

Muutos ja pysyvyys Suomen talouspolitiikan ehdoissa*

JUKKA PEKKARINEN

1970-luvun kompuroinnista 1980-luvun menestykseen

1970-luvun puolivälin jälkeen Suomen kansantalouden näkymät olivat heikot. Muualla orastanut taloudellinen elpyminen jäi meillä 1976 kokonaan väliin ja työttömyys kasvoi vauhdilla. Toipuminen alkoi nopeasti 1978, mutta seuraavana vuonna puhjennut toinen öljykriisi näytti hetken aikaa tekevän siitäkin pikaisen lopun.

Mutta uutta syöksykierrettä ei tullutkaan. Suomi selvisi vähällä toisen öljykriisin jälkeisestä lamasta. 1980-luvulla kokonaistuotannon kasvu on lähes poikkeuksetta ollut nopeampaa kuin Länsi-Euroopassa keskimäärin. Investointiaste on ollut korkea, teollisuustuotanto on kasvanut ripeästi. Samoin työn tuottavuus teollisuudessa on kasvanut selvästi nopeammin kuin muissa pohjoismaissa tai OECD-maissa keskimäärin. Jäljet näkyvät aineellisessa elintasossa. Ruotsin tavoittaminen ei enää kovin hyvin käy tavoitteeksi. Kun kokonaistuotanto henkeä kohden oli Suomessa 1980-luvun alussa läntisten teollisuusmaiden kymmenennen sijan alapuolella, se kuuluu tätä nykyä virallisin valuuttakurssein arvioituna ja OECD-maiden korkeimpiin. Ostovoimapariteetin arvioituna asemamme ei ole korkean hintatasomme takia yhtä hyvä: 1989 hintatasoeroista puhdistettu kokonaistuotannon määrä oli Suomessa OECD-maiden kymmenenneksi korkein bkt:n hinnoin arvioituna, jolloin esimerkiksi vaihtosuhteen paranemisen bkt-deflaattoria korottava vaikutus on otettava huomioon.

* Kirjoitus perustuu Taloustutkijoiden kesäseminaarissa Jyväskylässä 14. 6. 1990 pitämään plenum-luontoon. Se muodostaa jonkinlaisen jatkeen *Kansantaloudellisen aikakauskirjan* numerossa 1990:2 julkaistulle kirjoitukselleni »Tulopolitiikka tienhaarassa».

Erityisen merkille pantavaa on, että kansainvälisesti verraten suhteellisen nopea kasvu on yhdistynyt aiempaa suurempaan vakautteen. 1980-luvun mittaan alkoi jo näyttää siltä, että talous oli asettunut junan lailla noin kolmen prosentin vuotuisen kasvun raiteisiin, kunnes vuosikymmenen lopun ylikiehahtaminen alkoi lähestyä aiempien vuosikymmenten korkeasuhdanteiden lukemia. Suomen kansantalous on bkt:n kasvuvauhdin vaihteluilla arvioituna yhtä kaikki kuulunut 1980-luvulla OECD-maiden vakaimpien joukkoon, kun se aiempina toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä oli ollut kaikkein epävakaimpia.

Myös suomalaisen talouspoliittisen keskustelun painotuksissa näyttää tapahtuneen muutos. Muistan itse, kuinka 1970-luvun lopulla harmittelin ristiriitaa keynesiläisten makroteorian oppikirjojen tarjoamien reseptien ja meillä käytännössä harjoitetun talouspolitiikan välillä. Mutta 1980-luvulla tuntui ajoittain siltä, että Suomesta oli tullut ainakin talouspolitiikan retoriikan tasolla keynesiläisyyden reservaatti.

Suoritusasteen paraneminen kasvun ja vakauden yhdistämisessä sekä talouspoliittisen keskustelun painotusten muuttuminen herättävät kysymyksiä. Mistä suhteellisen suorituskyvyn paraneminen johtuu. Entä onko se pysyvä muutos vai ohimenevä suvantovaihe? Mikä osuus harjoitetulla talouspolitiikalla on ollut tässä muutoksessa, mikä talouden rakenteellisilla, mikä annetuilla ulkomaisilla tekijöillä?

Mikä menestyksen selitykseksi?

Niin kuin historialliset tapahtumaketjut yleensäkin, 1980-luvun talouden menestystarinan voi kertoa useiden peräkkäisten, toisistaan

enemmän tai vähemmän riippumattomien ja sattumanvaraisten tapahtumien summana. 1980-luvun alussa, toisen öljykriisin jälkeen Suomen kansantalous saattoi Neuvostoliiton-kaupan ansiosta maksaa heikentyneen ulkomaankaupan vaihtosuhteen lisäämällä vientinsä volyymia, kun taas muualla läntisissä teollisuusmaissa ajaututtiin pitkäaikaiseen työttömyyteen ja Länsi-Euroopan työttömyyslukujen synkistyminen varsinaisesti alkoi.

Sitä mukaa kuin taloudellinen kasvu lännessä elpyi 1980-luvun puoliväliä kohti, kasvava vienti länteen alkoi korvata vientiä Neuvostoliittoon, jota nyt painoi alas bilateraali-kaupaan kertynyt ylijäämä samoin kuin öljyn hinnan aleneminen. Energian halpeneminen yhdessä hyvän vientikysynnän kanssa merkitsi ulkomaankaupan vaihtosuhteen paranemista. Tästä kertyikin 1980-luvun mittaan merkittävä kansantalouden reaalisen ostovoiman lisäys, joka mahdollisti yhdessä työn tuottavuuden nopean kasvun kanssa reaali-palkkojen voimakkaan kohoamisen kannattavuuden siitä kärsimättä. Kotimainen kysyntä kasvatti bruttokansantuotetta, jos kohta samalla tuontiakin. Parantuva vaihtosuhte oli omiaan kiihdyttämään myös inflaatiota.

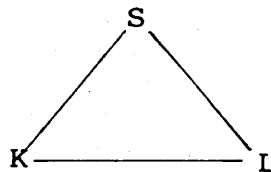
Kun näihin hyviin konjunktuiireihin lisää vielä sen, että Suomen kansantaloudella on ollut *catching up*-aseman antama, suhteellisen myöhäiseen teollistumiseen liittyvä suhteellinen etu tuottavuuden kasvattamisessa ja tuantorakenteen monipuolistamisessa, menestystekijöiden lista alkaa vaikuttaa tyhjentävältä. Mutta onko lopultakaan näin? Ja siltä osin kuin näin taas on, 1980-luvun menestyksessä on ollut kysymys enemmän tai vähemmän tilapäisestä Suomen suhteellisen aseman paranemisesta, joka on ohi siihen johtaneen satumanvaraisen tekijäyhdistelmän hajottua.

Muutoksen pysyvyyttä ajatellen onkin tähdellistä asettaa kysymys, onko talouden *rakenteessa, instituutioissa tai talouspolitiikan periaatteissa* tapahtunut sellaisia muutoksia, joiden perusteella voisi puhua perustavampaa laatua olevasta, pysyvämmästä muutoksesta.

Sivuutan tässä vain maininnalla talouden rakenteen muutokset. Riittää todeta, että tuo-

antorakenteen monipuolistuminen on vähä vähältä lieventänyt talouden suhdanneherkkyyttä. Viennin sidonnaisuus metsäteollisuuden suhdanneherkimpiin aloihin on vähentynyt metsäteollisuuden sisäisen rakennemuutoksen ja metalliteollisuuden vientiosuuden kasvun takia. Palvelualojen osuuden kasvu on myös ollut omiaan vähentämään talouden suhdanneherkkyyttä.

Instituutioiden ja talouspolitiikan periaatteiden muutoksista aion puhua enemmän. Käsittelem silti näitäkin hyvin rajatusta näkökulmasta. Analysoin lähinnä talouspolitiikan institutionaalisissa ehdoissa tapahtuneita muutoksia ja näiden pysyvyyttä. Näillä en tässä yhteydessä tarkoita niinkään talouspolitiikan hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä edellytyksiä vaan lähinnä valtion (S) harjoittaman talous-, sosiaali- ja muun yhteiskuntapolitiikan sekä työtä (L) ja pääomaa (K) edustavien eturyhmien muodostamaa neuvotteluasetelmaa, jota voisi kutsua vaikka talouspolitiikan instressikentäksi (kuvio 1):



Kuvio 1. Talouspolitiikan ehdollistava intressikenttä.

Tässä asetelmassa on kysymys valtion toimien, palkkaneuvottelujen, hintojen sekä tulo- ja onnien välisestä vuorovaikutuksesta. Tämä vuorovaikutus asettaa puolestaan ehtoja talouspolitiikan agendalle, sen tavoitteenasettelulle ja sen käytössä oleville keinoille. Se voi vaihdella luonteeltaan esimerkiksi talouspolitiikan yleisdoktriinien, etujärjestöjen organisoitumisen ja palkkaneuvottelujen keskittymisen asteen eroavuuksien myötä. Se voi olla talouspolitiikan näkyvä jäsentäjä tai häipyä liki näkymättömäksi, milloin kärjistyneen konfliktin, milloin konsensuksen leimaamana. Tämä herättää kysymyksen, mikä osuus konsensuksen vahvistumisella on talouden va-

kautumiseen 1980-luvulla. Palaan tähän kysymykseen kohta. Käsittelen aluksi asetelmaa yleiseltä kannalta ja tämän jälkeen täsmennän sitä Suomen tapauksessa.

Pääomanmuodostuksen erityisasema taloudessa

Valtion, työn ja pääoman välinen intressikenttä on jo sinänsä hyvin kapea, monen ehkä jo vanhentuneenakin pitämä näkökulma talouspolitiikan ehtoihin. Rajaan sitä kuitenkin vielä enemmän analysoimalla intressikenttää tietysti, erityisesti Suomen kannalta mielestäni keskeisestä näkökulmasta. Huomioni kiinnittyy näet *pääomanmuodostuksen* sekä investointien ja säästämisen koordinoinnin erityisasemaan taloudessa. Tämä näkyy puolestaan myös talouspolitiikassa sekä työn ja pääoman sille asettamissa ehdoissa.

Tätä näkökulmaa voi perustella monin eri tavoin. Investointien ongelma on ensiksikin askarruttanut suuria kansantaloustieteilijöitä klassikoista *Marxiin* ja *Keynesiin*. Se näkyy monin tavoin myös nykyisen kansantaloustieteen kysymyksenasetteluissa. Ongelmassa on pohjimmiltaan kysymys siitä, että markkinat ovat epätäydellinen instituutio erityisesti pitkälle tulevaisuuteen vaikutuksensa ulottavien taloudellisten toimien koordinoijana. Se joka investoi pääomaan, aineelliseen tai henkiseen, joutuu ottamaan sen riskin, että investoinnin tuleva tuotto riippuu talouden muiden osapuolten myöhemmistä toimista. Investoinnin aikaansaama tuotannon lisäys valuu osaksi niille näiden vastaisen neuvotteluaseman määräämällä tavalla. Mitä suuremmassa määrin investoijan kädet ovat sidotut tiettyyn hankkeeseen, sitä altistetumpi tämä on vastapelureiden myöhemmille liikkeille.

Markkinoiden epätäydellisyys ja sopimusten ajallista pitävyyttä koskeva riski aiheuttavat alhaisina säästöinä ja investointeina ilmenevää tehottomuutta. Esimerkiksi viimeaikaisissa peliteorian sovellutuksissa tällaisesta tehottomuudesta on esitetty lukuisia esimerkkejä, samoin mahdollisuuksista sen vähentämiseksi (ks. tarkemmin esim. *Pohjola* 1989).

Säästämisen ja investointien koordinoitintien luottamuksen puute sopimuksen vastaisen pitävyyden suhteen johtaa korkeampaan kulutukseen ja alhaisempiin investointeihin kuin taloudellinen tehokkuus edellyttäisi.

Toisaalta voi väittää, että investointiedellytysten vakauttamispyrkimys ja äsken puheena olleen intertemporaalisen tehottomuuden vähentäminen ovat taloushistoriassa toimineet eräänä keskeisenä ponttimena *valtion* puuttumiselle talouden kulkuun ja edellä kuvatun kolmikantaisen vuorovaikutuskehän muodostumiselle. Se on siten ollut talouspolitiikan keskeisiä lähtökohtia. Valtio on pyrkinyt vaikuttamaan yrityksiin ja työntekijöihin ja luomaan edellytykset pitkäjännitteisille investoinneille. Samalla se on altistunut näiden vaatimuksille. Näin politiikka ja talous ovat limityneet yhteen.

Pääomanmuodostuksen strateginen merkitys näkyy myös siinä monien yhteiskuntatieteilijöiden, ei vain marxilaisten, merkille panemassa piirteessä, että investoinneista päättävillä yrityksillä on yleensä vahva sanansija talouspoliittiseen päätöksentekoon. Tavallaan siis kuvion 1 S—K-sidos on muodostanut talouspolitiikan historiallisen lähtökohdan. Pääoma on tuotettu tuotannontekijä, jonka kasvattaminen on elintason kasvattamisen ja työllisyyden edellytys ja siten valtiiovallan erityisen vaalinnan kohde. Talouspolitiikan päätöksentekijät eivät siten voi sulkea korviaan yritysten vaatimuksilta. Kuten liberaali amerikkalainen politologi *Charles E. Lindblom* (1977) on todennut, päätöksentekijöiden silmissä yrittäjät eivät ole toisten eturyhmien edustajien tavoin minkäänlaisten ryhmäintressien edustajia, vaan he vastaavat hallituksen näkökulmasta korvaamattomista toiminnoista. Ajaessaan etujaan yrityksillä on tyypilli-

sesti käytettävissään lukuisia diskreettejä yhteyksiä talouspolitiikan päättäjiin, poliitikkoihin ja byrokraatteihin. Kumpikin osapuoli kokee keskinäisen informaation vaihdon arvokkaaksi eikä edunvalvonta näytä olevan yhteydenpidossa lainkaan keskeistä.

Triangelin kolmas osapuoli, työntekijät, taas ovat tavallaan olleet ulkopuolisia suhteessaan talouspolitiikan instituutioihin. He ovat yrittäneet painostaa niitä avoimin eturyhmävaatimuksin. Näin heille on usein langennut veneenheiluttajan rooli talouspoliittisessa päätöksenteossa. He ovat olleet pikemminkin sosiaalipoliittisen ja yleispoliittisen mielenkiinnon kohteita.

Talouspolitiikan intressikenttä on kuitenkin ajallisesti ja paikallisesti hyvin erilainen. Yrittäkin seuraavaksi luonnehtia *Suomelle* tyypillistä asetelmaa ja siinä tapahtuneita muutoksia.

Suomen lähtökohdat

Suomeen autonomian ajalla ja sotien välillä muodostuneet talouspoliittisen päätöksenteon asetelmat olivat erityisen omiaan korostamaan pääomanmuodostuksen ja yritysten hegemonista asemaa. Maa oli köyhä. Vasta aluillaan olevan teollistumisen edistäminen koettiin keskeiseksi kansalliseksi tehtäväksi. Investointien edistäminen kohosi näin tärkeimmäksi talouspolitiikan tavoitteeksi. Talouspoliittisessa päätöksenteossa vuorostaan virkamiehistöön asema, joka muutoinkin oli korostunut autonomian ajan peruja, oli keskeinen. Siitä oli osoituksena erityisesti Suomen Pankin keskeinen ja itsenäinen asema.

Elinkeinoelämä järjestäytyi jo varhain vuosisadan alussa erilaisiksi työntäjä- ja toimialajärjestöiksi. Monet tämän järjestäytymisen keskeisistä puuhamiehistä toimivat myös porvarillisissa puolueissa, joten taloudellinen ja poliittinen järjestäytyminen oli porvarillisella puolella pitkälti limittäistä. Tämä tehokkaasti organisoitunut intressiedustus yhdessä virkamiesvaltaisen talouspoliittisen päätöksenteon kanssa edesauttoi talouspolitiikan valta-akselin muodostumista valtion ja pääoman välille.

Kolmion muiden napojen väliset kytkennät taas olivat heikkoja. Ammatillinen järjestäytyminen oli kivulloista ja työnantajat pystyivät torjumaan kollektiiviset työehtosopimukset toiseen maailmansotaan saakka. Poliittinen työväenliike oli kyllä suhteellisen voimakas, mutta sen vaatimukset valtiovaltaan nähden olivat lähinnä sosiaalipoliittisia. Se ei ilmeisestikään kokenut talouspolitiikkaa oikein omaksi alueekseen. Näyttää pikemminkin siltä, että keskittymällä esimerkiksi osuustoimintaan talouden rakenteellisten ehtojen muuttamiseksi työväenliike suuntautui omien rinnakkaisinstituutioidensa rakentamiseen — niin kuin esimerkiksi kulttuurielämässäkin.

Tällainen muulta politiikalta pyhitetty, elitistinen talouspoliittisen päätöksenteon järjestelmä oli poliittisen demokratian oloissa tietysti uhanalainen. On silti merkille pantavaa, että se kesti kohtuullisen hyvin esimerkiksi toisen maailmansodan jälkeisen poliittisen uusiajon. Vahvistunut vasemmisto jätti talouspolitiikan perusteet pitkälti rauhaan.

Tällaisen yksipuolisesti akkumulaatioon suuntautuneen talouspolitiikan ehdot kuitenkin kiristyivät vähitellen toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä. Kun talouspolitiikan edellytykset kontrolloida taloutta olivat monelta osin puutteellisia ja kun yritykset keskuudessaan eivät ymmärrettävästi päässeet tehokkaaseen keskinäiseen sopimukseen tilanteen vakauttamisesta vaan yksittäinen yritys katsoi täysin perustellusti asemiansa vahvistamisen edellyttävän yhä lisää investointeja, kasvu törmäsi tuon tuostakin ulkopuolelta määräytyviin rajoituksiin. Näiden yhteisenä nimittäjänä oli säästämisen niukkuus. Tämä ilmeni toisaalta ulkomaankaupan alijäämän kasvuna, toisaalta työmarkkinoiden kuumentumisena ja palkkainflaation kiihtymisenä. Alkutuotannon työvoimareservit olivat sinänsä kyllä omiaan lisäämään työvoiman tarjonnan joustoa ja hillitsemään reaali-palkkojen kasvua, mutta ne eivät voineet estää ajoittaista ja aloittaista työvoiman liiakasyntää. Inflaatioherkkyyttä lisäsivät myös konfliktiteille alttiit työmarkkinasuhteet samoin kuin työvoiman aliedustus talouspolitiikan linjanvedossa. Kun vaikutusmahdollisuudet ra-

joittuivat lähinnä palkkaan ja kun ammattiyhdistysliike oli lisäksi sisäisesti rikkonainen, ei palkkahillintä ollut ammattiliittojen intresseissä.

Valtiovalta kyllä ajaa palkkahillintää. Puuhattiin linnarauhaa ja pantiin vireille muita tulopolitiikkaa ennakoivia hankkeita. Tulokset jäivät kuitenkin heikoiksi. Talous oli epävakaa, inflaatio nopeaa ja tulonjaon vaihtelut voimakkaita. *Devalvaatiosykli* luonnehti kolmea ensimmäistä toisen maailmansodan jälkeistä vuosikymmentä. Suuret devalvaatiot olivat viime käden keino, jolla talouspolitiikan johto turvasi investointien kannattavuuden. Kun avoimen sektorin yritykset olivat tietoisia tästä devalvaatiokortin käytöstä, ne uskalsivat investoida. Devalvaatiota edeltänyt kireän talouspolitiikan kausi ja korkea työttömyys, jolla tulonjaon muutosta pohjustettiin, ei sitä paitsi rasittanut paljoakaan vientiteollisuutta, jota kotimaassa kiinnostivat lähinnä tuotantokysymykset, ei niinkään kotimainen kysyntä.

*Konfliktin ennakoiva sääntely:
1980-luvun toimiva korporatismi?*

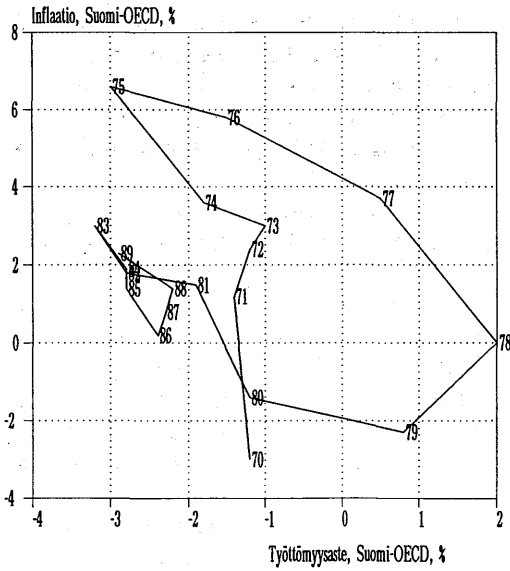
Devalvaatiosyklin perusteet kuitenkin murenivat vähitellen. Sen rationaalisuus oli ensiksikin helposti kyseenalaistettavissa: miksi investointien edellyttämä kannattavuus oli ylläpidettävä kansantalouden epävakauden kustannuksella — eikä sama investointiaste olisi voitu saavuttaa pienemmin vaihteluin? Devalvaatio- tai tulonjakosyklin kautta toteutunut investointien kannattavuustakuu oli myös kasvavassa ristiriidassa yhteiskunnallisten voimasuhteiden, vahvan kollektiivisen järjestäytymisen perinteen ja politiikan muiden lohkojen kanssa. Ehkä keskeisin osapuolten suhteellista neuvotteluvoimaa tasapainottava muutos oli alkutuotannon työvoimareservien asteittainen ehtyminen. Suomi siis etäännytti yleisen työvoiman liikatarjonnan tilanteesta. Näissä olosuhteissa avoin konflikti ei osoittautunut työnantajien kannalta enää välttämättä tulokselliseksi. Tämä lisäsi työnantajien valmiutta kompromissiin. Talouspolitiikan int-

ressikenttä oli siten kaiken kaikkiaan tasapainottumassa ja sen painopiste siirtymässä valtion ja pääoman väliseltä akselilta työn suuntaan. Oli vain ajan kysymys, milloin tämä muutos tulisi näkyviin myös instituutioiden tasolla.

1960-luvun lopulla Suomessa sitten syntyivätkin nopeasti institutionaaliset edellytykset *korporatistiselle* taloudellisten intressien yhteensovittamisen järjestelmälle. Tällainen keskitettyjen, kollektiivisten etujärjestöjen ja valtiiovallan välisiin kompromisseihin perustuva järjestelmä oli jo toisen maailmansodan jälkimainingeissa tai eräiltä osiltaan sitä ennenkin syntynyt esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa sekä, jossakin määrin eriluonteisena, Itävallassa. Suomessa muutokset tähän suuntaan alkoivat huomattavasti myöhemmin mutta hyvin nopeasti 1960-luvun loppuvuosina. Ammattiyhdistysliike eheytyi valtiiovallan ja — merkille pantavaa kyllä — työnantajien myötävaikutuksella. Ammatillinen järjestäytyminen alkoi nopeasti kohota. Neuvotteluasetelma tasapainottui työn edustuksen vahvistumisen myötä. Syntyi tulopoliittinen neuvottelu- ja informaationvälitysjärjestelmä, johon myös maataloustuloratkaisut sekä monet sosiaali- ja talouspoliittiset ratkaisut pian kytkeytyivät muita pohjoismaita tiiviimmin. Valtion tulopoliittinen rooli muodostui Suomessa yleensäkin esimerkiksi Ruotsia näkyvämmäksi. Toisaalta ammattiyhdistysliikkeen osallistumisessa neuvottelujärjestelmään säilyi tietty hajanaisuus liittojen pidättäessä itselleen oikeuden keskitettyjen sopimusten hylkäämiseen.

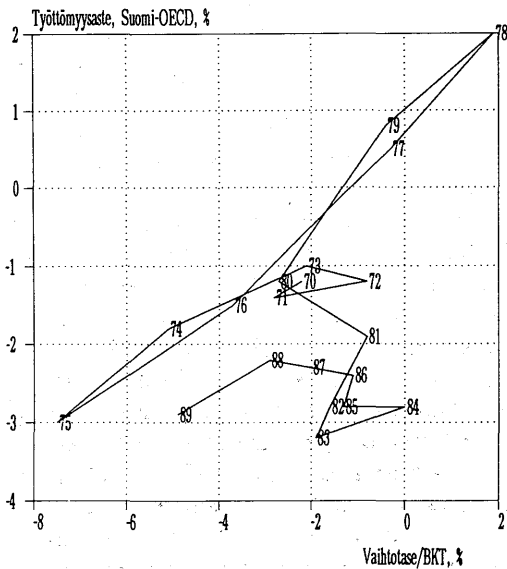
Korporatismissa on yleisesti ottaen kysymys siitä, että työmarkkinajärjestöt ja valtiovalta, joissa kaikissa päätöksenteko on suhteellisen keskitetty, sopivat kansallisella tasolla tulonjaon ja talouspolitiikan päälinjoista. Ammattiyhdistysliike toteuttaa palkkahillinnan ja saa vastineeksi korkeamman työllisyyden sekä tavoitteitaan paremmin vastaavan talous- ja sosiaalipolitiikan sekä mahdollisesti myös taloudellista demokratiaa laajentavia toimia.

Suomessa korporatistimin suotuisista vaikutuksista löytyy näyttöjä lähinnä 1980-luvulta. Inflaation ja työttömyyden välinen trade-off näyttää ensiksikin parantuneen suhteessa mui-

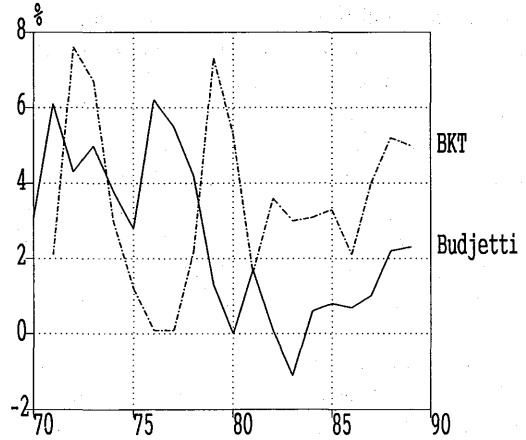


Kuvio 2. Inflaatio ja OECD-maihin verrattu työttömyys Suomessa 1970–1989.

hin OECD-maihin (kuvio 2). Myös ulkoisen tasapainon ja työttömyyden välinen trade-off näyttää aikaisempaa edullisemmalta, kun työttömyyttä verrataan muihin OECD-maihin (kuvio 3).



Kuvio 3. Vaihtotase prosentteina bkt:sta ja OECD-maihin verrattu työttömyys Suomessa 1970–1989.



Kuvio 4. Rakenteellinen budjettijäämä ja bkt:n volyymin muutos Suomessa 1970–1989.

Lähde: OECD

Toimiva korporatismi edellyttää vakauttavaa talouspolitiikkaa yhtenä valtion osallistumismuotona etujen sovitteluun. Kuvio 4 kertoo finanssipolitiikan suhdannereaktioista OECD:n laskeman, valtiontalouden automaattisesta vastavaikutuksesta puhdistetun rakenteellisen budjettijäämän avulla. 1970-luvulla, samoin kuin toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä tätä aiemminkin (ks. esim. Pekkarinen—Vartiainen 1989), finanssipolitiikan päätöseräiset reaktiot olivat selvästi myötäsyklisiä. Mutta kun vertaa rakenteellisen budjettijäämän ja bkt:n volyymin muutoksia kuvion 4 perusteella, myös finanssipolitiikan reaktiot osoittavat jonkinlaista maltillisuutta ja suhdannenäkökohtien huomioon ottamista 1980-luvulla.

Rahapolitiikan osalta 1980-luku on ollut ennen kaikkea perustavaa laatua olevien rakenteellisten muutosten aikaa. Rahoitusmarkkinoiden ulkoinen ja sisäinen liberalisointi on merkinnyt rahapolitiikan autonomian kaventumista — monien mielestä jo lähes olemattomiin. Rahapolitiikka on tullut sidotuksi kiinteän valuuttakurssin puolustamiseen, jolloin sen tehtäväksi on jäänyt lähinnä pääomaliikkeisiin reagointi. Kun ulkoisen ja sisäisen tasapainon vaatimukset eivät suinkaan kulje aina käsi kädessä, tämä voi merkitä joissakin

olosuhteissa sitä, että pääomanliikkeisiin reagoiva rahapolitiikka kärjistää sisäistä tasapainottomuutta. Joitakin merkkejä tällaisesta sisäisen ja ulkoisen tasapainon ristiriidasta on 1980-luvulla ollutkin, esimerkiksi syyskesän 1986 devalvaatiospekulaatioiden yhteydessä. Korkosäännöstelyn lakkauttaminen myös kotitalouksien saamien lainojen osalta 1980-luvun puolivälin jälkeen osui lisäksi vaikutuksiltaan yhteen 1980-luvun loppupuolen korkeasuhdanteen kanssa ja pahensi ylikuumenemista esimerkiksi asuntojen hintojen voimakkaan kohoamisen kautta. 1980-luvun rahapolitiikan arviointi muodostaa siten oman kysymyksensä.

Suomen tapauksen tulkinta yhdeksi korporatistien menestystarinaksi on kuitenkin joiltakin osin ongelmallista (ks. myös Pekkarinen 1990). Kansainvälisissä vertailuissa korporatistisen järjestelmän näytöt osoittautuvat vahvoiksi erityisesti turbulენტilla öljykriisien kaudella (Pekkarinen—Pohjola—Rowthorn 1990). Suomen korporatistit eivät kuitenkaan toimineet 1970-luvulla. Vuosikymmenen alussa ekspansiivinen talouspolitiikka voimisti kansainvälisen nousukauden kysyntävaikutuksia, inflaatio kiihtyi ja öljykriisi voimisti sitä entisestään. Kun vientisuhdanne vuonna 1975 jyrkästi taittui, talouspolitiikkaa kiristettiin ja talous ajautui nopeasti lamaan. Koko tällä kaudella keskitettyjen tulopoliittisten ratkaisujen tosiasiallinen vaikutus jäi vähäiseksi. Ylikuumenemisen aikaan palkkaliikumukset murensivat ne ja laman puhjettua vuorostaan työttömyys kasvoi nopeasti. Tulopoliitiikka jäi taka-alalle työttömyyden saadessa keskeisen sijan inflaation hidastajana — porkkanan sijasta alettiin käyttää keppiä.

Korporatistit elvytettiin uudelleen konsensus-hengen merkeissä 1977—1978. Ja 1980-luvulla se siis näyttää toimineen hyvin. Mutta tältäkin osin sen merkitys on epäselvä. Vastahypoteesina voi näet väittää, että korporatistiset neuvotteluratkaisut ovat *endogeeninen* ilmiö. Kun talouden perustilanne on vakaata, korporatististen ratkaisujen edellytykset ovat hyvät. Mutta epävakaa tilanteessa konfliktit kärjistyvät ja tulonjaon heilahtelut kasvavat. Suomen osalta nämä vastaväitteet

ovat erityisen varteenotettavia. Meillä näet talouspolitiikka oli ennen 1980-lukua taloudellisia vaihteluita kärjistävää. Laskukausina sitä kiristettiin — erityisesti devalvaatioita pohjustavien syvien taantumien aikaan. Ja vielä 1970-luvun tapahtumat seurasivat siis tätä kaavaa. On hyvin mahdollista, että kun talouden perustekijät asettuivat 1980-luvulla esimerkiksi alussa puheena olleiden, enemmän tai vähemmän satunnaisten tekijöiden vaikutuksesta vakaalle kannalle, myös korporatistien edellytykset vahvistuivat. Kansainvälisestä taloudesta tai talouspolitiikasta ei aiheutunut tulonjakoa tai kokonaiskysyntää ravistelevia häiriöitä. Tuottavuuden nopea kasvu ja vaihtosuhteen paraneminen lievensivät lisäksi tulonjakokonfliktia. Inflaatio-odotukset olivat 1970-luvun mentyä rauhoittumaan päin. Kuvio 2—3 edellä havainnollistamani talouspolitiikan trade-offien parantuminen saattaa siis olla seurausta myös taloudellisessa ympäristössä tapahtuneista muutoksista. Mutta kun nämä muutokset eivät ainakaan kaikilta osin ole välttämättä peruuttamattomia, myös se menestystarina, jonka edellä luin korporatistien tiliin, voi osoittautua ohimeneväksi.

1990-luku: väistyvä korporatistit?

Suomen osalta ilmiön endogeenisuuden mahdollisuus asettaa siis erityisiä varauksia väitteelle korporatistista 1980-luvun keskeisenä menestystekijänä. Mutta 1980-luvulla on alettu puhua yleisemminkin erinäisistä rakenteellisista, korporatistia jätävistä muutoksista. Kun monissa maissa, esimerkiksi Ruotsissa, on samalla ollut havaittavissa selvää korporatistien rakoilua, on korporatistien eroosiot tullut yleinen puheenaihe. Minkälaisista rakenteellisista muutoksista sitten on kysymys ja miten ne vaikuttavat korporatistien ehtoihin, jotka vasta äskettäin ehtivät meille vaikiintua?

Eroosiotendenssienkin arvioinnissa voi lähikohdaksi ottaa kuvion 1 intressikentän. Näiden osalta olennaista on, että se liittyy *kansalliseen*, suhteelliseen *suljettuun* intressien so-

vittelujärjestelmään, johon osallistuvat intresiosapuolet ovat hyvin organisoituneita ja joissa strategisista kysymyksistä sovitaan *keskitetyksi*. Tällaisen keskitetyn kansallisen sovittelujärjestelmän puitteissa kukin kolmesta osapuolesta on valmis tinkimään omasta autonomiastaan kansallisten tavoitteiden hyväksi.

Monet ajankohtaiset ongelmat ja muutos-paineet voi tällaisen intressien sovittelujärjestelmän näkökulmasta tulkita siten, että *työn ja pääoman* välinen kansallisen tason neuvottelukosketus rakoilee. Tällainen rakoilu on korporatismiin kannalta sikäli kohtalokasta, että juuri näiden kahden osapuolen valmius keskitettyyn kansalliseen sopimusjärjestelmään on ollut sen erityispiirre. Se on näytellyt myös historiallisesti keskeistä osaa korporatismiin nousussa. Ruotsin esimerkki ehkä osoittaa tämän kaikkein selvimmin. Ruotsisahan juuri työn ja pääoman välinen vapaaehtoinen tulopolitiikka on muodostanut järjestelmän kivijalan ja valtio on varonut puuttumasta suoraan etujärjestöjen välisiin neuvotteluihin. Toisaalta juuri Ruotsi tarjoaa hyvän esimerkin myös tämän korporatismiin historiallisen kivijalan rakoilusta.

Työn ja pääoman välisen kansallisen tason neuvottelusuhteen rakoiluun on monia syitä, joista osa osoittaa yleisempiä tendenssejä, osa taas liittyy enemmänkin jonkin maan erityispiirteisiin:

1. Ammattiyhdistysliikkeen valmius yhte-näiseen kansalliseen sopimustoimintaan on *organisatorisesti* heikentynyt, kun suljetun sektorin työvoimaosuus on kasvanut keskitetyssä sopimustoiminnassa perinteisesti keskeisen avoimen sektorin kustannuksella. Suljetun sektorin painoarvon kasvu on jo sinänsä aiheuttanut rakoilua vakiintuneissa neuvotteluasetelmissa. Se on lisäksi ollut omiaan etäännyttämään keskitettyjä sopimuksia avoimen sektorin kannattavuusnäkökohdista, joita perinteisesti on pidetty keskeisinä pohjoismaisessa tulopolitiikassa. Ammattiyhdistysliikkeen lohkoutuminen avoimen ja suljetun sektorin kesken vaihtelee kuitenkin maittain, samoin tämän keskitettyyn sopimustoimintaan aiheuttama kitka. Ongelma näyttäisi olevan

Ruotsissa pahempi kuin yleensä muissa keskitetyn sopimustoiminnan maissa.

Ammattiyhdistysliikkeen sisäistä yhtenäisyyttä jäytää yleisemmin kuitenkin eräs toinen tekijä, joka läheisesti liittyy eri sopimusalojen välisiin organisatorisiin kiistoihin. Vallitsevat palkkaerot asetetaan näet kyseenalaiseksi ehkä useammin kuin ennen. Toisaalta perinteiset matalapalkka-alat, joista monet sijoittuvat suljettuun sektoriin, ovat vaatineet suhteellisen asemansa parantamista, toisaalta perinteisesti korkeapalkkaiset, hyvin koulutetut, usein niinikään suljetun sektorin palkansaajat ovat edellyttäneet oman suhteellisen asemansa säilyttämistä. Keskitetty sopimustoiminta reagoi näihin jännitteisiin pitkään siten, että toimialojen väliset palkkaerot supistuivat. Mutta viime aikoina tällaisen solidaarisen palkkapolitiikan edellytykset näyttävät heikentyneen. Keskitetyn sopimustoiminnan eräs keskeinen koossa pitävä voima on siten uhanalainen.

2. *Muuttuvan työelämän* on useissa yhteyksissä väitetty heikentävän keskitetyn sopimustoiminnan edellytyksiä ja siirtävän sopimustoiminnan painopistettä kansalliselta tasolta yritys- ja toimipaikkatasolle. Tähän johtaa työvoiman eriytyminen ja sen liikkuvuuden väheneminen. Nämä puolestaan ovat yhteydessä perinteisten ammattikuvien rikkoutumiseen, koulutustason kohoamiseen ja yritysspesifiikin inhimillisen pääoman merkityksen korostumiseen.

Tämä muutos on erityisen merkityksellistä sikäli, että työvoiman homogeenisuus on ollut eräs keskeinen korporatismiin edellytys. Kysymys ei ole ollut vain yhteistoiminnan edellytyksenä olleesta sosiaalisesta ja kulttuurillisesta koherenssista, vaan tätä välittömämmin myös työvoiman alueellisesta ja toimialoittaisesta liikkuvuudesta. Tämä on hillinnyt palkkaerojen kasvua ja edesauttanut keskitettyjen sopimusten pitävyyttä. Liikkuvuus onkin esimerkiksi pohjoismaiden työmarkkinoilla ollut suhteellisen suurta ja sitä on edistetty korporatistisiin ratkaisuihin läheisesti kytkeytyneellä aktiivisella työvoimapolitiikalla.

Liikkuvuuden pitkän ajan merkitystä kiis-

tämättä voi kuitenkin kysyä, onko osoitettavissa sellaisia erityisiä tekijöitä joiden ansiosta tämä eroosiotekijä olisi saavuttanut juuri nyt jonkinlaisen murrosvaiheen. Tendenssin voi pikemminkin väittää jatkuneen pitkään ja etenevän lisäksi eri tahdissa eri toimialoilla ja eri ammateissa. Murroksenaista muutosta näissä pitkän ajan kehitystekijöissä tuskin on sittenkään helposti löydettävissä.

3. Ajankohtainen, esimerkiksi juuri Ruotsissa ja Suomessa selvästi näkyvä keskitetyn sopimustoiminnan edellytyksiä jäytävä tendenssi on *yritystoiminnan kansainvälistyminen*. Sen myötä alun perin kansallisista suur-yrityksistä on tulossa aidosti monikansallisia operoijia, jotka voivat sijoittaa toimintojaan eri maihin. Tämän muutoksen myötä keskitettyä sopimustoimintaa työnantajapuolella perinteisesti ajaneiden avoimen sektorin suuryritysten intressi keskitettyihin kansallisiin sopimuksiin vähenee. Miksi ne tinkisivät omasta autonomiastaan sitoutumalla kansallisen tason sopimuksiin, jos yksittäisen maan merkitys markkina-alueena on vähäinen ja jos se voi reagoida näihin siirtämällä toimintojaan muihin maihin?

Nykyisessä integraatiovaiheessa pääoman kansainvälinen liikkuvuus teollisuusmaiden välillä näyttää kasvavan nopeammin kuin työvoiman liikkuvuus yli rajojen. Kansainvälistyvälle pääomalle on tämän seurauksena lisääntyvässä määrin tarjolla *exit*-vaihtoehto, eli »kytkimen nosto», keskitetyn kansallisen tason *voice*-vaihtoehdon, eli keskitetyissä neuvotteluissa saavutetun kompromissin, sijasta. Tämä muuttaa neuvotteluasetelmia. Se vähentää työnantajapuolen yhtenäisyyttä kansallisen tason neuvotteluissa. Se on lisäksi omiaan siirtämään neuvottelujen painopistettä yritys- ja toimipaikkatasolle, joihin monikansallisten yritysten välitön neuvotteluintressi keskittyy.

Itse pidän kolmesta edellä mainitsemastani korporatismien eroosiotekijästä juuri yritystoiminnan kansainvälistymistä keskeisimpänä. Sen myötä pääoma on tavallaan hyppäämässä ulos keskitetystä, kansallisesta intressien sovittelevästä järjestelmästä. Mitä heijastusvaikutuksia tällä puolestaan saattaisi olla?

1. Eräs korporatismien tulevaisuuteen optimistisesti suhtautuvien esillä pitämä mahdollisuus on itse *korporatismien kansainvälistyminen*. Tämän vision mukaisesti etujen yhteensovittaminen siirtyä keskitetyltä kansalliselta tasolta, paitsi hajautetulle yritys- ja toimipaikkatasolle, myös uudelle keskitetylle tasolle kansainväliseksi etujen sovittelevä järjestelmäksi. Yritysten kansainvälistymiseen liittykin valtioiden välinen taloudellinen integraatio, johon juuri nyt kiinnitetään näkyvänä poliittisena prosessina suurta huomiota. Seuraavana askeleena voisi olla myös työntekijöiden edunvalvonnan kansainvälistyminen, koska pääomalle yhdyntymisen myötä tarjoutuva exit-vaihtoehto voidaan tukkia vain kansainvälisellä tasolla. Korporatistinen, suhteellinen tasapainoinen neuvottelujen ja etujen sovittelevä järjestelmä voisi siten syntyä uudelleen kansainvälisellä tasolla. Jokin »delorslainen» visio tulevaisuuden Euroopan Yhteisöstä läheneekin tätä mahdollisuutta. Mutta onko se uskottava? Tuskin ainakaan kovin lyhyellä ajalla, sillä monikansallisella tasolla ne työn kulttuurillisesta, sosiaalisesta ja koulutuksellisesta heterogeenisuudesta ja puutteellisesta liikkuvuudesta aiheutuvat korporatismien esteet, joista oli edellä puhetta kansallisella tasolla, muodostuvat mittaluokkaa suuremmiksi.

2. Toinen, ainakin lyhyellä ajalla uskottavampi mahdollisuus on kansallisen tason neuvottelujärjestelmän *lohkoutuminen*. Kun työn ja pääoman välinen neuvottelukosketus heikenee — kuvion 1 K—L-akseli murtuu — korostuvat bilateraaliset neuvottelusuhteet toisaalta valtion ja pääoman, toisaalta valtion ja työn välillä. Näistä ensimmäinen käsittelee lähinnä yritysten yleisiä toimintaedellytyksiä — verotusta, elinkeino- ja työläinsäädäntöä sekä ylipäänsä yritysten toimintaa koskevia säädöksiä. Kysymyksessä on lähinnä TKL:n ja valtion välinen neuvottelusuhte, jos nykyasetelmia haluaa käyttää konkretisoinnissa hyväksi. Monikansallisten yritysten näkökulmasta valtio on tässä asetelmassa kilpasilla muiden maiden tarjoamien etujen ja rajoitusten kanssa.

Työn ja valtion välinen neuvottelusuhte

taas on tulkittavissa lähinnä korporatistisen kauden tulopolitiikan jatkeeksi. Kysymyksessä on korostetun *valtiollinen tulopolitiikka*, jossa valtio, kansainvälisen kilpailukyvyyn asettamien vaatimusten välittäjänä, on korvannut työnantajat toisena neuvotteluosapuolena. Itse asiassa tällaisesta tulopolitiikan valtiollistumisesta on näkyvissä merkkejä, paitisi meillä, myös muissa korporatistisissa maissa, Ruotsi jälleen lähimpänä esimerkkinä.

Kansainvälinen integraatio ainakin ensi vaiheessa korostaa tällaisen valtiollisen tulopolitiikan merkitystä. Kun rahoitusmarkkinoiden integroituminen näet vie rahapolitiikan, ja epäsuorasti ennen pitkää paljolti myös finanssipolitiikan, autonomian, hintakilpailukyvyyn ja työvoimakustannusten merkitys kansallisen tason talouspolitiikassa korostuu entisestään. Korporatistisilla mailla on lisäksi menneisyyden perintönä tietty institutionaalinen resurssi, palkkahillintään kykenevät amatilliset keskusjärjestöt. Näiden olemassaolohan on edellytys sille, että voidaan ylipäänsä puhua kansallisesta palkkatasosta yhtenä talouspolitiikan keinona. 1970-luvun loppupuoli ja 1980-luvun alku osoittivat lisäksi, että erityisesti epävakaisissa oloissa keskitetty sopimustoiminta johtaa reaali-palkkojen nopeampaan sopeutumiseen kuin hajautetut, mutta yhtä kaikki epätäydelliset kilpailulliset työmarkkinat, joilla tiettyjen työntekijäryhmien monopolivoima yhdistettynä suhteellisten palkkojen jäykkyyteen hidastaa reaali-palkkojen sopeutumista ulkoisiin shokkeihin. Miksei siis korporatismi voisi toimia markkinavoimien imitoijana yhtä tehokkaasti myös uusissa olosuhteissa kuin aiemminkin tarjontashokkien aikaan, jolloin korporatistiset maat onnistuivat sopeuttamaan reaaliset työvoimakustannuksensa suhteellisen nopeasti ilman edellä käyvästä korkean työttömyyden kautta? Onhan kansainvälisen kilpailukyvyyn asettama rajoitus integroituneilla markkinoilla erityisen selvä.

Voi kuitenkin esittää epäilyksiä sen suhteen, kuinka kestävä tämä keskitetyn tulopolitiikan rooli yhdentyneillä markkinoilla tulee olemaan. Vastaavatko ulkoisten tekijöiden palkkatasolle asettamat paineet ensiksikään kai-

kissa käännteissä talouden perustekijöitä? Monet uskovat, että rahoitusmarkkinoilla esiintyy ylilyöntejä, jotka välittyvät korkotasoon tai valuuttakursseihin. Palkkatasoon sopeuttaminen joka käännteessä näihin tuskin olisi mahdollista eikä välttämättä viisastakaan — seurauksena voisivat olla talouden perustekijöihin nähden liian suuret palkkatasoon vaihtelut ja ulkoista perua olevien häiriöiden siirtyminen kotimaiseen kysyntään. Toinen asettelman kestävyteen kohdistuvia epäilyjä herättävä kysymys on keskusjärjestöjen ongelmallinen organisatorinen asema ja legitimitteetti. Niiden rooliksi näyttäisi jäävän ulkoisten sopeutumispaineiden passiivinen välittäminen palkkasopimuksiin tilanteessa, jossa keskitettyä sopimusjärjestelmää toisaalta jäyttää yritystoiminnan kansainvälistymisen myötä etenevä palkkaneuvottelujen hajautuminen. Keskusjärjestöt uhkaavat jauhautua puun ja kuoren väliin.

Lopuksi: mitä korporatismista jää jäljelle?

Keskitetyn valtiollisen tulopolitiikan institutionaaliset edellytykset voivat siis murentua ulkoisten ja sisäisten paineiden alla. Integraatio pyrkii monella tasolla hälventämään siihen osallistuvien maiden instituutioiden ja talouspolitiikan tavoitteenasettelujen välisiä eroja. Samalla kun kansallinen palkkataso menettää koherenssiaan ja välitöntä hallittavuuttaan talouspolitiikan tavoitteena, palkkaerot pyrkivät kasvamaan toimialoittain ja yrityksittäin. Palkoista sopiminen hajautuu. Myös työttömyys saa ehkä näkyvämmän roolin sopeutumispaineiden välittäjänä.

Kysymyksessä on niin suuri muutos talouspolitiikan pelisäännöissä, että se tuskin sujuu ilman kitkaa ja häiriöitä. Epätietoisuus uusista pelisäännöistä näkyy ehkä voimakkaimmin investointitoiminnassa, jonka herkkyydestä oli alussa puhetta. Investointien taso ja niiden alueittainen suuntautuminen alkavat vaihdella aiempaa enemmän. Yritysten menestyminen irtoaa yhä enemmän yksittäisen kansantalouden menestymisestä. Ruotsi näyttää edenneen meitä pitemmälle tämänkin kuilun suhteen.

Kansalliset erot eivät kuitenkaan häviä välttämättä kokonaan. Integraatio, joka nykyvaiheessaan lisää pääoman liikkuvuutta suhteessa työn liikkuvuuteen ja kaventaa raha- sekä finanssipolitiikan autonomiaa, korostaa kansallisten työmarkkinoiden tehokkuutta. Vaikka keskitetty sopimusjärjestelmä sellaisenaan murenisikin, korporatistisilla mailla saattaa yhtä kaikki säilyä työmarkkinoittensa osalta tietty suhteellinen etu. Aktiivinen työvoimapolitiikka ehkä korostuu entisestään ja toimii vastavoimana palkkaerojen kasvutendenssille, samoin koulutuspolitiikka ja sosiaalipolitiikka eri muodoissaan. Voi myös kysyä, eikö se sosiaalinen koheesio joka aikoinaan johdatti korporatististen instituutioiden muodostumiseen, toimisi myös uusissa oloissa, vain entistä suuremmassa määrin juuri esimerkiksi työvoiman liikkuvuuden sekä koulutus- ja työvoimapolitiikan välityksellä.

Vaikka siis olenkin puhut lähes yksinomaan talouspolitiikkaa ehdollistavan intressikentän muutoksista, taustalla saattavat yhtä kaikki vaikuttaa tietyt pysyvät sosiaaliset ja taloudelliset tekijät, jotka säilyttävät kansalliset erot vastaisuudessakin. Mutta tässä yhteydessä jää kyllä vastaamatta, millaisiin eroihin instituutioissa ja talouden reaktioissa ne vastaisuudessa johtavat ja millaisia murroksia on edessä

ennen kuin uudet asetelmat mahdollisesti vaikiintuvat.

Viitattu kirjallisuus

- Lancaster, Kevin (1973), The dynamic inefficiency of capitalism, Journal of Political Economy 81, 1092—1109.*
- Lindblom, Charles (1977), Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems, Basic Books, New York.*
- Pekkarinen, Jukka (1990), Corporatism and economic performance in Sweden, Norway and Finland, TTT:n tutkimuseloiteita (painossa).*
- Pekkarinen, Jukka — Pohjola, Matti — Rowthorn, Bob (1990), Social Corporatism and Economic Performance, käsikirjoitus johdannoksi teokseen Social Corporatism — A Superior Economic System?*
- Pekkarinen, Jukka — Vartiainen, Juhana (1989), Suhdannevaihtelut ja suhdannepolitiikka, teoksessa Loikkanen — Pekkarinen (toim.), Suomen kansantalous — instituutiot, rakenne ja kehitys, WSOY, Helsinki, s. 298—326.*
- Pohjola, Matti (1989), Corporatism and wage bargaining, TTT:n tutkimuseloiteita 85.*
- Sen, Amartya K. (1961), On optimising the rate of saving, Economic Journal, 71, 479—496.*
- Sen, Amartya K. (1967), Isolation, assurance and the social rate of return, Quarterly Journal of Economics, 81, 112—124.*