaantuneen selvästi muusta tulonjakopolitiikkaan liittyvästä hallinnollisesta valmistelusta. Tarkemman kuvan saaminen VM:n, STM:n ja muiden ammattiministeriöiden rooleista tulo- ja tulonjakopolitiikan valmistelussa edellyttäisi kuitenkin toiminnallista tarkastelua. Toisin sanoen analyysissa tulisi selvittää myös niitä epävirallisia vuorovaikutuskäytäntöjä, joiden puitteissa tulopoliittisiin neuvotteluihin tarjottu valtion osuus on valmisteltu. Prosessin tutkiminen vaatisi systemaattisia haastatteluja, joiden suorittaminen ei ole ollut tässä yhteydessä mahdollista. Hajanaisten tietojen perusteella voidaan vain hypoteettisesti olettaa, että ensimmäisten tuloratkaisujen sosiaalipaketteja koottaessa sovellettiin hajautetumpaa valmistelumallia kuin vuoden 1974 jälkeen solmittujen ratkaisujen valmistelussa. Lindblomin sopimusta voitaneen pitää ensimmäisenä kokonaisratkaisuna, jonka sosiaalipaketin valmistelussa VM:llä oli ensisijainen vastuu.

7.3.6. Taluspolitiikan toimeenpanokoneiston mallit

Suoritetun tarkastelun tulokset on tiivistetty seuraavassa asetelmassa. Kaudet on erotettu arvioimalla taluspolitiikan toimeenpanokoneiston kokonaisuutta kahdella ideaalityyppien jäsenyyksessä käytetyllä ulottuvuudella.

	- 1967	1968 - 1974	1975 - 1980	1981 - 1986
Politiikka-rationaliteetti	Yksiköiden sisäinen	Yksiköiden sisäinen	"Yhteinen makrotaloudellinen"	Yhteinen makrotaloudellinen
Hallinto-ideologia	Säännöt	Harkinnanvaraisuus	Harkinnanvaraisuus	"Säännöt"
	Kameralistinen hallinto	Hajautunut interventiohallinto	"Keskitetty interventiohallinto"	"Uusliberalistinen hallinto"

Koneiston yksiköiden politiikkarationaliteetti määräytyi 1960-luvun puolivälissä pitkälti niiden autonomisista - hallinnollisesta työnjaosta vakiintuneista - rutineista. Koska yksiköiden hallintoideologiaa leimasivat lisäksi byrokraattis-legalistiset periaatteet, toimeenpanokoneistoa voidaan luonnehtia kameralistisen hallinnon ideaalituypilla. Koneisto laajentui ja eriytyi suunnittelun läpimurron myötä. Kehitykseen vaikuttivat kuitenkin voimakkaasti hallinnon reviiririidat. Talouspolitiikan valmistelu ohjautui tästä syystä yksikköjen sisäisten - kasvupolitiikalla ja suunnittelulla rationalisoidujen - toimintaperiaatteiden mukaan. Markkinaperusteiseen sektoriin kohdistetun ohjauksen hajaantumista edisti lisäksi se, että päähallituspuolueet painottivat kannatuspohjansa ja ideologiansa vuoksi erilaisia tavoitteita - SDP työvoima- ja teollista rakennepolitiikkaa ja Kepu aluepolitiikkaa. Julkisten menojen hallittavuuteen vaikutti taas - 1960-luvun lopun poliittisen muutoksen liikkeelle sysäämien uudistusten yhtäaikaisen kypsymisen ja virkamiesten sukupolven vaihdoksen lisäksi - ratkaisevasti se, että koalitiopuolueiden intressit (Kepun alueellisen kehittämisen ja SDP:n yhtenäisen sosiaaliturva- ja peruspalveluverkon rakentamisen tavoitteet) yhdistyivät julkisen sektorin laajentamisessa. Ohjausongelmien kärjistymisen taustalla oli siten epäsuhtaisuus (keskittävän) suunnitteluideologian periaatteiden ja sen tulosten välillä. (Heiskanen 1977, 72, 218-219 ja 356-357). Yksiköiden sääntökeskeinen hallintoideologia muuttui kuitenkin tilannekohtaista harkintaa painottavaksi suunnitteluideologiaksi, joka täytti 1970-luvun alkupuolella myös integraation ja poliittisen hallinnan tarpeet.

Talouspolitiikan toimeenpanokoneiston politiikkarationaliteetti harmonisoitui 1970-luvun jälkipuoliskolla talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja VM:n tiukentuneen ohjausotteen ja sitä tukevien organisaatiomuutosten vuoksi. Poliitikkarationaliteetin luonnehdinta määreellä yhteinen makrotaloudellinen on kuitenkin varustettu lainausmerkeillä siitä syystä, että vakautus- ja elvytysohjelmoinnin suunnitteluperiaatteet muodostuivat kapea-alaisiksi. Koneiston hallintoideologia rakentui edelleen valikoivaa taloudellista interventiota painottaville periaatteille. Suunnitteluideologia murentui kuitenkin nopeasti ja synnytti paineen rakentaa erillisiä integraatiomekanismeja. 1970-luvun jälkipuoliskon toimeenpanokoneistoa voidaan siten luonnehtia - edellä todetuin varauksin - keskitetyn interventiohallinnon ideaalituypilla.

1980-luvun alkupuolella talouspolitiikan toimeenpanokoneiston politiikkarationaliteetti muovautui makrotaloudelliseksi - stabilisaatiosta, yritysten kilpailukyvystä ja inflaation hillinnästä huolehtimisen - toimintaperiaatteeksi. Muutos heijastui tavoitteiden ja politiikkamallien harmonisoitumisena. Koneiston koordinaation tehostaminen yksiköiden institutionaalisten suhteiden ja politiikkavalmisteluun menettelytapojen muutoksilla ei sen sijaan ollut enää keskeisesti esillä. Koneiston osien 'uusautonomisuus' oli yhteydessä siihen, että talouspolitiikassa alettiin tukeutua entistä enemmän markkinaehtoiseen

ohjaukseen ja rajata talouteen kohdistuvan poliittis-hallinnollisen intervention aluetta. Markkinaehtoisten politiikkasääntöjen merkityksen kasvu rahapolitiikassa ja finanssipolitiikan redusoituminen stabilisaatio- ja neutraliteettimaksiimeihin viittaavatkin siihen, että koneiston hallintoideologiassa alkoivat strategisen suunnittelun periaatteet korvautua uudelleen säännöillä. Koska tätä tendenssiä ei kuitenkaan voida yleistää koko toimeenpanokoneiston kehityspiirteeksi, uusliberalistisen hallinnon ideaalityyppi soveltuu vain varauksin 1980-luvun alkupuolen koneiston luonnehdinnaksi.

¹ Sisältää SKDL:n paikkojen lisäksi TPSL:n paikat (7 paikkaa 1966-70).

² Tilastot kattavat vuodesta 1971 lähes sataprosenttisesti työtaistelut. Aikaisempien vuosien tilastolukuihin sisältyi ehkä vain 30-40 prosenttia työtaisteluista ja jonkin verran suurempi osuus menetetyistä työpäivistä. (Kauppinen 1983, 2).

³ Lyhyiden villien lakkojen suhteellinen osuus kasvoi erityisesti 1970-luvun jälkipuoliskolla. Tuolloin lakoista tapahtui 60 % 20:llä eniten lakkoilleella työpaikalla (Kauppinen ma., 14-15).

⁴ Tulopoliittisen selvittelyn asia-alue määriteltiin mietinnössä varsin laajaksi. Siinä tuli käsitellä palkkapolitiittisten kysymysten päälinjoja, maataloustuloa, raakapuun markkinakysymyksiä, pääomatulojen muodostumista, hinnanmuodostusta ja hintapolitiikkaa sekä kilpailuolujen kehitystä (KM 1964: B 93, 116-120 ja 163).

⁵ Myllymäen mukaan erityisesti MTK:lla oli suuri vaikutus ylimpien valtioelinten tekemiin päätöksiin vuosina 1957-67 (1979, 200).

⁶ Mietinnön mukaan esimerkiksi pyrkimykset pienituloisten väestöryhmien elinehtojen kohentamiseksi eivät ole sidonnaisuuksien vuoksi johtaneet niihin tuloksiin, joita on tavoiteltu tulonsiirroilla ja pienipalkkaisten ansiotason nostamisella. Tulopoliittisen tutkimusryhmän mielestä säännöstelyä tarvittiin vain poikkeuksellisen voimakkaissa tasapainottomuustilanteissa, joita varten hallituksella tulisi olla käytettävissä riittävät - hintoja, voittoja tai voitonjakoa koskevat - valvonta- ja säännöstelyvaltuudet. (KM 1967: B 1, 7 ja liite, 13).

⁷ Myllymäki nimittää Liinamaa I:tä ja II:ta vakautussopimuksiksi ja UKK-sopimusta ensimmäiseksi tulopoliittiseksi sopimukseksi. Erottelulle löytyy perusteita talouspolitiittisten tavoitteiden eroista sopimuksissa. Jos sen sijaan huomio kiinnitetään intressien sovittelun muotoon ja sopimusten asia-alueeseen, voi myös Liinamaa I:n ja II:n lukea tulopoliittisiksi.

⁸ Sopimusten lainsäädäntö- ja sosiaalipaketin laajuuden arvioinnissa tukeudutaan liitteissä 2 ja 3 esitettyihin tietoihin (ja niiden lähdeartikkeleihin) sekä vuosien 1968-75 osalta myös Myllymäen tutkimukseen (1979), ellei tekstissä mainita erikseen lähdettä. Liite 2 kuvaa sopimusten edellyttämien lakien ja alemmanasteisten säädösten määrää kohdealueittain. Liite 3 sisältää tiedot sosiaalipoliittisia etuuksia koskevista sitoumuksista kohdealueittain (ml. ilman lainsäädäntöä toteutuvat toimenpiteet).

⁹ MTK:n kiinnostus vakautuksen jatkoa kohtaan väheni sen jälkeen, kun maataloustulolaki ja -asetus oli ratkaistu kesällä 1969. Allekirjoittajiin kuuluivat sen sijaan nyt myös Suomen Kaupunkiliitto ja Suomen Kunnallisiitto.

¹⁰ Sopimukset osoittivat toisaalta sen, kuinka usukorporatismi yhtenä funktiona on selektiivisen parlamentaarisen areenan tasapainottaminen ja täydentäminen. Koska oikeisto-oppositio olisi tuskin hyväksynyt valtuuslakien sisältämää interventiota ilman etujärjestöjen kompromissia, voidaan väittää, että usukorporatismi käytännöt rikkoivat ainakin osittain valtiosäännön epäsymmetrian intressien suhteen.

¹¹ Tulopoliitiikan teossa kohdattiin siis ongelma, johon varautumista Helelä ja Paunio korostivat jo vuonna 1965. He katsoivat lausunnossaan tulopoliitiikan onnistumisen edellytykseksi sen, että välttämättömät selvitykset eri elinkeinojen, eri alueiden ja eri väestöryhmien välillä vallitsevista tuloeroista toteutetaan kiireellisesti ja että nämä selvitystyö saadaan jatkuvaksi (KM 1967: B 1, liite 1, 5).

¹² Hallitus lupasi jo Liinamaa I:ssä selvittää kokonaistaloudellisen suunnittelun kehittämistä, kasvupolitiikan tavoitteita sekä tulopoliitiikan selvittely- ja neuvottelutoiminnan kehittämistä. Liinamaan II:ssä etujärjestöt totesivat, että laajojen poikkeusvaltuuksien välttämiseksi tulee kiinteittää tupo-neuvottelumenettelyä ja tehostaa suhdannepoliittisia keinoja (ks. Myllymäki 1979, 73 ja 120 ja Jokinen mt., 41).

¹³ HL-sopimuksen solmiminen kevensi kuitenkin ratkaisevalla tavalla valtioneuvoston ja MTK:n välisiä maataloustuloneuvotteluja (Myllymäki 1979, 126).

¹⁴ Etujärjestöjen keskinäisiä suhteita maatalouden hintaratkaisujen teossa muutettiin ottamalla lakiin säännös palkansääjäjärjestöjen kuulemisesta ennen maataloustuloratkaisun päättämistä (Myllymäki 1979, 137-138).

¹⁵ Edellisissä ratkaisuisa järjestöt ilmoittivat sopivansa edellyttäen, että hallitus huolehtii osuudestaan. Lindblomin sopimuksen sisällöstä, ks. Myllymäki 1979, 151-183.

¹⁶ Sosiaaliturva-asiat ovat tupo-sopimuksissa liittyneet lähinnä sosiaalivakuutukseen ja vain harvoin sosiaaliavustuksiin. Painopiste oli sosiaalivakuutuksessa selvästi vuosina 1968-75, jolloin korjattiin mm. työeläketurvan puutteita ja etuuskien tasoa. Lindblomin sopimuksen sosiaalipakettiin sisältyi kuitenkin ensimmäisen kerran myös useita perhepoliittisia ratkaisuja, mm. äitiysavustuksen ja lapsilisien korotus sekä äitiyspäivärahaikauden pidennys. (ks. Palm 1984, 39-40).

¹⁷ Etujärjestöt ratkaisivat lisäksi monia asioita keskinäisin sopimuksin. Niihin perustui mm. se, että vuoden 1975 alusta tuli eläkevakuutusyhtiöiden hallintoneuvostoon neljä työntekijäpuolen edustajaa ja neljä työnantajapuolen edustajaa ja hallituksiin kaksi edustajaa kummaltakin puolelta. Lisäksi perustettiin yhteinen luotonantoneuvottelukunta. Eduskunta oli myös työeläkelakien muutoksia hyväksyessään edellyttänyt toimenpiteitä jatkuvasti kasvavien työeläkerahastojen saattamiseksi kansanvaltaiseen kontrolliin. (Salminen mt., 145 ja 150).

¹⁸ Tupo-järjestelmästä tuli Myllymäen mukaan (1970-luvulla) inflaation torjunnan ja tasapainopolitiikan välineen sijasta lähinnä työrauhan ylläpitämiskeino siksi, että tulopoliittisia ratkaisuja haluttiin hinnalla millä hyvänsä (emt., 208, vrt. Koivisto mt., 88-90 ja Heiskanen & Martikainen ma., 371).

¹⁹ Uimosen mukaan SAK:n neuvottelijoille kehittyi 'Somerto-syndrooma'.

²⁰ Hintapolitiikkaa koskeva ratkaisu syntyi jo tammikuussa 1977. Siinä siirrettiin hintasulkusäännökset hintavalvontalakiin ja hintavalvonnan painopistettä muutettiin vahvistusmenettelystä ilmoitusmenettelyyn ja tutkimustoimintaan (Tupo-ratkaisut 1950-84, 20 sekä Huuho & Saariaho mt., 16 ja 20-21).

²¹ Suositukseen sisältyi tuloveroasteikon inflaatiokorjaus vuodelle 1978, rajauksia liikevaihto- ja valmisteveroihin ja maksuihin, työnantajan työeläkemaksun tilapäinen alennus sekä vuosiloman pidentämistä koskevan lakiesityksen antaminen.

²² Vaihe osoittaa Helanderin mukaan selvästi, että tulopoliittikan olemassaolo ja jatkuvuus riippuvat suuresti parlamentaariseen puoluejärjestelmästä (1979, 31).

²³ Pääjohtaja Koivisto kertoo kannattaneensa viiden prosentin devalvaatiota. Keskuspankin hallituksen linjaan verrattuna tiukempaa suhtautumista palkansaajajärjestöjen kompensatiotoiveisiin kuvaa se, että hänen mukaansa hallituksessa syntyi "se väärä käsitys, että keväällä olisi sovittu jostakin 10 %:n rajasta, jonka yli meneminen merkitsisi työehtosopimusten irtisanomista". (mt., 208).

²⁴ Pääjohtaja Koiviston kritiikki elvytyspolitiikan turhasta 'dramatiikasta' heijastellee uutta marssijärjestystä. Koivisto toteaa erityisesti syksyn 1977 tapahtumista, että hän katsoi olevansa pakotettu tukemaan valtiovarainministerin pyrkimyksiä, vaikka ei niiden onnistumiseen uskonutkaan (mt., 209 ja 216-218).

²⁵ Koiviston mukaan Sorsa ja Paavela saivat tiedon hänen kaavailustaan pitää valuuttapörssi kiinni maanantaina ja hän neuvotteli Sorsan kanssa myös tv-esiintymisestä (1988, 24-25). Uimosen mukaan Sorsa ja Paavela alkoivat epäillä devalvaatiota vasta, kun heille valkeni SAK:n ja kommunistien kanta. (emt., 164-165).

²⁶ Vuona 1972 sovitussa ja syksyllä 1974 työnsä aloittaneessa keskusjärjestöjen neuvottelukunnassa hylättiin ns. professorikomitean (1967-70) ja yritysdemokratian sovellutuskomitean (1970-74) mallit sekä Louekosken lakiluonnos (7.4.1976). SAK ja STK sopivat sen sijaan lain yhteistoiminnasta yrityksissä, joka tuli voimaan 1.7.1979.

²⁷ Ratkaisua kutsutaan Somerto-Oivio-sopimukseksi. Joskus käytetty Sorsa-Paavela-sopimus vaikuttaa kuitenkin yhtä perustellulta nimitykseltä, kun otetaan huomioon hallituksen aktiivisuus ja valtion toimenpiteiden laajuus ratkaisussa.

²⁸ Sosiaali- ja työpoliittiseen osaan sisältyivät mm. parannukset työttömyysturvaan, irtisanomissuojaan, työsuojeluun, sairausajan palkkaan, ryhmähenkivakuutukseen ja vuosilomalakiin. Äitiyspäivärahaikautta sovittiin myös pidennettäväksi.

²⁹ Uudistuksen II ja III vaiheesta hallitus teki periaatepäätöksen 23.5.1980 (HE n:o 96, 1980 vp.). II A-vaihe (tukiosa ja tukilisiä lisäosaksi) toteutui tammikuussa 1983, II B-vaihe (puolison tulojen vaikutus lisäosaan lakkasi) tammikuussa 1984 ja III-vaihe (pääoma- ja yrittäjätulojen vaikutus lisäosaan lakkasi) tammikuussa 1985. Uudistusta vastustivat aluksi työmarkkinajärjestöt, Kokoomus ja SDP. SAK ja SDP siirtyivät vähitellen tukemaan kahta ensimmäistä vaihetta ja SDP lähestyvien presidentinvaalien ja eläkeläisjärjestöjen aktiivisuuden myötä myös III vaihetta.

³⁰ Ks. Nousiainen ma., 70-94, Tiihonen 1985b ja Voipio 1991, 9-16.

³¹ Vuosilta 1979 ja 1982 ei ole tehty kertomusta neuvoston toiminnasta. Käyttöön saatu aineisto ei sisällä myöskään vuoden 1975 kertomusta.

³² Helander erottaa etujärjestöjen ohjaaman areenanmuodostuksen vaiheen (1968-72) ja parlamentarisoituvan hintaneuvoston vaiheen (1973-74). Epätarkka väite valtuuslain puuttumisen aikaisesta 'interregnumista' (keväällä 1973) muutoksen taustana (ma., 60, 73-74 ja 77) viittaa siihen, että hän tulkitsee muutoksen johtuneen järjestöjen heikkoudesta. Myllymäen mukaan vaikutti siltä, että etujärjestöt siirsivät vapaehtoisesti vastuuta vuokra- ja hintakysymyksissä ylimmille valtioelimille (emt., 157 alav. ja 182).

³³ Pöydällepanoa käyttivät eniten SAK:n edustajat ja heistä erityisesti kommunistit, joiden eroaminen hallituksesta vuosien 1970/71 taitteessa selittänee osittain pöydällepanojen osuuden kasvua vuosina 1971-74.

³⁴ Helander on toisessa tutkimuksessa luonnehtinut semikorporatismiksi tilannetta, jossa etujärjestöjen osallistuminen päätöksentekoaareenan toimintaan on jatkuvaa, mutta järjestöjen keskinäiset suhteet ovat ei-kooperatiivisia (1979, 5).

³⁵ Viraston perustamista valmistelleen työryhmän ehdotuksista ei pyydetty etujärjestöiltä edes lausuntoa (ks. Helander ma., 70-74).

³⁶ Lisätyn istunnon toiminnan tehostamista koskevat uudistukset, joista sovittiin ensimmäisen Pekkas-ratkaisun yhteydessä, jäivät merkitykseltään vähäisiksi.

³⁷ Ståhlberg erottaa komiteoiden vaikutuksista poliittisessa päätöksentekoprosessissa 15 erilaista funktiota (1976b, 12-42).

³⁸ Komiteoiden määrän kasvu jatkui vuoteen 1974, jolloin niitä oli yhteensä 565 (Djupsund & Ståhlberg 1978, 5).

³⁹ Asettamis päätökseen perustuvien pysyvien komiteoiden määrä pysyi melko vakaana vuodet 1964-76. Erikoissäädökseen pohjautuvien pysyvien komiteoiden määrä kasvoi seuraavasti: 69 v. 1964, 157 v. 1969, 245 v. 1974 ja 258 v. 1976. (Helander 1978, 92).

⁴⁰ Valtionhallinnossa asetettujen työryhmien määrä kaksinkertaistui 1970-luvulla. Nousu oli nopeinta 1975-76 välillä (172/300 ryhmää), jolloin valtioneuvosto antoi ohjeet komiteamenojen supistamiseksi. Sen jälkeen kasvu pysähtyi. Vuonna 1978 asetetuissa työryhmissä oli valtion virkamiesten osuus jäsenistä yli puolet ja etujärjestöjen osuus jäi vajaaseen kolmannekseen. (Helander 1980).

⁴¹ Helanderin mukaan komiteadustuksen sektorikohtainen keskittyminen leimaa lisäksi KTM:n ja SM:n hallinnonaloja, joista edellisellä dominoivat teollisuuden ja liike-elämän järjestöt ja jälkimmäisellä kuntien keskusjärjestöt (1979c, 63).

⁴² Ministeriöistä käytetään aikaisemmin esitettyjen lyhenteiden lisäksi seuraavia lyhenteitä: VM= valtiovarainministeriö, MMM= maa- ja metsätalousministeriö, TVM= työvoimaministeriö ja SM= sisäasiainministeriö.

⁴³ Ks. Tiihonen & Tiihonen mt., 198. Koordinaatiota pyrittiin kehittämään jo sotien aikana ja jälkeisinä vuosina. Hallinnon sisäiseksi elimeksi asetetun finanssitoimikunnan tarkoituksena oli yhteensoviittaa VM:n tulo- ja menoarvio- ja tilinpäätösosaston toimintaa ja kansantalousosaston suorittamaa finanssipolitiikan valmistelua. Kansantaloudellisessa neuvottelukunnassa oli myös etujärjestöjen edustus. Sen merkitys jäi kuitenkin vähäiseksi verrattuna 1950-luvulla toimineiden korporatiivisten suunnitteluelinten (talouspoliittinen suunnitteluneuvosto, talousneuvosto) työhön. (Tiihonen 1985, 111-118 ja 147-212 ja Puoskari 1979, 120-139).

⁴⁴ Vartiainen liittää talouspoliittisen oikeiston itsenäisyysympätiän siihen, että keskuspankki on 'puolimatassa' valtiontalouden ja yksityisen liike-elämän välillä, ts. se edustaa julkista valtaa, mutta on luonteeltaan pankki, jonka yhteys eduskuntaan on löyhempi kuin hallituksella (mt., 262, vrt. Uusitalo 1984, 45-46).

⁴⁵ Uusitalo jäljittelee juuria vielä kauempaa. Suomen Pankin funktioita ei hänen mukaansa voida palauttaa tavanomaisiin keskuspankin tehtäviin, vaan se tulee nähdä oleellisena osana Suomen valtion ydintä. Itsenäinen Suomi syntyi taloudellisessa mielessä runsas puoli vuosisataa aiemmin kuin eduskunta julistautui korkeimman valtiollisen vallan haltijaksi. Suomen valtiollisen itsenäisyyden historiassa on siksi poliittisia julistuksia tärkeämpää markka- ja ruplatalouden erottaminen, josta Suomen Pankin asema itsenäisen Suomen valtion perustituutiona juontuu. (1984, 34 ja 1985, 55, vrt. Kansakunnan omaisuutta, 23 ja 34).

⁴⁶ Pelkistettyä kaksijakoisen vastuun ajatusta edusti pääjohtaja Rainer von Fieandt, jonka mielestä keskuspankin rahanarvopolitiikan synnyttämässä ristiriitatilanteessa kuuluu presidentin rooliin asettaa kyseenalaiseksi Suomen Pankin johdon luottamus ja erottaa se yleisen edun nimissä. Leppo torjui presidentin vetämisen talouspolitiikan vallanjoon ongelmien ratkaisijaksi. (1957, 144-145).

⁴⁷ 1970-luvun pääjohtaja Koivisto sanoo pitäneensä ratkaisua vääränä sekä silloin että myöhemmin (mt., 186, vrt. Waris 1977, 168).

⁴⁸ Pääjohtaja Koiviston kommentit Norjan devalvaatioon olivat tyyliä 'Kiitos tästä päätöksestä' ja 'Norjan ratkaisu tulee Suomen hallitukselle kuin taivaasta'. VM:n elvytyspakettiin hänellä oli sen sijaan varauksellinen asenne. (1988, 24-36).

⁴⁹ Koivisto sanoo tosin noudattaneensa tuolloin sitä joustavan valuuttakurssipolitiikan linjaa, josta hän puhui jo maaliskuun 1978 devalvaation jälkeen (emt., 59).

⁵⁰ Koivisto toteaa revalvaation kariutumisen syyksi myös sen, että ehdotus politisoitui TTT:n otettua siihen näkyvästi kantaa.

⁵¹ Tähän linjaan nähden ristiriitaisena politiikkareviirin laajenuksena voidaan pitää sitä, että pankki päätti vuonna 1981 aloittaa osallistumisen Kehitysalueerahaston rahoitukseen "tukeakseen osaltaan pyrkimyksiä alueellisten kehityserojen vähentämiseksi" (SP 1981, 13-14).

⁵² Laineen mukaan pankin johto vastusti revalvointia vielä valuuttaindeksin pisteluvun muutosta edeltäneellä viikolla pidetyssä pankkivaltuusmiesten kokouksessa. Hän syytti myös johtokunnan enemmistöä harhaanjohtavan kuvan antamisesta virkamiesekonomisten selvityksistä ja julkisti johtokunnan kahden jäsenen olevan erimielisiä pankin linjasta. (Laine 1980, vrt. Korpinen 1980).

⁵³ Revalvaation käsitettä käytettiin epätarkasti sekä pankin että hallituksen suunnalla (ks. Oksanen 1984).

⁵⁴ Vaihteluväli palautettiin 4,5 prosenttiin lokakuun 1982 devalvaation yhteydessä.

⁵⁵ Esim. Suomen Pankki tiivistä 175-vuotisjuhlakirjassaan vuonna 1986 Suomen talouden 'uuden tilanteen' arvion seuraavasti: "Inflaatio talttuu. Ulkomaankaupan hinnat laskevat, asuntojen hinnat laskevat. Pitkään maailman taloutta kurittanut dollarin korkea hinta putoaa." (Kansakunnan omaisuutta, 101).

⁵⁶ Heiskasen mukaan vähiten uudistavia toimenpiteitä esiintyy varsinaisen julkisen poliittis-hallinnollisen ohjauksjärjestelmän ja kollektiivisen hallintajärjestelmän suunnalla. Markkinaperusteiseen järjestelmään on kohdistunut paljon toimenpiteitä, mutta niistä vain harvat ovat olleet laaja-alaisesti 'ohjauksellisia' (1977, 49).

³⁷ Raha-asiainvaliokunnan rooli finanssivalvonnassa vahvistui sotien aikana ja vakiintui 1950-luvulla. Sillä on ollut aiemmin merkitystä myös tulo- ja menoarvion valmistelussa. (Tiihonen 1985, 25-111 ja 125-147). Tarkasteltavana aikana valiokunnan tehtävä on kuitenkin painottunut ensisijaisesti budjetin toimeenpanon valvontaan.

³⁸ Tulkinnaassa nojaututaan erityisesti Seppo Tiihosen tutkimuksiin, joissa on käsitelty kattavasti eri suunnittelun lohkojen kehitystä.

³⁹ Komitea epäili valtiontalouden kt-suunnittelun riittävyttä suunnattaessa menotaloutta niin, että siitä muovautuva rakennemuutosohjelma palvelisi mahdollisimman hyvin yhteiskuntapolitiikan pitkän ajan tavoitteita. Suunnittelussa tuli laatia ohjelma, joka kattaisi talouspoliittisen (kokonaistaloudellisen) sekä sosiaali-, kulttuuri- ja aluepoliittisen ohjelman ja joka käsiteltäisiin yleistaloudellisessa ministerivaliokunnassa ja valtioneuvostossa.

⁴⁰ Parlamentaariseksi apulimeksi perustettiin aluepoliittinen neuvottelukunta, joka korvasi ensimmäisistä kehitysalueista (1966) asti toimineen kehitysaluiden neuvottelukunnan. Samalla lakkautettiin valtakunnansuunnittelutoimisto.

⁴¹ Osaston perustamisen yhteydessä kaavailtua ja budjettiin kirjattua yhteiskuntapolitiista suunnitteluneuvostoa ei koskaan asetettu. Asettaminen kariutui vuonna 1973 siihen, että VM vastusti neuvostosta annettavaa asetusta ja katsoi asettamisen voivan tapahtua valtioneuvoston päätöksellä (Tiihonen 1990a, 88).

⁴² Valtiontalouden suunnittelun kehityslinjojen tulkinta perustuu Tiihosen tutkimukseen (1990a, ks. erit. 125-132, 135-138 ja 141-153) sekä toimintatutkimuksen menetelmin saatuun kuvaan, ellei lähdetä erikseen mainita.

⁴³ Uudistuksessa luotiin matriisiorganisaatio, jossa toinen ulottuvuus - ministeriöyhteyksistä vastaavan sektorimiesorganisaation ohella - muodostui osaston asiantuntemusalueisiin perustuvista toimistoista (Temmes 1989, 56-57).

⁴⁴ Johtopäätöstä tukee se, että suunnittelusihteeristön toimiala, joksi muodostui budjetoinnin kehittämistehtävien lakkaamisen jälkeen budjettiosastoa avustava määrärahakysymysten selvittely, kaventui jatkuvasti 1970-luvulla (Saarto mt., 84). TASKU:n ministeriöiden kt-suunnitelmista antamat lausunnot eivät myöskään saaneet merkittävää roolia VM:n sisäisessä sektorikeskeisessä käsittelyssä. Sama koskee VN:n kanslian suunnitteleustalon kanssa tapahtunutta konsultointia.

⁴⁵ Virkamiesten määrä kasvoi vuoden 1971 220:sta 333:een vuonna 1977. Eklän arvioi talouspoliittiseen valmistelutyöhön osallistuvien hallintoyksiköiden henkilömäärän lähes kaksinkertaistuneen 1970-luvulla (1979, 107).

⁴⁶ Talouspoliittinen ministerivaliokunta on asetettu melko säännöllisesti 1950-luvulta alkaen (Tiihonen & Tiihonen 1990, 47), mutta se ei saanut aiemmin niin keskeistä roolia kuin 1970-luvun puolivälin jälkeen.

⁴⁷ Vuoteen 1969 asti VM:n kansliapäällikön virkaa hoiti joku osastopäälliköistä. Ensimmäinen päätoiminen valtiosihtööri oli Paul Paavela (1969-73). Vuodesta 1970 asti on toiminut myös resurssihallinnon yhteistyöryhmä (myöhemmin johtoryhmä).

⁴⁸ Valtion tilintarkastajat esittivät siirtoa vuonna 1976 ja keskushallintokomitea vuonna 1978. Tämän jälkeen VM asetti työryhmän, jonka ehdotusten pohjalta siirto toteutettiin.

⁴⁹ Tilannetta kuvaa seuraava pääjohtaja Koiviston 1.3.1978 esittämä arvio: "On harjoitettu yhä pitemmälle menevää vakauttamispolitiikkaa elvyttämisen nimellä. Missä tämä linja on kiinnilyöty, siitä on vallalla erilaisia käsityksiä. On ns. Paavelan työryhmä, jota kuulemma ei ole missään asetettu ja jonka jäseniksi mainituista suurin osa väittää ei olleensa ratkaisuisissa, joissa vaihtoehtoja olisi suljettu pois." (1988, 32). Uimonen arvioi, että elvytys pohjustettiin vuoden 1977 alkupuolella Paavelan vetämässä SDP:n talousasiantuntijoiden ryhmässä (mt., 141-144).

⁵⁰ Suuntaukseen liittyy budjetin perustuslaillisen tehtävän (oikeudellisen luonteen) korostaminen suhteessa budjetin hallinnolliseen (ohjaus)tehtävään ja poliittiseen tehtävään (vrt. Pitkänen 1980, 24-25 ja Tiihonen & Tiihonen 1990, 26-28).

⁵¹ Laajempaan suhtautumistapaa osoittanee (talouspoliittisen toimiston päällikön) Eklänin toteamus, että "rakennepoliitikalle on syytä antaa vain suhteellisen väritön rooli poliittisessa keskustelussa ja nähdä se lähinnä teknisuonteisena koordinoivana tarkastelutapana poliittisessa, eri politiikan lohkoja yhteisestikin koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa." Eklän toteaa lisäksi, että mikään ministeriö tai viranomainen ei luonnostaan hoida rakennepoliittikan valmistelua ja toimeenpanoa, kun se ei kokonaisuutena liity mihinkään selvästi osoitettavissa olevaan taloudellisen toiminnan alaan. (1976, 34).

⁵² Vuonna 1977 budjettiosastolle muodostetun tutkimus- ja kehittämistoimiston tehtäväksi määriteltiin kt-suunnittelun ja budjetoinnin yhteensovitus muiden valtionhallinnon suunnitelmien kanssa. Toimisto sai tehtäväkseen myös määrärahojen alueellisen kohdentumisen selvittelyn. Vaikka toimiston 1970-luvun lopulla "matalaprofiilisenä" toteutuneessa kehittämistyössä kerrotaan olleen jatkuvana haasteena "voimavarojen säästämisen ja uudelleenkohdentamisen vaatimusten soveltaminen entistä paremmin laadintaprosesseihin", ko. tehtävän määrittely finanssipoliittisesta toimistosta eriytetyn kehittämistoimiston tehtäväksi voi yhtä hyvin osoittaa allokaatio-ohjauksen heikentymistä kuin sille annettavaa huomiota. (ks. Saarto mt., 67-68).

⁵³ Valiokunta ja Suomen Pankin johtokunta ovat pöytäkirjojen mukaan kokoontuneet ajoittain yhteisiin neuvotteluihin (Tiihonen 1990b, 285).

⁵⁴ 1980-luvun puolivälissä on kuitenkin alettu korostaa uudelleen tehtäväperusteista budjetointia ja virastojen itsenäistä johtoa.

⁷⁵ KTM:n ammattikasvatusosasto organisoitiin vuonna 1965 ammattikasvatushallitukseksi ja siirrettiin vuonna 1968 OPM:öön. KTM epäili teollisuuden koulutuksen siirtämistä OPM:lle vielä 1970-luvun alussa, jolloin toteutui teknillisten korkeakoulujen siirto. (ks. Temmes mt., 75-76 ja Vartola 1977, 82-83).

⁷⁶ Ranskan teollisuussuunnittelussa on nimitetty vertikaalisiksi komissioiksi sektorikysymyksiä käsitteleviä elimiä ja horisontaalisiksi komissioiksi funktionaalisia lohkoja - alue-, työvoima-, tutkimuspolitiikkaa jne. - käsitteleviä elimiä (Hall mt., 141).

⁷⁷ Valtion liikeyritysten neuvottelukunta perustettiin KTM:n yhteyteen vuonna 1950 valtioneuvoston antamalla ohjesäännöllä. Vuonna 1958 sen tehtävä rajattiin keskinäiseen yhteistoimintaan lukuun ottamatta neuvonantoa valtion tuotannollista toimintaa koskevissa kysymyksissä. Jäseniä olivat valtioenemmistöisten yhtiöiden hallintoneuvostojen puheenjohtajat ja yhtiöitä hallinnoivien ministeriöiden määräämät virkamiehet, kunnes toimitusjohtajat liitettiin jäsenistöön KTM-68 komitean suosituksesta. (Puumalainen 1973b, 97-98).

⁷⁸ Tauno Ranta tulkitsee toimikunnan asettamisen reaktioksi siihen, että kommunistit aloittivat kampanjan ylimääräisten palkankorotusten toteuttamiseksi (1976, 65-66).

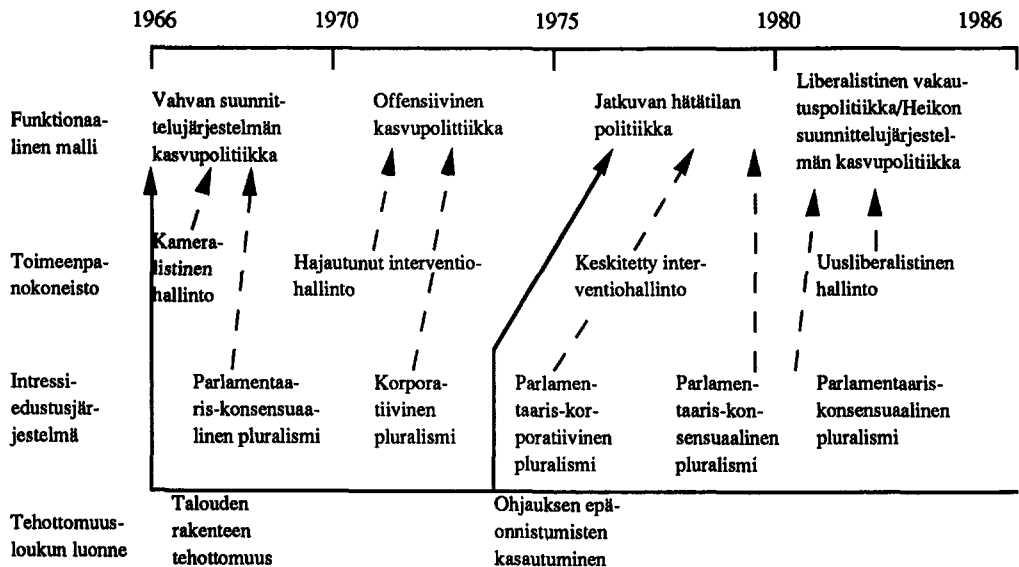
⁷⁹ Tulopoliittisen toimiston perustamisesta säädettiin vuonna 1973, mutta toimistoa ei ole koskaan miehitetty pysyvästi (Tiihonen 1990a, 54-55).

8 YHTEENVETO JA TULOSTEN ARVIOINTIA

8.1. ELVYTYKSEN ANATOMIA

Johdannossa asetettiin tutkimukselle seuraavat kaksi tavoitetta: 1) talouspolitiikan murroksia selittävän teoreettisen tulkintamallin rakentaminen politiikan ja talouden suhdetta koskevan teorian analyysistä käsin, ja 2) elvytystä edeltävien ja sitä seuraavien vuosien talouspolitiikan tarkastelu tulkintamallin avulla. Mallin konstruoinnissa lähdettiin siitä, että kuva talouspolitiikan muutoksista jää yksipuoliseksi, jos niitä tarkastellaan pelkästään taloustieteen makroteorian käsittein. Koska talouspoliittiset toimenpiteet perustuvat taloudellis-poliittisessa ympäristössä tehtäviin päätöksiin, on välttämätöntä tutkia myös talouspolitiikan 'onnistumisen' poliittis-yhteiskunnallisia ehtoja. Talouspolitiikan murrosten taustalla olevat epävakauden syyt ja politiikkamallien vakauden edellytykset hahmotettiin tulkintamallissa sekä politiikan ohjausperiaatteiden (funktiopainotusten) ja niiden makrotaloudellisen konsistenssin että politiikkamallin legitimitetin kannalta. Tutkimushypoteesit muotoiltiin olettaen, että talouspolitiikan funktionaalista suuntautuneisuutta voidaan selittää murrokseen johtaneella talouden tilanteella, poliittisilla voimasuhteilla sekä intressiedustusjärjestelmän ja toimeenpanokoneiston tyypillä. Lisäksi esitettiin hypoteesinä, että talouden murrosvaiheissa korostuu erityisesti toimeenpanokoneiston autonomia. Analyysin tulokset on koottu kuvioon 24.

Kuvio 24. Suomen talouspolitiikan funktionaaliset mallit ja muutoksen determinantit



Tarkastelu osoitti, että 1960-luvun lopun ja 1970-luvun lopun murroksissa muotoutuneet politiikkamallit eroavat toisistaan sekä suorituskykystrategian että siihen liittyvien pääomanmuodostus-, tulonjako- ja poliittisen hallinnan strategioiden suhteen. Se ei kuitenkaan tukenut olettamusta, että erot johtuvat puolueiden ja etujärjestöjen voimasuhteiden kehityksestä. Poliitiikka painottui vasemmistoenemmistöisen eduskunnan ja hallituksen kaudella (1966-70) kasvupolitiikkoihin, mutta kapitalistisen rationaliteetin uusintaminen toteutui lähinnä kapitalistisen kasaamisen akkommodoivana edistämisenä. Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus sopeutui talouden suorituskyvystä hpolehtimisen vaatimuksiin. Nämä talouspolitiikan funktioiden painotukset muutuivat vasta 1970-luvun alkupuolella, jolloin työntekijä- ja työnantajajärjestöjen vaikuttamisresurssit lisääntyivät ja valta parlamentaaraisella areenalla siirtyi oikealle. Stabilisaatiopolitiikat, kapitalistisen kasaamisen akkommodoiva edistäminen ja talouden suorituskyvyn ehtoihin mukautuva tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus alkoivat vuorostaan korostua 1970-luvun puolivälin jälkeen eli vaiheessa, jolloin etujärjestöjen vaikuttamisresurssien kasvu jatkui ja parlamentaarisen vallan painopiste siirtyi vasemmalle.

Hypoteesit talouden tilanteen, intressiedustusjärjestelmän ja toimeenpanokoneiston vaikutuksesta saivat sen sijaan vahvistusta. Analyysin tulokset edellyttävät tosin näidenkin hypoteesien tarkentamista sikäli, että intressiedustusjärjestelmä näyttää jättävän oletettua suuremmat vapausasteet politiikkamallin valinnalle. Talouspolitiikka säilyi 1960-luvun lopulla vahvan suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikkana vielä siinäkin vaiheessa, kun intressiedustus muotoutui parlamentaaris-konsensuaalisen pluralismin mukaiseksi järjestelmäksi. Kasvupolitiikkoihin painottuneen suorituskykystrategian valinta 1960-luvun lopulla oli sikäli luonnollista, että kansantalouden ulkoisella epätasapainolla oli selvä yhteys talouden rakenneongelmiin. Valtion vastuu kasvun edistämisestä oli myös tuossa vaiheessa tuore ja ideologiselta väritykseltään dynaaminen ajatus. Tilannetta kuvaavat hyvin seuraavat presidentti Kekkonen 1.1.1968 ja 14.1.1968 pitämien vaalipuheiden sitaattit (Ojala-Laires mt., 45):

Pelkästään taloudellisen kasvun nopeuttamiseksi ja kansantaloutemme rakenteen muuttamisen kannalta on hyvin luultavaa, että julkisen talouden osuuden on lisäännittävä. Jotta julkinen talous olisi kykenevä tähän tehtävään, on myös välttämätöntä, että julkisen talouden omaa suunnitelmallisuutta lisätään edelleen. Koska julkinen valta joutuu myös vastaamaan yksityisen sektorin kustannusten kantamisesta, on yksityisen ja julkisen talouden yhteistyön suunnittelun myös kehityttävä.

...Kansantalouden kasvua ei voida jättää pelkästään yksityisen yrittäjätoiminnan varaan. Valtio on ollut aina ennenkin kansantalouden vauhdittaja ja sen on tulevaisuudessa pakko hoitaa tätä vauhdittajan tehtävää sitä enemmän, mitä vanhoillisempaa ja yhteistyöhaluttomampaa kansantalouden yksityinen osa on.

Devalvaatio muodostui silti keskeisimmäksi pääomanmuodostukseen kohdistuvaksi interventioksi 1960-luvun jälkipuoliskolla, sillä käytännön talouspolitiikka määräytyi edelleen yritysten ja kameralistisen toimeenpanokoneiston yhteistyöruutiinien ja akuuttien ongelmien mukaan. Taloudellisten vaikeuksien syvyys loi myös pidäkkeen, jonka vuoksi vasemmiston uudistusohjelma ja ammattijärjestöjen kasvava voima eivät purkautuneet julkisen sektorin kasvuksi. Samansuuntaisesti vaikutti ilmeisesti se, että parlamentaarisen areenan ja etujärjestöjen johdon vuorovaikutusta ohjasi efektiivinen hallituskoalitio. Intressiedustuksen kehitys parlamentaaris-konsensuaalisen pluralismin suuntaan ylläpiti myös poliittisen hallinnan edellytyksiä. Makrotaloudellisesti konsistentti suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikan malli murentui 1970-luvun alussa talouspolitiikan järjestelmän legitimitteettiongelmiin, joita ilmensivät SMP:n vaalivoitto ja tulopolitiikan kritiikki.

1970-luvun alkupuolella talouspolitiikan orientaatioissa painottuivat kasvupolitiikat, lisääntyvä interventio pääomanmuodostukseen, tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus substansiaalisen rationaalisuuden periaatteista käsin sekä poliittisen hallinnan edellytysten tuottaminen osallistumisen vaalimisena. Offensiivisen kasvupolitiikan vakauden uhat liittyivät mallin sisäiseen konsistenssiin. Palkka- ja tuloerojen tasoituksen ja oikeudenmukaisen funktionaalisen tulonjaon

yhteensovitukselle oli periaatteessa edellytyksiä sen vuoksi, että politiikan julkilausuttuna tavoitteena korostui edelleen talouden rakenteen tehostaminen. Työmarkkinaosapuolten laajeneva osallistuminen päätöksentekoon lisäsi myös ammattiliittojen edellytyksiä ottaa huomioon palkankorotusten ulkoisvaikutukset työllisyyteen ja inflaatioon sekä rajoittaa keskinäistä palkkakilpailua ja edesauttaa näin palkkaerojen pientymistä ja tuotantorakenteen sopeutumista. (vrt. Pekkarinen 1990, 211-212 ja Pohjola 1989). Tulonjakopolitiikan ja tasapainoisen kasvun vaatimusten tasapaino ei kuitenkaan toteutunut käytännössä, sillä kasvupolitiikat painoutuivat pikemminkin investointien ja julkisten menojen lisäämiseen kuin niiden tehokkaaseen kohdentamiseen. Kun raha- ja finanssipolitiikka reagoivat lisäksi tehottomasti vientihintojen nousun siivittämään talouden ylikuumentumiseen, päädyttiin vuosikymmenen puolivälissä kansantalouden tehottomuusloukkuun, jolle oli ominaista kustannuskriisi ja ID-klassiseksi työttömyydeksi kutsuttu talouden epätasapaino.

Puolueiden reagointi vuoden 1970 protestivaalien tulokseen ja parantuneen työllisyyden seurauksena muuttuneet työmarkkina-asetelmat myötävaikuttivat luonnollisesti offensiivisen kasvupolitiikan omaksumiseen. Intressiedustusjärjestelmän kehitys korporatiivisen pluralismin suuntaan lienee silti ollut keskeisin syy siihen, että kasvu- ja tulonjakopolitiikan paineet purkautuivat nopeaksi julkisen sektorin laajentumiseksi. Vertikaalisen korporatismin elimet syöttivät poliittis- ja hallinnolliseen prosessiin entistä enemmän uudistusesityksiä. Kun vastuu talouspolitiikan koordinaatiosta liukui lisäksi - efektiivisen hallituskoalition puuttumisen myötä - horisontaaliselle sopimusareenalle, politiikka muuttui kokonaisuuden etuun perustuvasta "tahdonvaraisesta liikkeestä markkinavoimien ohjailmaksi, sattumanvaraiseksi, kaoottiseksi" (Apunen 1984, 33). Kasvupoliittisen konseptin latistumista ja koordinoimattoman intressipelin kehitystä edesauttoi lisäksi se, että talouspolitiikan toimeenpanokoneisto laajentui ja eriytyi hajanaiseksi interventiohallinnoksi. 1970-luvun puolivälin talouspolitiikan umpikujassa näyttäisikin olleen keskeisesti kyse talouspolitiikan koordinaation ja suunnittelun instituutio-ongelmista.

1970-luvun jälkipuoliskolla talouspolitiikassa painoutuivat stabilisaatiopolitiikat. Talouden vakauttamisessa käytettiin devalvaatiota vain pieninä annoksina. Palkkojen sopeutus toteutettiin sen sijaan tulopolitiikalla. Teollisuuden kilpailukykyä kohennettiin myös luopumalla valtiontalouden rahoitusyllijäämästä ja sen turvin harjoitettavasta investointien ohjailusta ja rakennepolitiikasta. Rahapolitiikassa orientaation muutos heijastui selektiivisen intervention supistumisena ja markkinaehtoiseen ohjaukseen tukeutumisenä. Pyrkimykset rajoittaa pääoman kapitalistista kasaamista väistyivät samalla taka-alalle. Tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus mukautui myös vakautus/elvytysstrategiassa stabilisaation vaatimuksiin. Koska 1970-luvun lopun talouspolitiikalle oli lisäksi tyyppillistä talouspolitiikan järjestelmän toimijoiden kattava integrointi uuden strategian toteutukseen, voidaan poliittikkamallia luonnehtia jatkuvan hätätilan politiikan ideaalittyydellä.

Hallitsematon inflaatio ja vientiyritysten kilpailukyvyyn heikentyminen tekevät ymmärrettäväksi sen, että uusi talouspoliittinen strategia painottui stabilisaatioon ja talouden suorituskyvystä huolehtimisen ehdot alkoivat määrätä tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjausta. Rakennepääomanmuodostus- ja tulonjakopolitiikan tavoitteiden muutokset eivät sen sijaan selity pelkästään talouden tilanteella. Poliittikkavalintoihin vaikuttivat myös instituutiomuutokset, joiden toteuttamiselle 'taluskriisi' loi edellytykset. Parlamentaarisen areenan rooli talouspolitiikan järjestelmän koordinaatiossa vahvistui vuosikymmenen puolivälissä. Tämä mahdollisti politiikan muutoksen siitä huolimatta, että etujärjestövaikutus säilyi vahvana vertikaalisen korporatismin kasvun vuoksi. Parlamentaariskorporatiivinen pluralismi ei siis taannut offensiivisen kasvupolitiikan jatkumista, kuten hypoteesi olisi edellyttänyt. Vuosina 1975-80 vertikaalisen areenan vahvistuminen pysähtyi ja etujärjestöedustuksen painopiste siirtyi horisontaaliselle sopimusareenalle. Intressiedustusjärjestelmä

kehittyi siten parlamentaaris-konsensuaalisen pluralismin suuntaan. Intressiedustusjärjestelmän kehitys ei kuitenkaan tapahtunut omalakisesti. Muutos käynnistyi vasta sen jälkeen, kun suunnittelun reviiritistelut ratkesi VM:n eduksi ja talouspolitiikan toimeenpanokoneisto muovautui keskitetyksi interventiohallinnoksi.

VM-keskeisen ohjauksen rooli 1970-luvun lopun talouspolitiikassa tukee selvästi hypoteesia toimeenpanokoneiston autonomiasta talouden ja talouspolitiikan murroksissa. Analyysi antaa myös perusteen yleisempään valtioteoreettiseen väitteeseen. Talouspolitiikan tarkastelu viittaa siihen, että valtiokoneiston suhteellisen itsenäisyyden kasvu liittyy kasvuorientoituneissa yhteiskunnissa pikemminkin talouden suorituskyvyn uuhin kuin poliittisten voimien labiileihin tasapainotiloihin. Byrokraatia, joka luo modernissa talouspolitiikan järjestelmässä akuutteihin säätelyn tarpeisiin omia strategioitaan - toivon ohjelmia - ja hakee niille tilannediagnoosiensa pohjalta poliittista tukea, voi murrostilanteissa määrittellä ohjauksen rationaliteetit suuremmin vapausastein kuin vakaan taloudellisen kasvun vaiheessa. Vuosikymmenen puolivälissä alkaneessa 'uuden talouspolitiikan' ohjelmoinnissa tunnistettiin hallitsemattomaan hyvinvointitodotusten ja julkisten menojen kasvuun liittyvät ongelmat. Voimavarojen allokaatio jäi sen sijaan vähälle huomiolle, vaikka investointien tehokas kohdentaminen ja avoimen sektorin edellytyksistä huolehtiminen kuuluivat virallisten rationalisaatioiden vakiosanastoon. Aiempaa paremmin koordinoitun toimeenpanokoneiston toimintalinja muotoutui sekä tavoitteellisen - uuden ohjausideologian mukaisen - kehittämisen tuloksena että tarkoitamattomana hallinnollisena sopeutumisenä elvytyksen politiikkakäytäntöihin (vrt. Vartola 1983, 1-31).

Talouspolitiikan suorituskykystrategia painottui myös 1980-luvun alkupuolella stabilisaatioon. Vientiyhtyritysten hintakilpailukyvyistä huolehtiminen pysyi talouspolitiikkaa orkestroivana ohjausperiaatteena, mikä yhdessä edullisen vaihtosuhteen kehityksen ja idänkauppaan liittyneen suhteellisen edun kanssa varmisti nopean kasvun. Vuoden 1983 jälkeen kulutuksen ja investointien kasvua vauhditti myös rahoitusmarkkinoiden liberalisointi ja siihen liittynyt kotitalouksien säästämisasteen romahtaminen - sekä kansantalouden velkaantuminen (vrt. Koskela 1990, 286-295). Mainittuihin tekijöihin perustunut taloudellinen menestys peitti alleen sen, että politiikan allokatiivinen tehokkuus alkoi heiketä elvytyksen jälkeen. Elinkeinotuet suuntautuivat aikaisempaa selvemmin tuotantorakenteen säilyttämiseen ja vientituotannon rakenteen monipuolistamisen tavoitteet jäivät toteutumatta. Mallin sisäistä vakautta tuki kuitenkin palkka- ja tuloerojen tasoituksesta tinkiminen, joka mahdollisti tyydyttävän funktionaalisen tulonjaon, korkean työllisyyden ja talouden tasapainon yhteensovittamisen paremmin kuin 1970-luvun alun egalitaristinen orientaatio (vrt. Leppänen 1988a ja b). Mallin vakauden uhat kytkettyivät sen sijaan legitimizeettiin ja epätydyttävän rakennekehityksen synnyttämiin umpikujiin.

Koska elvytyksestä kasvaneeseen talouspolitiikan orientaatioon sisältyi palkkaerojen jäädytyksen ohella kapitalistisen kasaamisen akkomodoiva edistäminen, tyytymättömyys ja tulonjakokilpailu alkoivat vähitellen horjuttaa muodoltaan parlamentaaris-konsensuaalisena pluralismina säilyneen intressiedustuksen legitimizeettiiä. Talouspolitiikan järjestelmän reagoinnissa legitimizeettiongelmiin oli havaittavissa ristiriitaisia piirteitä. Liberalistisen vakautuspolitiikan mallin illustroima ratkaisu, joka patoaisi tulonjakopaineet poliittisen hallinnan sulkemisstrategialla (vrt. Salminen mt., 47-84), ei näyttäisi muodostuneen Suomessa - eräistä siihen viittaavista piirteistä huolimatta - tavoitteelliseksi politiikaksi. 1980-luvun puolivälin tilanne muistutti enemmänkin heikon suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikkaa, jossa markkinaehtoiseen ohjaukseen ja finanssikeskusten intressejä mukailevan 'deflationistisen koalition' (Lindberg 1983) rakentamiseen pyrkivä talouspolitiikan kontrollikeskus alkaa antaa periksi vaatimuksille ohjata tulosten jakoa ja kollektiivihyödykkeiden tuotantoa substantiaalisen rationaalisuuden periaatteista käsin. Epätydyttävä rakennekehitys synnytti vakautta horjuttavia paineita myös sitä kautta, että maatalouden yliuotannon markkinointi ja palkkojen kehitystä

vastaavan maataloustulon takaaminen vaativat valtion varoja suhteellisesti enemmän kuin 1970-luvulla.

Talouspolitiikan toimeenpanokoneiston kehitys liberalistisen sääntöhallinnon suuntaan vastasi politiikan interventiofunktioiden muutosta. Toiminnan painottuminen stabilisaatiomaksimeihin heijastui valtiontalouden suunnitteluun siten, että sen menettelytavoissa alkoi 1970-luvun jälkipuoliskolta lähtien korostua ns. juustohöylä- tai läpäisyperiaatteen soveltaminen. 1980-luvun alkupuolen valtiontalouden sektorikeskeistä suunnittelua voikin rakenne- ja tulonjakopolitiikan kannalta luonnehtia kärjistäen prosessiksi, jossa politiikan linjaa ei tehdä, vaan se syntyy. Raha- ja finanssipolitiikan koordinoimattomuus rahamarkkinareformien yhteydessä viittaa myös siihen, että ympäristön feed back-informaatioon kankeasti reagoiva ja vastuusuhteiltaan epäselvä liberalistinen sääntöhallinto ei toiminut tyydyttävästi edes stabilisaation edellyttämien ohjaustehtävien hoidossa. Epäonnistumisia selittää tosin osittain myös se - perusluonteeltaan tavoiterationaalisen - byrokratian yleinen ongelma, että hallinto ei pysty itse valitsemaan tavoitteitaan ja keinojaan. Kun hallinnon operationaaliselta tasolta puuttuu päätösvalta, sen toiminta suuntautuu perspektiiviltään rajoittuneeseen pragmatismiin eli ratkaisuvaihtoehdot hahmotetaan kapean toimintakentän sallimissa puitteissa (Vartola 1984, 124-130).

8. 2. TUTKIMUKSEN OPETUKSET

Tutkimuksen lähtökohtana oli pyrkimys välttää teoreettisen ja empiirisen analyysin erillisyyden ongelmaa (vrt. Laver 1991, 6). Haastavasta teoreettisesta kysymyksenasettelusta yritettiin siksi edetä konkreettiseen talouspolitiikan analyysiin. Voimavarat ovat kuitenkin aina rajalliset, joten tutkimuksessa jouduttiin tekemään monia kompromisseja. Teoreettisessa tarkastelussa ohitettiin relevantteja kysymyksiä ja empiiriset analyysit jätettiin monissa kohdin esitutkimuksen asteelle.

Teoria-analyysia ohjasi ajatus, että valtiota ja taloutta ei tule nähdä erillisinä, vaan jatkuvasti toistensa suhteen toimivina - suhteellisen autonomian - alueina. Analyysi rajattiin sellaisiin talusteoreettisen ja politologisen keskustelun suuntauksiin, jotka näyttivät tarjoavan aineksia monitieteisen talouspolitiikan murroksia selittävän tulkintamallin rakentamiseen. Samalla otettiin kuitenkin yleistämiseen ja eklektismiin liittyvä riski. Kun vähäisin apuvälinein pyritään hallitsemaan mahdollisimman laajaa ilmiökenttää, on pakko tehdä karkeita yleistyksiä ja tinkiä väitteiden todistettavuusvaatimuksesta. Erityisesti nykyisenä Euroopan murroskautena on myös aiheellista kysyä, onko staattisuutta korostava funktionalistinen lähestymistapa ylipäättään sovelias talouspolitiikan murrosten analyysiin. Työssä on kuitenkin luotettu siihen, että funktionalistinen lähestymistapa voi edelleen luovasti käytettynä ohjata tutkijaa sellaisten politiikkajärjestelmän itsesääätöisyyttä, sopeutumista ja universaaleja edellytyksiä koskevien kausaaliyhteyksien luo, joita hän ei ehkä muuten havaitsisi.

Empiirinen tarkastelu osoitti myös sen, että talouspolitiikan järjestelmän reagointitapoja on hedelmällistä tarkastella talouden suorituskyvyn ja legitimitietin tasapainon näkökulmasta. Talouden suorituskyvystä huolehtiminen edellyttää erilaisten teknologiaan, talouden organisaatioon sekä vaihto- ja jakosuhteisiin liittyvien ristiriitojen säätelyä ja myötävaikuttamista markkinoiden laajentumiseen ja joustavuuden ylläpitämiseen. Talouspolitiikan järjestelmä tuottaa toisaalta myös sellaisia politiikkoja, jotka ovat ristiriidassa suorituskyvystä huolehtimisen periaatteen kanssa ja synnyttävät politiikkamallin vakautta horjuttavia seurauksia. Tällaiset politiikat liittyvät vaikeuksiin sovittaa yhteen oikeudenmukainen funktionaalinen tulonjako, mahdollisimman pienet palkkaerot ja tasainen henkilöllinen tulonjako sekä korkea tuotannon ja työllisyyden taso. Nämä tavoitteet painottuvat valitusta politiikkamallista riippuen eri tavoin, kuten edellä kuvatut talouspolitiikan funktionaalisen suuntautumisen

muutokset osoittavat. Oikeudenmukaisen funktionaalisen tulonjaon, pienten palkka- ja tuloerojen sekä korkean työllisyyden tavoitteiden väliset jännitteet kytkeytyvät rakenteellisiin eturistiriitihin. Talouspolitiikan järjestelmän vakautta ei voida siten saavuttaa vain markkinoiden joustavoittamisella. Poliitiikan vakaus näyttää riippuvan myös siitä, kuinka onnistuneesti talouspolitiikan järjestelmän kontrollikeskus pystyy sovittamaan yhteen yhteiskunnan erilaisia ohjausperiaatteita.

Tulkintamallin merkittävin ongelma nousee siitä, että mallissa kiinnitetään politologisen tutkimustradition mukaisesti päähuomio poliittisen päätöksenteon yhteiskuntaa ohjaavaan vaikutukseen. Malliin ei siten sisälly tuotantorakenteen, markkinoiden ja valtion perusrakenteen muutosten analyysissa tarvittavaa käsitarsenaalia. Talouspolitiikan suuntautumisen muutoksia selitettäessä jäi myös tästä syystä auki kysymys, miltä osin politiikkamuutokset määräytyvät talouden omalakisista prosesseista, markkinoiden laajentumisesta ja politiikan passiivisesta sopeutumisesta siihen. Jotta kuvaa talouspolitiikan dynamiikasta voitaisiin tarkentaa, tulkintamallia tulisi kehittää sisällyttämällä siihen yksilöidympi tarkastelu talouden sopeutumismekanismeista ja niiden vaikutuksesta politiikkaan.

Tulkintamallin kokeilu empiiriseen analyysiin osoitti myös tarpeen täsmentää mallin hypoteesejä ja käsitteitä. Tarkempaa teoreettista jäsenystä tarvittaisiin siitä, kuinka toimeenpanokoneisto säätelee intressiedustusjärjestelmän rakennetta ja sen kautta kanavoituvia politiikan ohjausimpulsseja. Empiirisen tarkastelun tulokset viittasivat näet siihen, että intressiedustusjärjestelmä voi muuttua vasta viiveellä talouspolitiikan orientaation ja toimeenpanokoneiston muutoksen jälkeen tai intressiedustusjärjestelmä voi muuttua merkittävästi talouspolitiikan funktionaalisen orientaation säilyessä ennallaan. Talouspolitiikan funktioille ja niiden vaihtoehtoisille painotuksille tulisi myös kehittää täsmällisempiä operationalisointeja, jotta vältettäisiin teoreettisen ja empiirisen analyysin väliset katkokset.

Empiirisen analyysin rajauksesta seurasi, että intressiedustuksen ja toimeenpanokoneiston vaikutusta politiikan orientaatioon arvioitiin pelkästään rakenteellisen tarkastelun avulla. Poliitiikan intressimalliin ja toimeenpanokoneiston toimintaan vaikuttavat kuitenkin organisaation lisäksi monet tilannespesifit tekijät, joten luotettavien päätelmien teko edellyttäisi intressiedustuksen ja poliittis-hallinnollisen prosessin toiminnallista tarkastelua (vrt. Helander 1979c, 64-93, Ståhlberg 1976a, 86-99 ja Djupsund & Ståhlberg mt., 27-49). Elvytyksen anatomiaa luonnosteltaessa jouduttiin tekemään yleistyksiä ilman riittävää todistettavuutta myös sen vuoksi, että empiirisessä tarkastelussa keskityttiin politiikan reaktioiden identifiointiin ja jätettiin vähälle huomiolle politiikan todelliset - tavoitellut ja tarkoittamat - päätevaikutukset. Esitettyä elvytyksen tulkintaa voi kuitenkin puolustaa Heikki Ylikankaan huomiolla, että "vakuuttava dokumentaatio on suomalaisen tutkimuksen vahva puoli, vähäinen yleistäminen heikko" (1991, 12-13).

Tarkastelu viittaa mainituista varauksista huolimatta selvästi siihen, että talouspolitiikan erilaista suuntautumista elvytysmurrosta edeltävinä ja sitä seuranneina vuosina ei selitä poliittisten voima-suhteiden kehitys, vaan ohjausideologian ja sitä ehdollistavien institutionaalisten kehysten muutos. Tuloksia voi siksi pitää todisteena siitä, että talouspolitiikan instituutioiden rakenteella ja niissä toteutettavan suunnittelun menettelytavoilla on jatkuvasti olennainen vaikutus kansantalouden vakauden edellytyksiin. Tutkimuksen käytännölliset johtopäätökset voidaan myös tiivistää tästä näkökulmasta väitteeseen, että talouden ja talouspolitiikan järjestelmän vakaus edellyttää markkinatalouden toimintaa pitkäjänteisesti ohjaavaa strategista valtiota. Sillä seikalla, että strateginen talouspoliittinen suunnittelu näyttäisi latistuneen elvytyksen myötä, onkin ilmeinen yhteys nykyiseen lamaan. Olettamuksen tueksi voidaan viitata kolmeen laman taustatekijään. Ensinnäkin tämänkertaista kansantalouden tehottomuusloukkuun ajautumista edesauttoi itäviennin romahtamisen ja muiden ulkoisten muutosten ohella se, että rahamarkkinareformeja ja valuuttakurssipolitiikkaa ei tahdistettu riittävästi

suhdannenäkökohtien mukaan eikä reformien toteutusta koordinoitu muuhun talouspolitiikkaan. Murros johti kulutuksen kasvun lisäksi kansantalouden vakauden ja tehokkuuden kannalta epätydyttävään investointien tasoon ja kohdentumiseen.

Toiseksi finanssipolitiikan epäonnistumisiin vaikutti ilmeisesti osittain se, että talousasiantuntijat ja auktoriteetit alkoivat uuden klassisen taloustieteen läpimurron myötä kieltää suhdannepolitiikan mahdollisuudet ja merkityksen. Tämän suosiotaan 1980-luvulla kasvattaneen argumentaation idea voidaan kiteyttää seuraavasti: Sellaisen ajattelun ylläpitäminen, että laman koittaessa voidaan julkisen sektorin toimenpitein lisätä kysyntää, johtaa pitkällä aikavälillä julkisten menojen liialliseen kasvuun samalla, kun sen ekspansiiviset vaikutukset jäävät epäselviksi. Koska keynesiläistä kontrasyklistä reaktiota on lisäksi vaikeata suunnitella ja hallita, on parempi keskittyä jatkuvaan kamppailuun julkisten menojen vähentämiseksi. Paradoksaalista kyllä Suomen finanssipolitiikan kehitys 1980-luvun jälkipuoliskolla viittaa kuitenkin siihen, että tämä doktriini toimi päinvastaisella tavalla kuin toivottiin. Suhdannepolitiikan mahdollisuuksien kieltäminen johti käytännössä siihen, että talouspolitiikan toimeenpanokoneisto menetti keskeisen julkisen sektorin kasvun hillintää korkeasuhdanteessa puoltavan argumentin.

Kolmanneksi monet julkisen sektorin kasvun piirteet näyttävät olevan elimellisessä yhteydessä siihen, että talouspolitiikassa ei ole onnistuttu kehittämään sellaisia offensiivisiä strategioita, joissa tuotannon kasvun ja talouden rakenteen tehostamisen tavoitteet yhdistyisivät oikeudenmukaisen tulonjaon vaatimuksiin. Erityisesti maatalouden ylituotanto-ongelmien jatkuminen viittaa siihen, että rakenne- ja tulonjakopolitiikan integroituu valmisteluun perustuva talouspolitiikka saattaisi edelleen tuottaa nopeamman kasvun kuin yksipuolinen keskittyminen makrotaloudellisiin stabilisaatiopolitiikkoihin (vrt. Shonfield 1974, 64-65). Uudenlaista strategista aloitteellisuutta kaivattaisiin ilmeisesti myös muuhun rakenne- ja tulonjakopolitiikkaan.

Hahmotettaessa kansallista integraatiostrategiaa on valittavana passiivinen tai aktiivinen rakenne- ja tulonjakopolitiittinen sopeutuminen. Passiivisesta strategiasta voidaan puhua siinä tapauksessa, että taloutemme markkinaosuus ja työllisyys pyritään turvaamaan ensisijaisesti työmarkkinoiden joustavuuden lisäämisellä. Kun palkkojen vaihtelua laajennetaan ja työvoiman ammatillista ja alueellista liikkuvuutta lisätään, palkkarakenne ja työvoiman tarjonta mukautuvat vallitsevan tuotantorakenteen palkkapotentiaaleihin. Strategian pulmat liittyvät siihen, että se ei välttämättä pakota talouden rakenteen ennakoivaan kehittämiseen. Sen tarkoittamattomana seurauksena voi lisäksi olla legitimi-teettiongelmiin kasautuminen ja julkiseen sektoriin kohdistuvien redistribuutiopaineiden kasvu. Nämä vakauden karikat pystyttäisiin ilmeisesti kiertämään paremmin aktiivisella rakenne- ja tulonjakopolitiikan strategialla, jossa pidettäisiin kiinni suhteellisen tasaisesta palkkarakenteesta ja suunnattaisiin toimenpiteet tuotantorakenteen tehostamiseen ja työvoiman liikkuvuuden edistämiseen. Vaikka strategia merkitsisi laajempaa olemassaolevan tuotannon karsiutumista kuin edellisessä vaihtoehdossa, se suuntaisi voimavarat tulevia vahvuusiamme ennakoivasti ja tukisi talouden suorituskyvyn säilymistä paremmin kuin yksipuolisesti työmarkkinoiden joustavoittamiseen perustuva strategia.

Strategiaa luodaan myös valittaessa talouspolitiikan keinoja. Sikäli kuin Suomi on mukana Euroopan taloudellisessa integraatiossa ja siihen sisältyvässä raha- ja valuuttakurssipolitiikan yhtenäistämisessä, talouspolitiikan strateginen liikkumavara muodostuu jatkossa finanssi- ja tulopolitiikan valinnoista. Olosuhteet ovat erilaiset verrattuna 15-20 vuoden takaiseen aikaan myös sikäli, että 'pakkosäästäminen' ja valtionyhtiöiden merkitys on pienentynyt. Jo yksin julkisen sektorin osuus taloudessa edellyttää kuitenkin sitä, että menestymisen strategiaa ei rakenneta pelkästään markkinoiden ja talouden

moderniin marginaaliin kohdistuvan suunnittelun varaan. Toisin sanoen kasvuhakuisen rakenne- ja tulonjakopolitiikan kehittämisessä on yhtä tärkeätä oppia 1980-luvun 'valtiovastaisesta virhepäätelmästä' kuin 1970-luvun 'valtiokeskeisestä virhepäätelmästä' (Ahonen 1991, 125). Valtion suoran taloudellisen kontrollin kehittäminen, joka voi sinänsä demokraattis-legaalisen perinteen ja useiden voimakusten valtiossa pikemminkin lisätä kuin heikentää intressien moninaisuutta ja demokratiaa (Arrow 1982, 274-275, vrt. Dahl mt., 141), ei silti voine enää 1990-luvulla olla keskeisin talouden suorituskyvyn ja rakenteellisen eturistiriidan säätelyn keino. Julkisen sektorin toimintojen tehostaminen sekä tulonjakopaineiden patoaminen ja yrittäjyyden vapauttaminen voitonjaolla voivat sen sijaan muodostua kasvusta huolta kantavan strategisen valtion visioksi. Tällöin saattaisivat kasvun ja vakauden vaatimukset olla yhdistettävissä niin, että tarkastellun kauden osalta epärelevantiksi todettu kolmas kasvupolitiikan ideaalityyppi (liite 1) muodostuisi relevantiksi vaihtoehdoksi.

LÄHDELUETTELO

- Abrahamsson, Bengt**, Organisationsteori. Om byråkrati, administration och självstyre, Stockholm 1975.
- Ahonen, Pertti**, Eduskunta, informaatio, hallinto. Tutkimus valtion keskushallinnon ja eduskunnan välisestä informaationkulusta, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Helsinki 1980.
- Ahonen, Pertti**, Public Policy Evaluation as Discourse, Helsinki 1983.
- Ahonen, Pertti**, Legaalisesta taloudelliseen rationaalisuuteen politiikassa, hallinnossa ja finanssihallinnossa, Poliitiikka 2/1991, s. 116-127.
- Ahtiala, Pekka**, Rahoitusjärjestelmän muutoksista ja niiden vaikutuksista yritystoimintaan, Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/1985, s. 217-222.
- Alesina, Alberto**, Politics and Business Cycles in Industrial Democracies, teoksessa Economic Policy, A European Forum, Vol., no 1 (April 1989), s. 55-98.
- Alestalo, Matti ja Uusitalo, Hannu**, Finland, teoksessa Peter Flora (Ed. by.), Growth to Limits. The Western European Welfare States since the World War II (Offprint Finland), Berlin-New York 1986.
- Althusser, Louis**, Ideologiset valtiokoneistot, Jyväskylä 1984.
- Anckar, Dag**, Politik och ekonomi, Poliitiikka 1/1982, s. 85-88.
- Apunen, Osmo**, Tilinteko Kekkonen aikaan, Jyväskylä 1984.
- Arajärvi, Esa ja Parkkinen, Pekka**, Hoiva Suomi - Sosiaalimenot vuosina 1960-2030, Taloudellinen suunnittelukeskus, Helsinki 1989.
- Arrow, Kenneth J.**, A Difficulty in the Concept of Social Welfare, teoksessa Kenneth J. Arrow and Tibor Scitovsky (Ed. by), Readings in Welfare Economics, London 1969, s. 147-168.
- Arrow, Kenneth J.**, The Organization of Economic Activity: issues pertinent to the choice of allocation, teoksessa Robert H. Haveman and Julius Margolis (Ed. by), Public Expenditures and Policy Analysis, Chicago 1971, s. 59-73.
- Arrow, Kenneth J.**, A Cautious Case for Socialism, teoksessa Beyond the Welfare State (Ed. by Irving Howe), New York 1982, s. 261-276.
- Aulin-Ahmavaara, Pirkko, Kokko, Ilpo ja Saijets, Heli**, Väestö ja työvoima, teoksessa Suomen kansantalous (toim. Heikki A. Loikkanen ja Jukka Pekkarinen), Porvoo 1989, s. 80-103.
- Aura, Teuvo**, Sovitellen, Espoo 1982.
- Baumol, William J.**, Welfare Economics and the Theory of the State, London-New York-Toronto 1952.
- Baumol, William J.**, Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, The American Economic Review 1967: II, s. 415-426.
- Bean, Charles**, Capital Shortage, teoksessa Economic Policy...(1989) mts. 11-53.
- Black, Duncan**, On the Rationale of Group Decision Making, teoksessa Arrow and Scitovsky (Ed. by) mts. 133-146.
- Blackaby, F.T.**, Incomes and Inflation, teoksessa After Keynes (Ed. by Joan Robinson), Oxford 1973, s. 55-70.
- Blom, Raimo**, Järjestökiinnittyminen ja yhteiskunnan poliittinen organisaatio, Sosiologia 1/1980, s. 34-45.
- Blom, Raimo**, Valtionjohtokeskustelu Saksan liittotasavallassa, Poliitiikka 4/1980, s. 303-317.
- Boldt, Peter J.**, Valuuttakriisin syitä ja seurauksia, TTT:n katsaus 1/1974, s. 18-27.
- Borg, Olavi**, Neo-Corporatism: A Threat or Remedy to the Liberal Democracies?, Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen tutkielmia, n:o 14 (1979).
- Borg, Olavi**, Palkansaajien järjestövoiman kasvu 1945-80, Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen tutkimuksia n:o 56, Tampere 1980.
- Bottomore, Tom**, Theories of Modern Capitalism, London 1985.
- Bourdieu, Pierre**, Sosiologian kysymyksiä, Jyväskylä 1985
- Bowen, Howard R.**, The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources, teoksessa Arrow and Scitovsky (Ed. by) mts. 115-132.
- Brennan, Geoffrey and Pincus, Jonathan**, The Growth of Government. Do the Figures Tell Us What We Want to Know?, teoksessa Why Governments Grow, Measuring Public Sector Size (Ed. by Charles Lewis Taylor), Beverly Hills-London-New Delhi 1983, s. 25-32.
- Bruun, Niklas**, Tulopoliittiset sopimukset ja työ, Oikeus 3/1985, s. 172-180.
- Bruun, Niklas**, Monopolin malleja, teoksessa Vapaa kilpailu - hyvinvoinnin moottori? (toim. Ragnhild Artimo), Hanko 1988.
- Buchanan, James M.**, Fiscal Theory and Political Economy, The University of North Carolina Press 1960.
- Buchanan, James M.**, Public Finance in Democratic Process, The University of North Carolina Press 1967.
- Buchanan, James M.**, The Demand and Supply of Public Goods, Chicago 1969.
- Buchanan, James M. and Tullock, Gordon**, The Calculus of Consent, Ann Arbor 1965.

- Cameron, David R.**, *Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society*, teoksessa *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (Ed. by John H. Goldthorpe), New York 1984, s. 143-178.
- The Collected Writings of John M. Keynes IV**, London 1971.
- The Collected Writings of John M. Keynes IX** *Essays in Persuasion*, London 1972.
- Dahl, Robert A.**, *Governments and Political Oppositions*, teoksessa *Handbook of Political Science* (Ed. by Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby), Vol. 3 (1975), s. 115-174.
- Dahmén, Erik**, *Taloudellinen kehitys ja muutospaineet. Kokemuksia Suomesta ja muualta*, Suomen Pankin julkaisuja, Sarja C: 7b, Helsinki 1984.
- Danto, Arthur C.**, *Historiallinen yksilö*, teoksessa *Yhteiskuntatieteen filosofiset perusteet* (toim. Raimo Tuomela-Iikka Patoluoto), osa 1, Hämeenlinna 1976, s. 363-399.
- Davis, Otto A. and Kamién, Morton I.**, *Externalities, Information and Alternative Collective Action*, teoksessa *Haveman and Margolis* (Ed. by) mts. 74-95.
- Demokratian rajat ja rakenteet**. Tutkimus suomalaisesta hallitsemistavasta ja sen taloudellisesta perustasta, Juva 1977.
- Deutsch, Karl W.**, *The Public Sector. Some Concepts and Indicators*, teoksessa *Why Governments Grow...* (Ed. by Taylor) mts. 25-32.
- Djupsund, Göran och Ståhlberg, Krister**, *Korporativisering och byråkratisering av finländsk politik*, *Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut* n:o 30, Åbo 1978.
- Dorfman, R.**, *General Equilibrium with Public Goods*, teoksessa *J. Margolis and H. Guitton* (Ed. by), *Public Economics. An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors*, New York 1969, s. 247-275.
- Downs, Anthony**, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1959.
- Dréze, Jacques H.**, *Työn jakaminen: teoriaa ja viimeaikaisia eurooppalaisia kokemuksia*, *TTT:n katsaus* 4/1987, s. 45-70.
- Duncan, Graeme**, *Comments on Some Radical Critiques of Liberal-Democratic Theory*, teoksessa *Birnbaum, Pierre, Lively, Jack and Parry, Geraint* (Ed. by), *Democracy, Consensus and Social Contract*, London and Beverly Hills 1978, s. 59-73.
- Easton, David**, *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall 1965.
- Eklin, Mikko**, *Oikeusnormien asettaminen yhteiskunnassa, Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisusarja Poliitiikan tutkimuksia* n:o 11, Helsinki 1971.
- Eklin, Mikko**, *The Role of Planning Organization in Collective Decision-making. The Anatomy of a Finnish Government Commission*, *Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia*, Sarja C, DETA 11 (1974).
- Eklin, Mikko**, *Rakennepoliitiikan käsitteellinen tarkastelu*, *Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia*, Sarja A, n:o 40/1976.
- Eklin, Mikko**, *Talouspolitiikan valmistelu hallinnossa*, Pori 1979.
- Eklin, Mikko**, *Julkinen sektori kansantaloudessa*, *Valtion koulutuskeskus, Julkaisusarja B*, n:o 37 (1985).
- Elster, Jon**, *Making Sense of Marx*, Cambridge University Press, Bath 1985.
- Elvytysohjelman seurantar ryhmä**, *Raportti 1/1978 (16.2.1978)*, *Hallituksen 23.6.1977 periaateohjelman toteutumisen näkymät*.
- Elvytysohjelman seurantar ryhmä**, *Raportti II/1978 (16.6.1978)*, *Elvytyspolitiikan arviointi ja lähiajan taloudelliset näkymät*.
- Elämisen laatu, tavoitteet ja mittaaminen**, *Talousneuvosto, Yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkiva jaosto*, Helsinki 1972.
- Eriksson, Lars D.**, *Vad kan uppnås genom en förändring av författnings text ?*, *Poliitiikka* 4/1983, s. 346-359.
- Eriksson, Tor**, *Taloustiede työllisyyspolitiikan apuna*, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/1985, s. 404-417.
- Eriksson, Tor**, *Hysteresis in Finnish Unemployment*, *Economic Planning Centre*, Helsinki 1988.
- Eriksson, Tor**, *Työvoima, työajat ja työpanos tulevaisuudessa*, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/1990, s. 255-267.
- Eskelinen, Heikki**, *Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka*, teoksessa *Suomen kansantalous* (toim. Loikkanen ja Pekkarinen) mts. 327-348.
- Esping-Andersen, Gøsta**, *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton-New Jersey 1985.
- Esping-Andersen, Gøsta and Korpi, Walter**, *Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany*, teoksessa *Order and Conflict...* (Ed. by Goldthorpe) mts. 179-208.
- Flemming, J.S.**, *The Economic Explanation of Inflation*, teoksessa *The Political Economy of Inflation* (Ed. by Fred Hirsch and John H. Goldthorpe), Oxford 1978, s. 13-36.

- Forsman, Pentti**, Inflaation pitkän aikavälin kustannuksista, teoksessa *Inflaatio ja talouspolitiikka*, Suomen Pankin julkaisuja D: 55, Helsinki 1983, s. 113-133.
- Frisch, Ragnar**, *Cooperation between Politicians and Econometricians on the Formalization of Political Preferences*, Reprint Series no 90, University of Oslo, Institute of Economics, Oslo 1972.
- Galbraith, John Kenneth**, Uusi yhteiskunta, Rauma 1968.
- Galbraith, John Kenneth**, Runsauden yhteiskunta, Tampere 1969.
- Galbraith, John Kenneth**, Valta ja raha, Rauma 1974.
- Galbraith, John Kenneth**, Epävarmuuden aika, Porvoo 1977.
- Galbraith, John Kenneth**, Raha, Juva 1979.
- Galbraith, John Kenneth**, Vallan anatomia, Juva 1984.
- Giddens, Anthony**, Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyyseissa, Keuruu 1984.
- Goldthorpe, John H.**, The Current Inflation: Towards a Sociological Account, teoksessa *The Political Economy of Inflation* (Ed. by Hirsch and Goldthorpe) mts. 186-216.
- Goldthorpe, John H.**, Introduction ja artikkeli The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies, teoksessa *Order and Conflict...* (Ed. by Goldthorpe) mts. 1-14 ja 315-343.
- Gough, Ian**, *The Political Economy of the Welfare State*, London 1983.
- Gould, Frank**, The Growth of Public Expenditures. Theory and Evidence from Six Advanced Democracies, teoksessa *Why Governments Grow...* (Ed. by Taylor) mts. 25-32.
- Granberg, Leo**, Maatalouden tulontasaus, *Sociologia* 3/85, s. 177-190.
- Granberg, Leo**, Valtio maataloustulojen tasaajana ja takaajana, Helsinki 1989.
- van Gunsteren, Herman**, Notes on a Theory of Citizenship, teoksessa *Birnbaum, Lively and Parry* (Ed. by) mts. 9-35.
- von Haberler, Gottfried**, *Högkonjunktur och depression*, Stockholm 1940.
- Habermas, Jürgen**, Tieto ja intressi, teoksessa *Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet*, osa 1 mts. 118-141.
- Habermas, Jürgen**, *Legitimation Crisis*, London 1976.
- Hakovirta, Harto ja Koskiahho, Tapio**, Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945-1973, Tampere 1973.
- Hall, Peter A.**, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford 1986.
- Hallituksen esitys laiksi taloudellisesta suunnittelukeskuksesta** (1969 vp. n:o 100).
- Hallituksen esitys valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1980** (1979 vp. n:o 57), 1981 (1980 vp. n:o 96), 1986 (1985 vp. n:o 112) ja 1987 (1986 vp. n:o 110).
- Hallituksen esitys laiksi hintasulusta** (1987 vp. n:o 149).
- Hallituksen esitys laiksi kilpailuvirastosta ja laiksi elinkeinohallituksesta annetun lain muuttamisesta** (1987 vp. n:o 150).
- Hallituksen kertomukset valtiovarain hoidosta ja tilasta vuosilta 1965-86.**
- Hallituksen periaatepäätös talouspolitiikan tavoitteista, toimintalinjasta ja lähiajan taloudellisista elvytystoimenpiteistä 23.6.1977**, *Virallinen lehti* n:o 75/1977, Valtioneuvoston viikko n:o 25 (22.6.-28.6.1977), liite.
- Halttunen, Hannu**, Valuuttakurssit, ulkomaankauppahinnat ja inflaatio Suomessa 1880-1980, teoksessa *Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä* (toim. Heikki Koskenkylä, Jukka Pekkarinen, Antti Räikkönen ja Pentti Vartia), Vammala 1984, s. 287-306.
- Hansen, Alvin H.**, *Fiscal Policy and Business Cycles*, New York 1941.
- Hansen, Alvin H.**, *Economic Policy and Full Employment*, London 1947.
- Hansen, Bent**, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, Cambridge 1958.
- Harjunen, Pirjo ja Leppänen, Seppo**, Palkkarakenne Suomessa vuosina 1960-1982, *Taloudellisen suunnittelukeskuksen selvityksiä*, n:o 11 (1984).
- Harrington, Michael**, Why the Welfare State Breaks Down, teoksessa *Beyond the Welfare State* (Ed. by Howe) mts. 16-41.
- Hassinen, Seppo**, Vaihtoehtoiset maataloustulojärjestelmät, *Maataloudellisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja* n:o 118, Helsinki 1985.
- Haveman, Robert H.**, Public Expenditures and Policy Analysis: An Overview, teoksessa *Haveman and Margolis* (Ed. by) mts. 1-18.
- Haveman, Robert H.**, *The Economics of the Public Sector*, Santa Barbara 1976.
- Heiskanen, Ilkka**, Planning, Concentration of Power and Development of Democratic Control, *Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia*, Sarja C, DETA 26 (1976).
- Heiskanen, Ilkka, Julkinen**, kollektiivinen ja markkinaperusteinen, *Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia*, Sarja C, DETA 31 (1977).

- Heiskanen, Ilkka**, Epilogi: yhteiskuntatieteet, käytännön yhteiskuntateoria ja maamme älyllinen ilmasto, teoksessa Valtio ja yhteiskunta (toim. Jaakko Nousiainen ja Dag Anckar), Juva 1983, s. 297-335.
- Heiskanen, Ilkka ja Martikainen, Tuomo**, The Finnish Public Sector: Its Growth and Changing Role in 1960-1984, Helsinki 1989, eripainos teoksesta Lybeck, J. A and Henrekson (Ed. by), Explaining the Growth of Government, Elsevier Science Publishers: B.V.(North-Holland), 1988, s. 357-389.
- Heiskanen, Ilkka ja Sinkkonen, Sirkka**, From Legalism to Information Technology and Politicization: The Development of Public Administration in Finland, Research Reports N 31/1974, Institute of Political Science, University of Helsinki.
- Helander, Voitto**, Korporatiivisista kehityspiirteistä Suomen komitealaitoksessa, teoksessa Poliitiikan tutkimuksen näkökulmia, Turun yliopiston julkaisuja, Sarja C, osa 20, Turku 1978, s. 86-104.
- Helander, Voitto**, A Liberal Corporatist Sub-system in Action: The Incomes Policy System in Finland, Turun yliopiston politiikan tutkimuksen ja sosiologian laitoksen tutkimustiedotteita n:o 1/1979, Turku 1979.
- Helander, Voitto**, Interest Representation in the Finnish Committee System in the Post-War Era, RESPO n:o 32/1979, Åbo Akademi, Statsvetenskapliga institutionen ja Turun yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos.
- Helander, Voitto**, Etujärjestöt ja komitealaitos, RESPO n:o 33/1979, Åbo Akademi, Statsvetenskapliga institutionen ja Turun yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos.
- Helander, Voitto**, Työryhmät ja komiteat valtionhallinnon valmistelemina esikuntaeliminä, RESPO n:o 55/1980, Åbo Akademi, Statsvetenskapliga institutionen ja Turun yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos.
- Helander, Voitto**, Korporatismi. Traditiosta, esiintymisestä ja ilmiöllisistä tulkinnoista, Mänttä 1981.
- Helander, Voitto**, Corporatism or Quasicorporatism: The Development of Prices Policy Mechanism in Finland from 1968 to 1978, teoksessa Politics in the Era of Corporatism and Planning (Ed. by Heikki Paloheimo), Ilmajoki 1984, s. 47-92.
- Helander, Voitto**, Kohti sopimusvaltiotako, Hallinnon tutkimuksen vuosikirja 1986, osa 1, s. 77-86.
- Helander, Voitto**, Hajautuuko hallinto hajauttamalla, Poliitiikka 3/1987, s. 244-252.
- Helander, Voitto och Anckar Dag**, Konsultation av organisationer i finsk politik, Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut n:o 54, Åbo 1980.
- Hersoug, Tor**, Effects of Expansionary Policies in a Unionized Economy, Memorandum from Institute of Economics, University of Oslo (1978).
- af Heurlin, Lauri O.**, John Maynard Keynes, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1946, s. 317-324.
- af Heurlin, Lauri O.**, Aatesuunnat-kansantaloudelliset, Yhteiskuntatieteiden käsikirja I, Keuruu 1963.
- af Heurlin, Lauri O. ja Korpisaari, Pauli**, Työllisyyden yleinen teoria, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1940, s. 190-201.
- Hicks, J.R.**, A Contribution to the Theory of Trade Cycle, Oxford 1950.
- Hirsch, Joachim**, Turvavaltio, Jyväskylä 1983.
- Hirvonen, Juhani ja Hjerppe, Riitta**, Taloudellinen kasvu Suomessa 1880-1980, teoksessa Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä (toim. Koskenkylä ym.) mts. 141-175.
- Hjerppe, Reino**, Julkisen talouden käsitteestä ja tutkimuskohteesta, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita, n:o 60 (1977).
- Hjerppe, Reino**, Valtion lainanannosta ja tuesta teollisuudelle, TTT:n katsaus 3/1982, s. 1-13.
- Hobbes, Thomas**, Leviathan, Penguin Books 1975.
- Holmström, Bengt**, Ajatuksia arvopaperimarkkinoiden merkityksestä ja kehitymisestä, teoksessa Markkinatalous maailmalla (Jaakko Lassilan 60-vuotisjuhlakirja), Porvoo- Helsinki-Juva 1988, s. 42-63.
- Holte, Fritz C.**, Four Papers on the Theory of Unemployment, Central Bureau of Statistics of Norway, Rapport 87/11, Oslo-Kongsvinger 1988.
- Honko, Jaakko**, Taloutemme rakennemuutosten edessä, teoksessa Max Jacobson. Kansainvälinen suomalainen (toim. Jukka Tarkka), Keuruu 1983, s. 29-50.
- Houssiaux, J. R.**, Consistency of Action: The Compatibility of Decision-taking by Private and Public Enterprises, teoksessa Margolis and Guitton (Ed. by) mts. 424-461.
- Howe, Irving**, Introduction, teoksessa Beyond the Welfare State (Ed. by Howe) mt.
- Huldén, Anders**, Suomalaisia ongelmia, teoksessa 60-luvun perspektiivi (toim. Lars Dufholm, Ralf Friberg ja N.-B. Stormbom), Jyväskylä 1961, s. 210-222.
- Huuho, Tuomas ja Saariaho, Olli**, Hintakehitys ja hintavalvonta vuosina 1974-1981, Elinkeinohallitus, Tutkimusosasto, Selvityksiä 3/1982.
- Huuska, Väinö**, Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa, Tampere 1968.
- Hynynen, Pertti**, Italialainen keskustelu poliittisen autonomiasta, Poliitiikka 4/1980, s. 329-336.
- Hynynen, Pertti**, Aatteet ja rakenteet, Joensuu 1981.

- Hänninen, Sakari**, Mihin johtaa valtion yleinen johto, *Politiikka* 4/1980, s. 283-302.
- Hänninen, Sakari**, Aika, paikka ja politiikka, Jyväskylä 1982.
- Hänninen, Sakari**, Valtiosta valtaan, Jyväskylä 1986.
- Hänninen, Sakari**, Valtio, ystävä vai vihollinen ?, *Politiikka* 2/1986, s. 140-143.
- Hänninen, Sakari**, Poliittinen tilanne ja hegemonia Suomessa, *Politiikka* 3/1987, s. 172-185.
- Israel, Joachim**, Individualism - kollektivism som samhälleligt problem, *Politiikka* 2/1987, s. 135-143.
- Jessop, Bop**, The Capitalist State, Oxford 1982.
- Jochimsen, R.**, Performance and Respective Spheres of Public and Private Enterprise, teoksessa Margolis and Guitton (Ed. by) mts. 406-423.
- Johansen, Leif**, Julkisen sektorin talous, Helsinki 1970.
- Johansen, Leif**, An Examination of the Relevance of Kenneth Arrow's General Possibility Theorem for Economic Planning, Reprint Series no 68, University of Oslo, Institute of Economics, Oslo 1970.
- Johansen, Leif**, Planlegging og spill, Reprint Series no 76, University of Oslo, Institute of Economics, Oslo 1971.
- Johansen, Leif**, The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining, Memorandum from Institute of Economics University of Oslo (1978).
- Johansson, Peter**, Korkopolitiikan vaikutus kokonaistuotantoon ja hintatasoon, Suomen Pankki, Sarja D:56, Helsinki 1984.
- Jokinen, Tom**, Korporativism och inkomstpoliitik, RESPO n:o 30/1979, Åbo Akademi, statsvetenskapliga institutionen ja Turun yliopisto, politiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos.
- Junnila, Tuure**, Devalvaatiosta devalvaatioon, Porvoo 1970.
- Jyränki, Antero**, Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa 1919-1976, Juva 1981.
- Kajaste, Ilkka ja Mattila, Anna**, Korvaako länsivienti itäviennin supistumisen, Suomen ulkomaankaupan tavaravirrat 1970- ja 1980-luvulla, Valtiovarainministeriön kansantalousosaston keskustelualoitteita n:o 18 (1988).
- Kaldor, Nicholas**, Public or Private Enterprise - the Issues to be Considered, teoksessa Public and Private Enterprise in a Mixed Economy (Ed. by William J. Baumol), London - Basingstoke - Hong Kong 1980, s. 1-12.
- Kaldor, Nicholas**, Inflaatio - 1900-luvun vitsaus, TTT:n katsaus 1/1986, s. 24-32.
- Kaldor, Nicholas**, Monetarismin nousu ja rappio, TTT:n katsaus 4/1986, s. 34-43.
- Kalecki, Michal**, Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy, Cambridge 1971.
- Kansakunnan omaisuutta**, Suomen Pankki 1811-1986, Helsinki 1986.
- Kansantalouden tilinpidon aikasarjat**.
- Karisto, Antti, ja Takala, Pentti**, Sosiaalivaltion kriisi, Helsinki 1985.
- Karisto, Antti, Takala, Pentti ja Haapola, Ilkka**, Elintaso, elämäntapa ja sosiaalipolitiikka, Juva 1984.
- Kastari, Paavo**, Suomen pankin erikoisasema valtiokoneistossa, Vammala 1955.
- Kastari, Paavo**, Suomen valtiosääntö, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja n:o 179, Vammala 1977.
- Katzenstein, Peter J.**, Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe, Ithaca and London 1989.
- Kauppa- ja teollisuusministeriön** muistio valtionhallinnon teollisuuspoliittisesta kehittämisestä 12.12.1970.
- Kauppinen, Timo**, Labour Disputes in Finland, Committee for Labour Relations, Helsinki 1983.
- Kehitysaluerahasto Oy:n** toimintakertomukset vuosilta 1971-86.
- Kemppi, Heikki**, Jakotalouden perusteet ja sopeutumisongelmat, Taloudellinen suunnittelukeskus, Selvitys 26 (1988).
- Kennedy, M.C.**, Employment Policy: What Went Wrong ?, teoksessa After Keynes (Ed. by Joan Robinson), Oxford 1973, s. 71-87.
- Keohane, Robert O.**, The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism, teoksessa Order and Conflict...(Ed. by Goldthorpe) mts. 15-38.
- Kertomukset** talousneuvoston toiminnasta vuosina 1974-86 (TASKU).
- Keskumäki, Olavi**, Yhteiset hyödykkeet ja julkisen sektorin ekspansio, Tampereen yliopiston kansantaloustieteen laitoksen julkaisuja, Sarja B, n:o 33 (1974).
- Keskumäki, Olavi**, Julkinen sektori kansantaloustieteellisen tutkimuksen kohteena, Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/1978, s 317-330.
- Kettunen, Lauri**, Maatalouden omavaraisuus Suomessa vuosina 1970-83, Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja n:o 49, Helsinki 1985.
- Kettunen, Pauli**, Poliittinen liike ja sosiaalinen kollektiivisuus. Tutkimus sosialidemokratiasta ja ammattiyhdistysliikkeestä Suomessa 1918-1930, Jyväskylä 1986.
- Keynes, John Maynard**, The General Theory of Employment, Interest and Money, London 1936.
- Kiljunen, Kimmo**, 80-luvun aluepolitiikan perusteet, Helsinki 1979.
- Kivinen, Markku**, Parempien piirien ihmisiä, Jyväskylä 1987.

- Klein, Lawrence R., *The Keynesian Revolution*, London 1956.
- KM 1964: B 93, Talousneuvoston mietintö lähivuosien kasvupolitiikasta.
- KM 1967: B 1, Talousneuvoston mietintö tulopoliitikan kehittämisestä.
- KM 1971: B 85, Tulopoliitikan kehittämistoimikunnan mietintö.
- KM 1971: B 102, Tulopoliittisen informaatiokomitean UKK-sopimuskaudesta koskeva selvitys.
- KM 1974: 4, Tulopoliitikan informaatiotoimikunnan mietintö.
- KM 1977: 23, Tulopoliittisen selvitystoimikunnan mietintö.
- KM 1980: 28, Tulopoliittisen selvitystoimikunnan mietintö.
- KM 1983: 63, Tulopoliittisen selvitystoimikunnan mietintö.
- KM 1985: 19, Rahoitustukitoimikunnan mietintö.
- KM 1987: 4, Kilpailu- ja hintakomitean mietintö.
- Koivisto, Mauno, *Väärää politiikkaa*, Jyväskylä 1978.
- Koivisto, Mauno, *Politiikkaa & politikointia 1979-81*, Jyväskylä 1988.
- Komitearekisterin tiedot vuodelta 1985.
- Korkman, Sixten, Kohti uutta valuuttakurssipolitiikkaa, TTT:n katsaus 1/1981, s. 52-66.
- Korkman, Sixten, Rahoitusmarkkinoiden muutokset, korko ja investointikehitys, teoksessa *Koron vaikutuksista kansantaloudessa*, Suomen Pankki A:61, Helsinki 1985, s. 7-31.
- Korkman, Sixten ja Vihriälä, Vesa, Rahoitusmarkkinat ja keskuspankkipolitiikka, teoksessa *Suomen kansantalous (toim. Loikkanen ja Pekkarinen) mts. 270-297*.
- Korpi, Walter, *Den demokratiska klasskampen*, Stockholm 1981.
- Korpi, Walter, *Työväenluokka hyvinvointikapitalismissa*, Jyväskylä 1984.
- Korpinen, Pekka, *Rahapolitiikan kiemurat*, Suomen Sosialidemokraatti 24.4.1980.
- Korpinen, Pekka, *Kriisit ja pitkät syklit*, TTT, Helsinki 1981.
- Korpinen, Pekka, *Lordi Kaldor - taloustieteen suuri toisinajattelija*, TTT:n katsaus 4/1986, s. 29-33.
- Korpinen, Pekka, *Talouden, politiikan ja kulttuurin syklinen evoluutio*, TTT:n tutkimuslauseita n:o 73, Helsinki 1988.
- Korpinen, Pekka ja Kykkänen, Seppo, *Suomen Pankin valuuttakurssipolitiikka 1945-73*, TTT:n katsaus 3/1974, 22-37.
- Koskela, Erkki, *Kotimainen säästäminen, rahoitusmarkkinat ja veropolitiikka*, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/1990, s. 285-296.
- Koskela, Erkki ja Tuomala, Matti, *Julkinen sektori ja sen rakenne*, teoksessa *Suomen kansantalous (toim. Loikkanen ja Pekkarinen) mts. 242-269*.
- Koskenkylä, Heikki ja Pyyhtiä, Ilmo, *Kokonaistaloudellisten ja liiketaloudellisten investointikriteerien merkitys kasvu- ja rakennepolitiikassa*, Suomen Pankki, Sarja A: 42 (1976).
- Koskenkylä, Heikki ja Peisa, Paavo, *Koron ja muiden rahoitustekijöiden vaikutukset investointeihin: Katsaus Suomessa tehtyyn tutkimukseen*, teoksessa *Koron vaikutuksesta kansantaloudessa mts. 33-69*.
- Koskenkylä, Heikki ja Peisa, Paavo, *Pääomanmuodostus, rahoitus ja säästäminen*, teoksessa *Suomen kansantalous (toim. Loikkanen ja Pekkarinen) mts., 153-169*.
- Koskiahho, Brita, *Hallitusohjelma ei ole puu. Analyysi hallitusohjelmien yhteiskuntapoliittisista arvoista, tavoitteista ja keinoista*, teoksessa *Hakovirta ja Koskiahho mts. 191-219*.
- Kosonen, Pekka, *Hyvinvointivaltion kriisi - syyt ja seuraukset sekoittuvat ?*, *Sosiologia* 1/86, s. 41-55.
- Kosonen, Pekka, *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*, *Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia* 48, Mänttä 1987.
- Kosonen, Pekka ja Pekkarinen, Jukka, *'Norden dagen efter' - pohjoismaisten mallien murros*, *Tiede ja edistys* 2/1985, s. 166-178.
- Kukkonen, Pentti ja Laaksonen, Kalle, *Luonnonvarat, peruselinkeinot ja energia*, teoksessa *Suomen kansantalous (toim. Loikkanen ja Pekkarinen) mts. 47-79*.
- Kullberg, Rolf, *Rahapolitiikka murroksessa*, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1/1985, s. 73-80.
- Kvavik, Robert B., *Interest Groups in Norwegian Politics*, Oslo 1976.
- Laakso, Markku, *Vallan jakautuminen Länsi-Euroopan parlamenteissa*, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja A n:o 56, Helsinki 1980.
- Laidler, David, *The Current Inflation - The Problem of Explanation and the Problem of Policy*, teoksessa *After Keynes (Ed. by Robinson) mts. 37-53*.
- Laine, Jermu, *Suomen Pankin rooli politisoitumassa*, Suomen Sosialidemokraatti 1.5.1980.
- Lange, Peter, *Unions and Wage Regulation: The Bases of Consent*, teoksessa *Order and Conflict...* (Ed. by Goldthorpe) mts. 98-122.
- Lappalainen, Pertti, *Etujärjestöedustus asiantuntemuksen muotona*, *Politiikka* 3/1988, s. 214-228.
- Laver, Michael, *Teoria, institutiitit ja hallituksenmuodostus Länsi-Euroopassa*, *Politiikka* 1/1991, s. 3-10.

- Lehmbruch, Gerhard**, Concertation and the Structure of Corporatist Networks, teoksessa *Order and Conflict...* (Ed. by Goldthorpe) mts. 60-80.
- Leijonhufvud, Axel**, *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*, New York 1968.
- Lekachman, Robert**, *A History of Economic Ideas*, New York 1959.
- Lekachman, Robert**, *The Age of Keynes*, Pelican Books 1969.
- Lempinen, Urho**, Keynesiläinen kansantalous, rationaaliset taloudenpitäjät ja suhdannevaihtelut, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/1985, s. 150-159.
- Leponiemi, Arvi**, *Makrotalous ja talouspolitiikka*, Espoo 1978.
- Leppo, Matti**, *Johdatus finanssipolitiikkaan*, Helsinki 1947.
- Leppo, Matti**, *Julkisen talous ja finanssipolitiikka*, Porvoo 1957.
- Leppo, Matti**, *Var vår devalvering och dess 'eftervård' rationellt planerad*, *Särtryck ur Nya Argus* 7/1958.
- Leppo, Matti**, *Päättövallan ja vastuun ongelma inflaation torjuntatyössä*, Helsinki 1958.
- Leppo, Matti**, *Poliittinen vallankäyttö ja keskuspankin itsenäisyyskysymys inflaation torjuntaan kohdistuvassa talouspolitiikassa*, *ACTA OECONOMICA III*, Helsinki 1959.
- Leppänen, Seppo**, *Joustavuus ja rakennemuutos*, SITRA, Sarja A n:o 89, Helsinki 1988.
- Leppänen, Seppo**, *Tulopoliittiset neuvottelujärjestelmät ja taloudellinen kehitys*, *Taloudellinen suunnittelukeskus*, Helsinki 1988.
- Leppänen, Seppo ja Tolvanen, Kari**, *Toimialoitaiset palkkaerot vuosina 1960 - 1985*, *Taloudellinen suunnittelukeskus*, *Selvityksiä* 24, Helsinki 1987.
- Lewin, Lief**, *The Debate on Economic Planning in Sweden*, teoksessa *Sweden's Development from Poverty to Affluence 1950 - 1970* (Ed. by Steven Koblik), University of Minnesota, Minneapolis 1975, s. 282-302.
- Liinamaa, Keijo**, *Tulopoliittikan neuvottelumekanismi*, teoksessa *Tulopoliittikka* (toim. Kari Hagfors), Vaasa 1976, s. 46-52.
- Lijphart, Arend**, *Democracies*, Yale University Press, New Haven and London 1984.
- Lilja, Reija ja Santamäki, Tuire**, *Toimialojen välisten palkkaerojen vaihtelu Suomessa*, TTT:n tutkimuksia 15, Helsinki 1988.
- Lindbeck, Assar**, *Muuttuva sekatalous*, Keuruu 1974.
- Lindbeck, Assar**, *Talouselämä ja moniarvoisuus*, Jyväskylä 1981.
- Lindberg, Leon**, *Förenta Staternas ekonomi under 1980-talet - de vanliga svängningarna eller en ny tillväxt väg?*, *Tiden* 9/1983.
- Lindblom, Charles E.**, *Politics and Markets*, New York 1977.
- Lindblom, Seppo**, *Talouspolitiikan onnistumisen perusedellytykset turvattu*, *Helsingin Sanomat* 17.12.1983.
- Linnamo, Jussi**, *Keynes ja kolme vuosikymmentä*, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1966, s. 143-156.
- Lively, Jack**, *Conflict and Consensus in Contemporary Theory*, teoksessa *Birnbaum, Lively and Parry* (Ed. by) mts. 185-202.
- Lundberg, Erik**, *Konjunkturer och ekonomisk politik*, Stockholm 1958.
- Lundberg, Erik**, *Instability and Economic Growth*, New Heaven and London 1968.
- Macpherson, C.B.**, *The Political Theory of Possessive individualism. Hobbes to Locke*, London 1969.
- Macpherson, C.B.**, *The Real World of Democracy*, New York and Oxford 1972.
- Macpherson, C.B.**, *Democratic Theory. Essays in Retrieval*, London 1973.
- Macpherson, C.B.**, *Introduction*, teoksessa *Hobbes* 1975, s. 9-63.
- Maier, Charles S.**, *The Politics of Inflation in the Twentieth Century*, teoksessa *The Political Economy of Inflation* (Ed. by Hirsch and Goldthorpe), mts. 37-72.
- Maier, Charles S.**, *Preconditions for Corporatism*, teoksessa *Order and Conflict...* (Ed. by Goldthorpe) mts. 39-59.
- Malinvaud, E.**, *Risk-taking and Resource Allocation*, teoksessa *Margolis and Guitton* (Ed. by) mts. 222-246.
- Manninen, Juha**, *Dialektiikan ydin*, Jyväskylä 1987.
- Martikainen, Tuomo**, *Julkisen sektorin kasvu Suomessa*, *Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia*, Sarja C, Deta 13 (1975).
- Marx, Karl**, *Pääoma*, osat 1 ja 2, Moskova 1979.
- Marxin ja Engelsin** valitut teokset (MEVT), osat 1 ja 3, Moskova 1970.
- Mayer, Colin**, *Kommentti Charles Beanin tekstiin*, teoksessa *Economic Policy* mts. 44-47.
- Mazzola, Ugo**, *The Formulation of the Prices of Public Goods*, teoksessa *Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock* (Ed. by), *Classics in the Theory of Public Finance*, London - New York 1958, s. 37-47.
- Meade, James**, *Keynesian Revolution*, teoksessa *Milo Keynes* (Ed. by), *Essays on John Maynard Keynes*, London 1975, s. 82-88.
- Meldner, Rudolf**, *Active Manpower Policy and Inflation-Unemployment-Dilemma*, *Swedish Journal of Economics* 71 (1969): 3.
- Milliband, Ralph**, *The State in Capitalist Society*, New York 1969.

- Miliband, Ralph**, *Marxism and Politics*, Oxford 1977.
- Miliband, Ralph**, Valtiovalta ja luokkaedut, *Sosialistinen Poliitikka* 3/1984, s. 11-20 (käännös *New Left Review*'n no 118/1983:sta).
- Miller, Peter ja Rose, Nikolas**, Poliittiset rationalisaatiot ja hallintatekniikat, *Poliitikka* 3/1989, s. 145-158.
- Mirrlees, James**, Kommentti Alberto Alesinan em. artikkeliin, teoksessa *Economic Policy mts.* 87-90.
- Mjösset, Lars (red.)**, Norden dagen derpå. De nordiska ökonomisk-politiska modellerna och deras problem på 70- och 80-tallet, Oslo 1986.
- Moggridge, D.E.**, The Influence of Keynes on the Economics of His Time, teoksessa *Milo Keynes (Ed. by) mts.* 73-81.
- Moggridge, D.E.**, Economic Policy in the Second World War, teoksessa *Milo Keynes (Ed. by) mts.* 177-201.
- Montemartini, Giovanni**, The Fundamental Principles of a Pure Theory of Public Finance, teoksessa *Musgrave and Peacock (Ed. by) mts.* 137-151.
- Musgrave, Richard A.**, *The Theory of Public Finance*, New York 1959.
- Musgrave, Richard A.**, *Fiscal Systems*, New Heaven and London 1969.
- Musgrave, Richard A.**, When is the Public Sector too Large, teoksessa *Why Governments Grow... (Ed. by Taylor) mts.* 50-58.
- Mutikainen, Tapio - Suvanto, Arvi**, Valtiovarainministeriön ennusteiden osuvuus, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1986: 4, s. 366-381.
- Myllymäki, Arvo**, Etujärjestöt, tulopoliitikka ja ylimmät valtioelimet, Tampere 1979.
- Myllymäki, Arvo**, Elvytys, etujärjestöt ja valtion rooli, Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitoksen tutkimuksia, A 1/1982.
- Mäkinen, Paavo**, Euroopan yhteisön jäsenyyden vaikutus Suomen maatalouspolitiikkaan, teoksessa *Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi ?, VATT-julkaisuja* 5, Helsinki 1992.
- Neumann, Manfred J.M.**, Kommentti Alberto Alesinan em. artikkeliin, teoksessa *Economic Policy mts.* 90-92.
- Névanlinna, E.**, Julkinen talous ja sen asema yhteiskunnallisessa talouselämässä, Porvoo 1930.
- Névanlinna, E.**, Yhteiskunnallisen talouselämän pääpiirteet, Porvoo 1932.
- Niemelä, Heikki**, Nykyläkkeet SDP:n ja Keskustan kompromissi, *Pohjolan Sanomat* 13.8.1989.
- Nikkilä, Juhani**, Valtion budjettimenojen kehitys tehtävittäin 1920-1976, Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitos, *Julkaisusarja A, n:o* 1/1979.
- Nikkilä, Juhani**, Kriittisen teorian byrokratiakonseptio, *Acta Universitatis Tamperensis, ser. A vol. 152*, Tampere 1983.
- Nikkilä, Juhani**, Julkinen hallinto ja yhteiskunta. Johdatus julkishallinnon makroteorioihin, Valtion koulutuskeskus - Valtion painatuskeskus, *Julkaisusarja B nro* 36 (1986).
- Niskala, Pirjo**, Talouselämän teknokraatit ja yhteiskunnan organisatorinen ja poliittishallinnollinen muutos, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, *Sarja C, DETA* 27 (1976).
- Nördhaus, W.**, *Political Business Cycle*, *Review of Economic Studies*, 42 (1975).
- Nousiainen, Jaakko**, Talousneuvostojen rakenteesta ja tehtävistä Suomessa, *Poliitikka* 2/1964, s. 67-97.
- Nousiainen, Jaakko**, Valtio-opillisen tutkimuksen behavioraalinen murros, teoksessa *Valtio ja yhteiskunta (toim. Nousiainen ja Anckar) mts.* 179-24.
- Nousiainen, Jaakko**, Keskustelupeuhenvuoro em. Erikssonin tekstistä ('Vad kan uppnås...'), *Poliitikka* 4/1983, s. 359-360.
- Nousiainen, Jaakko**, Poliittisen valtiosäännön kehittäminen. Huomioita valtiollisten käytäntöjen ja valtiosäännön suhteesta, *Poliitikka* 4/1983, s. 416-424.
- Nuñminen, Jaakko**, Valtioneuvoston ongelmia, *Keuruu* 1985.
- Nurmi, Hannu**, Poliittisten instituutioiden talousteoriasta, teoksessa *Poliitiikan tutkimuksen näkökulmia*, Turun yliopiston julkaisuja, *Sarja C, osa* 20, Turku 1978, s. 71-85.
- Nurmi, Hannu**, Public Goods and the Analytic Theory of State, teoksessa *Democracy, Consensus and Social Contract (Ed. by Birnbaum, Lively and Parry) mts.* 245-277.
- Nyberg, Peter ja Vuohula, Eero**, Suomen Pankin asema kansanvallassa, *TTT:n katsaus* 3/1974, s. 3-12.
- Offe, Claus**, Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State: Factors of Stability and Disorganization, *Policy Sciences* 15 (1983), s. 225-246.
- Ohela, Mikko**, Yritysten tutkimus- ja kehitystoiminta ja julkinen rahoitustuki, *Taloudellinen suunnittelukeskus*, Helsinki 1990.
- Ojala-Laires, Marjatta**, Urho Kekkosen poliittinen ideologia. Tutkimus presidentin poliittisesta ideologiasta ja mahdollisuuksista toimia sovittavana voimana, Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos, *Tutkimuksia n:o* 83 (1985).
- Oksanen, Heikki**, Bank Liquidity and Lending in Finland 1950-1973, *Commentationes Scientiarum Socialium* 8, Helsinki 1977.

- Oksanen, Heikki**, Valtion budjetti: taloussuunnitelma ja sen toteutuminen, TTT:n katsaus 3/1983, s. 34-44.
- Oksanen, Heikki**, Valta ja vastuu valuuttapolitiikassa, Suomen Sosialidemokraatti 19.4.1984.
- Olsen, Johan P.**, Statsvetenskap, organisationsteori och nyinstitutionalism, *Politiikka* 4/1988, s. 295-305.
- Paastela, Jukka**, Marx's and Engels' Concepts of Parties and Political Organizations of the Working Class, *Acta Universitatis Tamperensis, ser. A vol. 199*, Tampere 1985.
- Pachter, Henry**, Freedom, Authority, Participation, teoksessa *Beyond the Welfare State* (Ed. by Howe) mts. 42-70.
- Palm, Heikki**, Tulopoliittiset kokonaisratkaisut ja sosiaalipoliittiset etuudet, *Sosiaalinen aikakauskirja* 2/1984, s. 39-42.
- Paloheimo, Heikki**, *Politiikka, talous ja yhteiskunnan muutos*, Turun yliopiston julkaisuja, Sarja C, osa 32, Turku 1981.
- Paloheimo, Heikki**, Distributive Struggle, Corporatist Power Structures and Economic Policy of the 1970s in Developed Capitalist Countries, teoksessa *Politics in the Era of Corporatism and Planning* (Ed. by Paloheimo) mts. 1-46.
- Palonen, Kari**, Poliittinen muodonmuutos. Käsitteellistä ja historiallista tarkastelua kansalaisten ja ratkaisijain suhteista toisiinsa politiikan subjekteina, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja A, n:o 55 (1980).
- Papi, G.U.**, The Role of the State in Mixed Economies, teoksessa *Margolis and Guitton* (Ed. by) mts. 1-21.
- Paukkunen, Leo**, Tulopoliittikan arviointia sosiaalipoliittikan ja yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta, *Sosiaalinen aikakauskirja* 2/1984, s. 22-24.
- Paunio, J.J.**, Kaksi Keynes-tutkielmaa sekä bibliografia, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen tutkimuksia, n:o 22, Helsinki 1972.
- Paunio, J.J.**, Kohti uutta rahateoriaa, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita, n:o 2 (1973).
- Paunio, J.J.**, Inflaation aiheuttamat kustannukset, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita, n:o 26 (1975).
- Paunio, J.J.**, Talouden häiriötilat ja politiikan paineet, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita, n:o 44 (1977).
- Paunio, J.J.**, Taloudellisen kasvun lisääminen ilman inflaatiota, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita, n:o 62 (1977).
- Paunio, Jouko**, Suomi maailmantaloudessa, teoksessa *Suomen kansantalous (toim. Loikkanen ja Pekkarinen)* mts. 104-123.
- Peacock, Alan T. and Ricketts, Martin**, The Growth of the Public Sector and Inflation, teoksessa *The Political Economy of Inflation* (Ed. by Hirsch and Goldthorpe) mts. 117-136.
- Pehkonen, Juhani**, Parties and Central Organisations of Trade Unions: Some preliminary analyses and comparisons of their functional preconditions. The case of Finland, Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen tutkielmia n:o 28 (1981).
- Pekkarinen, Jukka**, On Some Aspects of Keynes's General Theory, Its Method and Argument about the Rate of Interest, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen tutkimuksia, n:o 24 (1973).
- Pekkarinen, Jukka**, Marshallilaisesta analyysistä ja keynesiläisestä makroteoriasta, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita, n:o 9 (1974).
- Pekkarinen, Jukka**, Hicks rahapolitiikan vaikutuksista, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita, n:o 13 (1974).
- Pekkarinen, Jukka**, Suhdannedefaitismin aatetaustaa, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita, n:o 49 (1977).
- Pekkarinen, Jukka**, Kolme esseettä keynesiläisen teorian relevanssista, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita, n:o 64 (1977).
- Pekkarinen, Jukka**, On the Generality of Keynesian Economics, *Commentationes Scientiarum Socialium* 11/1979, Helsinki 1979.
- Pekkarinen, Jukka**, Suomen Palkkainflaatiosta: Reaalipalkkojen vai tulojaon jäykkyys?, teoksessa *Inflaatio ja talouspolitiikka* mts. 53-72.
- Pekkarinen, Jukka**, Rahoitusmarkkinoiden muospaineita, *Oikeus* 1/1985, s. 3-11.
- Pekkarinen, Jukka**, Tulopoliittikka tienhaarassa, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1990:2, s. 204-213.
- Pekkarinen, Jukka ja Sauramo, Pekka**, Devalvaatiosykli: Mallit ja valuuttakurssipoliittinen keskustelu, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/1985, s. 326-339.
- Pekkarinen, Jukka ja Sauramo, Pekka**, Kilpailukyky ja vientimenestys, TTT:n tutkimuksia 18, Helsinki 1988.
- Pekkarinen, Jukka ja Sutela, Pekka**, *Kansantaloustiede I*, Juva 1982.

- Pekkarinen, Jukka ja Suvanto, Antti**, 1970-luvun talouspolitiikan keskeiset vaiheet, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita n:o 94 (1978).
- Pekkarinen, Jukka ja Vartiainen, Juhana**, Keynesianism and National Models of Economic Policy, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelualoitteita, n:o 203 (1983).
- Pekkarinen, Jukka ja Vartiainen, Juhana**, Suomen talouspolitiikka. Julkaisematon esitutkimusraportti (1984).
- Pekkarinen, Jukka ja Vartiainen, Juhana**, Suhdannevaihtelut ja suhdannepolitiikka, teoksessa Suomen kansantalous (toim. Loikkanen ja Pekkarinen) mts. 298-326.
- Pekkarinen, Jukka, Vartiainen, Juhana, Väisänen, Jarmo ja Åkerholm, Johnny**, Suomalainen finanssipolitiikka ja kysynnän säätely, teoksessa Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä (toim. Koskenkylä ym.) mts. 207-251.
- Pekonen, Kyösti**, Individualistiset teoriat valtion menotalouden kasvusta ja kysymys valtiosta: teoria- ja ideologia-kriittinen arvio, Jyväskylän yliopiston valtio-opin laitoksen julkaisuja, n:o 29 (1977).
- Pekonen, Kyösti**, Byrokrazia politiikan näkökulmasta: Poliitiikan ja byrokratian keskinäinen yhteys valtio- ja yhteiskuntaprosessin kehityksen valossa, Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 51, Jyväskylä 1983.
- Peters, B. Guy and Heisler, Martin O.**, Thinking about Public Sector Growth. Conceptual, Operational, Theoretical, and Policy Considerations, teoksessa Why Governments Grow...(Ed. by Taylor) mts. 177-197.
- Pietilä, Veikko**, Sisällön erittely, Helsinki 1976.
- Pitkänen, Eero**, Julkisyhteisöjen laskentatoimi, Espoo 1980.
- Pohjola, Matti**, Workers' investment Funds and the Dynamic Inefficiency of Capitalism, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelu- ja tutkimusaloitteita n:o 165 (1982).
- Pohjola, Matti**, Growth, Distribution and Employment Modelled as a Differential Game, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelu- ja tutkimusaloitteita n:o 211 (1984).
- Pohjola, Matti**, Applications of Dynamic Game Theory to Macroeconomics, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen keskustelu- ja tutkimusaloitteita n:o 233 (1985).
- Pohjola, Matti**, Työelämän muutokset ja tulopolitiikka, Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/1989, s. 271-283.
- Porter, Michael E.**, Competitive Advantage of Nations, Free Press 1990.
- Puuskari, Pentti**, Tehokkaan kysynnän teoria SDP:n suhdannepoliittisessa ajattelussa 1930-luvulta 1960-luvun alkuun, Yleisen valtio-opin pro gradu- tutkielma, Helsingin yliopisto (1979).
- Puumalainen, Asko**, Valtion osakeyhtiömuotoinen liiketoiminta Suomessa: Ideologinen perusta, poliittis-hallinnollinen kehitys ja yhteiskunnalliset tuotokset, Helsinki 1973.
- Puumalainen, Asko**, Valtion teollinen yritystoiminta tuotantorakenteen täydentäjänä, DETA 23 (1976).
- Ranta, Tauno**, Tulopolitiittiset ratkaisut Suomessa 1968-1975, teoksessa Tulopolitiikka mts. 53- 79.
- Rantala, Onni**, Suomen puolueiden muuttuminen 1945-1980, Helsinki 1982.
- Rapport till ESO, DS 1988:4, Från Patriark till Part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare**, Finansdepartement, Stockholm 1988.
- Regini, Marino**, The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain, teoksessa Order and Conflict...(Ed. by Goldthorpe) mts. 124- 142.
- Robinson, Austin**, A Personal View, teoksessa Milo Keynes (Ed. by) mts. 9-23.
- Robinson, Joan**, An Essay on Marxian Economics, London 1947.
- Robinson, Joan**, What has become of the Keynesian Revolution ?, teoksessa After Keynes (Ed. by Robinson) mts. 1-11.
- Robinson, Joan**, Collected Papers, Oxford 1975.
- Rose, Richard**, Disaggregating the Concept of Government, teoksessa Why Governments Grow...(Ed. by Taylor) mts. 157-176.
- Roslin, Bertil**, Teoribildningar kring den offentliga sektorns expansion, Meddelanden från institutet för samhällsforskning upprätthållet av statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A: 70, Turku 1972.
- Runciman, W.G.**, Yhteiskuntatiede ja poliittinen teoria, Vaasa 1979.
- Ruostetsaari, Ilkka**, Hallitus- ja ministeriötason koordinaatio-, ohjaus-, ja vuorovaikutusmekanismit, erityisesti valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välisistä lateraaliprosesseista, Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen tutkimuksia n:o 81 (1985).
- Ruutu, Yrjö**, Liberalismi-fasismi-sosialismi, Helsinki 1940.
- Saarinen, Veikko**, Pankkien kassavarantotalletusten ehdot, määrät ja kustannukset vuosina 1955 - 1987, teoksessa kassavarantotalletukset ja rahapolitiikka, Suomen Pankki, Sarja A: 70 (1989), s. 51-149.
- Saarto, Vesa**, Valtiovarainministeriön tulo- ja menoarvio-osasto 1931-1981, Helsinki 1981.

- Sacrista'n Cola's, Antonio**, The Rate of Growth of Real Wages and the Role of the State in the Economy, teoksessa *Public or Private Enterprise...*(Ed. by Baumol) mts. 273-283.
- Sacrista'n Roy, Emilio**, Some Considerations on the Role of Public Enterprise, teoksessa *Public or Private Enterprise...*(Ed. by Baumol) mts. 44-56.
- Salminen, Ari**, Yksityinen, julkinen ja markkinatalous, Helsinki 1986.
- Salminen, Kari**, Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1987:2, Jyväskylä 1987.
- Salomäki, Aino, Viitamäki, Heikki ja Virtanen, Sari**, Valtion tuki kotitalouksille: suorat tulonsiirrot ja verotuet 1968- 1990, VATT- muistioita 3 (1991).
- Samuelson, Paul A.**, The Pure Theory of Public Expenditure, teoksessa *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson, Volume II* (Ed. by Joseph E. Stiglitz), Cambridge- Massachussets-London 1966, s. 1223-1225.
- Samuelson, Paul A.**, Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, teoksessa *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson* (Ed. by Stiglitz) mts. 1226-1232.
- Samuelson, Paul A.**, Indeterminacy of Governmental Role in Public Good Theory, teoksessa *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson, Volume III* (Ed. by Robert C. Merton), Cambridge-Massachussets-London 1972, s. 521.
- Samuelsson, Kurt**, The Philosophy of Swedish Welfare Policies, teoksessa *Sweden's Development from Poverty to Affluence 1950-1970* (Ed. by Koblik) mts. 335-353.
- Santamäki, Tuire**, Työaikojen kehityspiirteitä Suomessa, TTT:n katsaus 4/1987, s. 3-20.
- Scharpf, Fritz W.**, Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria, and Western Germany 1973-1982, teoksessa *Order and Conflict...*(Ed. by Goldthorpe) mts. 257-290.
- Schmidt, Manfred G.**, The Growth of Tax State. The Industrial Democracies, 1950-1978, teoksessa *Why Governments Grow...*(Ed. by Taylor) mts. 261-285.
- Schumpeter, Joseph A.**, *Stora nationalekonomer*, Stocholm 1953.
- Schwerin, Don S.**, Historic Compromise and Pluralist Decline?, teoksessa *Order and Conflict...*(Ed. by Goldthorpe) 1984 mts. 231-256.
- Self, Peter**, *Administrative Theories and Politics*, University of Toronto Press, Toronto and Buffalo 1974.
- Shonfield, Andrew**, *Modern Capitalism, The Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford University Press (1974).
- Siisiäinen, Martti**, Ideologiset valtioapparaatit valtiokeskustelussa, *Politiikka* 2/1981, s. 158- 173.
- Siisiäinen, Martti**, Intressit, yhdistyslaitos ja poliittisen järjestelmän vakaisuus, Jyväskylä *Studies in Education, Psychology and Social Research* 57, Jyväskylän yliopisto (1986).
- Siisiäinen, Martti**, 'Taistelu luokista' haasteena luokkateoreettiselle tutkimukselle, *Politiikka* 1/1987, s. 51-58.
- Siisiäinen, Martti**, Järjestöllinen pääoma: käsite ja merkitys yhdistystutkimuksessa, *Hallinnon tutkimus* 3/1988, s. 154-169.
- Skidelsky, Robert**, The Reception of the Keynesian Revolution, teoksessa *Milo Keynes* (Ed. by) mts. 89-107.
- Skinner, Quentin**, Modernin valtiokäsitteen synty, *Politiikka* 2/1987, s. 83-106.
- Spänt, Roland**, Työajan lyhentäminen ja työllisyys, TTT:n katsaus 4/1987, s. 21-28.
- Steiner, Peter O.**, The Public Sector and the Public Interest, teoksessa *Haveman and Margolis* (Ed. by) mts. 21-58. STV, Suomen tilastolliset vuosikirjat.
- Ståhlberg, Krister**, Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960-75, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja C, DETA 21, Helsinki 1976.
- Ståhlberg, Krister**, Kommitteväsendet i den statliga beslutsprocessen, *Meddelanden från statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Serie B: 52*, Åbo 1976.
- Summa, Hilikka**, Hallinnon retoriikka ja politiikkojen synty, *Politiikka* 3/1989, s. 159-168.
- Suomalainen kapitalismi** (vastaava kirjoittaja P. Kosonen), Jyväskylä 1979.
- Suomalaiset luokkakuvassa**, Jyväskylä 1984.
- Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945 - 1973** (toim. Harto Hakovirta ja Tapio Koskiahho), Helsinki 1973.
- Suomen Pankin vuosikirjat 1968-86**.
- Suomen Sosialidemokraatti 1.3.1978**, Kalevi Sorsan puheen referaatti.
- Suomen Vientiluotto Oy 1963-83** (kirj. Priha, Aarne ja Larjavaara, Tuomas), SVL:n moniste (1983).
- Suomen Vientiluotto Oy:n vuosikertomukset vuosilta 1970-86**.
- Sutela, Pekka**, Socialism, Planning and Optimality, A Study in Soviet Economic Thought, *Commentationes Scientiarum Socialium* 25 (1984), Societas Scientiarum Fennica.
- Sutela, Pekka**, Talous ja politiikka sosialismissa, *Politiikka* 4/1985, s. 267-276.
- Söderpalm, Sven Anders**, The Crisis Agreement and the Social Democratic Road to Power, teoksessa *Sweden's Development...*(Ed. by Koblik) mts. 258-278.

- Takala, Kari**, Valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteiden osuvuudesta vuosina 1969-78, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen tutkimuksia n:o 42 (1981).
- Taloudellisen neuvottelukunnan lausunto taloudellisen tilanteen johdosta**, Taloudellisen neuvottelukunnan julkaisuja 3, Helsinki 1929.
- Talouspolitiikan ydinkysymyksiä**, SDP:n valtakunnallisen talouspoliittisen keskustelun aineistoa, Helsinki 1974.
- Tanskanen, Antti, Vajanne, Laura ja Volk, Raija**, Kauppapoliittinen keskustelu Suomessa, teoksessa Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä (toim. Koskenkylä ym.) mts. 253-285.
- Tarkka, Juha**, Rahoitus- ja valuuttamarkkinoiden liberalisoinnista esitettyjä näkökohtia, Suomen Pankki A:66 (1977).
- Taylor, Charles L.**, Introduction: Multiple Approaches to Measurement and Explanation, teoksessa Why Governments Grow...(Ed. by Taylor) mt.
- Temmes, Markku**, Reviirijattelu suomalaisessa hallintokoneistossa, Hallinnon tutkimus 3/1988, s. 183-188.
- Temmes, Markku**, Virastojen kehityskaaret, VKK-VAPK, Helsinki 1989.
- Therborn, Göran**, Nationernas ofärd, Malmö 1985.
- Thunholm, Lars-Erik**, Från marknadsekonomi till förhandlingsekonomi, teoksessa Max Jacobson. Kansainvälinen suomalainen (toim. Tarkka) mts. 184-202.
- Tiihonen, Paula**, Budjettivalta, budjettisäännökset ja suunnittelukäytäntö, Helsinki 1989.
- Tiihonen, Seppo**, Julkisen sektorin käsitteestä. Tutkimus keskeisistä julkisen sektorin rakenteellisista ja toiminnallisista määrittelyistä, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Helsinki 1981.
- Tiihonen, Seppo**, Julkisen sektorin vallankäytöstä. Keskustelua julkisesta vallasta, sen luonteesta ja muuttumisesta, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Helsinki 1981.
- Tiihonen, Seppo**, Valtioneuvosto koordinoijana, Teoria ja käytäntö vuosina 1939-56, Helsinki 1985.
- Tiihonen, Seppo**, Talouspoliittisen suunnittelun varhaisvaiheista valtioneuvostossa, Hallinnon tutkimus 2/1985, s. 215-237.
- Tiihonen, Seppo**, Julkisen hallinnon keskeisten suunnittelujärjestelmien rakenne ja toiminta, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto ja VAPK, Helsinki 1985.
- Tiihonen, Seppo ja Tiihonen, Paula**, Suomen hallintohistoria, Helsinki 1984.
- Tiihonen, Seppo**, Talouden ylivalta, Helsinki 1990.
- Tiihonen, Seppo**, Hallitusvalta, Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä, Helsinki 1990
- Tiihonen, Seppo ja Tiihonen, Paula**, Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho, Helsinki 1990.
- Tilastotietoja verotuksesta**, Valtiovarainministeriön vero-osasto (1977-88).
- Tinbergen, Jan**, Menneisyyden opetukset, Helsinki 1965.
- Tinbergen, Jan**, On the Theory of Economic Policy, Amsterdam 1966.
- Tinbergen, Jan**, Economic Policy: Principles and Design, Amsterdam 1966.
- Tobin, James**, Asset Accumulation and Economic Activity. Reflections on Contemporary Macroeconomic Theory, Chicago 1980.
- Tolvanen, Mirjami ja Vesanmaa, Matti**, Työmarkkinoiden virallinen neuvottelumekanismi ja sen kehitys vuosina 1945-1980, Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen opetusmoniste n:o 5 (1981).
- Tullock, Gordon**, Problems of Majority Voting, teoksessa Arrow and Scitovsky (Ed. by) mts. 169-178.
- Tulopoliittiset ratkaisut vuosina 1950-1984**, Tulopoliittinen selvitystoimikunta, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1985/3.
- Tuomainen, Eero**, Valta on välttämätön, Ydin 1/1985.
- Tyrväinen, Timo**, Palkat ja työllisyys järjestäytyneillä työmarkkinoilla, Suomen Pankki, D: 68 (1988).
- Uimonen, Risto**, Kovaa peliä penneillä, Juva 1984.
- von Ungern-Sternberg, Thomas R.**, A Model of Political Process with Party Loyalty, Journal of Public Economics 2/1983, s. 389-396.
- Uusitalo, Hannu**, Luokkarakenne ja intressien oragnisoituminen, Sosiologia 3/1985, s. 165-176.
- Uusitalo, Hannu**, Muuttuva tulonjako. Hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan rakennemuutosten vaikutukset tulonjakoon 1966-1985, Tilastokeskus, Tutkimuksia 148, Helsinki 1988.
- Uusitalo, Paavo**, Monetarism, Keynesianism and the Institutional Status of Central Banks, Acta Sociologica, Vol. 27 n:o 1 (1984), s. 31-50.
- Uusitalo, Paavo**, Suomen Pankki, Enemmän kuin keskuspankki, Oikeus 1/1985, s. 54-56.
- Wahlroos, Bror**, Elintarvikkeiden hinnoittelusta Suomessa, TTT:n katsaus 3/1986, s. 2-17.
- Valtion komiteat 1980 ja 1985**, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto.
- Valtion tilinpäätökset** liitteinen vuosilta 1967-86.
- Valtion lainanantotyöryhmä 1988:n muistio**, Valtiovarainministeriö, Työryhmämuistio 1989:2.
- Valtiopäivät**. Pöytäkirjat 1966, 1970, 1972, 1975, 1979 ja 1983 (nide I).
- Valtiovarainministeriön kansantalousosaston aikasarjat** (sopimuspalkka- ja yleisen ansiotasoindeksin muutokset).

- Walzer, Michael**, *Politics in the Welfare State: Concerning the Role of American Radicals*, teoksessa *Beyond the Welfare State* (Ed. by Howe) mts. 129-154.
- Vanhainen, Tatu**, *Politiikka valtio-opin tutkimuksen kohteena*, *Politiikka* 1/1985, s. 43-46.
- Waris, Klaus**, *Markkinat on valuutta*, Jyväskylä 1977.
- Waris, Klaus**, *Onko markkinataloudessa elinvoimaa*, teoksessa Max Jacobson. *Kansainvälinen suomalainen (toim. Tarkka)* mts. 244-260.
- Waronen, Eero**, *Hallinnon muutos ja virkamieseläinti. Syntetisoiva tarkastelu Suomen valtion keskushallinnon modernista kehityksestä ja eri kehityspiirteiden yhteensopivuudesta*, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja B n:o 16 (1983).
- Vartia, Pentti ja Ahde, Pasi**, *Kansantalouden kasvu ja rakennemuutos vuosina 1950-85*, teoksessa *Suomen kansantalous* (toim. Loikkanen ja Pekkarinen) mts. 126-151.
- Vartiainen, Henri J.**, *Julkisen talouden tutkimuksesta*, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/1968, s. 140-146.
- Vartiainen, Henri J.**, *Tulopolitiikka talouspolitiikan osana*, teoksessa *Tulopolitiikka* (toim. Hagfors) mts. 9 - 34.
- Vartiainen, Juhana**, *Rahapolitiikka suomalaisessa suhdannekuvassa*, *kansantaloustieteen lisensiaattitutkimus*, Helsingin yliopisto (1986).
- Vartola, Juha**, *Ministeriöiden rakenteesta*, *Ministeriötutkimuksen osaraportti IV*, Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitos, *Julkishallinnon julkaisusarja A n:o 3/1977*.
- Vartola, Juha**, *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. *Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokraatioteoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa*, *Acta Universitatis Tamperensis, ser. A vol. 103*, Tampere 1979.
- Vartola, Juha**, *Valtionhallinnon kehittämissperiaateista*, *Ministeriötutkimuksen osaraportti II* (neljäs painos), Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitos, *Julkishallinnon julkaisusarja A n:o 1/1983*.
- Vartola, Juha**, *Modern Bureaucracy and the Developing of Administration*, teoksessa *Politics in the Era of Corporatism and Planning* (Ed. by Paloheimo) mts. 117-136.
- Weber, Max**, *Economy and Society* (Ed. by Guenther Roth and Claus Wittich), University of California Press (Volume I), Berkeley-Los Angeles-London 1978.
- Vettenranta, Jari**, *Yksityistäminen hyvinvointipolitiikan uudelleenorganisoinnin välineenä*, *Sosialistinen Politiikka* 1/1987, s. 15-27.
- Wicksell, Knut**, *A Principle of Just Taxation*, teoksessa *Musgrave and Peacock* (Ed. by), mts. 72- 118.
- van der Wielen, Henny**, *The Public Sectors's Interaction with the Market Sector. The Netherlands*, teoksessa *Why Governments Grow...*(Ed. by Taylor) mts. 60-72.
- Wigforss, Ernst**, *Minnen 1932-1949*, Stockholm 1954.
- Viita, Pentti**, *Ekonomistit yksityisissä*, Tampere 1976.
- Wilkinson, Frank**, *Do Trade Unions Cause Unemployment: Trade Unions, Real Wages and Economic Progress*, *TTT:n tutkimuseloitteita n:o 67* (1987).
- Williamson, Peter J.**, *Corporatism in Perspective, An Introductory Guide to Corporatist Theory*, Bristol 1989.
- Willman, Alpo**, *Julkiset menot vuosina 1950-1977. Kasvu- ja rakennepoliittinen tarkastelu*, *Suomen Pankki, Sarja A: 51*.(1980).
- Willman, Alpo**, *Kotimaisen inflaation riippuvuus ulkomaisesta inflaatiosta suomalaisen inflaatiotutkimuksen valossa*, teoksessa *Inflaatio ja talouspolitiikka* mts. 73-112.
- Winch, Donald**, *Adam Smith's politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1978.
- Virallisen lehden numeroissa 10/1976 - 52/1983** julkaistut hallitusohjelmat.
- Virén, Matti**, *Korot, korkorakenne ja inflaatio: tuloksia kansainvälisellä aikasarja-aineistolla*, *Suomen Pankki, D: 66*, Helsinki 1988.
- VM 26**, *Maatalouden ja elintarvikkeiden tukia selvittäneen työryhmän muistio, työryhmämuistio* (1985).
- Voipio, Iikko B.**, *Talousneuvostot 1920 - sekä vastaavat eräissä Euroopan maissa*, *Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen keskustelualoitteita n:o 6* (1991).
- Ylikangas, Heikki**, *Tieteen Skylla ja Kharybdis*, Yliopisto, *Acta Universitatis Helsingiensis* 10/91, s. 12-14.
- Ylä-Anttila, Pekka**, *Investoinnit, kasvu ja talouden tasapaino: pohjoismainen näkökulma*, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1990:2, s. 148-157.
- Åberg, Rune**, *Market - Independent Income Distribution: Efficiency and Legitimacy*, teoksessa *Order and Conflict...*(Ed. by Goldthorpe) mts. 209-230.
- Åberg, Rune**, *Distributive Mechanisms of the Welfare State - A Formal Analysis and an Empirical Application*, *Umeå Studies in Sociology, No 96* (1988), University of Umeå.
- Åkerholm, Johnny**, *Eri inflaatioloselitykset ja talouspolitiikka*, teoksessa *Inflaatio ja talouspolitiikka* mts. 39-51.
- Åkerholm, Johnny**, *Onko rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ongelmiemme syy ?*, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1/1990, s. 95-101.

SUMMARY

The study is divided into three parts. Chapters 1-3 present an analysis of theories concerning the relations between politics and economy. The analysis focuses in particular upon the question of how both the functions of economic policy and institutions of economic policy as well as other factors influencing the functional orientation of economic policy are specified.

In chapter 2 theories relating to the functions and institutions of economic policy as a complement of markets are analysed. These theories are useful in specifying how economic policy influences the process of optimizing performance of the economy. The impact of economic policy on the distribution of economic returns and other political aspects of economic activities are not satisfactorily specified, however, with the assistance of these theories. In addition, it is indicated in this analysis that these theories do not provide sufficient tools for investigating the process of economic policy, ie economic policy as politics.

Chapter 3 deals with an analysis of theories which clarify the nature of political intervention in the economy as a central question connected with economic and other, social interests. Most of these theories could be criticized on the grounds that they ignore analysis of the fundamentals of interventionism concerning economic efficiency. Nevertheless, these theories provide useful constructs when building a framework for conceptualizing and describing economic policy as a process in which the political-administrative system reacts to the inevitabilities of the economy's efficiency and political legitimacy.

Part 2 comprises chapter 4. Chapter 4 presents the construction of a theoretical framework assuming its applicability to the investigation of transitional phases which took place in the functional orientation of economic policy in Finland. The framework is based on the assumption that the practices of economic policy form a system the functions of which are determined by authoritative decision-making and exchange between the major collectives of the political and economic system ie government and administration, political parties and economic interest-groups. The economic policy-making system is assumed to have four different functions which may be categorized in two ways. The functions are as follows:

1. Overseeing performance of the economy in terms of
 - a) growth policy, or
 - b) stabilization policy.
2. Reproduction of capitalistic rationale
 - a) as an instrumental utilization of capitalistic accumulation, or
 - b) as an accommodating promotion of capitalistic accumulation.
3. Programming of distribution of economic returns and programming of production of collective goods
 - a) as a realization of substantial rationale, or
 - b) as a regulation of the economy's performance.
4. Production of conditions for political controls in terms of
 - a) promotion of participation, or
 - b) intensification of the supply of legitimacy-symbols.

These functions can be connected in 16 different ways. After irrelevant combinations are excluded, eight combinations of functions remain which describe the relevant functional orientations of economic policy. Some models illustrate growth-orientated policy strategies and others illustrate consolidation-orientated policy strategies.

The models are based on the assumption that the economic-policy strategy reaches at certain intervals a state of unsteadiness which in turn leads to planning of a new policy strategy. The tendency towards unsteadiness

depends on both macro-economic inconsistency of the models' internal elements and the breakdown of legitimacy of models related to structural interest contradictions and conflicts. The nature of strategic changes in economic policy is assumed to be dependent on both the economic state prevailing during the transitional period and the model of interest-representation system and the system of executive machinery for economic policy.

The ideal types of interest-representation are specified as follows: 1) The major arenas of interest-representation ie parliamentary arena, horizontal corporatist arena and vertical corporatist arena and 2) Inclusion of interests in the arenas ie complete or partial. Economic policy decision-making is assumed to occur in at least two arenas and therefore six types of interest-representation can be formed with the help of the foregoing.

The ideal types of executive machinery are specified as follows: a) Administrative ideology of the machinery (rules, discretionary approach) and 2) Policy-rationale of the machinery (units have their own rationale, units have common macro-economic rationale). After gross-tabulation it is possible to form four types of executive machinery.

Part 3 comprises an analysis of changes in Finland's economic policy in the years 1966-86 with the help of the foregoing theoretical framework. The analysis focuses in particular upon describing and explaining the background and historical basis of revival, ie the transitional phase of economic policy in the late 1970's and the impact of this transitional phase on the economic policy of the early 1980's.

Chapter 5 deals with an analysis of choices in the lines and aims of economic policy which were included in the programmes of the governments. Chapter 6 contains an analysis employing quantitative indicators of real outcomes of economic policy. Chapter 7 contains an analysis of the development of political powers and structural changes in the system of interest-representation as well as the system of executive machinery.

In chapter 8 the results of the empirical research are summarised and the anatomy of revival is outlined. The research indicates that the functions of economic policy emphasized during the transitional phase in the late 1970's were clearly different from the transitional phase in the late 1960's. The research also gives support to the hypothesis that the differences of orientation in economic policy in the years 1966-75 and 1976-86 cannot consistently be connected with changes in relative strength of political powers or the general rate of neo-corporatism.

During the period 1966-70, when there was a leftist majority in Parliament and in the Government, the economic policy was directed at growth policies and the reproduction of capitalist rationale was realized mainly accommodating the promotion of capitalistic accumulation. The programming of distribution of economic returns and the production of collective goods was adjusted to the conditions of regulation of the economy's performance. The promotion of participation was not clearly stressed until the end of the decade. The steadiness of this economic policy model broke down due to problems of legitimacy at the beginning of the 1970's.

In the early 1970's, when the power resources of the major interest organizations increased and the centre of gravity of parliamentary power moved to the right, economic policy was further directed at growth policies, intervention, with the anti-capitalist attitudes, in the accumulation of capital increased, the programming of the distribution of economic returns and the production of collective goods occurred mainly according to substantial rationale and the conditions for political control were realized through a widening of participation. The steadiness of this economic policy-model broke down due to macro-economic inconsistencies in policy-elements.

In the late 1970's, when the centre of gravity of parliamentary power moved again to the left and the position of the major interest-organizations remained stable, economic policy was directed at stabilization. The endeavours to restrict capitalistic accumulation receded and the programming of the distribution of economic returns and the production of collective goods became adjusted to the conditions affecting the regulation of the economy's performance. In addition, the efficient integration of the actors of the economic policy-making

system was typical of this policy-model. In the early 1980's, when the relative strength of the right grew in Parliament, the coalition government became adjusted gradually to the foregoing change but the resources of the major interest-organizations changed rather little and the orientation of economic policy remained largely similar to the policy in the late 1970's. Nevertheless, in the early 1980's the steadiness of the model began to break down as a consequence of legitimacy-problems.

The fact that the functional orientation of economic policy during the decade before revival clearly deviated from the economic policy during the decade after revival can be partly explained by a difference in economic problems. During the previous transitional phase the structural problems in the economy were the main issue whereas the latter transitional period was preceded by an accumulation of failures in stabilization policies.

The differences in functional orientation of economic policy can also be explained by changes in economic policy-making institutions. The role of the parliamentary arena in the system of interest-representation weakened relatively in the beginning of 1970's but strengthened again in the late 1970's. The horizontal corporatist arena, which was formed in the late 1960's, found itself in difficulty by the mid-1970's. However, its performance improved again since the final years of the 1970's.

The development of the vertical corporatist arena had a crucial influence on the structure of the system of interest-representation and on the economic policy. The arena was strengthened in the early 1970's which contributed clearly to the adoption of the growth-orientated policy. The weakening of the vertical corporatist arena since the final years of the 1970's improved, in turn, the preconditions for adopting the consolidation-orientated policy.

Unsteadiness of the growth policy in the early 1970's was also linked to the fact that the executive machinery in economic policy-formulation developed quickly away from the traditional cameral administration into a scattered intervention administration, the ideology of which was based on strategic considerations and planning. The units of the machinery had their own policy-rationale. After the mid-1970's the co-ordination of economic policy was concentrated more than earlier on the Finance Ministry, which harmonized the policy-rationales of the units of the executive machinery on the basis of consolidation policy. In the early 1980's the adoption of market-steering and the corresponding rules for economic policy seem, in turn, to have set aside strategic planning and contributed to the accumulation of structural problems in the economy.

TAULUKOT

1. Hallitusohjelmien sisällön erittelyn luokitusrunko	80
2. Hallitusohjelmien talouspoliittinen orientaatio	82
3. Julkisten kokonaismenojen bkt-osuudet 1965-85	113
4. Valtion maataloudelle ja muille elinkeinoille antama tuki (milj. mk) ja sen prosentuaalinen osuus kassamenoista 1969-85	118
5. Valtion elinkeinotukien jakautuminen 1965-85	119
6. Lainananto ja korkotuet valtiontaloudessa 1967-86	121
7. Valtion lainojen kannan ja lisäysten prosentuaalinen jakauma sekä korkotuotto lainansaajaryhmittäin 1970	124
8. Eräiden saajaryhmien prosenttiosuudet valtion lainanannon kannasta ja lisäyksistä sekä lainojen korkotuotto (ja teollisuuden lainojen sisäinen jakautuminen) vuosina 1975, 1980 ja 1985	124
9. Kehitysalue-rahasto OY:n, Suomen Vientiluotto Oy:n ja INRA:n lainananto 1970-86, milj. mk käyvin hinnoin	126
10. Veroryhmien osuudet kaikkien verojen summasta 1966-79	133
11. Työmarkkinasopimukset ja ansiotason nousu 1966-86	137
12. Ministeristöt ja niiden poliittinen rakenne 1966-87	146
13. Vuosien 1968-75 tupo-sopimuksiin liittyvien säännösten määrä	155
14. Komiteoiden lukumäärä komiteatyypeittäin 1965-85	168
15. Etujärjestöedustuksen sisältävien komiteoiden osuudet	168
16. Komiteoiden jakautuminen ministeriöittäin (prosentteina)	169
17. Järjestöjen edustus komiteoissa (prosentteina)	170

KUVIOT

1. Poliittikka ja talous voimavarojen käyttönä ja toiminnan ohjauksena	17
2. ID-tyyppinen klassinen työttömyys.	33
3. Porvarillisen 'poliittisen' kuvausmalli	42
4. Kansantalouden tehottomuusloukku	64
5. Talouspoliittisen intressiedustuksen järjestelmät	72
6. Talouspolitiikan toimeenpanon koneistot	74
7. Modernin talouspolitiikan tulkintamalli	76
8. Hallitusohjelmien talouspoliittisten orientaatioiden kehitys	92
9. Inflaatio ja työttömyysaste 1966-86	95
10. Suomen ja OECD-Euroopan epävakaisuusindeksi	96
11. Suomen ja OECD-Euroopan säästämis- ja investointiaste ja Suomen kone- ja laiteinvestoinnit markkinahintaisesta bkt:sta 1966-85	97
12. Kiinteän pääoman bruttomuodostus toimialoitain 1966-86	99
13. Suomen teollisuuden suhteelliset yksikkötyökustannukset, suhteelliset vientihinnat ja suhteelliset kuluttajahinnat 1963-87	101
14. Teollisuuden investointiaste, pääoman tuotto ja reaalikorko	108
15. Valtion budjettitalouden menot markkinahintaisesta bkt:sta 1967-86	113
16. Valtion budjettitalouden sijoitusmenojen jakautuminen 1967-86	115
17. Valtion budjettitalouden siirtomenojen jakautuminen saajien mukaan 1967-86	116
18. Valtion lainojen kanta tehtävälueittain 1967-86	122
19. Palkkojen ja työnantajien sosiaaliturvamaksujen osuus bkt:sta	129
20. Valtion teollisuusyhtiöiden osakepääoman lisäykset ja maksamat osingot 1966-86, milj. mk vuoden 1986 hinnoin	131
21. Veroryhmien osuudet kaikkien verojen summasta 1975-86	133
22. Puolueiden kansanedustajapaikkojen kehitys 1966-86.	146
23. Työtaistelut ja niissä menetetyt työpäivät (tuhansina) 1966-85	147
24. Suomen talouspolitiikan funktionaaliset mallit ja muutoksen determinantit	202

Liite 1.

TALOUSPOLITIIKAN FUNKTIOIDEN LOOGISESTI MAHDOLLISET KYTKENNÄT

<u>N:o</u>	<u>Kytkenä</u>	<u>Relevanssin arvio¹</u>
1	1a - 2a - 3a - 4a	Offensiivinen kasvupolitiikka.
2	1a - 2a - 3a - 4b	Jos talouspolitiikassa korostuvat kasvupolitiikat, pääoman hallinnan monipuolistaminen sekä tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus substantiaalisen rationaalisuuden periaatteista käsin, poliittisen hallinnan painottuminen poissulkemisen strategiaan on epätodennäköinen vaihtoehto.
3	1a - 2a - 3b - 4a	Jos mallissa korostuvat kasvupolitiikat, pääoman hallinnan monipuolistaminen ja talouspolitiikan järjestelmän toimijoiden kattava integrointi ohjaukseen, ei ole kovin todennäköistä, että tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus tapahtuu talouspoliittisista stabilisaatiovaatimuksista käsin.
4	1a - 2a - 3b - 4b	Etatistinen kasvupolitiikka.
5	1a - 2b - 3a - 4a	Kytkenäkaava eroaa offensiivisen kasvupolitiikan mallista siinä, että politiikka tukee akkommodoivasti kapitalistista kasaamista. Malli edustaa eräänlaista laisser faire-kasvupolitiikkaa, jonka vakauden edellytykset olisivat vähäiset.
6	1a - 2b - 3a - 4b	Heikon suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikka.
7	1a - 2b - 3b - 4a	Jos suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikkaan liittyy vielä stabilisaatiolle alistettu tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjaus, ei ole kovin todennäköistä, että poliittisen hallinnan strategia on osallistumisen laajentaminen.
8	1a - 2b - 3b - 4b	Vahvan suunnittelujärjestelmän kasvupolitiikka.
9	1b - 2a - 3a - 4a	Jos tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjauksessa on vallalla arvorationaalinen orientaatio ja poliittisessa hallinnassa osallistumisen lisääminen, ei ole loogista olettaa, että talouden suorituskyvyn ylläpitämisen strategia perustuu hintakilpailukykyä suojelemaan stabilisaatioon.
10	1b - 2a - 3a - 4b	Malli poikkeaa edellisestä siinä, että poliittisessa hallinnassa turvautaan legitimaatiosymbolien tarjonnan tehostamiseen. Malli viittaa dualismiin, jossa arvorationaalista jaon 'valistunutta' ohjausta suoritetaan irrallaan valtiokeskeisestä ja stabilisaatiopainotteisesta talouden säätelystä.

- | | | |
|----|-------------------|--|
| 11 | 1b - 2a - 3b - 4a | Offensiivinen vakautuspolitiikka. |
| 12 | 1b - 2a - 3b - 4b | Etatistinen vakautuspolitiikka. |
| 13 | 1b - 2b - 3a - 4a | Jos tulosten jaon ja kollektiivihyödykkeiden tuotannon ohjauksessa on vallalla arvorationaalinen orientaatio ja poliittisessa hallinnassa osallistumisen lisääminen samalla, kun kapitalistista kasaamista tuetaan akkommodoivasti, on epätodennäköistä, että suorituskykystrategia painottuu stabilisaatioon. |
| 14 | 1b - 2b - 3a - 4b | Malli poikkeaa edellisestä vain siinä, että poliittisessa hallinnassa turvautetaan legitimaation tarjonnan tehostamiseen. Jakopolitiikan arvorationaalinen orientaatio ja stabiiloiva suorituskykystrategia ovat kuitenkin yhteensopimaton yhdistelmä. |
| 15 | 1b - 2b - 3b - 4a | Jatkuvan hätätilan politiikka. |
| 16 | 1b - 2b - 3b - 4b | Liberalistinen vakautuspolitiikka. |

¹ Arvio perustellaan lyhyesti tässä vain niiden kytkentäkaavojen osalta, jotka eivät muodosta relevanttia talouspolitiikan funktionaalista mallia.

Liite 2

TULOPOLIITTISIIN SOPIMUKSIIN SISÄLTYPÄ LAINSÄÄDÄNTÖ

	Liinamaa I (1969)	Liinamaa II (1970)	UKK-sopimus (1971)	HL-sopimus (1972)	Lindblom-sopimus (1974-75)	Liinamaan tarkistus (1975)	Miettusen välitys (1976)	Liinamaan suositus (1977-78)	Sorsa-Paavelan sopimus (1979)
Lainsäädännön kohde									
Sosiaaliturva- ja työlainsäädäntö									
Eläkkeet	X		X	X	X				
Työttömyysavustukset/-korvaukset	X	X							X
Työllisyyden tukeminen	X	X	X ¹						X ¹
Vapaa-ajan tapaturmavakuutus ja ryhmähenkivakuutus	X		X		X		X		
Työntekijän eroraha		X	X	X			X		
Asumisturva- ja asumiskustannukset		X			X	X			
Valtion ja kuntien ves- ja teslainsäädäntö		X							
Vuosiloma			X	X				X	X
Työaikajärjestelyt (arkipyhät)			X						
Lääkärintarkastuksiin yms. liittyvät kysymykset				X	X				
Palkkaturva konkurssissa				X					
Äitiysavustukset/äitiyspäiväraha					X				X
Lapsilisät					X	X			X
Työsuojelu									X
Irtisanomissuoja									X
Talouspolitiikka ja tulonjako									
Hinta-/palkkavalvonta	X	X	X	X	X	X	X	X ²	X ³
Verotus	X		X		X	X	X	X	X
Työnantajilta perittävät maksut	X	X	X	X	X	X		X ⁴	X ⁴
Maataloustuloratkaisu ⁵	X		X						
Virkamiespalkkojen tarkistus	X	X							

¹ Sisältää asuntotuotannon² Sopimuksen tarkistuksessa³ Indeksiehto työehtosopimukseen⁴ Maksun alennus⁵ Vain samanaikaisesti tuposopimusten kanssa allekirjoitetut ratkaisut

Liite 3

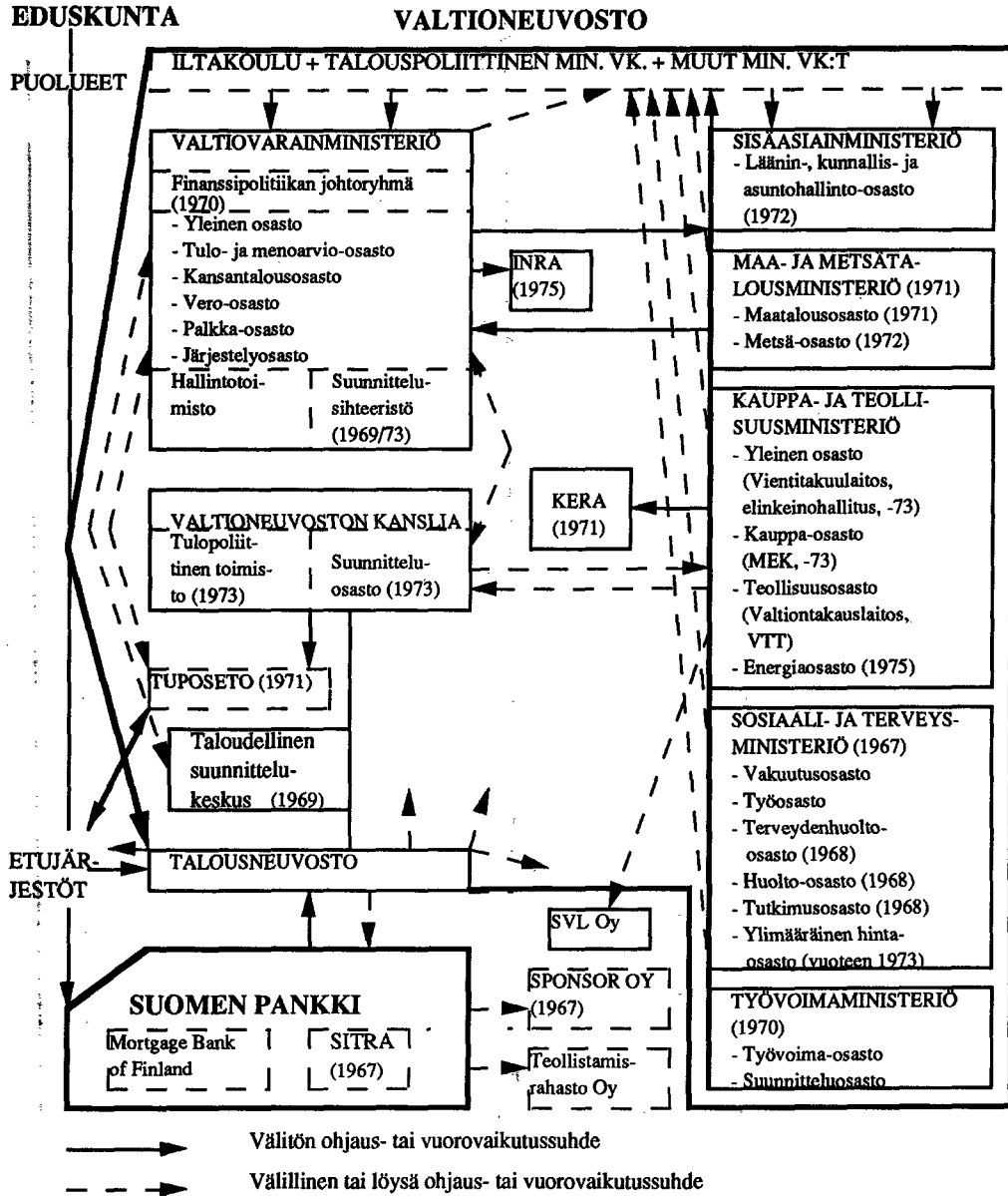
**TULOPOLIITTISTEN KOKONAISRATKAISUJEN SISÄLTÄMÄT
SOSIAALIPOLIITTISET ETUDET VUOSINA 1968-83**

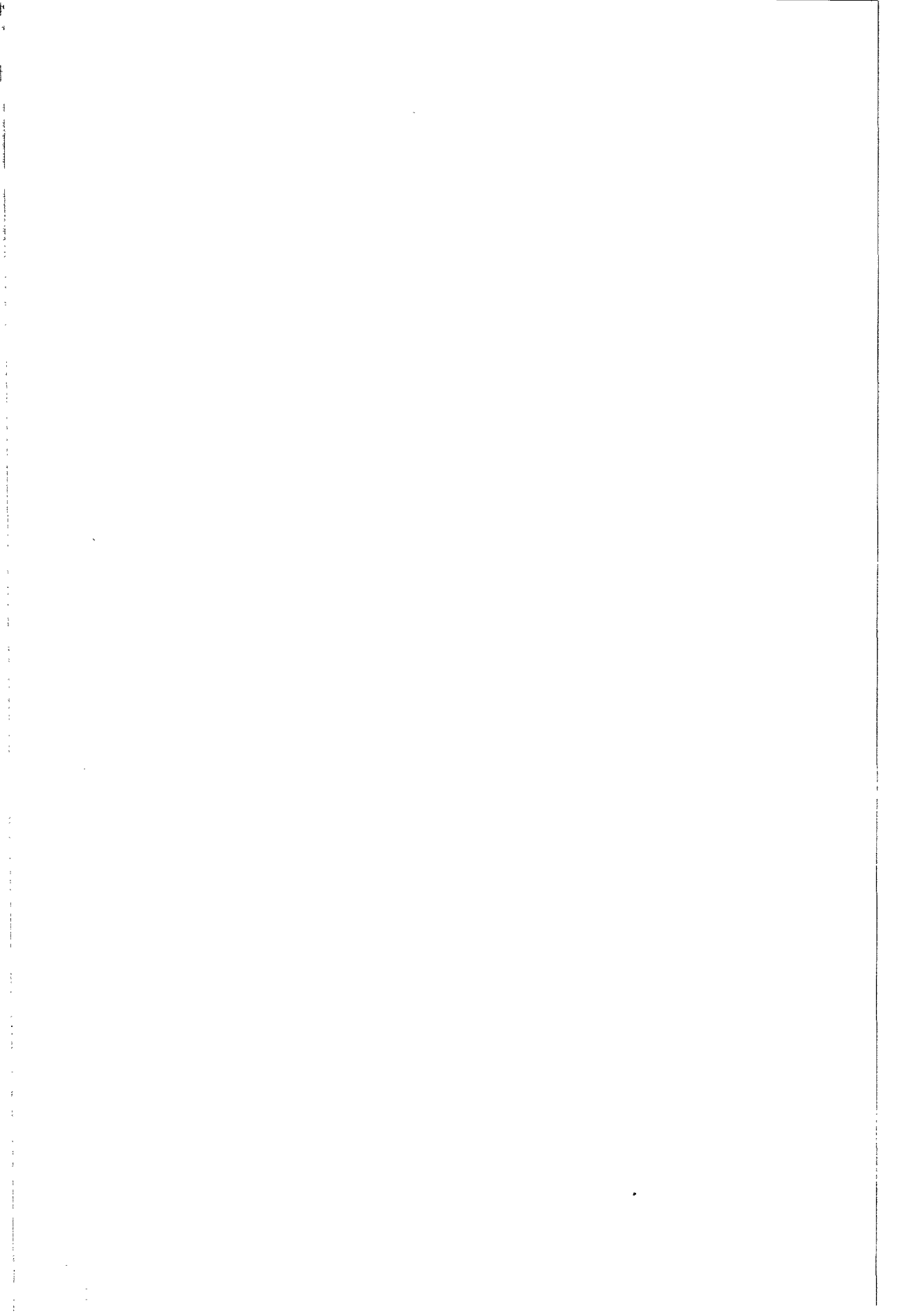
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	Liinamaa I	Liinamaa II	UKK-sopimus	HL-sopimus	Liittokohtainen	Lindblom-sop.	Liinamaan tark.	Miettusen väl.	Liinamaan suos.	Turvalauseketark. Devalvaatiotark.	Somerto-Oivio sop	Liittokohtainen	Pekkanen I	1982	Liittokohtainen
Sosiaaliturva															
Työeläke	X		X	X	X										
Kansaneläke			X		X										
Sairausvakuutus			X		X					X	X	X	X		
Lapsilisä					X	X					X		X		
Tapaturmavakuutus														X	
Vapaa-ajan tapat.	X		X		X										
Ryhmähenkivakuutus								X			X		X		
Eroraha		X	X	X				X					X		
Työttömyysvakuutus	X										X		X		
Työttömyyskorvaus			X												
Äitiysavustus					X										
Terveystarkastus				X	X		X						X		
Asumistuki					X	X									
Työpolitiikka															
Vuosiloma		X	X	X	X					X	X		X		
Arkivapaat		X								X					
Viikkotyöaika									X			X			
Lomaltapaluuraha				X	X										
Sairausajan palkka				X			X				X		X		
Sopimusperus. poissaolo				X	X		X								
Työsuojelu							X				X				
Työsuhdeturva										X	X		X		
Koulutus		X	X	X	X		X								
Työpaikkaterv. huolto		X			X								X		
Työpaikkaruokailu			X	X	X		X								
Yhteistoiminta yrityksessä										X			X		
Palkkaturva				X											
Tiedotus								X					X		

Lähde: Palm 1984, 39.

Liite 4

**TALOUSPOLITIIKAN TOIMEENPANOKONEISTON ORGANISAATIO
1970-LUVUN ALKUPUOLELLA**





VATT-TUTKIMUKSIA -SARJASSA AIEMMIN ILMESTYNEET JULKAISUT
PUBLISHED VATT-RESEARCH REPORTS

1. Osmo Kuusi: Uusi biotekniikka, mahdollisuuksien ja uhkien teknologia (TAMMI, 1991).
2. Seija Parviainen: The Effects of European Integration on the Finnish Labour Market (Helsinki 1991).
3. Esko Mustonen: Julkiset palvelut: Tehokkuus ja tulonjako (Helsinki 1991).
4. Juha Rantala: Työpaikan avoinnaolon keston mittaaminen (Helsinki 1991).
- 5, Tuomo Mäki: Työvoiman riittävyys ja kohdentuminen 1990-luvulla (Helsinki 1991).
6. Martti Hetemäki: On Open Economy Tax Policy (Helsinki 1991).
7. Tanja Kirjavainen: Koulutuksen oppilaskohtaisten käyttömenojen eroista (Helsinki 1991).

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS

Reino Hjerppe

Ylijohtaja

Kansantalouden linja

Seppo Leppänen

Tutkimusjohtaja

Verotuksen ja tulonsiirtojen linja

Iikko B. Voipio (vv.)

Tutkimusjohtaja

Rolf Myhrman

Vs. tutkimusjohtaja

Julkisten palvelujen ja investointien linja

Heikki A. Loikkanen

Tutkimusjohtaja

JOHTOKUNTA

Valtiosihteeri Eino Keinänen

Puheenjohtaja

Ylijohtaja Sixten Korkman

Varapuheenjohtaja

Pääjohtaja Sirkka Hämäläinen

Pääjohtaja Markku Mannerkoski

Ylijohtaja Jukka Rantala

Budjettipäällikkö Raimo Sailas

Ylijohtaja Reino Hjerppe

Erikoistutkija Pirkko Valppu

