

# Suomalainen korporatismi ja talouspolitiikan vastuu<sup>1</sup>

JUHANA VARTIAINEN

1980-luvun Suomea on luonnehdittu korporatiiviseksi konsensuksen yhteiskunnaksi, »tupo-Suomeksi». Väitän tässä esityksessäni, että korporatiivisuudessa sinänsä ei ole mitään uutta. Se yhteiskunnallisen toiminnan alue, jota nimitetään talouspolitiikaksi, on Suomessa aina ollut oleellisesti korporatistista ja toisenlaista kuin se yhteiskunnallinen ja julkinen toiminta, joka länsimaisessa parlamentarismissa ymmärretään »politiikaksi», julkiseksi toiminnaksi edustuksellisen demokratian puitteissa. Niinpä myös »konsensus» ja »korporatismi» ovat yhtä vanhoja ja jopa vanhempia kuin itsenäinen Suomi. Työmarkkinoiden ja ammattiyhdistysliikkeen mukaantulo tähän päätöksentekojärjestelmään on vain viimeinen aallonharjavaihe, joka heijastaa ammattiyhdistysliikkeen kasvannutta painostusvoimaa ja vaikutusvaltaa. Talouspolitiikka on kuitenkin aina ollut ennen kaikkea järjestäytyneiden eturyhmien sopimustoimintaa eikä niinkään valtiosäännön mukaista »politiikkaa» siinä mielessä kuin se yleensä ymmärretään. Suomi on aina ollut korporatistinen maa. Muutos on tapahtunut korporatismiin sisällössä ja voimasuhteissa. Aina ammattiyh-

distysliikkeen eheytymiseen asti suomalainen korporatismi toimi selvemmin elinkeinoelämän, pankkien ja maataloustuottajien ehdoilla. 1970-luvulla palkansaajajärjestöt kohosivat yhdeksi talouspolitiikan voimatekijäksi niiden rinnalle.

## 1. Johdanto

Aloitän asettamalla vastakkain kaksi julkisen päätöksenteon tapaa, parlamentaarisen ja korporatiivisen. Länsimaisen poliittisen järjestelmän oma itseymmärrys perustuu parlamentaariseen ajatukseen poliittisesti vastuullisesta hallituksesta, joka ajaa vaaleissa valitussa eduskunnassa enemmistön turvin läpi normimuu-  
toksia ja tulonsiirtopäätöksiä. Parlamentariselle päätöksenteolle on ominaista poliittinen vastuullisuus vaaleissa sekä julkisuus ja parlamentin suvereenisuus perustuslain rajoissa. Parlamentarisessa päätöksenteossa hallituksen vastuu kansakunnan asioista on periaatteessa rajaton. Hallitus nähdään velvolliseksi hoitamaan kaikkia valtakunnan ongelmia.

Taloustieteellinen näkökulma politiikkaan perustuu mielikuvaan rationaalisista ja hyvin informoiduista äänestäjistä, jotka valitsevat parlamenttivaalien kautta »hallituksen». Hallitus puolestaan asettaa kohdalleen talouspolitiikan parametrit — valtion menot ja verot, rahapolitiikan instrumentit, tullit ja kauppasopimukset ja julkiset investoinnit, työlainsäädän-

<sup>1</sup> Taloustutkijoiden VII kesäseminaarissa 13. 6. 1991 Jyväskylässä pidetty plenum-esitelmä. Esitelmässä esitetyt talouspolitiikan historian kuvailut perustuvat keskeisesti yhdessä Jukka Pekkarisen kanssa valmistelemani käsikirjoitukseen Suomen talouspolitiikan historiaksi. Se julkaistaan lähiaikoina, enkä siksi ole liittännyt kovin yksityiskohtaisia lähdeviitteitä käsillä olevaan artikkeliin.

nön ja muut olennaiset rahansiirrot ja talouselämän normit. Vaalit ovat demokraattisten markkinoiden toimintaa, jossa rationaalisilla äänestäjillä on tilaisuus ilmaista parametreja koskevia preferenssejään. Hallituksen toiminta on julkista ja se on vastuussa koko kansakunnalle. Kansantaloustieteen teoreettisissa malleissa hallitus vain »asettaa» politiikkaparametrin parhaaksi katsomalleen tasolle, ja äänestysmekanismi takaa, että tämä taso ajan mittaan edes jotenkin vastaa keskiportoäänestäjän mieltymyksiä.

Korporatiivinen päätöksenteko perustuu puolestaan järjestäytyneiden eturyhmien väliin sopimukseen. Julkiset laitokset ja viranomaiset saattavat olla niissä eri tavoin mukana, mutta eturyhmät näyttelevät pääroolia. Eturyhmät edustavat pääomaryhmiä, kuten pankkeja, teollisuutta, kauppaa ja maatalousyrittäjiä, sekä ammattiyhdistyksiin järjestäytyneitä työntekijöitä. Järjestöjen sopimuksilla on huomattavaa julkista ja yhteiskunnallista merkitystä. Korporatiivista sopimustoimintaa ei kuitenkaan sido yleinen poliittinen vastuu. Korporaatiot ovat vastuussa jäsenistölleen ja varsinainen poliittinen vastuu ulottuu vain maan hallitukseen sikäli kuin sen mukanaolo sopimuksissa on avointa. Korporatiivisen sopimustoiminnan käytännön toteutus ja valmistelu etenee usein vain etujärjestöjen ja virkamiesten voimin eikä sopimuksia yleensä mielletä parlamentaarisen vastuun alaisiksi, vaikka niiden tuloksena syntyykin julkisluonteisia normeja.

Poliittisen talouden keskeiset toimijat on koottu oheiseen kuvioon. Ruudussa A ovat talous ja kansalaisyhteiskunta. Kansalaisyhteiskunta valitsee vaaleissa eduskunnan kautta valtiiovallan (ruutu B), joka käyttää apunaan virkamiehiä eli omaa sihteeristöään (ruutu D). Toisaalta kansalaisyhteiskunta järjestäytyy eturyhmiksi eli korporaatioiksi (ruutu C).

Parlamentaarinen päätöksenteko on vuorovaikutusta ruutujen A ja B välillä. Korporatismeissa puolestaan korostuu ruutu C ja sen vuorovaikutus ruutujen D ja B kanssa.

Parlamentarismi ja korporatismi ovat toki vain idealisatioita, yhteiskuntatutkijan jäsentäviä apuvälineitä. Kaikkien maiden talouspolitiikassa on molempia aineksia, ja ne painot-

Kuvio 1. *Talouspolitiikan agentit.*

A Talous, kansalaisyhteiskunta	B Valtiovalta
C Eturyhmät eli korporaatiot	D Virkamiehet (valtion sihteeristö)

tuvat eri aikoina eri tavoin. Vaikka jäljempänä kuvailen suomalaisen korporatistmin ongelmia, en halua asettaa parlamentaarista järjestelmää yksipuolisesti myönteiseksi ihanteeksi. Toimiva talouspolitiikka edellyttää pienessä maassa aina sekä parlamentaarista vastuunkantoa että jonkinlaista yhteistyötä eturyhmien kesken.

## 2. Suomen alkuperäinen korporatismi

Perustelen nyt väitettäni, että jo kauan ennen nykyistä konsensusta Suomessa on sovittu parlamentaarisen politiikan sivussa talouspolitiikan keskeisistä linjoista. 1980-luvulla huippuunsa kehittynyt tulopolitiikka-korporatismi on kaikille tuttua eikä sitä tarvitse sen kummemmin kuvata tai perustella. Käyn sijaan esimerkinomaisesti läpi muutamia muita suomalaisen talouspolitiikan episodeja ja asiakokonaisuuksia, jotka näen ilmauksina korporatiivisista piirteistä. Nämä teemat ja episodit ovat: a) rahoitusmarkkinoiden säätely; b) sotaa seuranneet ns. »vaaran vuodet»; c) suhtautuminen keynesiläisyyteen; d) valuuttakurssipolitiikka; e) maatalouspolitiikka.

a) *Rahoitusmarkkinat.* Rahoitusmarkkinoiden säätelyjärjestelmä oli Suomessa miltei kuudenkymmenen vuoden ajan varsin kattava. Sitä on keskusteluissa ja tutkimuksissa käsitelty viranomaissäätelynä, joka on antanut rahapolitiikan harjoittajalle mahdollisuuden asettaa keskeiset korkomuuttujat. Rahapolitiikka on kuitenkin esimerkki korporatiivisesta säätelyjärjestelmästä. Korkosäätely syntyi rahoituslaitosten väli-

senä sopimuksena, johon keskuspankki myötävaikutti. Sopimuksen taustalla olivat eturyhmien kautta kanavoituneet 1920-luvulla kasautuneet yhteiskunnalliset paineet. Maatalousyrittäjät ja pienyrittäjät pitivät kymmenen prosentin tasolle kohonnutta korkoa rakenteellisesti liian korkeana (ks. *Rossi*, 1951, luku 4). Pankit pyrkivät Suomen Pankin myötävaikutuksella jo vuonna 1925 yhteiseen sopimukseen, jolla korkoja laskettaisiin ja »epäterve» korkoa nostava kilpailu talletuksista lopetettaisiin. Tämä ei vielä täysin onnistunut, mutta 1930-luvun alussa Suomen Pankki ja sen johtaja Risto Ryti tekivät uuden aloitteen. Vuonna 1931 solmittiin pankkien välinen sopimus, joka merkitsi käytännössä *talletuskorkokartellia*. Tämä tapahtui samaan aikaan, jolloin Ryti ja Suomen Pankin muu johto periaatteellisesti puheissaan ja kirjoituksissaan korostivat mitä ankarinta usklassista oikeaoppisuutta ja »näkyvämmän käden» ohjausta. Tähän nähden organisoituneiden yrittäjien painostus johti varsin helposti haluttuun lopputulokseen. Kaikessa, missä poikkeamat usklassisesta opista johtivat kohti parlamentaarista päätöksentekoa ja valtiota, keskuspankki pysyttäytyi oikeaoppisuudessa. Se torjui jyrkästi valtion aktiiviset toimet talouspulan lievittämiseksi.

Rahoitusmarkkinoiden säätelyjärjestelmä laajeni ja vakiintui edelleen sodan aikana. Suomen Pankin valuuttasäännöstelyn valtuudet paraniivat. Historiallisesti ei ehkä ole vailla merkitystä, että säätelyjärjestelmän keskeiset elementit vakiintuivat juuri sodan aikana, jolloin yleisen valtuuslain turvin mahdollista oli kiertää normaali parlamentaarinen käsittely. Rahoitusmarkkinoita koskevat perusratkaisut tehtiin suurimmaksi osaksi poliittisesti vastuullisen parlamentaarisen politiikan ulkopuolella tai sen hiljaisella myötävaikutuksella. Säännöstelyn pääasiallinen muoto, kartellisopimus talletuskoroista ja pankkitalletusten verovapaus, oli kuin räätälintyönä tehty vastaamaan oligopolistisen ja organisoituneen pankkisektorin etuja. Korkosäännöstely sai sodan jälkeen lopullisen sisältönsä, jonka mukaan pankkitalletusten verovapauden edellytyksenä oli nimenomaan se, että kaksi pankkiryhää pääsevät sopuun talletuskorosta. Säätely ei merkinnyt,

että maan hallitus olisi valtuutettu antamaan korkoja ja kassareservejä koskevia määräyksiä, ja keskuspankin valta oli varsin rajattu. Nykyisen markkinamyönteisen keskustelun aikana kukaan tuskin kehtaisi vaatia vastaavaa järjestelyä, jolla viranomaiset sementoivat yksityisten elinkeinonharjoittajien kartellin. Silti ratkaisua ei aikanaan kummasteltu. Suhdannepolitiikan onnistumismahdollisuuksien kannalta ei ollut vailla merkitystä, että korkojen säännöstelyjärjestelmä ei varsinaisesti perustunut lain suomiin viranomaisvaltuuksiin. Suomen Pankin korkomääräykset olivat yleensä monimutkaisen sovitellun tulosta ja käytännössä säätely perustui paljolti siihen, että pankit olivat huonoina aikoina riippuvaisia Suomen Pankin myöntämästä keskuspankkiluotosta. Mutta useat rahapolitiikan sisäpiirikeskustelut osoittavat, että rahapolitiikka on ollut strategista peliä eikä vain parametrien »asettelua» kaikkivoivan viranomaisen toimesta<sup>2</sup>.

Myös kiistaa herättänyt rahoitusmarkkinoiden liberalisointi 1980-luvulla voidaan nähdä tätä epäparlamentaarista perinnettä vasten. Säännöstely purettiin pääasiassa virkamiesten päätöksillä. Naapurimaassa Ruotsissa istui jo 1980-luvun alussa luottomarkkinakomitea, joka toi rahoitusmarkkinoiden uudistustarpeet poliittiseen keskusteluun (*Pekkarinen—Vartiainen*, 1990).

b) *Sota ja »vaaran vuodet*». Sota ja sodanjälkeiset »vaaran vuodet» vahvistivat talouspolitiikan syrjäytymistä varsinaisesta politiikasta kohti korporatismia. Sodan aikana taloutta säännösteltiin suunnitelmatalouden tapaan, ja elinkeinoelämän ja valtiovallan yhteydenpidon käytännöt vakiintuivat.

Sodan jälkeen varsinaisessa julkisessa parlamentaarisessa politiikassa tapahtui vasemmiston ja nimenomaan kansandemokraattien esiinmarssi. Vasemmiston kannatus kanavoitui yleispolitiikkaan ja näyttäviin julkilausumiin. Hallituksessa ja eduskunnassa vasemmiston

<sup>2</sup> Olen lisensiaatintutkimuksessani (*Vartiainen*, 1986) dokumentoinut näitä tapahtumasarjoja, ja niitä kuvataan myös lähiaikoina ilmestyvässä kirjassamme Jukka *Pekkarinen—Juhana Vartiainen*: Suomen talouspolitiikka.

asema oli ainutlaatuisen vahva, ja lisäksi perustettiin uusia valmisteluelimä kuten Talousneuvosto (v. 1946), jonka julkilausutut tavoitteet olivat radikaaleja ja vastasivat Itä-Euroopan tuolloin muotoutuvien »kansandemokratioiden» kollektiivisten antifasististen rintamien pyrkimyksiä. Talousneuvosto kaavaili pitkälle menevää suunnitelmataloutta.

Vasemmistolainen hallituspolitiikka ei kuitenkaan muuttanut talouden säätelyä mitenkään. Vasemmiston vaikutusvallan ulkopuolelle jäivät Suomen Pankin raha- ja valuuttakurssipolitiikka, teollisuuden investoinnit ja sotakorvaustuotannon organisointi sekä ulkomaankauppa ja ulkomaisia lainoja koskevat päätökset. Talousneuvostossa laadittiin laajoja kokonais-taloudellisia ratkaisuja, jotka koskivat hintoja, palkkoja, sosialisointia ja suunnittelua. Näistä suunnitelmista vain laajat palkkasulkusopimukset eli nykykielellä »maltilliset tupo-ratkaisut» etenivät hallitukseen asti ja niitä myös toteutettiin.

c) *Keynesiläisyys*. Torjuva suhtautuminen keynesiläiseen suhdannepolitiikkaan voidaan myös nähdä korporatiivisuuden valossa. Jos vakauttavasta suhdannepolitiikasta on kaikille hyötyä, ei ole sinänsä mitään syytä ajatella, että korporatiivisuus merkitsisi suhdannepolitiikan torjumista. Useat näkökohdat tukevat kuitenkin sitä ajatusta, että keynesiläisen suhdannepolitiikan torjuminen oli olennainen osa suomalaista korporatismia.

Ensimmäkin, korporatiivisuus merkitsee määritelmäni mukaan etäisyyttä parlamentaarista valtiosta ja silloin myös valtiontaloudesta. Suomen Pankin usklossinen suhtautuminen hyväksyi pankkien kartellipyrkimykset, mutta valtiontalouden rahoitusmahdollisuudet jäivät riittämättömiksi. Koska rahoitusmarkkinoiden sijoitusvirtojen hoitelu oli uskottu pankeille ja valtion velkaantuminen torjuttiin, oli johdonmukaista pitää valtion velkakirjojen markkinat suhteellisen kehittymättöminä.

Toiseksi, suomalaisen perinteisen korporatismiin puolueellisuus elinkeinoelämän tarpeisiin päin oli omiaan heikentämään keynesiläisyyden mahdollisuuksia. Kysymys keynesiläisyydestä liittyy myös kysymykseen yleisen edun ja korporatioiden edun suhteesta. Keynesin

oma visio sisälsi ajatuksen poliittisesti puolueettomasta, valistuneesta virkamiehestä, joka on korruptoitumaton suhteessa elinkeinoelämään ja ammattiyhdistysliikkeeseen. Tällainen virkamies saa poliittisen hallituksen vakuuttuneeksi suhdannepolitiikan yleisestä hyödyllisyydestä. Poliittinen hallitus taas perustelee työllisyyspolitiikkaa yleisillä äänestysmarkkinoilla. Jos virkamiehellä on vahva asema, hänen ei tarvitse välittää erityisintressejä edustavien korporatioiden lobbausyrityksistä. Tällöin voidaan puhua itsenäisen ja voimakkaan valtion interventioista talouteen. Anglosaksisissa maissa keynesiläisen politiikan toteuttajana on siten koherentti ja korruptoitumaton valtio, jonka toimiin kohdistuu poliittinen vastuu. Britannian keynesiläisyys ja Yhdysvaltain *New Deal* kuuluvat tähän traditioon. Tällaiseen keynesiläisyyden toiminta-ajatuksen liittyy toki omia ongelmiaan eikä keynesiläisyys ehkä ole ajan mittaan elinvoimaista vain parlamentaarisella pohjalla.

Suomalaisessa korporatismissa on kuitenkin käynyt toisin. Elinkeinoelämän voimakkaat eturyhmät ovat määränneet julkista politiikkaa, ja voidaan pikemminkin puhua talouden interventioista valtioon kuin valtion interventioista talouteen. Arvelen tämän myötävaikuttaneen keynesiläisen suhdannesäätelyn torjumiseen. Keynesiläistä suhdannepolitiikkaa voi näet perustella eritoten yleisen edun näkökulmasta ja toteuttaa laajan poliittisen vastuun kautta. Mikään elinkeinoelämän eturyhmä, korporatio, — ja tämä pätee erityisesti vientiteollisuuteen — ei sen sijaan yleensä ole yhtä kiinnostunut kansantalouden kokonaisuuskysynnästä. Korporatistiin intresseihin perustuva talouspolitiikan interventio ei siten yhtä helposti saa keynesiläistä sisältöä vaan se ohjautuu eri markkinoiden erityiskysymyksiin — korkoihin ja pankkien asemaan, vientiteollisuuden kannattavuuteen, ja korkeintaan työttömyyden lievittämiseen omana erityisongelmanaan vahvimpien ammattiyhdistysten mieliksi. Kuten olemme aiemmin esittäneet, suomalainen talouspolitiikka on ollut nimenomaan selektiivistä erityiskysymysten hoitoa (finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan osalta ks. esim. *Pekkarinen ym.*, 1984).

En siis halua väittää, että korporatismi ja keynesiläisyys aina olisivat ristiriidassa. Jos korporatistinen järjestelmä on kattava, ei sinänsä tunnu mahdollomalta, että keynesiläinen politiikka omaksutaan yhteisen edun näkökulmasta. Mutta elinkeinoelämän dominoima korporatismi ei ole omiaan suosimaan keynesiläistä politiikkaa.

d) *Valuuttakurssipolitiikka*. Valuuttakurssipolitiikka on myös merkinnyt sellaista voimakasta interventiota talouteen, jossa maan poliittinen hallitus ei ole ainakaan yksin näytellyt pääroolia. Valuuttakurssista päättävät muodollisesti hallitus ja Suomen Pankki yhdessä. Devalvaatiot on aina kuitenkin ymmärretty nimenomaan Suomen Pankin ratkaisuksi. Anekdotoinomainen tieto kertoo, että devalvaatioista on etukäteen neuvoteltu keskeisten eturyhmien kesken. Valuuttakurssipolitiikassa on siis ollut korporatiivinen elementti ja devalvaatiot ovat tuskin tulleet tärkeimpien korporaatioiden sisärenkaalle yllätyksenä. Valuuttakurssipolitiikka on rahapolitiikan tavoin luonteeltaan sellaista, että se ei sovi julkiseen ja aikaaviepään parlamentaariseen päätöksentekoon — ja juuri valuuttakurssipolitiikka ja rahapolitiikka ovat olleet suomalaisen lyhyen aikavälin talouspolitiikan keskeisesti aktiiviset politiikkalohkot, kun taas finanssipolitiikka on määräytynyt endogeenisesti valtiontalouden budjettirajoituksen kautta (ks. *Pekkarinen ym.*, 1984).

e) Lopuksi voi mainita *maatalouspolitiikan*, joka on kenties selvin esimerkki viranomaisen ja eturyhmän korporatiivisesta yhteenkietoutumisesta. Maatalouspolitiikkaa valmisteleva ministeriö on paljolti miehitetty maatalouden etujärjestön entisillä toimitsijoilla, ja maa- ja metsätalousministeriö esiintyy myös maatalouden voimakkaana painostuselimenä valtioon päin. Hätkähdyttävänä ajatusleikkinä voi kuvitella, millaisiin virkanimityksiin jouduttaisiin, jos muilla elinkeinotoiminnan ja yhteiskunnallisen toiminnan alueilla noudatettaisiin samaa periaatetta. Silloin kaiketi Jaakko Lassila olisi Suomen Pankin pääjohtaja ja Lauri Ihalainen työministeriön kansliapäällikkö. Maatalouspolitiikan korporatiivinen rakenne on niin selvästi osa tajuntaamme, että se uskalletaan myös sanoa julki. MTK:n puheenjohtaja Heikki Haa-

visto totesi pian maaliskuun 1991 valtiopäivävaalien jälkeen, että sinipunahallitus oli maatalouden kannalta huono, koska MTK:n ääni »pysähtyi maatalousministeriöön eikä edennyt hallitukseen asti». Lausunto ei talouspoliittisessa kulttuurissamme ole hätkähdyttävä mutta valtiosäännön ja länsimaisen parlamentarismien periaatteiden valossa se on eriskummallinen. Ministeriöhän on osa valtioneuvoston sihteeristöä, jonka tehtävänä on auttaa hallitusta, ei kanavoita eturyhmien poliittisia toiveita.

### 3. *Laissez faire vai interventio — valtion vahvuus ja heikkous?*

Taloustieteilijät keskustelevalle mielellään siitä, onko talouspolitiikka jossain maassa ollut markkinahakuista *laissez faire* -politiikkaa vai säätelyhakuista, interventionistista politiikkaa. Valtio-oppineet ja historioitsijat puhuvat myös »heikosta» ja »vahvasta» valtiosta. Heikko valtio yhdistetään *laissez faire* -politiikkaan: kun valtio on heikko, se ei puutu markkinoiden toimintaan. Vastaavasti vahva valtio on interventionistinen ja puuttuu markkinoiden toimintaan monin tavoin. Talouspoliittisessa ja tieteellisessä keskustelussa tämä erottelu liitetään usein uusklassisen liberalismiin ja keynesiläisyyden vastakkaisuuteen: keynesiläisyys on interventiota ja vahvaa valtiota, ja uusklassinen politiikka on heikon valtion, yövartijavaltion politiikkaa.

Äskenen tarkastelu osoittaa, että keskustelu pelkästään tällaisesta asetelmasta on naivia ja riittämätöntä. Valtion vahvuus ja heikkous on eri asia kuin intervention aste ja sisältö. Valtio voi olla heikko talouden jotakin osapuolta kohtaan, mutta vastustaa vahvasti muiden osapuolten vaatimuksia. Ylläoleva keskustelu korporatiivisuudesta ja keynesiläisyydestä vahvistaa tämän. Valtion vahvuus ja heikkous liittyvät toisiinsa paradoksaalisilla tavoilla. Valtion tulee olla *vahva* jotta se voisi olla aidosti heikko *laissez faire* -valtio ja toimia puolueettomasti *heikkona* sivullisena, markkinatalouden pelisääntöjen turvaajana. *Heikko* valtio joutuu organisoituneiden eturyhmien

käsitteelliseksi ja käyttäytyä sitten *vahvasti* ja interventionistisesti.

Julkisen vallan intervention aste on siis aivan eri asia kuin interventiota ohjaavat periaatteet. Suomessa julkinen valta oli heikkoa suhteessa pankkien ja vientiteollisuuden pyrkimyksiin. Siksi se toimi voimakkaan interventionistisesti rahoitusmarkkinoilla ja valuuttakurssipolitiikassa.

Ruotsissa valtio on ollut pikemminkin heikko suhteessa voimakkaan ammattiyhdistysliikkeen ja työväenliikkeen pyrkimyksiin. Ruotsalaisessa keynesiläisyydessä yksi korporaatio eli järjestäytynyt työväenliike politisoi valtiovaltaa omiin tarkoituksiinsa. Keynesiläinen suhdanepolitiikka ei ollut ruotsalaisten sosialidemokraattien tavoitteissa kärkisijalla, mutta ammatillisen ja poliittisen työväenliikkeen yhteiskunnallinen intressi oli niinkin yleinen, että valtionalouden kautta toteutettava suhdanepolitiikka sai Ruotsin politiikassa myönteisen vastaanoton.

Tämä arvio sävyttää myös suhtautumista siihen, voiko rahoitusmarkkinoiden säätelyä Juha Tarkan (1988) tapaan pitää »keynesiläisenä» politiikkana. Keynesiläinen kasvutavoite — eli säännöstelty matala korko — voidaan suomalaisesta rahapolitiikasta identifioida, mutta toteutustapa, suhdanepolitiikan torjuminen ja pankkisektorin oligopolistinen kartelli, muistuttaa varsin vähän Keynesin ajatusta »laajamittaisesta investointifunktion sosialisoinnista».

Tähän liittyy myös markkinakapitalismin tietty puolueellisuus suhteessa talouden eturyhmiin. Elinkeinoelämän investointihalukkuus luo talouden vaurauden ja kasvun perustan, ja talouspolitiikan perustehtävä onkin yksityisen elinkeinoelämän luottamuksen ylläpitäminen. Amerikkalainen politiikan tutkija Charles Lindblom (1977) on korostanut, että elinkeinoelämän intressit näyttävät yleisenä etuna eikä viranomaisen koe toimivansa puolueellisesti kun hän on yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa ja toteuttaa sen vaatimuksia. Tämä on taustalla siinä, että korporatismista ja »etujärjestövallasta» on alettu puhua vasta siinä vaiheessa, kun ammattiyhdistysliike on tullut mukaan korporatiiviseen päätöksentekoon. Ammattiyhdistysliike on aina ulkopuolisempi. Sillä ei ole

kansakunnan pääomaa huollettavanaan ja se voi korkeintaan kieltäytyä vähäksi aikaa työnteosta.

Myös taloushistorian ja talouspolitiikan kielenkäyttö ja käsitteistö, eli foucault'laisittain diskurssi, kertoo talouspoliittisen eliitin oikeudesta määrittää yleistä etua. Talouspolitiikan kuvaus ja taloushistorian kirjoitus on täynnä passiivimuotoista kuvausta siitä, mitä »tehtiin», »päätettiin», ja miten kriisit »laukaistiin». Kriittinen naishistoria on osoittanut, miten tällainen historiankirjoitus samastaa miesten päättävän eliitin toimet kansakunnan toimiksi. Samassa hengessä taloustutkijoiden olisi arvioitava harjoitettua talouspolitiikkaa myös muiden kuin eliittien näkökulmasta.

#### 4. Selitysyrityksiä?

Miksi sitten politiikkaan ei luotettu ja asiat hoidettiin korporatiivisesti? Tämä on vaikea kysymys ja vastausyritykset nostavat esiin uusia paradokseja. Korporatiivinen politiikka on saatanut olla poliitikkojen kannalta helpottavaakin, kun keskeiset päätökset on voitu sysätä keskuspankin ja etujärjestöjen harteille. Tämä kiellii politiikan heikkoudesta. Markkinahakuinen, todellinen laissez faire -politiikka on monien kannalta kipeää ja ikävää ja siitä on epämieluisia ottaa vastuuta. Matti Leppo (1958) vastusti kuitenkin aikanaan keskuspankin valtaa juuri tästä näkökulmasta: koska Suomen Pankilla ei ole poliittista mandaattia, se ei kykene vastustamaan pankkien ja vientiteollisuuden inflatorisia vaatimuksia. Leppo torjuttiin aikanaan harhaoppisena, mutta kokemukset ovat osoittaneet, että hänen visioissaan oli perääkin.

Korporatiivisuuden ja politiikan torjumisen voi myös nähdä eturyhmien yhteisenä sopimuksena investoinneista ja kasautumisesta sekä pääoman suojasta ulosmittausta vastaan. Kuitenkin myös parlamentaarisisessa politiikassa ja lainsäädännössä omaisuuden suoja on ollut hyvä. Korporatiivinen talouspolitiikka on puolestaan kohdellut omaisuuden suoja epäsymmetrisesti. Valtionaloudellista aktiivisuutta on torjuttu hyvinkin periaatteellisin legalistisin

argumentein, jotka ovat perustuneet yksityisen omaisuuden suojaan. 1950-luvulla keskusteltiin valtiontalouden keskuspankkirahoituksesta finanssipolitiikan harjoittamisen helpottamiseksi. Suomen Pankki tilasi v. 1955 julkisoikeuden professorilta Paavo Kastarilta selvityksen setelirahoituksen oikeudellisesta perustasta. Kastari torjui setelirahoituksen sillä perusteella, että se sotii omaisuuden suojaa vastaan: valtion lainanotto kiihdyttää inflaatiota, mikä uhkaa joidenkin varallisuutta. Kastarin mielestä valtion lainanottopäätökset oli tehtävä vähintään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Setelirahoitus torjuttiinkin.

Kastarin kanta oli äärimmäinen mutta johdonmukainen. Vähemmän johdomukaista oli se, että devalvaatioiden avulla talouteen syötettiin valtiontalouden lainanottoa paljon tehokkaampia inflaatioshokkeja, jotka loukkasivat pankkitallettajien ja nimellisen palkkasopimuksen tehneiden työntekijöiden omaisuuden suoja. Kukaan ei kuitenkaan älynnyt vaatia devalvaatiota toteutettavaksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja kukaan ei esittänyt, että siitä johtuva inflaatio loukkaa talletusten omaisuuden suojaa. Tämänkin voi tulkita korporatiivisuuden valossa. Devalvaatiosta hyötyy hyvin organisoitunut vientiteollisuus, kun taas pankkitallettajilla ei ole sellaista korporaatiota, jonka kautta he valvoisivat etujaan.

Yksi selitys korporatiivisuudelle on maan pienuus ja kehittymättömyys sekä nationalismi. Pienessä taloudessa on yleensä vähemmän merkittäviä elinkeinohaaroja kuin suuressa. Optimaalisen kokoinen metsäteollisuus on Suomessa huomattavampi vaikuttaja kuin Saksassa ja Yhdysvalloissa vaikka sen absoluuttinen koko olisi sama. Pienessä maassa muodostuu siten helpommin eliittejä. Suomi on ollut kulttuurisesti homogeeninen maa, jossa eliittien on ollut legitimiä hoitaa kansakunnan asioita keskenään. Markkinat eivät ole olleet anonyymejä ja kansallishenki on ollut voimakasta. Sisällissota valoi aikanaan Suomen eliitteihin epäluulon tavallisen kansan intohimoja kohtaan.

Idänkauppa, presidenttivaltainen valtiosääntö ja idänsuhteiden personifioituminen ovat ehkä näytelleet omaa rooliaan. Neuvostosuh-

teita on edistetty presidentin, ulko- ja ulkomaankauppapolitiikan johdon ja elinkeinoelämän yhteistyöllä.

Vaikka talouspolitiikka on ollut korporatiivista sopimista, ei tämä tarkoita, että se olisi ollut kansan silmissä taiärkevän jälkiarvion näkökulmasta huonoa tai illegitiimiä. Luulen, että harjoitetulla talouspolitiikalla on kaikesta huolimatta ollut kansan enemmistön hyväksyntä. Suomen talouskehitys on ollut suotuisaa ja suomalainen yhteiskunta on modernisoitunut ainutlaatuisen nopeasti.

Nopean talouskasvun vaatimus ei kuitenkaan käy selitykseksi talouspolitiikan korporatiivisille piirteille. Vaikka voitaisiin osoittaa, että korporatiivisuus on nopeuttanut kasvua, ei tämä funktionalistinen kuvailu vielä selitä sitä, miksi korporatiiviset piirteet vahvistuivat. Toiseksi, on vaikea nähdä sisällöllistä yhteyttä etujärjestövetoisuuden ja nopean talouskasvun välillä. Sussexin yliopiston tutkija Robert Wade väittää tuoreessa Taiwania ja Etelä-Koreaa käsittelevässä kirjassaan (Wade, 1991), että autoritaarinen poliittinen järjestelmä on voinut näissä maissa edistää talouskasvua juuri siksi, että autoritaarinen hallitus on voinut paremmin vastustaa erityisintressien pyrkimyksiä kuin mihin demokraattisesti valittu hallitus olisi kyennyt.

Tästä näkökulmasta voisi kysyä, olisiko Suomen talouskasvu ollut vielä nopeampaa, jos talouspolitiikka olisi ollut vähemmän korporatistista. Joitakin argumentteja on helppo keksiä. Ainakin pankkien ylisuuri konttoriverkosto, tehoton ja ylimitoitettu maatalous sekä kilpailun puutteet kaupan alalla ovat korporatistisen järjestelmän seurauksia, joiden voi perustellusti epäillä osoittavan voimavarojen huonoa kohdentumista.

Toisaalta kuitenkin Suomen talouskasvun varsinainen moottori, metsäteollisuus, on myös pärjännyt edunvalvonnassaan hyvin. Lisäksi voidaan väittää, että valtiontalouden vuotuisen kassarajoituksen säilyttäminen oli eräänlainen takuu heikkoluonteisia poliitikkoja vastaan, ja tämä takuu piti huolta siitä, että valtiontalous oli aina 1970-luvulle asti huomattava nettosäästäjä ja siten kasvun edistäjä.

## 5. Korporatismi ja demokratian kapeneminen

Kritikille on kuitenkin sijaa. Korporatiivinen ja virkamiesvetoinen päätöksenteko on ollut poliittiselta julkisuudelta piilossa. Rahoitusmarkkinoiden vapautuspäätökset tehtiin 1980-luvulla virkamiestyönä, ja päätösten seuraukset rahoitus- ja asuntomarkkinoilla ajoivat monen tavallisen kotitalouden vaikeuksiin.

Yleisemmin voi puhua politiikan kriisistä. Suomalainen perinne ei ole rohkaissut poliitikkoja profiloitumaan talouspoliittisella johdonmukaisuudella ja luotettavuudella. Suomalainen poliittinen järjestelmä ei ole suosinut talouspoliittisia vastuunkantajia.

Äänestysprosentit ovat Suomessa jatkuvasti olleet alhaisempia kuin muissa Pohjoismaissa ja yleinen kyllästyminen politiikkaan ja yhteiskunnallinen vieraantuminen politiikasta on suurta. Eikö tämän tosiasian ole pakko olla yhteydessä siihen, että länsimaisen politiikan kaksi keskeisintä aluetta, talouspolitiikka ja ulkopoliitiikka, on — eri syistä — perinteisesti eristetty politiikan ulkopuolelle? Suomalainen äänestäjä on voinut realistisesti arvioida, että hänen äänensä ei vaikuta talous- saatikka ulkopoliittikkaan yhtään mitään. Kummankaan osalta suomalaiset eliitit eivät luottaneet demokraattisiin äänestysmarkkinoihin. Ulkopoliittikan johto piti ulkopoliittikkaa sellaisena alueena, jossa ei ollut tilaa kansan intohimoille, ja talouspolitiikan harjoittajat eivät myöskään luottaneet suomalaisten »malttiin», taloudelliseen rationaalisuuteen ja kaukokatseisuuteen nopean talouskasvun toteuttamisessa.

Ehkä he olivat siinä oikeassa. Mutta silloin meidän on taloustieteilijöinä tiedostettava, että isänmaamme talouskehityksen keskeinen *catching up* -vaihe perustui mekanismeihin, jotka ovat jyrkässä ristiriidassa sellaisten selitysmallien kanssa, joita käytämme taloutta ja politiikkaa analysoidessamme. Uusklassisen talousteorian ja länsimaisen demokratiateorian mukainen kuva taloudesta ja politiikasta sisältää ajatuksen, että rationaalisten yksilöiden preferenssit artikuloituvat äänestysmarkkinoiden kautta jotakuinkin oikein talouspoliittiseen päätöksentekoon. Suomen korporaatioiden eliitit

eivät luottaneet kansan preferensseihin tai poliittisen järjestelmän tapaan artikuloida näitä preferenssejä. Suomalainen talouspolitiikka on ollut interventionistista. Se ei ole perustunut uusklassisiin oppeihin markkinatalouden toiminnasta. Se ei myöskään ole hakenut perustelujaan avoimella poliittisen vastuun parlamentaaraisella foorumilla.

## 6. Korporatismiin tulevaisuus?

Korporatismille on povattu äkkikuolemaa niin kauan kuin olen jaksanut talouspolitiikkaa seurata. On tapana ajatella kovin yksioikoisesti, että Suomen meneminen mukaan Euroopan yhtentymiseen tuhoaa korporatismiin. Silti tälle kehityskululle ei ole esitetty kovin vakuuttavia perusteluja. Korporatistiselle eturyhmätaloudelle on ominaista tietty sitkeys ja pysyvyys: jos otetaan annettuna, että *muut* ryhmät ovat organisoituneet ja koordinoivat edunvalvontansa, minkään yksittäisen ryhmän ei kannata desentralisoida omaa toimintaansa ja purkaa etujärjestöään. Tämä tulos saadaan esiin mitä moninaisimmissa peli- ja työmarkkinamalleissa<sup>3</sup>. Jos toiset keräävät monopolikorkoa, on jokaisen yleensä parasta tehdä samoin. Korporatismiin pitäisi siis romahtaa varsin yhtäaikaisesti kaikkialla.

Lisäksi puhdasta markkinataloutta jossa kaikille transaktioille on ominaista kitkaton arbitraasi ja agenttien anonyymisyys, ei oikeastaan ole missään olemassa. Yhdysvaltainkin markkinataloudessa työmarkkinaosapuolet ovat usein voimakkaasti organisoituneet paikallisella tasolla, ja palkoissa on monopolikorkoja, kuten Lawrence *Summers* ja Alan *Krueger* (1988) ovat osoittaneet. Kansainvälisessä kilpailussa kaikkein parhaiten menestyneet taloudet kuten Saksa ja eritoten Japani ovat myös olleet varsin korporatiivisia, joskin eri tavalla kuin Pohjoismaat. Vaikka suomalainen korporatismi ehkä joutuu koetukselle ja muodonmuutokseen,

<sup>3</sup> Ks. esim. tutkielmaa *Rowthorn* (1990), jossa osoitetaan, että osittain hajautettu palkkaneuvottelijajärjestelmä voi olla hajautettujen alojen kannalta kaikkein huonoin.



ennakkotiedot sen kuolemasta ovat vahvasti liioiteltuja.

### Kirjallisuus

- Leppo, M. (1958): *Päätätävällän ja vastuun ongelma inflaation torjuntatyössä*. Acta Oeconomica, Edidit Institutum Oeconomicum Universitatis Helsingiensis.
- Lindblom, C. (1977): *Politics and Markets*. Basic Books, New York.
- Krueger, A. ja L. Summers (1988): »Efficiency wages and the inter-industry wage structure», *Econometrica* 56.
- Pekkarinen, J. ja J. Vartiainen (1990): »Rahapolitiikan itsetuho? Rahoitusmarkkinoiden muutokset 1980-luvulla», *TTT Katsaus* 1990: 4.
- Pekkarinen, J., J. Vartiainen, J. Väisänen ja J. Åkerholm (1984): »Suomalainen finanssipolitiikka ja kysynnän säätely», Teoksessa *Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä*. Toim. Koskenkylä—Pekkarinen—Räikkönen—Vartia. Vammala 1984.
- Rossi, R. (1951): Suomen Pankin korkopolitiikka vuosina 1914—1938. Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja B: 12.
- Rowthorn, B. (1990): »Wage Dispersion and Employment», *Department of Applied Economics Working Paper, University of Cambridge*.
- Tarkka, J. (1988): »Kahlitun rahan aika», Teoksessa Honkapohja—Suvanto (toim.): *Raha, inflaatio ja talouspolitiikka*. Valtion Painatuskeskus, Helsinki 1988.
- Vartiainen, J. (1986): »Rahapolitiikka suomalaisessa suhdannekuvassa». Lisensiaatintutkimus, Helsingin Yliopisto.
- Wade, R. (1991): *Governing the Market*. Princeton University Press, Princeton 1991.