

KIRJALLISUUTTA

Valtion finanssit 1800-luvulla

Antti Kuusterä: Valtion sijoitustoiminta pääomamarkkinoiden murroksessa, Suomen Historiallinen Seura, Helsinki, 1989. 433 s.

Antti Kuusterän väitöskirja valtion sijoitustoiminnasta on mielenkiintoista luettavaa myös 1990-luvun ekonomistille. Kirjaa lukiessa oli erityisen hupaisaa huomata, että jo viime vuosisadalla debattia käytiin samoista asioista kuin viime vuosina. Lähes kaikki julkistalouden kysymykset, ml. *time-inconsistency* -ongelma, olivat esillä jo sata vuotta sitten.

Kuusterä on kirjassaan valottanut monipuolisesti sekä valtion lainapolitiikkaa ohjaavia ajattelutapoja ja niiden muutoksia että niitä olosuhteita, joissa valtion lainanantopäätöksiä ja sijoituksia tehtiin. Tutkimus on hyödyllinen myös niille ekonomisteille, jotka eivät ole kiinnostuneita historiasta sinänsä. Siinä on mm. yksityiskohtaisesti kuvattu finanssikameralismi käytännön toiminnassa. Koska kirja kattaa ajanjakson talouselämän vapautumisesta ensimmäiseen maailmansotaan, siinä myös eräänä sivujuonena nousee esiin Suomen kehittyminen kohti markkinataloutta.

Tutkimuksen 10 erillistä lukua on jaettavissa neljään osa-alueeseen. Kahdessa ensimmäisessä luvussa määritellään viitekehys ja selvitetään taustoja. Kolmessa seuraavassa luvussa esitellään valtiontalouden hoitoa, sijoituspolitiikan muodostumista sekä päätöksentekojärjestelmiä ja valtasuhteita. Taloushistoriaa harrastamattomalle ehkä yllättävintä oli keisarin ja Suomen hallinnon lähes kitkaton suhde ennen välien viilenemistä vuosisadan vaihteessa. Kahdessa seuraavassa luvussa on hyvin yksityiskohtaisesti kuvattu valtion lainanannon kehitystä, mikä onkin tutkimuksen päätavoite. Kolmessa viimeisessä luvussa valtion toimia on suhteutettu muuhun taloudelliseen kehitykseen. Luotto-markkinoiden syntyä ja valtion roolia on verrattu vastaavaan kehitykseen Norjassa. Vaikka taulukoita ja lukuja on tutkimuksessa runsaasti, lukija olisi toivonut muutamia yhteenvetotaulukoita. Esimerkiksi valtion nettovelka ja sen muutokset suhteessa BKT:hen olisi helpottanut lukijan orientoitumista, vaikka se ei tutkimusalueeseen kuulunutkaan.

Kuusterän tutkimuksen varsinainen anti on huolellinen selvitys valtion lainanannon tasosta ja sen kohdentumisesta. Kuusterä on tuonut hyvin esiin ideologiset taustat ja muiden yhteiskuntapoliittisten virtausten vaikutukset lainanannon kohdentumiseen ja yleensäkin julkisen vallan interventioihin talouteen. Tutkimusperiodin alussa valtion rahavarat olivat pääasiassa lainattu suurille tilanomistajille. Valtiolta sai lainaksi rahaa kuulumalla ylimpään sosiaaliryhmään. Sen lisäksi rahaa lainattiin teollisuuden tarpeisiin, ja tietysti myös rautateiden rakentamiseen tarvittiin valtion rahoitusta.

Ajan myötä valtion lainanannon kohteet muuttuivat radikaalisti. Teollisuuden osuus supistui lähes olemattomiin, ja painopiste siirtyi sosiaalireformistisiin lainoihin sekä maatalouden ja sen jatkoelinkeinojen, kuten meijereiden, investointeihin. Nälkävuodet osoittivat Suomen maatalouden heikon tilan ja valtiovalta halusi tehostaa karjataloutta, joka ei ollut säiden armoilla samassa määrin kuin viljan viljely. Teollisuuden rahoituksesta luopumisen taustalla oli ideologinen näkemys markkinamekanismin toiminnasta. Teollisuuden rahoitus jätettiin pankeille, koska katsottiin, ettei valtiovaltan pitä puuttua markkinoiden toimintaan. Toisin sanoen valtiovalta halusi luoda olosuhteet liikepankkijärjestelmän kehittymiselle.

Tällaisen politiikan seurauksena pankeista tulikin merkittävä tekijä Suomen taloudessa. Esimerkiksi Norjaan verrattuna pankkijärjestelmän merkitys rahoituksen välittäjänä oli jo 1880-luvun puolivälin jälkeen Suomessa suurempi kuin Norjassa. Vuosisadan lopussa valtion lainananto suuntautui pääsääntöisesti julkisyhteisöille, kuten kunnille, seurakunnille ja muille voittoa tavoittelemattomille yhteisöille. Saksasta peräisin oleva ajatus sosiaalireformistisesta yhteiskunnan uudistamisesta oli saanut jalansijaa Suomen päätöksentekijöiden keskuudessa. Kuten Kuusterä toteaa ajattelutapa oli patriarkaalinen, jossa ylhäältä päin kansalle annettiin sivistystä, koulutusta ja sosiaaliturvaa.

Valtion lainanannon jakautuminen vuosien 1860—1910 välillä kuvastaa hyvin sekä rahatalouden tuloa Suomeen että yhteiskunnassa tapahtuneen ajattelutavan muutosta. Ennen vuotta 1860 valtio oli lainannut pääasiassa säätyläisille. Myös

suurteollisuus oli saanut valtiolta rahaa. Vuosisadan vaihdetta kohti mentäessä yhä useammat talolliset alkoivat saada luottoa valtiolta perusparannuksiin ja investointeihin. Samaan aikaan luotot alkoivat yhä enemmän siirtyä pohjoisille alueille, kuten Oulun ja Vaasan lääneihin. Kuntien saamasta luototuksesta, jonka osuus valtion luotonannosta kasvoi lähes kolminkertaiseksi vuosien 1860 ja 1910 välillä, pääasiallinen kohde oli kansakoulujen ja vaivaistalojen perustaminen. Vuosisadan vaihteessa teollisuuden ja kaupan osuus valtion lainakannasta oli olematon. Kuusterän mukaan Suomen Pankin ja valtion yhteenlaskettu osuus koko pitkäaikaisesta lainakannasta oli vuonna 1860 yli 70 prosenttia. Vuosisadan vaihteeseen mennessä osuus oli pudonnut jo 10 prosenttiin. Liikepankit, joita vuonna 1860 ei vielä edes ollutkaan, olivat ottaneet jo 20 prosentin osuuden ja kiinnitysluottolaitokset, säästöpankit sekä vakuutuslaitokset vastasivat lopusta pitkäaikaisesta luotonannosta. Bruttokansantuotteeseenkin suhteutettuna valtion merkitys lainanantajana väheni koko ajan.

Mielenkiintoisinta Kuusterän tutkimuksessa on kuitenkin huolellinen kuvaus kameralistisesta taloudenpidosta. Järjestelmä perustui rahastointiin. Kun valtio aloitti uuden toiminnon sitä varten perustettiin erityinen rahasto, toisin sanoen tuloista ja menoista päätettiin samanaikaisesti, eli tulot on ennalta sidottu määrättyihin menoihin. Parhaimmillaan rahastoja oli toistasataa. Mikäli rahasto koostui jostakin valtiolle tehdystä lahjoituksesta tai muusta kertaluonteisesta erästä, ajatuksena oli sijoittaa näin saatu pääoma ja toteuttaa rahaston tavoitteita sen saamalla korkotuloilla. Periaatteiden kauneudesta huolimatta järjestelmä johti kuitenkin sekavuuteen. Rahastojen tilit valmistuivat vuosikausia myöhässä, eikä senaatilla koskaan ollut selvää kuvaa valtion raha-asioiden tilasta. Kritiikki järjestelmää kohtaan kasvoi ja niinpä vähän kerrassaan siirryttiin kohti nykyisenkaltaista budjettia, jossa toisella puolella on tulot ja toisella puolella menot.

Nobel-tutkijoiden, *Milton Friedmanin* ja *James Buchananin* mielestä nykyisen kaltainen budjettikäytäntö on kuitenkin vienyt ojasta allikkoon. Kun menoista vastaavat viranomaiset eivät ole tekemisissä tulojen kanssa vaan miettivät ainoastaan menojen kasvattamista, tuloksena on ollut julkisten menojen räjähdysmäinen kasvu. Koska menojen lisäyksestä ei ole tarvinnut piitata, budjettihan voi olla alijäämäinen, myöhemmin on ollut pakko lisätä veroja menojen kattamiseksi. Suomessa kuntasektori antaa tästä esimerkin. Sen kirjanpito on

sitä luokkaa, että kukaan ei tiedä mistä rahat tulevat ja minne ne menevät.

Nykykielille käännettynä kameralismi tarkoittaisi sitä, että kuntiin ja valtionhallintoon perustettaisiin tulosityksiköitä, joiden olisi mietittävä sekä menonsa että tulonsa. Tulosityksikköjen pitäisi olla riittävän selkeärajaisia, jotta veronmaksajat todella näkisivät, miten paljon kukin toiminto maksaa. Yksityisen sektorin yritykset ovat jo oivaltaaneet tämän ongelman. Kun kilpailu oli puutteellista, pääkonttorit laajenivat palkaten uutta henkilökuntaa tekemään selvityksiä ja suunnitelmia keskusjohdolle. Yksi yritysmaailman tärkeimpiä muutoksia 1980-luvulla oli pääkonttorien supistaminen ja tulosityksikköajattelun käyttöönotto.

Kameralistinen ajattelutapa ei siten ollut niin vanhanaikainen kuin ehkä äkkimältä tuntuisi. Sen pääperiaate, pitkäjänteinen suhtautuminen valtion raha-asioihin, unohtui keynesiläisyyden huumassa 1950- ja 1960-luvulla. Kuten yrityksistäkin niin myös valtion ja suurimpien kuntien hallinnoista tuli hyvin nopeasti ohjauskyvyttömiä. Poliittisilla päättäjillä ei ole enää aikoihin ollut mahdollisuutta arvioida sen enempiä valtion kuin suurehkon kunnankaan toiminnan tehokkuutta ja tarpeellisuutta. Kuntasektorilla käytäntö on vielä hankalampi kuin valtiolla. Tiedotusvälineet ainakin jossain määrin kontrolloivat valtion toimintoja, jolloin kansalaisilla on epäsuora mahdollisuus arvioida määrärahojen tai julkisen sektorin henkilöstön kasvattamisen tarpeellisuutta. Sen sijaan kuntien menoista tiedotusvälineiden ja opposition kontrolli usein puuttuvat. Lisäksi nykyinen lautakuntakäytäntö on johtanut äärimmäisyyksiin. Lautakuntiin valitut henkilöt ovat yleensä asian innokkaita kannattajia ja ovat virkamiesten kanssa samaa mieltä siitä, että toimintaan pitää saada lisää resursseja, riippumatta siitä kuinka paljon se maksaa ja kuinka hyödyllistä keskimääräiselle kunta- tai valtion toiminnalle asianomainen toiminto on. Valtuusto, jonka pitäisi katsoa kokonaisuutta, ei sitä kykene tekemään, koska asiat ovat hajonneet lautakuntien ja virkamiesten käsittelyssä muodottomiksi.

Antti Kuusterän väitöskirja on mielenkiintoista luettavaa. Vaikka Kuusterä näkee julkisen sektorin taloudenpidon kehittyneen positiiviseen suuntaan, en itse voi olla kaipaamatta »vanhoja hyviä aikoja». Onkohan se merkki ikääntymisestä tai siitä, että olennaiset ongelmat eivät sadassa vuodessa ole muuttuneet miksikään.

Pentti Forsman