

Byrokratian vanavedessä

Valtion budjettimenot ja niiden tehtävittäinen kehitys vuosina 1870–1913 sekä taloushallinnon järjestelmä uudistus vuonna 1899

Tapio Mäkelä

ABSTRACT

Between years 1870–1913 the finish governments annual budget expenditures expand from 28 million to 184 million mark. This growth is related to the simultaneous modernization of economy and society. The most growing lines of governments activities were among the infrastructure and welfare sector. The most highest absolute and comparative growth were the expenditures of education – especially the governments support for primary school network – and infrastructure construction, mainly support for establishment of nation-wide railwaynet. During this period of economical growth and social progress, it become obviously that the governments fiscal administration had to be also modernize. This modernization process last almost two decades, and it was finally done in the year 1899. The reform was executed two years later, and it is significant, because it is clear and single fact which combines states fiscal administration and the development of capitalistic market economy together.

1. JOHDANTO

Siitä huolimatta että kuluva vuosikymmenen aikana Suomessa on tehty ja julkaistu verraten runsaasti hallintohistoriallista tutkimusta, niin yhteenvetoa valtion budjettimenojen kehityksestä – puhumattakaan vielä hienojakoisemmasta menorakenteen kehityksestä – ajalta ennen ensimmäistä maailmansotaa ei ole alan tutkijoiden toimesta muodostettu. Tarve on kuitenkin ilmeinen, sillä muodostaahan 1800-luvun jälkipuolisko ajanjakson, johon ajoittuu Suomen teollistumisen ja yhteiskunnan modernisaatioprosessin käynnistyminen sekä valtionhallinnon voimakas kasvu ja laajeneminen. Myös historia- ja yhteiskuntatieteiden parissa on virinnyt uudelleen kiinnostus autonomian aikaa kohtaan, mikä onkin johtanut tämän aikakauden merkityksen uudelleenarviointiin. (Alasuutari 1987, Haapala 1990, Kekkonen 1989a, Kekkonen 1990, Kuusterä 1989a, Kuusterä 1990) Viime vuosina on tehty poikkeuksellisen runsaasti virasto- ja hallinnonalakohtaisia historiatieteisiä ja hallintohistoriallisia tutkimuksia, (Heikkinen 1994, Haataja & Suonoja 1992, Pie-

tiäinen 1992, Holmsten 1992, Luther 1992, Pohls 1991) joiden tulosten asemointi suhteessa valtion kokonaistoimintoihin autonomian ajalla hankaloittaa se, että meillä ei ole jäsentynyttä kokonaiskuvaa valtion tehtäarakenteen kehittymisestä. Kun kokonaiskuva valtion menojen tehtävärhmittäisestä kehityksestä itsenäisyyden aikana on muodostettu nimenomaan hallintotieteiden parissa (Juhani Nikkilä *Valtion budjettimenojen kehitys tehtävittäin vuosina 1920–1976*, 1979), niin on luonnollista, että tätä kuvaa pyritään täydentämään myös aikaisemman kehityksen osalta. Kun vielä tehtävärhmittäinen tarkastelu valaisee sitä institutionaalista pohjaa, jolle erilaiset valtion hallinnolliset, sosiaaliset sekä taloudelliset toiminnot on järjestetty (ks. Pihkala 1977, 86), niin tutkimuksen tarve ja raportointi hallintotieteellisellä keskusteluareena lienee perusteltua.

Tämän artikkelin tarkoituksena on valtion budjettimenojen kehityksen ja valtion taloushallinnon institutionaalisen muutoksen kuvauksen kautta integroitua siihen laajaan historia- ja yhteiskuntatieteilijöiden käymään keskusteluun, jossa arvioidaan valtion noudattaman talouspoliittisen ajattelun luonnetta (esim. Haapala 1990, Kekkonen 1990, Kuusterä 1990) autonomian jälkipuoliskolla. Artikkelin tehtävänä on kuvata valtion budjettimenojen kokonais- ja tehtävittäinen kehitys vuosina 1870–1913 sekä valtion taloushallinnon institutionaalisen rakenteen uudistuminen. Näin muodostetusta kuvasta pyritään löytämään vastaus siihen, miten talouspoliittisessa ajattelussa ja yhteiskuntapolitiisessa tavoitteenasettelussa tapahtunut muutos on heijastunut valtion budjettitalouden kehitykseen sekä vaikuttanut valtion taloushallinnon institutionaalisen rakenteen muotoutumiseen?

2. AIKAISEMMASTA TUTKIMUKSESTA

Valtiontalouden kasvu ja valtion kokonaismenojen kehitys autonomian jälkipuoliskolla on saanut sosiaali-, talous- ja hallintohistorian yleisesi-

tyksissä verraten vähän huomiota. Ylipääntensä tutkijat ovat huomauttaneet, että valtiontaloutta kuvaavan tilastoaineiston puutteet ja aina valtiopäiväasiakirjoihin ulottuvat aukollisuudet estävät luotettavien havaintojen tekemisen vuosisadan vaihdetta edeltävältä ajalta. Silloinkin kun valtiontalouden kehityksellä ja siihen liittyvällä tiedolla on ollut merkitystä tutkimustematikan kannalta, niin on turvaututtu nk. »toiseksi parhaaseen vaihtoehtoon». Toisin sanoen on tukeuduttu hatarin perustein valikoutuneiden sekundaari-indikaattoreiden tarjoamaan tietoon, joilla on ollut taipumus viittausten ketjuutumisen myötä vakiintua »varmaksi tiedoksi».

Valtiontalouden kehityksestä 1800-luvun jälkipuoliskolla ei ole olemassa kattavaa kokonaisselvitystä. Alan perusteoksia ovat Ernst Nevanlinnan tutkimus *Suomen raha-asiat vuosina 1863–1904* (1907) ja Erkki Pihkalan poikittaistutkimus *Valtion tulojen ja menojen rakenteesta 1800-luvun jälkipuoliskolla* (1977). Vuosisadan vaihteessa valtiontalouteen liittyvä problematiikka on Nevanlinnan ohella kiinnostanut E.G. Palmenia [(*Suomen valtiovarojen hoidosta 1–2*, (1889), *Suomen valtion menosääntö 1881–1904*, (1904), *Suomen valtiontalous 1809–1909* (1907)]. Nevanlinnan teos on sikäli »luotettava» lähde, että kirjoittajan asiantuntemusta on vaikea kiistää. Nevanlinna toimi senaatin valtiovarainoimituskunnan päällikkönä vuosina 1900–1905. Finanssiasioiden muodollisen kehityksen osalta Nevanlinnan tutkimus lieneekin verraten luotettava, mutta muiden tekijöiden – esimerkiksi tilastoaineiston osalta – kirjan epäsystemaattinen jäsentely tuottaa huomattavia ongelmia siitäkin huolimatta, että tutkimus on alan viitatuin perusteos. Nevanlinnan tutkimus on valtiontalouden kehitystä kuvaavan tilinpäätösaineiston osalta epäjohdonmukainen, puutteellinen ja jopa johdatteleva. Ja valtion menojen tehtäväryhmittäistä kehitysarviointia hankaloittaa se, että Nevanlinna ei kerro mitä menotalouden »alaryhmiä» hän kulloinkin on eri »tehtäväryhmiin» sisällyttänyt. (ks. Pihkala 1977, 92). Vakiintuneen käsityksen mukaan Nevanlinnan tutkimus perustuu virallisuonteiseen painettuun lähteistöön – lähinnä valtiopäiväasiakirjoihin. Vähäisemmälle huomiolle on jäänyt Pihkalan tätä koskeva epäily. Todella ongelmalliseksi tilanne muodostuukin, jos Nevanlinnan primäärlähteeksi ymmärretty lähdeaineisto onkin itse asiassa sekundaariaineistoa. (em. 1977, 92, alaviite 2)

»Aikalaiskuvauksena» Nevanlinnan tutkimus on joka tapauksessa arvokas lähde tutkijoille. Työ avautuu kuitenkin verraten vaivalloisesti 1990-luvun lukijalle. Vasta tutustuminen Karl Willgre-

nin *Suomen finanssioikeuteen* (1910) tarjoaa avaimet Nevanlinnan tutkimuksen syvälliseen ymmärtämiseen. Willgrenin tutkimus sisältää myös verraten vähän hyödynnetyn, mutta melko laajan historiallisen, valtion taloushallinnon kehitystä kuvaavan aineiston. Sen sijaan Palmenin arviot vuosilta 1889 ja 1904 sisältävät niin suuria varauksia, että niitä on vaikea hyväksyä ilman monimutkaisia laskelmia kokonaistarkastelun pohjaksi. Vain vähäistä huomiota on myös saanut Karl Lagenskiöldin »komiteamietintö» – ajan tavan mukaan se julkaistiin painettuna kirjana ja tieto siitä ei näin ollen sisälly komiteamietinnöistä kertoviin bibliografioihin – *Betänkande angående de allmänna principerna vid an ifrågasatt reorganisation af det finska kassa- och räkenskapsväsendet* (1890). Se, samoin kuin kansallisarkiston kokoelmiin sisältyvän Valtiovarainoimituskunnan uudistamiskomitean arkiston Tiililaitoskomiteaa koskevat asiakirjat vuosilta 1868–1906, on ohittamaton lähde 1800-luvun lopun taloushallinnon tutkijalle.

Erkki Pihkalan yksityiskohtainen, valtiontalouden tileihin perustuva selvitys *Valtion tulojen ja menojen rakenne 1800-luvun jälkipuoliskolla* (1977) on lähdepohjasta johtuen luotettava kuvaus valtiontaloudesta. Tutkimuksen yleistettävyyttä heikentää jonkin verran sen luonne. Tuloja menokehitys on laskettu vain kunkin vuosikymmenen ensimmäisen vuoden osalta. Selvitysvuoteen kohdistuva satunnaisvaihtelu saattaa vääristää yleiskuvaa, kuten Pihkala itsekin useaan otteeseen huomauttaa. Pihkalan tutkimusta täydentävät Hilikka Taimion selvitys *Valtion menojen ja julkisten palvelujen kasvu Suomessa 1900-luvun alkupuoliskolla* (1986) sekä Riitta Hjerppen *Suomen talous 1860–1985. Kasvu ja rakenne muutos* (1988) ja *Suomen taloushistoria II–III* (1982, 1983) esiinnostama aineisto.

Tuomo Martikainen on paljon viitatussa tutkimuksessa *Julkisen sektorin kasvu Suomessa* (1975) liittänyt julkisen talouden yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kehitykseen. Valtion menoja koskeva arvio perustuu 1800-luvun osalta tosin Nevanlinnan tutkimukseen. Ja koska tutkimuksen päähuomio on tutkimusasetelman mukaisesti 1900-luvulla ja julkisen sektorin kasvun kvantitatiivisessa kuvaamisessa, niin kasvun analysointi autonomian ajalla jää verraten ohueksi. Kokonaisuudessaan 1970-luvulle ajoittuu valtiontalouden kehitystä arvioivan perustutkimuksen »buumi», sillä edellä mainittujen Pihkalan ja Martikaisen tutkimusten lisäksi kuvaa täydentävät Juhani Nikkilän lisensiaattityö ja tähän perustuva tutkimus *Valtion budjettimenojen kehitys teh-*

tävittäin vuosina 1920–1976 (1979) sekä Antti Talkkarin rinnakkainen tutkimus Valtionhallinnon henkilöstön määrällinen ja rakenteellinen muutos itsenäisyyden aikana (1979). Uusimmasta tutkimuksesta merkittävin on Antti Kuusterän Valtion sijoitustoiminta pääomamarkkinoiden murroksessa 1859–1913 (1989).

3. TUTKIMUKSEN AINEISTO

Tässä tutkimuksessa jäljempänä esitettävä kuvaus valtion budjettimenojen kasvusta ja menojen rakenteellisesta eriytymisestä perustuu valtiopäiväasiakirjojen sekä tulo- ja menoarvion kautta välittyvään kuvaan. Virallisesta luonteestaan huolimatta lähdeaineisto ei ole mitenkään ongelmaton. Valtiopäiväasiakirjoihin sisältyvän yhteenvedon laadinta perustuu asetukseen (VP 1869 27 §). Käytännössä se tarkoittaa sitä että senaatin valtiovaraintoimituskunta laati valtiopäiväsäädyleille (valtio- I. valtiovarainvaliokunnalle) kertomuksen valtiovarain tilasta. Selvitys sisältää yleiskatsauksen yleisen valtiorahaston ja erikoisrahastojen varoihin, yhteenvedon ja tietoja tullituloista sekä valtionvelasta. Kertomus on julkaistu muiden valtiopäiväasiakirjojen tapaan.

Suomen valtionalouden hoito perustui aina vuosisadan vaihteeseen asti rahastoperiaattelle, jossa erilaisia valtion tuloja ja niistä maksettavia menoja ryhmiteltiin eri rahastoihin, jolle kullekin valmistettiin oma budjettinsa. Vuoden 1862 budjetissa rahastot oli ryhmitelty yleiseen valtiorahastoon, vaivais- ja työhuonerahastoon sekä sotilasrahastoon. Myöhemmin valtiopäivien myöntämät suostuntavarat erotettiin omaksi suostuntarahastoksi, ja näistäkin irrotettiin jo 1874 erillinen kulkulaitosrahasto. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että valtionalous koostui lukuisista itsenäisistä rahastoista, joiden määrä uusien tarpeiden ilmaantuessa kasvoi. Rahastojen lukumäärän kasvuun vaikutti se, että tietyn veron tai määrärahan tuotto haluttiin pitää erillään muusta valtionaloudesta. Itsenäisiä rahastoja oli 1870-luvun alussa 26 ja vuonna 1899 yhdistämisienkin jälkeen 51. (Kuusterä 1989a, 53–54)

Lopputuloksena oli että valtion tilinpitäjärjestelmän perustana oli vuosisadan vaihteeseen asti viisi oman rahasaännön omaavaa erillistä päärahastoa lukuisine alarahastoineen. Käytännössä tilanne johti siihen, että fragmentoitunut valtion taloushallinto perustui viiteen eri budjettiin ja neljään erilliseen tilinpäätökseen, joiden sisäinen rakenne ja systematiikka ei ollut täysin yhtenevä. Kussakin budjetissa valtion tulot esitettiin

vuodesta 1841 alkaen osastoittain, joita oli viisi ja menot pääluokittain, joita oli 9. Vuodesta 1894 menoluokittelu perustui toimituskuntajakoon. Valtionalouden sisäisiä ongelmia olivat eri rahastojen toimivaltasuhteista juontuvat ristiriidat. Myös tilitietojen reaaliaikaisuus oli polttava ongelma, sillä fragmenttisesta rakenteesta johtuen tilinpäätöstietojen kerääminen saattoi normaaliolosuhteissakin kestää 4–5 vuotta. Näin rahastojärjestelmästä oli valtionalouden rakenteellinen perusratkaisu, joka generoi lukuisia ongelmia. Kestämätön tilanne johti useisiin osauudistuksiin, joista merkittävin ajoittuu vuoteen 1883. Tällöin alettiin laatia niin sanottua yleispääkirjaa kaikista valtion rahastoista ja valtiovarainrahaston kirjanpitoa systematisoitiin. (Pihkala 1977, 15–18; Purhonen 1961, 18–19; Nevanlinna 1907, 458–459; Willgren 1910, 283–287)

Kun valtion tulo- ja menoarvio koostui useista itsenäisistä budjeteista, niin yleiskatsauksen luominen valtionaloudesta osoittautui jo aikalaisarvioissakin erinomaisen hankalaksi tehtäväksi. Yleisen hajanaisuuden ohella Karl Langenskiöldin valtion taloushallinnon tilaa koskevan mietinnön mukaan ongelmia aiheutui rahastojen keskinäisistä tilinsiirroista, jotka vallitsevan käytännön mukaan kirjattiin vastaavina tuloina ja menoina. Kun vielä useiden keskeisten hallinnonhaarojen ja toimintojen – kuten koululaitos, metsähallinto, valtionvelka – menot olivat hajaantuneet useiden eri rahastojen kesken, niin kokonaiskuvan luonti valtion todellisista tuloista ja menoista oli vähintäänkin työlästä. Tilannetta hankaloitti vielä erilaisten budjetointiperiaatteiden soveltaminen ja eripituisten tilikausien noudattaminen. (Langenskiöld 1890, 98, 165, 169; Tiilikomitea 1896, 44) Ernst Nevanlinnan kuvaus tilanteesta tuntuu kaikessa lohduttomuudessaakin oikeaan osuvalta: »Kaiken viime vuosisataa oli Suomen tililaitos...niin puutteellisella kannalta, että on ylen vaikeaa, melkein mahdotonta antaa siltä ajalta suunnilleenkaan tyydyttävää tilastollista tietoa valtion tuloista ja menoista.» (Nevanlinna 1933, 9)

Valtiopäiväasiakirjoista esiintyvä valtion tuloja ja menoja koskeva yhteenveto kerättiin rahastojen talousarvioista sekä tilinpäätöksistä. Ongelman muodostaa se, että niin tulot kuin menot saatettiin esittää keskiarvoina ja se, että tilinpäätökset saatettiin valtiopäivien hyväksyttäväksi pääsääntöisesti useamman vuoden, joskus jopa vuosikymmenen, viiveellä. Virallisista asiakirjoista saakin aukottoman kuvan vain lähinnä valtiorahaston menoista, eli toisin sanoen valtion perinteisistä tehtävistä sekä joistakin hyvinvointitehtävistä (opetus- ja terveydenhuolto).

Jälkikäteistä arviointia helpottaa se, että paitoilten sekavaa kuvaa voidaan täydentää tulo- ja menoarvioilla, sillä talousarviota pyrittiin – ja Kuusterän sekä Nevanlinnan käsityksen mukaan pystyttiin – noudattamaan melko tarkkaan. Tähän vaikutti kolme keskeistä tekijää: metallikantaan sidotun markan arvo pysyi melko vakaina (Pihkala 1977, 9), valtion vuotuisista menoista suuri osa oli sidottuja (Pihkala 1977, 61; Kuusterä 1989a, 299) ja se että vallinneen talouspoliittisen ajattelun mukaan julkisen talouden menojen ja tulojen oli oltava mahdollisimman tasapainoisia (Kuusterä 1989a, 299–300; Pihkala 1977, 9). Tulo- ja menoarviot – nimenomaan monikossa, sillä niitä oli useita – julkaistiin 1870-luvulla asetuskokoelmassa. Tosin näidenkin asiakirjojen sisäinen systematiikka on jonkin verran vakiintumaton ja sarja ei ole aukoton – tosin sanoen tulo- ja menoarvioita ei laadittu, tai ei ainakaan julkaistu, jokaiselle vuodelle! Tilanne vakiintuu vuonna 1877 ja tästä eteenpäin yhteenvedot nk. vuosittaisesta kulunkiarviosta eli budjetista löytyy tilastollisesta vuosikirjasta – joskin muutama vuoden viiveellä.

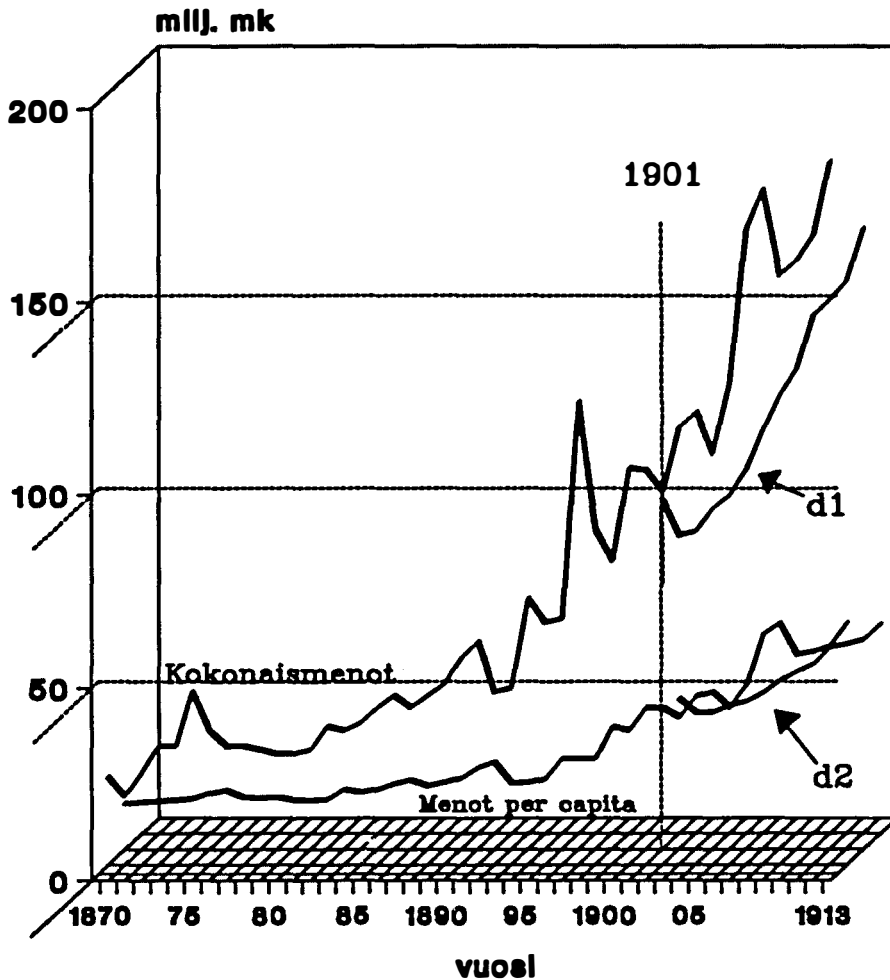
Eriyisen ongelman muodostaa valtiontalouden kirjanpidon uudistuminen vuonna 1901. Tällöin valtiontalouden tilinpäätös muuttui kirjallisuudessa esitetyn näkemyksen mukaan nettobudjetista bruttobudjetiksi. Tämä on muun muassa estänyt Martikaista suorittamasta vertailuja, jotka kattaisivat koko autonomian ajan jälkipuoliskon. Vuosi 1901 muodostaa siis tutkimuksessa rakenteellisen rajan, joka ei ole luonnollinen. Rajan ylittävää tarkastelua helpottaa jonkin verran tukeutuminen Pihkalan keräämään aineistoon ja hänen käyttämäänsä systematiikkaan, sekä se että valtion tilinpäätöksessä huomioitujen brutto- ja nettotulojen ero ei sittenkään ollut merkittävä. Nevanlinnan laskujen mukaan 1860/1870-lukujen taitteessa ero oli vain 1–2 % luokkaa. (Nevanlinna 1907, 175–176). Sama havainto pätee – erityisesti tarkastelukauden alussa – valtion menoihin, sillä laajemmin nettobudjetointia sovellettiin kulkulaitosrahaston budjetissa. Keskeisen valtionrahaston budjetti säilyi bruttobudjettina. (Lagenskiöld 1890, 14, 98; Nevanlinna 1907, 458–460) Nettobudjetointiperiaate ei siis estä tarkastelua, vaikka erityisesti vuosisadan lopulla se vääristää jonkin verran yleiskuvaa. Yleiskuvan muodostamista haittaavatkin lähinnä muut tekijät, kuten eri rahastojen tilinpäätösasiakirjojen vertailtavuuden mahdottomuus muun muassa tilivuoden osalta (kuten kalenterivuosi vs. lukuvuosi). (Näistä koostavasti Lagenskiöld 1890). Toisen ongelmakokonaisuuden muodostaa se, että valtion tilinpäätös

sisältää vielä vuoden 1901 jälkeenkin huomattavia laskennallisia eriä, jotka vääristävät loppusummaa. (Tarkemmin Valvanne 1949, Taimio 1986, 43)

Valtion menojen kokonaisukehityksen arvioinnin lähtökohdan ajanjaksolla 1870–1900 muodostaa siis edellä mainittu Pihkalan (1977) valtiorahastojen tileihin kohdistunut tutkimus. Se tarjoaa lähtökohdan sekä kokonaisuusmenojen että tehtäväryhmittäisten menojen kehityksen arviointiin. Toisen lähtökohdan tarjoavat valtiopäiväasiakirjojen yhteydessä tehdyt yhteenvedot ja niitä täydentävät selonteot keskeisempien rahastojen menoista. Nämä eivät ole kuitenkaan aukottomia ja eri yhteenvedojen sekä selontekojen välillä esiintyy ristiriitaisuuksia. Pääsääntönä on että mitä varhaisemmasta ajankohdasta on kyse, niin sitä epätäydellisempi ja epäsystemaattisempi on lähteaineisto. Kolmannen lähtökohdan arvioinnille tarjoaa valtiontalouden tulo- ja menoarvio. Siitäkin huolimatta että valtiopäivät hyväksyivät tulo- ja menoarviot kolmivuotiskausittain, ne tarjoavat karkean kuvan valtion kokonaisuusmenoista ja tehtäväkohtaisesta jakautumisesta kunakin varainhoito(kautena)vuonna. Neljännen lähtökohdan menokehityksen suunnan ja kertoimen arvioinnille tarjoaa em. valtiorahastosta saatava aineisto, joka – kuten jo mainittiin – kattaa koko ajanjakson, vaikkakin arviointia hankaloittaa se, että rahaston sisäinen rakenne vakiintuu vasta 1880-luvulla.

4. VALTION BUDJETTIMENOT 1870–1913

Edellä esitetyn aineiston perusteella muodostuu liitetaulukko 1:n ja kuvan 1 mukainen esitys valtion budjettiin sisältyvien kokonaisuusmenojen kehityksestä vuosina 1870–1913. Menokehityksessä ennen vuotta 1901 on yhteneväisyyden ja vertailtavuuden säilyttämiseksi päädytty Pihkalan (1977) käyttämään lähestymistapaan eli menoihin ei ole yhdistetty valtion finanssivaateita eli lainanantoa, kassojen lisäyksiä ja kuoletuksia. Menokehitys on laskettu hyödyntämällä Pihkalan tutkimusta kymmenlukujen osalta. Väli vuosien osalta luku on muodostettu vertaamalla valtiopäiväasiakirjojen tuottamaan aineistoa edellä mainittuun tutkimukseen ja täydennetty näin muodostettua kuvaa deskriptiivisellä aineistolla. Lopputulos on muodostettu interpoloimalla, ja vertaamalla näin saatua lukua tulo- ja menoarvioon kyseisen ja sitä edeltävän vuoden arvioon ja olettamalla, että kehitys on ollut väli vuosinakin tasais- ta, arvioitu kokonaisukehitys. Arvio poikkeaa oleel-



Kuva 1. Valtion budjettimenojen absoluuttinen ja suhteellinen (per capita) kehitys vuosina 1870–1913, mlj. mk. (d1 = ilman budjetin ylimääräisiä menoja, d2 = per capita kehitys ilman ylimääräisiä menoja). Lähde: Pihkala 1977, virallinen tilasto (1879–1914) sekä lähteissä erikseen mainitut Vp. asiakirjat.

lisesti – erityisesti 1870-luvun osalta – Martikaisen (1977, 46) esittämästä kuvauksesta. Ero aiheutuu lähinnä lähdeaineistosta ja sen tulkinnasta. Menokehityksessä on huomioitu rautateiden ja vesiväylien rakentamisesta sekä ylläpidosta aiheutuneet erittäin suuret, mutta myös hyvin vaihtelevat kustannukset, joita Martikainen ei ole nimeomaisesti sisällyttänyt omaan arvioonsa.

Edes vuosien 1901–13 menokehityksen tulkinta ei ole täysin ongelmaton, vaikka valtion tilinpäätös sinällään on hyvin yksityiskohtainen. Tilinpäätös ilman niin sanottuja ylimääräisiä menoja kuvaa karkeasti kokonaismenokehitystä 1800-luvun laskennan mukaisesti. Ylimääräiset menot – sillä osin kun ne koostuvat eri hallinnonaloille kohdentuvista palkka, eläke ja investointikustan-

nuksista sekä muista rahoituslähteistä siirretyistä menoista, kuten lainoista ja maanpuolustusmenoiksi katsottavat »sotilasmiljoonat» – on lopputuloksessa yhdistetty budjettiin ja sijoitettu asianomaiseen tehtäväluokkaan. (Mukaanluettuna ryhmä jakamattomat menot, tarkemmin liitetäulukko 2)

Valtion absoluuttiset menot ilman finanssivoittoja ovat kasvaneet aikavälillä 1870–1913 25 miljoonasta markasta 184 mlj. markkaan eli noin 7 kertaisiksi. Vakiintuneen esiintymistavan mukaan reaalista kasvua – rahanarvon muutokset huomioivaa kuvausta – ei tästä tutkimuksessa ole esitetty, ensinnäkin koska hintataso oli kokonaisuudessaan verraten stabiili. (vrt. Hjerppe & Pihkala 1973, 311) Suomessa ei esiintynyt tarkas-

teluajanjaksolla merkittävää inflaatiota. Markan arvo oli verraten vakaa, vaikka sen ostovoima vaihteli suhdanteiden mukaan. (Rasila 1982, 103–105) Toisaalta käytössä olevaan tukkuhintaaindeksiin perustuva kerroin kuvaa kehitystä lähinnä yritysten näkökulmasta. Tukkuhintaaindeksiin perustuva deflaattori ei ole myöskään teoreettisesti paras mahdollinen, sillä tukkuhintojen kehitys oli rakenteellista syistä erilainen kuin elinkustannusindeksiin. (vrt. Hjerpe & Pihkala 1973, 315) Ja lopuksi, koko tarkasteluajanjakson Suomi säilyi perusrakenteiltaan agraarisena yhteiskuntana, jossa kotitarvetuotannon asema oli keskeinen ja virkamiesten sivu- eli sportelisaatavilla kokonaisuudessaan merkitystä.

Kokonaismenojen kasvua voidaan selittää muun muassa teollisuuden kasvulla, väestön kasvulla ja vastaavista kansantaloudellisista tekijöistä käsin. Kun otetaan huomioon se, että valtion tulotalouden institutionaalinen perusta säilyi 1860-luvun verouudistuksia lukuunottamatta hämmästyttävän muuttumattomana, niin tulojen kasvu selittyi ennen kaikkea tullitulojen ja jossain määrin myös liiketoiminnasta kerättyjen maksujen sekä pääomatulojen avulla. (Kuusterä 1989b, Wikström 1985, Pihkala 1977) Näin valtion kokonaismenojen absoluuttinen kasvu on yhdistettävissä talouden kasvuun ja kehitykseen. Valtion menojen absoluuttinen kasvu on kuitenkin sikäli ongelmallinen käsite, että sitä on vaikea sellaisenaan rinnastaa yhteiskunnan taloudelliseen kokonaistuotoksen kehitystä kuvaavan bruttokansantuotteen eli BKT-arvon kehitykseen. Kokonaismenojen kehitys on suhteutettu vertaamalla sen kehitystä esiteollisen yhteiskunnan taloudellisen kasvun keskeisempää komponenttiin eli väkilukuun (*per capita*). Näin voidaan arvioida missä määrin valtion budjettimenojen kehitys on toisaalta seurannut väestön kasvun indikoimaan kansantuotteen kasvua sekä toisaalta suhteuttaa menokehitys taloudelliseen kehitykseen. (vrt. Martikainen 1975, 61)

Kun valtion budjettimenot kasvoivat vuosina 1870–90 ilman finanssivelvoitteita noin 2.5 kertaisiksi, niin vastaavasti asukasta kohti lasketut valtion menot nousivat 14 markasta 21 markkaan. Kehitys oli kuitenkin epätasaista. Kun menot vaikiintuivat useaksi vuodeksi noin 30 miljoonaan markkaan, niin väestönkasvun seurauksena asukasta kohti lasketut menot putosivat 15 markan tuntumaan. Vuodesta 1883 alkaen valtion menojen absoluuttinen ja suhteellinen (*per capita*) kasvu alkoi seurata taloudellisen kehityksen suuntaa. Valtion absoluuttiset menot siis kasvavat taloudellisen kehityksen myötä, ensin verraten

varovasti ja vuosisadan vaihteen jälkeen kiihtyvällä nopeudella. Menojen suhteellinen (*per capita*) kasvu on samansuuntaista, mutta ei aivan yhtä nopeaa. Suhteellinen kasvu seuraakin absoluuttista kasvua usean vuoden viiveellä. Varsinainen käännekohta ajoittuu vuoteen 1899, jolloin suhteelliset (*per capita*) menot kohoavat pysyvästi yli 30:n markan. Tämän jälkeen menojen suhteellinen kasvu jatkuu ripeänä. Vuonna 1905 valtion kokonaismenot olivat asukasta kohti lasketuna 43 markkaa, vuonna 1910 jo 53 markkaa ja vuonna 1913 61 markkaa.

Valtion menojen absoluuttisen ja suhteellisen kasvun trendi on ollut selvästi kasvava. Kokonaiskuva täydentyä, kun verrataan valtion suhteellisten menojen (*per capita*) kehitystä ja bruttokansantuotteen vastaavaa (*per capita*) kehitystä (Tiedot Hjerpe 1988). BKT *per capita* arvo on verraten vakaa 1870-luvulla, kuten myös valtion menojen suhteellinen (*per capita*) osuus. BKT *per capita* arvo alkaa kasvaa 1880-luvun puolivälin jälkeen, mutta valtion menojen suhteellinen (*per capita*) osuuden vastaava kasvu ajoittuu vasta seuraavalle vuosikymmenelle. Tämän jälkeen valtion menojen *per capita* kasvu on nopeampaa kuin BKT *per capita* kasvu. Näin valtion suhteellisten menojen kehitys kuroo umpeen aiemmin syntyneen eron. Päin vastoin kun on siis oletettu, talouden ja valtionhallinnon absoluuttinen ja suhteellinen välimatka toisiinsa ei yksiselitteisesti kasva taloudellisen ekspansioon myötä 1800-luvun viimeisellä neljänneksellä (Martikainen 1975, 53–60, 76), saatika sitten 1900-luvun alussa. Valtion menokehitys on autonomian loppupuolella noudattanut, joskin viiveellä, taloudellisen ekspansioon viitoittamaa suuntaa. Myös tässä tutkimuksessa vahvistuu se havainto, että valtion *per capita* menot kehittyivät hitaammin kuin valtion absoluuttiset menot (Martikainen 1975, 64),

5. VALTION TEHTÄVÄRAKENTEEN KEHITYMINEN 1870–1913

5.1 Suhteellinen kehitys

Julkisen hallinnon kaikki nykyiset tehtäväalueet olivat olemassa jo autonomian lopulla. Valtion tehtäväkenttä muotoutui 1800-luvun kulussa vallitsevan taloudellista liberalismia korostavan ajattelutavan, ja käytännön toimenpiteiden osalta lähinnä autonomian alkupuolelta periytyvää kameraalista yhteiskuntapolitiikkaan myötäilleen tradition, sekä näitä konkretisoivien lakien,

asetusten ja politiikan ristipaineissa. (Kekkonen 1990, Kuusterä 1990, Tiihonen 1990, 24) Siitä huolimatta että Suomessa hylättiin 1860-luvulla merkantilistinen talous- ja yhteiskuntapolitiikka, niin käytännössä valtiojohtoisen talous- ja yhteiskuntapolitiikan puitteissa julkinen valta saattoi puuttua lähes kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan. Erikoista tässä suomalaisessa mallissa olikin valtion – käytännössä senaatin ja sen toimintakuntien ylimpien virkamiesten – johtava rooli teollistumiskehityksessä ja kapitalistisen markkinatalouden pystyttämiseksi. Itse asiassa markkinavoimien vapaalle kehitykselle luotiin edellytykset tilanteessa, jolloin markkinavoimista ei Suomessa voi edes puhua. Ylikangas (1991, 36) huomioi että elinkeinoihin erikoistuneita keskusrivastoja aletaan perustaa vasta sitten kun niiden tehtävät eriytyvät. Tämä on sikäli huomionarvoista, että julkisen hallinnon kasvua perustellaan usein juuri elinkeinoelämän tarpeisiin palautuvilla argumenteilla. Käsittäakseni Ylikangas viittaa samaan ilmiöön kuin Pekkarinen & Vartiainen (1993, 29–34), olosuhteet kapitalistiselle markkinavoimille luotiin valtiotavallan toimesta jo ennen kuin talouselämän rakenteet olivat kehittyneet vastaavalle tasolle. Taloudellisen ja valtiollisen kehityksen eriaikaisuus tuottikin näiden välille jännitteen, joka sitten periytyi itsenäiseen Suomeen. (Pekkarinen & Vartiainen 1993, 31–32).

Toinen merkittävä valtioekspansiota selittävä, joskin nykyään aivan liian helposti unohtuva tekijä on se, että Suomi oli vielä 1800-luvulla yksi Euroopan pohjoisen reuna-alueen perifeerisistä ja aikehittyneistä alueista – eikä yksinomaan taloudellisesti vaan myös yhteiskunnallisesti ja sosiaalisesti. Valtioekspansiota eri tavoin kuvaavien indikaattoreiden lähtötaso on siis perin vaatimaton. Elintaso oli Suomessa alhaisempi kuin itäisessä Keski-Euroopassa ja Balkanilla keskimäärin ja koko 1800-luvun tuntuvasti alhaisempi kuin esimerkiksi Böömissä ja Määrissä, jotka edustivat Itä-Euroopan kärkeä. (Myllyntaus 1991, 221) Vaikka Suomesta olikin autonomian päättyessä kehittynyt kapitalistisiin taloussuhteisiin ja rahatalouteen perustuva moderni teollisuusyhteiskunta, niin väestön valtaosa sai edelleen toimeentulonsa maataloudesta. Palvelusten – liikenteen, kaupan, pankkien, vakuutuslaitosten, asuntojen omistuksen ja julkisten palveluiden – kehitys oli kokonaisuudessaan hidasta. (Hjerppe 1988, 58–59, 64, 69, 110–113) Myös Venäjän yhteiskunnalliset jännitteet ja Suomen poliittisen aseman epäonnistuneet määrittely-yritykset heijastuivat Suomen hallintoon ja poliittiseen järjestelmään. Ylipäättänsä senaatin ja valtiopäivien edellytykset

harjoittaa pitkäjänteistä ja johdonmukaista hallinto-, talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa olivat 1900-luvulla heikommat kuin vielä 1800-luvun viimeisellä neljänneksellä.

Valtion menot ryhmiteltiin vuodesta 1841 alkaen yhdeksään pääluokkaan, joskin varsinainen tulo- ja menoarvio oli »salainen» tai vähintäänkin ei-julkinen 1850-luvulle asti. Vuoden 1854 tulo- ja menoarviosta (julkaistu Statistisk Årsbok för Finland 1879, vol. 1, 69–70) voidaan löytää kaikki taulukon 1 esittämät valtion tehtäväryhmät. Näin käsitys siitä että merkantilistinen valtio olisi ollut tehtävien osalta puhdas »yövärtijavaltio» ei pidä kategorisesti paikkaansa. Myöskin käsitys »valtion perinteisten tehtävien» johtavasta asemasta on harhaanjohtava, sillä budjettimenoista toiseksi suurimman menoerän muodostivat jo 1850-luvulla infrastruktuuritehtävät eli tie- ja vesiväylien rakentamiseen ja ylläpitoon sekä koskenperkaukseen ja suonkuivauksiin osoitetut varat. 1860-luvulta alkaen valtion tehtävät alkavat menojen osalta selvästi sekä kasvaa että eriytyä, vaikka itse vuosikymmen olikin valtiontalouden hoidon kannalta moni eri tavoin ongelmallinen: vuosien 1866–68 kadot ja väestökatastrofi, valtiopäivätyöskentelyn muotojen jäsentymättömyys sekä valtion finanssi- ja rahapolitiikan uudistukset (1860-luvusta tarkemmin Nevanlinna 1907, toinen pääluku). Vasta 1870-luvulla, tarkkaan ottaen vuodesta 1877 alkaen – kirjanpidon tekninen uudistus ajoittuu vuoteen 1876 – voidaan virallisten asiakirjojen perusteella muodostaa luotettava yleiskuva valtion menojen kohdentumisesta eri yhteiskuntapolitiikan lohkoille. Taulukossa 1 menokehitys on jaettu viisivuosittaisiin tarkastelujaksoihin 1870-lukua lukuunottamatta, jossa vertailuvuosi on 1877. Ennen vuoden 1876 kirjanpituudistusta tilinpäätöksissä esiintyvät luvut ovat niin epäluotettavia, että vertailu ei ole järkevää.

Valtion suhteellisen menokehityksen perusteella autonomian jälkipuoliskon valtiota voitaisiin luonnehtia eräänlaiseksi »liikennevaltioksi», sillä rautatieverkoston ja vesiväylien (erit. Saimaan kanava) rakentaminen ja ylläpito satoi tavallisesti vähintään kolmanneksen valtion vuotuisista budjettimenoista. Infrastruktuuritehtävät eli tehtävät, joiden tarkoitusperä on muun toiminnan, erityisesti taloudellisen toiminnan, edellytysten aikaansaaminen, säilyivät runsaan vuosisadan keskeisinä. Vasta hyvinvointiyhteiskunnan tavoittelu 1970-luvulla syrjäytti infrastruktuurimenot niiden keskeisestä asemasta.

Kokonaisuudessaan valtion luonteessa tapahtunut ja tehtävärakenteeseen heijastunut muutos näkyy hyvinvointitehtävien sekä taloudellisten

Taulukko 1 Valtion budjettimenojen pääpiirteittäinen kehitys 1870–1910, prosenttia kokonaismäärästä. Lähde: kuten kuva 1.

Vuosi	1870	1877	1880	1885	1890	1895	1900	1905	1910
A	31.4	37.4	37.1	31.9	35.3	34.8	28.9	25.1	26.2 %
B	16.7	18.4	22.4	17.0	23.9	18.4	27.7	15.6	20.3 %
C	34.3	31.8	33.1	36.1	23.8	18.3	28.1	32.0	40.6 %
D	2.1	2.8	2.7	2.6	4.1	4.1	5.3	5.1	7.9 %
E	15.5	9.6	4.7	12.4	12.9	23.4	10.0	22.2	5.0 %
<i>Yhteensä</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100 %

A = Perinteiset tehtävät

B = Hyvinvointitehtävät

C = Infrastruktuuritehtävät

D = Taloudelliset tehtävät

E = Jakamaton

tehtävien suhteellisen osuuden kasvuna. Valtion tehtäväpiiri alkaa jo 1800-luvulla laajentua traditionaalista toiminta-alueesta koulutuksen ja terveydenhuollon sekä elinkeinojen edistämisen suuntaan. Näin valtion perinteisten tehtävien – so. yleinen hallinto, maanpuolustus, oikeuslaitos ja järjestyksenpito – prosenttiosuuden trendi on jo 1890-luvulta alkaen laskeva. Näin ollen käsitys että Suomen valtion tehtävät olisivat autonoman lopulla jotenkin yksipuoleisesti painottuneet järjestyksen ja turvallisuuden alueelle, on vähintäänkin kiistanalainen, siitäkin huolimatta että erityisesti poliisitoimen menot kasvoivat räjähdysmäisesti vuoden 1905 jälkeen. (vrt. Tiuhonon 1990, 24–25)

5.2 Perinteiset tehtävät

Valtion perinteiset tehtävät jakaantuvat kolmeen alaluokkaan: yleiseen hallintoon, sisäisen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä maanpuolustukseen. Tämän pääluokan menot eivät kasvaneet tasaisesti. Vaihtelua aiheuttivat muun muassa maanpuolustusmenojen heilahtelut ulkopolitiittisten suhdanteiden mukaan. Kun hallinto-historiallisessa tarkastelussa on tapana kiinnittää erityistä huomiota valtion perinteisten tehtävien kehitykseen, niin näiden tehtävien hoitoon ja ylläpitoon liittyvä menojen muita menoryhmiä yksityiskohtaisempi tarkastelu lienee paikallaan myös tässä yhteydessä.

Yleisen hallinnon sekä sisäisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta aiheutuneiden menojen suhteellinen kehitys on verraten tasaista. Yleisen hallinnon sisällä merkittävästi hallitsevasa asemassa ovat senaatin alaisen keskushal-

linnon ja lääninhallinnon kustannukset. Vaikka 1880-luvulla valtiopäivät valittivat »siviilihallinnon» kasvaneita kustannuksia, niin menojen kasvutrendi näyttää verraten vakaalta ja on osittain seurausta virkamiesten palkankorotuksista. Menojen suhteellinen ja absoluuttinen kasvu kohdentuu tullilaitokseen sekä jossain määrin myös postilaitokseen ja ylipäättänsä »uusiin» keskusvirastoihin ja toimintoihin. Kasvu siis selittyy vain vähäisessä määrin laadullisesti uudentyypisillä tehtävillä. Valtaosin kyse on jo aikaisemmin valtiolle kuuluneisiin tehtäviin käytettyjen menojen kasvulla. Kannattaa vielä huomioda, että valtio kantoi huomattavan osan tuloistaan juuri tulleina ja että postilaitos oli sekin voittava liikelaitos. Tullilaitoksen kasvaneisiin kustannuksiin on myös vaikuttanut vuoteen 1885 ajoittunut palkkausperusteiden muutos.

Oikeushallinnon sisällä vankeinhoidon ja oikeuslaitoksen ylläpitokustannukset olivat lähes yhtä suuret. Vähän ennen vuosisadan vaihdetta vankeinhoidon kustannukset alkasivat kuitenkin kasvaa nopeasti ja vuonna 1910 ne olivat lähes kaksinkertaiset oikeuslaitoksen ylläpitokustannuksiin nähden. Vankeinhoitomenojen kasvu on yhteydessä rikoslain uudistukseen (1889) ja rangaistusten täytäntöönpanoa koskevaan asetukseen (1894). Uudistusten seurauksena nimittäin uudistettiin vankeinhoidon hallinto ja rakennettiin uuden täytäntöönpanomuodon edellyttämät vankeilat.

Kokonaisuudessaan senaatin alaisen keskushallinnon ja lääninhallinnon sekä oikeushallinnon verraten tasainen kasvukehitys projisoi jossain määrin valtion institutionaalisen rakenteen täydellistymistä ja organisatorista fragmentoitumista, sekä valtion virkamiesten lukumäärän kasvua ja

Taulukko 2. Valtion perinteisten tehtävien menokehitys vuosina 1870–1910, prosenttia kokonaismäärästä. Lähde: kuten kuva 1.

Vuosi	1870	1877	1880	1885	1890	1895	1900	1905	1910
1	18.7	17.9	17.6	14.3	16.2	16.6	14.3	11.9	12.7 %
2	6.1	5.1	5.3	4.6	5.3	5.0	6.0	4.2	5.6 %
3	6.6	10.2	14.2	13.0	13.8	13.2	8.6	9.0	7.9 %
<i>Yhteensä</i>	31.4	32.4	32.1	31.9	31.3	34.8	28.9	25.1	26.2 %

1 = Yleinen hallinto

2 = Sisäinen järjestys ja turvallisuus

3 = Maanpuolustus

palkkauksen kohoamista. Jossain määrin poikkeuksen edellä kuvatusta muodostavat edellä mainittu vankeinhoidon menokehitys 1900-luvulla sekä samanaikainen poliisitoimen kustannuskehitys. Kokonaisuudessaan poliisitoimi oli yksi valtiontalouden voimakkaimmin kasvaneita alueita autonomian lopulla. 1890-luvulla käynnistynyt voimakas kasvu selittyy aluksi jahti- ja siltavoutien virkojen lakkauttamisilla. 1900-luvun alun räjähdysmäisen kasvun taustalla on sekä poliisien absoluuttisen määrän kasvua että tehtävien valtiollistuminen – ts. kustannusrasitteen siirtyminen kaupungeilta valtiolle. Perinteisten tehtävien absoluuttinen menokehitys (milj. mk) on taulukon 3 mukainen. Taulukkoon on lisätty kokonaiskasvu vuosina 1870–1913 kuvaava suhdeluku (kokonaiskasvu % vuosina 1870–1913). Sillä on merkitystä vain kasvun suhteellisia osuuksia keskenään arvioitaessa.

Kokonaisuudessaan maanpuolustusmenot, kasvustaan huolimatta, olivat autonomian aikana verraten vähäiset. Ja vielä 1870-luvulla venäläisen sotaväen maahansijoittamisesta koitui Venäjälle kuluja, jotka vastaavasti näkyivät tuloina Suomessa. Balkanin sodat (1878–80) lisäävät puolustusmenoja, jotka muutamassa vuodessa hetkellisesti kohoavat 3.1 milj. markasta 8.9 milj. markkaan. Näiden lisäksi Venäjän Punaiselle Ristille lahjoitettiin 1.0 markkaa, mikä itse asiassa on lähinnä maapuolustusmenoja, vaikka tässä tutkimuksessa on sijoitettu muihin menoihin. Suomeen perustettiin myös oma kansallinen sotaväki, joka toimi vuosina 1881–1901(05). Tämä näkyy maanpuolustusmenoissa siten että niiden suhteellinen osuus kokonaismenoista kohoaa yli 10 % (Taulukko 2). Kansallisen sotaväki lakkautettiin asteittain vuosina 1901–05, minkä jälkeen maanpuolustuksen suhteellinen osuus menosta alkaa laskea, vaikka vuodesta 1902 maksettiin-

kin Venäjälle erillistä maanpuolustuskompensaatia eli ns. »sotilasmiljoonia».

5.3 Hyvinvointitehtävät

Hyvinvointitehtävät olivat yksi valtiontalouden kasvavia sektoreita. Tehtäväryhmän menot painottuvat opetusmenoihin. Terveystieteiden menot jäivät selvästi alle puoleen opetusmenoista ja sosiaaliturvan menot olivat vieläkin vähäisemmät. Kokonaisuudessaan hyvinvointitehtävien absoluuttiset menot kasvoivat 4.6 milj. markasta (1870) noin 28 milj. markkaan. (1910). Tässä suhteessa hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisella näyttää olevan huomattavasti pitemmät perinteet kuin yleensä mielletään. Markkamääräinen (milj. mk.) kasvu selviää sivun 56 taulukosta 4.

Valtionhallinnon absoluuttisesta kasvusta merkittävä osa on kanavoitunut opetusmenoihin. Valtionhallinnon rakenteellinen uudistus eli opetus ja myöhemmin terveydenhuoltomenojen kasvu on alkanut jo 1870-luvulla, ja jatkunut 1890-luvulla. Vaikka 1860-luvulta alkaen vastuu alkeisopetuksesta siirtyi asteittain seurakunnilta kaupunki- ja maalaiskunnille, niin ilman valtion panostusta kansakouluverkoston rakentaminen maaseudulle ei olisi ollut mahdollista. Valtio lainotti rakentamista ja osallistui opettajien palkkakustannuksiin. Tämän ohella valtio perusti oppikouluja ja avusti yksityisiä kouluja. Valtio myös kattoi yliopistosta aiheutuneet kustannukset. Opetusmenojen sisäisessä rakenteessa mielenkiintoinen yksityiskohta on menojen jakautuminen alkeisopetuksen ja kansakoulujen kesken (nimestään huolimatta kansakoulu edusti – erityisesti maaseudulla – »korkeampaa» opetusta). Tuen painopiste oli hämmästyttävän pitkään maaseudun alkeisopetuksen tukemisessa. Vasta vuosisadan alussa

Taulukko 3. Valtion perinteisten tehtävien menokehitys vuosina 1870–1910, milj. markkaa.
Lähde: kuten kuva 1.

Vuosi	1870	1880	1890	1900	1905	1910	1870–1910
A	1.1	1.5	1.6	2.1	2.5	2.7	145 %
B	0.9	1.4	1.5	2.3	3.1	3.8	322 %
C	0.5	0.7	1.3	1.3	1.4	1.6	220 %
D	0.6	0.8	1.0	1.6	2.0	3.4	467 %
E	1.6	4.5	6.4	7.0	11.5	12.2	663 %
<i>Yhteensä</i>	4.7	8.9	11.8	14.3	20.5	23.7	404 %

A = Senaatti toimituskuntineen

B = Lääninhallinto

C = Oikeuskunta

D = Vankeinhoito

E = Maanpuolustus

kansakoulumenot saavuttavat alkeisopetuksen menot.

Alunperin terveydenhuoltomenot merkitsivät keskusvirastosta aiheutuneita kustannuksia, kulkutautien ehkäisyä ja piirilääkärijärjestelmän rakentamista. Vuodesta 1880 alkaen kustannukset kohdentuvat ensin kunnanlääkärijärjestelmään ja sitten sairaalaverkoston pystyttämiseen. Merkittävä osa terveydenhuollon tuesta kohdentui sairaaloiden rakentamiseen. Vuosisadan vaihteessa maan noin 200 sairaalasta joka toinen oli valtion ylläpitämä. Vuoden 1900 terveysmenojen verraten korkea arvo johtuu juuri rakentamisesta. Sosiaaliturvan osalta lukuarvojen vertailua vääristää muiden sosiaalisten palvelujen sijoittuminen tähän luokkaan. Varsinaiseen sosiaaliturvaan liittyvistä menoista valtaosa kanavoitiin ns. aistivammaiskouluihin. Kun harkinnanvaraiset, eli lähinnä keisarillisen majesteetin nimissä jaetut ylimääräiset avustukset leskille, virkamiehille ja orvoille, supistuivat vuosisadan lopulla, niin so-

siaalimenojen suhteellinen osuus valtion menoista laski.

5.4 Infrastruktuurimenot

Infrastruktuurimenoista tavallisesti yli 95 prosenttia liittyy eri tavoin liikenteeseen. Saimaan kanavan korjaus ja laajennustöiden ohella rautateiden runkoverkko pystytettiin vuosina 1862–1911. Päätös runsaasti pääomaa sitovan rataverkoston rakentamisesta valtion varoin tehtiin valtiopäivillä 1870-luvun puolivälissä. Samaisella vuosikymmenellä valtiopäivät hyväksyivät rautateiden rakentamisen yleisohjelman, jonka perusteella aloitettiin 1880-luvulla suurisuuntaiset rakennustyöt. Varsinaisten rakennus- ja ylläpitokustannusten ohella liikennemenoiksi on laskettu myös luotsilaitoksesta (ml. kalustohankinnat) ja merenmittauksesta aiheutuneet kulut. Kannattaa huomioda, että vaikka rautatieverkon rakentami-

Taulukko 4. Valtion hyvinvointitehtävien menokehitys vuosina 1870–1910, milj. markkaa.
Lähde: kuten kuva 1.

Vuosi	1870	1880	1890	1900	1905	1910	Kasvu %, 1870–1910
4	2.2	4.2	5.2	12.0	12.3	17.4	682 %
5	1.0	1.6	1.5	3.8	4.1	4.3	330 %
6	1.2	2.0	2.5	6.8	3.6	6.1	408 %
<i>Yhteensä</i>	4.4	7.8	9.2	22.6	20.0	27.8	532 %

4 = Opetus

5 = Sosiaaliturva

6 = Terveydenhuolto

Taulukko 5. Valtion infrastruktuurimenojen kehitys vuosina 1870–1913, milj. markkaa. Lähde: kuten kuva 1.

Vuosi	1870	1880	1890	1900	1905	1910	Kasvu %, 1870–1910
<i>Yhteensä</i>	8.6	10.3	11.0	21.8	38.9	59.7	594 %

sesta ja ylläpidosta koitui valtiolle huomattavia kustannuksia, niin 1890-luvulta alkaen valtionrautateiden käyttömaksuilla alkaa olla valtiontaloudellista merkitystä. Autonomian lopulla (1913) rautateiden käyttötulojen nettokertymä oli kasvanut huomasti. Se oli jo yhtä suuri kuin välillisten verojen kokonaiskertymä eli noin 1/5 tulojen kokonaiskertymästä. (Hjerpe & Pihkala 1977, SVT 1914). Kaiken kaikkiaan rautateillä oli erittäin suuri merkitys koko elinkeinoelämän kehitykselle autonomian lopulla.

Infrastruktuurimenojen toinen, osa eli välittömät menonsiirrot kuntiin, olivat vähäiset. Autonomian lopullakin vain noin 500. 000 markan luokkaa, ja ne muodostuivat useiden yksittäisten hankkeiden tukemisesta. Pääasiassa kuntiin kohdistuvat menonsiirrot sisältyivät muiden tehtäväluokkien menoihin.

5.5 Taloudelliset tehtävät

Myös teollisuuden ja maatalouden tukemisella on huomattaavasti pidemmät traditiot kuin yleensä mielletään. Itse asiassa maatalouden ja (manufaktuuri)teollisuuden tukeminen aloitettiin jo vuonna 1823. Tällöin Suomen Pankkiin perustettiin kaksi erityistä rahastoa, joiden tehtävänä oli em. elinkeinojen tukeminen. (Nevanlinna 1907, 24) Maatalouden tukemiseksi perustettiin erillisiä lainarahastoja 1840-luvulla. Teollisuudelle suunnattu elinkeinotuki tunnettiin sekin jo 1800-luvun puolivälissä. Maanviljelyn- ja yleisten töiden toi-

mikunta perustettiin 1860, mutta vasta 1880-luku merkitsee selvää käännekohtaa. Vuodesta 1885 alkaen kunnilla myönnettiin avustuksia maanviljelyrahastojen perustamista varten. Puun kantominnan 0-rajan siirtyessä pohjoiseen ja itään muodostuivat valtiolle isossa jaossa siirtyneet laajat metsävarat merkittäviksi tulolähteiksi. Tällöin hallintoa tehostettiin, mikä näkyikin vastaavana menojen kasvuna. Erillinen maanviljelyhallitus perustettiin 1892. Kokonaisuudessaan maa- ja metsätalouden kehittämiseen osoitetut varat olivat suhteellisesti eniten kasvanut tehtäryhmä, jonka absoluuttinen määrä kokosi 1900-luvulla esimerkiksi terveydenhoitomenoja korkeammaksi.

Elinkeinoelämän ja kaupan kehittämisestä vastasi teollisuushallitus (per. 1884) ja 1890-luvulla kauppa- ja teollisuustoimituskunta. Virastojen tehtävänä oli lähinnä luoda edellytyksiä elinkeinoelämän kehitykselle. Vaikka yksittäisen hankkeen suora tuki oli mahdollista, niin sekä maatalouden että teollisuuden osalla suosittiin epäsuoria tuen muotoja eli lähinnä koulutusta ja yhdistystoiminnan avustamista.

6. BUDJETTIMENOJEN KEHITYS JA VALTION TALOUSPOLIITTISEN AJATTELUN MUUTOS

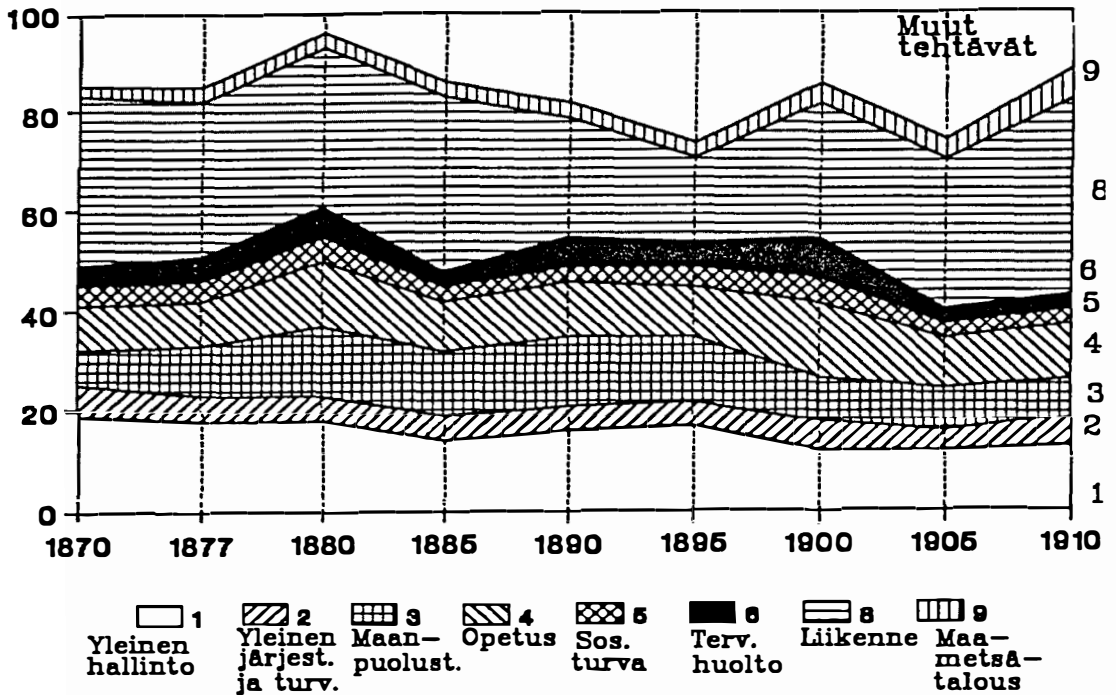
Suomessa on 1980-luvun puolivälistä alkaen käyty keskustelua valtion autonomian loppupuolella harjoittaman talouspolitiikan luonteesta. Kau-

Taulukko 6. Valtiolle maa- ja metsätalouden sekä teollisuuden tukemisesta aiheutuneet menot vuosina 1870–1910, milj. markkaa. Lähde: kuten kuva 1.

Vuosi	1870	1880	1890	1900	1905	1910	Kasvu %, 1870–1910
9	0.5	0.8	1.4	3.5	5.2	9.1	1720 %
10				0.8	1.4	2.5	212 %
<i>Yhteensä</i>	0.5	0.8	1.4	4.3	6.6	11.6	

9 = Maa- ja metsätalous

10 = Teollisuus



Kuva 2. Valtion budjettimenojen kehitys tehtävittäin vuosina 1870–1913. Prosenttia kokonaismäärästä. Lähde: kuten kuva 1. Menoryhmien sisäinen luokittelu: liite 2.

ko Wikströmin (1985) ja Jukka Kekkonen (1987) tutkimukset tukevat jo aiemmin esitettyä näkemystä, (esim. Rasila 1982) että talouspolitiikan luonne muuttui 1860-luvulla liberalistiseksi. Sen sijaan Antti Kuusterä (1987, 1990) on korostanut ajattelun kerroksellisuutta sekä jatkuvuutta. Kuusterän käyttämässä tematiikassa talouspolitiikka on autonomian loppupuolella luonteeltaan kameeralistinen. Valtion budjettimenojen kokoava tarkastelu ei yksiselitteisesti tue kumpaakaan oletusta, sillä näkemys valtion talouspolitiittisen ajattelun luonteen muuttumisesta on hyvin kompleksinen kokonaisuus. Vastaavasti kysymys valtion tehtävistä, tehtävien suhteista ja määräytymisestä suhteessa eri historiallisiin erityis- ja yleispiirteisiin vaatisi nyt suoritettua syvälleluotavampaa analyysiä. Sen sijaan yleisluonteisia havaintoja voidaan kerätyn aineiston pohjalta tehdä.

Valtion tehtävä rakenne kehittyi siten, että valtion traditionaaliseen tehtäpiiriin on viimeistään 1850-luvulta alkaen ns. perinteisten tehtävien lisäksi luettava myös infrastruktuurirakentaminen. Kun vielä valtionhallinto oli 1800-luvun ensimmäisen puoliskon leimallisesti merkantilistisen ja

kameraalisen ajattelun läpitunkema preventiivinen hallitsemiskoneisto, niin 1860-luvulta alkaen valtionhallinnon hyvinvointitehtävien merkitys kasvaa. Vuosisadan vaihteen jälkeen hallinto saa merkittävässä mitassa kansantalouden kehitystä edistäviä positiivisia tehtäviä, jolla tavoitellaan myös kansantalouden tehokkuutta entisen valvontafunktion ohella. Autonomian loppupuolella valtion tehtäväpiiri on pysyvästi laajentunut lähinnä valtiopäivien osoittamien varojen seurauksena traditionaalista toiminta-alueesta koulutuksen ja terveydenhuollon sekä taloudellisten tehtävien suuntaan. Näin julkisen hallinnon tehtävä rakenteessa on tapahtunut laadullinen muutos, joka myötäilee liberalistista tulkintaa.

Sen sijaan kameeralistista viitekehystä tukee absoluuttisten menojen tarkastelu. Absoluuttisten menojen kasvu on selitettävissä pääasiassa julkiselle vallalle kuuluneiden tehtävien siirtymisenä valtion tehtäväpiiriin (kuten poliisitoimi) sekä jo aikaisemmin valtiolle kuuluneisiin tehtäviin käytettyjen varojen kasvusta. Absoluuttinen kasvu selittyy suhteellisesti vähäisemmässä määrin laadullisesti täysin uudentyypisten tehtävien intergoitumisella valtion tehtäväpiiriin. Osittain tämä

kehitys antaa selityksen sille ilmiölle, miksi julkisen palvelujen tuottavuus – ainoana toimialana – ei kasvanut vuosina 1860–1913. (Hjerpe 1988, 95 taulukko 15)

7. TALOUSHALLINNON JÄRJESTELMÄUUDISTUS

Vastausta alussa esitettyyn kysymykseen valtion taloudellisen ajattelun muutoksen heijastumisesta valtion toimintoihin, voidaan hakea myös toisaalta, eli valtion taloushallinnon institutionaalista muutoksesta 1800-luvun viimeisellä neljänneksellä.

1860-luvulla autonomian alusta asti vallinnut korkeimpien valtiollisten instituutioiden keskinäinen tasapaino järkkäyi kun säännölliset valtiopäivät nousivat senaatin rinnalle niin yhteiskunnan kehittämistä kuin budjettivaltaa koskevissa kysymyksissä. Toimeenpanovaltaa liukui vähitellen säädyille. Osittain siksi että ne kontrolloivat yhteiskunnan modernisaatiokehitystä lainsäädäntötyön kautta. Osittain siksi, että uusien verojen ja määrärahojen suostunta kuului perustuslakien mukaan valtiopäivien tehtäviin.

Valtiontalouden heterogeenisestä perusrakenteesta aiheutuvat epäkohdat kärjistyivät kun valtiopäivätyöskentely sai jäsenyöneitä muotoja 1870-luvulla. Perusongelmana oli valtiontalouden kvantitatiivinen kasvu ja toiminnallisen rakenteen (valtion tehtävät) ja poliittisen päätöksentekotason (valtiopäivät, senaatti) sitoutuminen kapitalistiseen talousjärjestelmään ja sen kehittämiseen samanaikaisesti, kun valtiontalouden rakenne ja laskentatoimi kokonaisuudessaan jää kehityksestä jälkeen. Valtiontalouden rahastojärjestelmä heijasteli traditionaalista, lähinnä kameralistista ajattelua ja oli kehittynyt palvelemaan agraariyhteiskunnasta kumpuavia valtion taloushallinnon tarpeita. (Valtion tilinpitäjärjestelmä perustui Kaarle XI:n 1680-luvulla toimeenpanemaan reformiin. Åström 1980, 307–311; Purhonen 1961, 3; Kovero 1955, 94–96) Näiden kahden peruslinjauksen väliin sijoittui sitten koko ajan kasvanut jännite. Toisaalla valtiontalouden kvantitatiivista kasvu sekä valtiokoneiston yhteiskunnallisten tehtävien laajeneminen ja tästä johtuva ylimmän poliittis-hallinnollisen päätöksentekotason uudet tarpeet. Toisaalla näitä palvelevan taloushallinnon muutoskyyvyttömyys. Rahastojärjestelmä oli kokonaisuudessaan ristiriidassa modernin valtion taloudenhoitoon kuuluvan selkeysperiaatteen kanssa, jonka mukaan valtion tilinpitäjärjestelmän on

tarjottava mahdollisuus jatkuvaan ja kokonaisvaltaiseen seurantaan valtiontalouden tilasta. (Purhonen 1961, 18) Pattiitilanne purkautui vasta kun valtiontalouden laskentatoimi kokonaisuudessaan uudistettiin vastaamaan poliittis-hallinnollisen päätöksentekotason, ja valtiontalouden toiminnallisen perusrakenteen määrittämiä tarpeita vuosisadan vaihteessa.

1880-luvulla kuluessa fragmentoituneesta rahastojärjestelmästä juontuvat valtiontalouden epäkohdat kärjistyivät siinä määrin, että järjestelmän uudistaminen kävi väistämättömäksi. Kokonaisuudistuksen lähtökohdat on palautettavissa kahtaalle: säätyvaltiopäivien aloitteellisuus (erit. Vp.ak. 1877–78 IV, Valtiovaliokunnan mietintö n:o 11; Vp.ak. 1882 IV, Valtiovaliokunnan mietintö n:o 13; Vp.ak. 1888 IV, Valiokunnan mietintö n:o 8) ja senaatin alaisen hallinnon sisäiset muutospaineet. Vuosien 1877–78 valtiopäivillä säätyjen onnistui hankkia valtionvarojen budjettivalta. Lähtökohtana oli se että säätyvaltiopäivien valtiovaliokunnan onnistui muodostaa melko tarkka kuva valtiontalouden tilasta. Valiokunta arvioi myös valtion vakinaisten tulojen kehityksen seuraaviin valtiopäiviin saakka eli laati summittaisen budjetin valtorahastolle. Valiokunnan esityksestä säädyt lähettivät valiokunnan mietinnön hallitsijalle, joka toimitti sen edelleen senaatin talousosastolle. Talousosasto puolestaan ryhtyi muistutusten edellyttämiin korjaustoimenpiteisiin, ja teki vielä yhteenvedon toimenpiteistä seuraavia valtiopäiviä varten. (Vp.ak. 1877–78 IV, Valtiovaliokunnan mietintö n:o 11)

Vuoden 1885 valtiopäivillä valtiovaliokunta teki esityksen valtiontalouden rahastojärjestelmän yksinkertaistamisesta. (Vp.ak. 1885 IV, Valtiovaliokunnan mietintö n:o 13) Vaikka senaatti torjui kyseisen – ja seuraavilla valtiopäivillä (1887–88) tehdyn vastaavan sisältöisen esityksen – niin käytännössä juuri valtiopäivien osoittama aktiivisuus (ks. Vp.ak. 1878 IV, Valtiovaliokunnan mietintö n:o 11; Vp.ak. 1882 IV, Valtiovaliokunnan mietintö n:o 9; Vp.ak. 1888 IV, Valtiovaliokunnan mietintö n:o 8) johti siihen, että rahastojärjestelmän tarpeellisuutta arvioitiin uudestaan. (Valtiovaraintoimituskunta myönsi järjestelmän puutteet Vp.ak. 1891 IV, Senaatin kertomus. Yleisemmin Nevanlinna 1907, 445–448) Seurauksena oli että joukko pieniä rahastoja sulautettiin muihin ja rahastojen kokonaisuus supistui. (Nevanlinna 1907, 448–450) Uusia rahastoja perustettiin enää lähinnä valtorahaston yhteyteen. (Nevanlinna 1907, 453–454, 545–547) Valtiopäivien aktiivisuus johti useisiin laskentatoimen osauudistuksiin, mutta järjestelmän peruspiirteet säilyivät

muuttumattomina. (Uudistuksista ja uudistusestityksistä Nevanlinna 1907, 457–460, 551–553)

Lähtökohtaisesti valtiopäivät halusivat – hankkimastaan budjettivallasta johtuen – kehittää valtiontalouden rakennetta, laskentatointa ja budjetoitintijärjestelmää sellaiseen suuntaan, että niissä olisivat konkretisoituneet modernit budjettiperiaatteet. (Leppo 1957, 101) Tässä suhteessa valtiopäivien vuonna 1882 hankkima periaatteellinen oikeus valvoa valtiovarojen käyttöä sekä valta määrätä niiden käytöstä oli keskeisessä asemassa. Ilmeisistä puutteistaan huolimatta rahastoihin tukeutunut finanssihallinto, varovainen talouspolitiikka, taloudellisen vaurastumisen ja yhteiskunnan modernisaatioprosessin seurauksena lähes väijäämättä kasvaneet tullitulot sekä rahastoihin kerätyt »yliäämät» johtivat siihen, että senaatilla ei ollut välitöntä, valtion tulotalouden tilasta aiheutuvaa tarvetta valtiontalouden kokonaisuudistukseen. Merkitystä oli myös valtiovairaintoimituskunnan pitkäaikaisen puheenjohtajan C. H. Molanderin (1871–97) omaksumalla asenteella. Molander oli haluton ryhtymään toimiin valtiontalouden perusrakenteiden uudistamiseksi, koska hän ei ensinnäkään pitänyt järjestelmän hajanaisuutta todellisena ongelmana. Ylijäämäisen valtiontalouden aikana tämä oli tavallaan ymmärrettävää. Toisaalta järjestelmämuutokseen latautui väistämättä myös useita periaatteellisia ja käytännön ongelmia. Uudistuksia ehkäisi tehokkaasti myös vallitseva valtio-oikeudellinen näkemys, jonka mukaan senaatin – käytännössä myös keisarin – varat ja valtiopäivien varat oli pidettävä erillään. Rahastojärjestelmästä luopumista hankaloitti myös se, että valtiontaloutta voitiin hoitaa muodollisesti oikein rahastojärjestelmän muodostamisesta puitteissa. (Willgren 1910, 201–202, 213; Pihkala 1977, 18–20; Kuusterä 1989a, 54, 57–58; Blomstedt 1976, 75)

Senaatti käynnisti vuonna 1882 lähinnä tilijärjestelmän uudistamiseen tähtäävän taloushallinnon uudistuksen valmistelun. Valmistelutyön yhteydessä paljastui kassavajaus, joka vauhditti uudistustyötä. Näin lopullisia suuntaviivoja määrittäessään vuonna 1888 senaatti painotti jo valtiontalouden rakenteellisen uudistuksen, laskentatoimen sekä tulo- ja menoarviouudistuksen välineellisestä arvoa sekä erityisesti uudistuksen valvonta- ja seurantamekanismeihin kiinnittyviä näkökulmia. (Senaatin ptk. 3.5.1888) Tämä oli tavallaan luonnollista, sillä senaatti ja valtiovairaintoimituskunta korostivat kannanotoissaan lähtökohtaisesti niille läheistä hallinnollisen finanssi-valvonnan näkökulmaa. Toisaalta valmistelussa uudistustyöhön suodattui myös valtiopäivien tar-

peita palvelevia lähtökohtia, mutta ne eivät olleet alisteisessa asemassa uudistuksen saadessa lopullisen muotonsa.

Käytännössä valtiontalouden kokonaisuudistuksen valmistelu delegoitiin vuonna 1888 oikeustieteen tohtori, vapaaherra Karl Lagenskiöldille, jonka mietintö valmistui vuoden 1890 alussa. Laajassa, 252 sivuisessa mietinnössä esitettiin koko valtion kassajärjestelmän, tilinpäätösmentelyn sekä tulo- ja menoarvioin sisällöllistä uudistamista, pääosin ulkomailta saatujen esikuvien mukaan ja osittain aivan uusimpien näkemysten pohjalta. (Lagenskiöld 1890, passim., Blomstedt 1976, 64–65)

Mietinnössä Lagenskiöld pureutui kolmeen asiakokonaisuuteen: yhtenäisen valtion tulo- ja menosäännön rakentamiseen, jonka puitteissa luovuttaisiin monimutkaisesta rahastojärjestelmästä korvaamalla se niin sanotulla siirtomäärärahajärjestelmällä, epäyhtenäisen ja hajanaisen kassajärjestelmän keskitykseen sekä tilinpäätöskäytännön kokonaisuudistukseen. Jälkimmäisessä luovuttaisiin perinteisestä jaosta säätyjen ja hallituksen varoihin ja kirjanpito perustui niin sanottuun kahdenkertaiseen italialaiseen kirjanpitoon. (Lagenskiöld 1890, passim.)

Vuoden 1891 valtiopäivillä valtiovarainvaliokunta kiirehti kannanotossaan Lagenskiöldin esityksen käsittelyä. Valiokunta suositteli sen alistamista erillisen komitean tarkistettavaksi. Huomionarvoista valiokunnan kannanotossa oli se, että se suositteli asian valmistelua »muiden kuin virkamiesten toimesta». (Vp.ak. 1891 IV, Valtiovaliokunnan mietintö n:o 3) Komitean nimittäminen kuitenkin viivästyti, sillä Lagenskiöldin vaatimuksesta vuoden 1890 mietinnöstä hankittiin vielä eri virkamiesten lausunnot. Niistä kävi ilmi että yksityiskohtaisten määräysten laatiminen edellytti vielä verraten perusteellista komiteatyötä. [(Betänkande från kommissionen 1891)] Senaatti asettikin vuonna 1892 erillisen tililaitoskomitean uudistuksen loppuunsaattamiseksi ja tarpeellisen säädösten laatimiseksi. Komitean nimitettiin – säätyjen toivotusta noudattaen – myös liike-elämän edustaja. Komitean mietintö, joka pääosin pohjautui Langenskiöldin esitykseen, ja erilliset kaava- ja asetusehdotukset, valmistuivat vuonna 1897. (Sammandrag af de utaf länestyrelserna.. n:o 86, 19.6.1897) Tililaitoskomitean mietintö palautui tavanomaiselta lausuntokierrokseltaan syksyllä 1898 ja sai lopullisen muotonsa joulukuun 1. päivänä. Joulukuussa myös senaatti teki asiasta lopullisen päätöksen, joka pääosin noudatteli Lagenskiöldin jo vuosikymmenen alussa tekemää mietintöä. (Vp.ak. 1904 IV, Valtiovarain-

toimituskunnan kertomus; myös Blomstedt 1976, 66–68) Toukokuun 3. päivänä 1899 julkaistiin asetus »valtiovaraston kassa- ja tililaitoksen uudesta järjestämisestä» (1899 TiliA) sekä tätä täydentävä julistus (1899 TiliJ). Molemmat säädökset tulivat voimaan vuoden 1901 alussa.

Vuoden 1901 jälkeen valtion kassaliikenteestä ja tileistä vastasi senaatin valtiovaraintoimituskunta ja valtiokonttori, jonka asema määriteltiin uudestaan. Valtiontalouden yhtenäisyysperiaate toteutettiin siten että valtion tulo- ja menoarvioon ryhmiteltiin kaikki valtorahastojen tulot ja menot, joilla oli tarkoitus tyydyttää valtiontalouden vuotuiset tarpeet. Uudistus oli vielä sikäli muodollinen, sillä eri rahastot omine budjetteineen olivat edelleen olemassa, joskin näiden tulot ja menot esitettiin systemaattisesti ja kootusti valtion tulo- ja menoarviossa. Toisaalta rahastot ryhmiteltiin budjettiteknisesti tulo- ja menoarvion alaisiin ja niiden ulkopuolisiin valtion rahastoihin, sekä lahjoitettuihin ja niihin rinnastettaviin rahastoihin. Varsinainen tulo- menoarvio jakaantui kahteen osaan: vakinaiseen sekä ylimääräisen tulo- ja menoarvioon. Jälkimmäiseen ryhmiteltiin satunnaiset tulot ja menot. Budjetin laadinnassa noudatettiin myös johdonmukaisesti bruttoperiaatteita. Uudistuksen myötä luovuttiin lopullisesti kameraalisesta kirjanpidosta. Tämä tehosti valtiontalouden sisäisiä kontrollimahdollisuuksia. Samaa suuntaa vaikutti myös uusi menettely, jossa jokaisen itsenäisenä tililaitoksena toimivan viraston ja yksikön oli laadittava vuosittain tulo- ja menoarvio sekä tilinpäätös. Kassavirroista tiedotettiin kuukausittain valtiokonttoriin, joka laati valtiovaraintoimituskuntaa varten yhteenvedot ja tilinpäätöksen kaikista valtion tuloista ja menoista. (Willgren 1910, 236–41, 311–22; Vp.ak. 1904 IV, valtiovarainvaliokunnan kertomus; Purhonen 1961, 19; Nevanlinna 1907, 555–6; Kuusterä 1989a, 58–60)

Kokonaisuudessaan vuoden 1901 uudistus tyydytti sekä valtiontalouden hoidosta vastaavan valtiovaraintoimituskunnan välineellisiä tarpeita, kuin valtiopäivien valtiontalouden kehittymisen ja varainhoidon seurantaan liittyvät tarpeet. Käytännössä uusi budjetti- ja tilinpäätöskäytäntö sekä kassajärjestelmä merkitsivät ratkaisevaa muutosta valtiontalouden hoidon osalta. (Blomstedt 1976, 71)

8. LOPPUYHTEENVETO JA POHDINTAA

Valtionhallinnon rationaalista kehittämistä ohjasi 1800-luvun lopulla lähinnä valtion ja yhteis-

kunnan oikeudellisten suhteiden yhteiskunnallistuminen eli valtion toimintojen alistaminen abstrakteille oikeusnormeille. (Tuori 1983, 118) Kokonaisuudessaan valtionhallinnon tehtäväperustoinen kehitys näyttää noudattavan jo Wagnerin muotoilemaa, teolliseen yhteiskuntaan ja kapitalistiseen talouteen perustuvaa kehityskuvausta valtion tehtävien laajentumisesta. (Wagnerin hypoteesista ja sen toteutumisesta Suomessa Taimio 1986, 59–61, 94–95, 100–101) Rakenteellisen kehityksen osalta hallinnon muutos on puolestaan saanut universaalien kuvauksen toisessa klassisessa esityksessä: Max Weberin esittämässä byrokratian ideaalimallissa. Kapitalistinen talousjärjestelmä tuottaa kehittyessään niitä resursseja, jotka olivat välttämättömiä byrokratian kehittymisen kannalta. Kaiken kaikkiaan autonomian loppupuoliskolla Suomen talousjärjestelmä saavutti pääpiirteissään modernin byrokratian taloudelliset ja sosiaaliset edellytykset. (näistä esim. Vartola 1979, 106–108)

Vuoden 1899 taloushallinnon kokonaisuudistus on yhteydessä talousjärjestelmän kehittymiseen valtiontalouden kasvuun ja yhteiskunnan poliittisten päätöksentekoelementin aseman muotoutumisen välityksellä. Valtiopäivien aseman muotoutuminen, erityisesti suhteessa senaattiin, on yhteydessä toisaalta sen kontrolloimiin taloudellisiin resursseihin ja toisaalta sen poliittiseen painoarvoon. Yhteiskunnan modernisaatiokehityksen edetessä molemmat kasvoivat, joskin useat poliittiset ja yhteiskunnan rakenteensa johtuvat tekijät ohjasivat niiden määrätymistä. Poliittisen ja yhteiskunnallisen merkityksen kasvu määrittäi kuitenkin valtiopäivien valtion taloushallinnon uudistusintressejä. Senaatin taloushallinnon uudistus-tavoitteita määrittivät puolestaan lähinnä käytäntöjä palvelevat tavoitteet.

Lopputulokset voidaan kuitenkin palauttaa kapitalistisen talousjärjestelmän perusedellytykseen: myös valtionhallinto oli organisoitava markkinakäyttäytymisen valtiotoiminnoilta edellyttämän ennaltalaskettavuuden periaatteen mukaisesti. Tältä osin vuoden 1899 uudistus heijasteleekin juuri modernin byrokratian peruslähtökohtia. Vuodesta 1899 alkaen myös taloushallinto perustuu persoonattomaan, säädöksiin tiukasti ohjattuun sekä keskitettyyn ja kontrolloituun järjestelmään, jossa kaikkia valtion toimintoja kohdeltiin yhtäläisesti. Kokonaisuudessaan valtion taloushallinnon uudistuksessa kietoutuivatkin yhteen senaatin byrokraattis-rationaaliset tavoitteet ja edustuksellisen päätöksentekotason poliittiset preferenssit, mutta siten että, ne toteutettiin kapitalistisen talousjärjestelmän viitoittamassa ympäristössä.

Liite 1. Arvio valtion kokonaismenojen kehityksestä (milj. mk.) vuosina 1870–1913.

A) Laskennallinen, VP. asiakirjoihin perustuva arvio, vuodet 1870–1900:

1870	25.0	1880	31.0	1890	46.0
1871	20.0	1881	31.0	1891	56.0
1872	26.0	1882	32.0	1892	60.0
1873	33.0	1883	38.0	1893	47.0
1874	33.0	1884	37.5	1894	48.0
1875	47.0	1885	49.0	1895	71.0*
1876	37.0	1886	43.0	1896	65.0
1877	33.0	1887	46.0	1897	66.0
1878	33.0	1888	43.0	1898	122.0**
1879	32.0	1889	46.0	1899	89.0
				1900	81.0

* Valtionlainan osuus 17.0 milj.mk.

** Valtionlainan osuus 55.0 milj.mk.

B) Tilinpäätökseen perustuva tieto valtion menoista vuosina 1901–1913:

	Tilinpäätös	Ylimääräiset menot			Yhteensä
		1	2	3	
1901	88.3	13.6	3.1		105.0
1902	79.5	20.3	4.5		104.3
1903	80.5	16.5	1.7		98.7
1904	86.5	13.3	15.7		115.5
1905	89.9	17.0	12.5		119.4
1906	96.7	9.5	2.8		109.0
1907	106.8	15.9	4.2		126.9
1908	115.7	26.9	21.3	3.2	167.1
1909	122.8	20.5	30.0	3.6	176.9
1910	136.6		15.6	2.6	154.8
1911	140.6	0.1	14.3	3.6	158.6
1912	145.4	0.9	18.0	1.0	165.3
1913	158.8	3.7	19.8	1.9	184.2

1 = Valtiovaraintoimituskuntaan kohdistuvat budjetin ylim. menot

2 = Kulkulaitostoimituskuntaan kohdistuvat budjetin ylim. menot

3 = Maataloustoimituskuntaan kohdistuvat budjetin ylim. menot

Liite 2. Valtiopäiväasiakirjojen perusteella muodostettu tehtäväluokitus:

I Valtion perinteiset tehtävät:

1. **Yleinen hallinto** käsittää ylimmät valtioelimet – ml. kenraalikuvernöörin ja hänen virastostaan aiheutuneet menot sekä Suomen edustus Pietarissa – lääninhallinnon ja keskusvirastot sekä näihin rinnastettavat toimielimet (Valtionarkisto ym.) ja toiminnot (Virallinen lehti ym.) sikäli kun niitä ei ole syytä sijoittaa jonkin muun tehtäväalan yhteyteen. Myös maanmittauksesta aiheutuneet kustannukset sekä läänien rakennuskonttorien menot on yhdistetty tähän luokkaan (ks. Pihkala 1977, 93–4) sekä Suomen ulkomaisesta »edustustosta» – ml. Suomen kauppa-asiamiehistä – aiheutuneet kustannukset on sijoitettu tähän tehtäväryhmää. Vuoden 1841 menoluokittelussa luokat I, pääosa IV, osia VII. Vuoden 1894 toimituskuntajakoon perustuvan jaottelun jälkeen luokat I, II, V, VI, osia VII, osia X (maanmittaus + maanmittaus- ja veronpanokustannukset), osia XI (posti), osia XII (kauppa-asiamiehet), XIII, osia XIV, osia XV.

2. **Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen** on ryhmitelty valtiolle oikeus- ja poliisipalveluista sekä vankeinhoidosta aiheutuneet kustannukset. Poikkeuksena on kuitenkin lainvalmistelukunta, jonka kustannukset on sijoitettu edelliseen luokkaan sekä vaivashoidon tarkistus, josta aiheutuneet kustannukset on puolestaan sijoitettu tähän ryhmään. Vuoden 1841 menoryhmittelyssä luokka II, osia IV (poliisitoimi), osia VI (vankeinhoito). Vuoden 1894 jälkeen luokka IV (– lainvalmistelu), osia V (vaivashoidon tarkistus)

3. **Maanpuolustusmenot** = 1841 menoryhmä III (– HKK käyttövarat), 1894 menoryhmä VIII sekä ns. ylimääräisiä menoja.

II Hyvinvointitehtävät:

4. **Opetus- ja kulttuuritehtävät** ovat pääosin kirkkolisiasiaintoimituskunnan menoryhmään sisältyvät tehtävät eli 1841 menosäännössä luokka V (– aistivammaismenot), vuoden 1894 jälkeen luokka IX (– aistivammaismenot).

5. **Sosiaaliturvan** kustannukset muodostuvat em. aistivammaismenoista sekä maksuluokan IX lahjoituksesta (1841). Vuoden 1894 jälkeen ne on sijoitettu luokkaan XV.

6. **Terveysturvan** menot koostuvat vuoden 1841 menosäännön maksuluokan V lääkintävirastosta ja luokan VI:n hospitaali- ja yleinen sairaanhoito sekä kulkutautien estämiseksi tarkoitetuista menoista. Vuoden 1894 jälkeen luokka V.

III Infrastruktuuritehtävät:

7. **Asunto- ja yhdyskuntapolitiikka.** Sekalainen ryhmä joka löytyy lähinnä vuoden 1841 maksuluokasta VI (yleisiä ylimääräisiä menoja) ja vuodesta lukien 1894 pääosin luokasta XII.

8. **Liikennemenot** ennen vuotta 1894 luokka IV (Luotssi- ja majakkavirasto, tulli), VIII (tie- ja vesilaitoksen ylläilytys sekä rautateihin kohdentuvat menot). Vuoden 1894 jälkeen luokat VI (tulli), XI (– posti), XII (luotssi- ja merenmittaus).

IV Taloudelliset tehtävät

9. **Maa- ja metsätalous** vuoden 1841 menosäännössä pääosin luokasta VIII (ylihallitus, soidenkuivaus, tuet kouluille kuten Evon opistolle ja eri yhdistysten harjoittamalle valistustoiminnalle ym.) sekä satunnaisesti luokasta VII (yleisiä ylimääräisiä menoja tapauskohtaisesti). Vuoden 1894 jälkeen osin yhtenevä menoluokka X kanssa.

10. **Teollisuuden edistäminen.** Luokat V (erityisesti »teollisuuskoulu» eli polyteknillinen opisto ja »kaupakoulu») ja satunnaisesti VII (yleisiä ylimääräisiä menoja). Vuoden 1894 jälkeen XII (koulu ja tarkastajat, erilliset määrärahat).

11. **Muut tehtävät** (jakamaton). Erinäisiä menoja joita ei voi eri syistä kohdentaa mihinkään erityiseen menoryhmää. Ryhmän ylivoimaisesti keskeisin menoerä on valtion lainanotosta aiheutuneet korko. ym. kustannukset.

LÄHTEET

KANSALLISARKISTO (KA)

Valtiovaraintoimituskunnan uudistamiskomitean arkisto

Tiililaitoskomitea, verotusta ja tilinpitoa koskevat asiakirjat 1868–1906, Hb3, Hb4.

Senaatin pöytäkirjat

Senaatin pöytäkirja 3.5.1888.

Valtiopäiväasiakirjat

Asiakirjat valtiopäiviltä Helsingissä vuonna 1872, osa III. Kertomus Suomenmaan vuonna 1872 kokoontuneille säädyille Valtiovarain tilasta. Annettu Valtiovaraintoimituskunnasta, Keisarillisessa Suomen Senaatissa 20. päivänä Tammikuuta 1872. Pääsummalaskut 1864–65, 1866, 1867, 1868. Summittaiset lasku 1869 ja 1870. Selvitys Yleisen valtiorahaston varoista 1871 vuoden ylimääräisten menojen suorittamista varten. Kuninkaallisen Majesteetin Armosta vahvistamat valtion menoarviot Yleiselle ja sotilasrahastolle vuonna 1871. Sumeliuksen perillisten kirjapainossa. Helsingissä 1872.

Asiakirjat valtiopäiviltä Helsingissä vuonna 1877–78, osa IV. Valtiovarainvaliokunnan mietintö N:o 11 koskeva Keisarillisen Senaatin Valtiovarain-toimituskunnan säädyille antamaa kertomusta valtiovarain tilasta. Valtiovarainvaliokunnan mietintö N:o 16. Yleisen valtion rahaston tulot 1871–75. Esitys N:o 30. Suomenmaan säätyjen alamaainen kirjoitus kaikista valtiopäivillä 1877–78 myönnettyistä rahamääräyksistä ja niiden suorittamisen varoista. Pääsummalaskut Yleisestä Valtiovaroista (Valtio- ja Sotilasrahastosta) Suomen Suuriruhtinasmaassa vuosina 1869–1871. Yleinen valtiorahasto. Menoja. 1870–1873. Liit. B. J. Sumeliuksen perillisten kirjapainossa. Helsingissä 1878.

Asiakirjat valtiopäiviltä Helsingissä vuonna 1882, osa IV. Kertomus Suomenmaan vuoden 1882 kokoontuneille valtiosäädyille valtiovarain tilasta. Annettu Suomen senaatin valtio-varain toimituskunnan toimesta 31. tammikuuta 1882. Pääsummalaskut Yleisestä Valtiovaroista (Valtio- ja Sotilasrahastosta) Suomen Suuriruhtinasmaassa vuosina 1874, 1875 ja 1876. Tauluja. Yleinen valtiorahasto. Menoja 1874–1879. J. Sumeliuksen perillisten kirjapainossa. Helsingissä 1883.

Asiakirjat valtiopäiviltä Helsingissä vuonna 1888, osa IV. Kertomus Suomenmaan vuoden 1888 kokoontuneille valtiosäädyille valtiovarain tilasta. Valtiovaliokunnan mietintö n:o 8. Pääoma-laskut Yleisistä Valtiovaroista (Valtio- ja sotilasrahastoista) Suomen Suuriruhtinasmaassa vuosina 1883, 1885 ja 1886. Helsingissä 1889.

Asiakirjat valtiopäiviltä Helsingissä vuonna 1891, osa IV. Kertomus Suomenmaan vuoden 1888 kokoontuneille Valtiosäädyille Valtiovarain tilasta, Keisarillisen senaatin valtiovaraintoimituskunnan antama. Kertomus siitä, mitä on tehty Suomenmaan valtiosäätyjen Valtio-valiokunnan 1888 antaman mietinnön johdosta siitä kertomuksesta jonka Valtiovarain-Toimituskunta oli antanut Valtiopäiville valtiovaraston tilasta.

Valtiovaliokunnan mietintö n:o 3 Keisarillisen senaatin Valtiovarain Toimituskunnan Säädyille antaman kertomuksen johdosta, joka koskee valtiovarain tilaa. Weilin & Göös'in osakeyhtiön kirjapaino. Helsingissä 1892.

Asiakirjat valtiopäiviltä Helsingissä vuonna 1900, osa IV. Kertomus (valtiovaraintoimituskunnan) Suomenmaan vuoden 1900 kokoontuneille valtiosäädyille valtiovarain tilasta. Vertaileva taulu valtionrahaston kaikista tuloista ja menoista valtion meno- ja tuloarvion sekä valtiontilinpäätöksen mukaan vuodelta 1895. Päälaskut Yleisistä valtiovaroista (Valtio- ja sotilasrahastoista) Suomen suuriruhtinasmaassa vuosilta 1895, 1896 ja 1897. Helsingin sentraalikirjapaino. Helsingissä 1900.

Asiakirjat valtiopäiviltä Helsingissä vuonna 1904–1905, osa IV. Kertomus (valtiovaraintoimituskunnan) Suomenmaan vuoden 1904–1905 kokoontuneille valtiosäädyille valtiovarain tilasta. Vertaileva taulu Yleisen valtiorahaston kaikki tulot ja menot ennakkoarvion ja valtiontilinpäätösten mukaan vuodelta 1900. Helsingin sentraalikirjapaino ja kirjansitomoto Osakeyhtiö. Helsinki 1905.

Muut painetut lähteet

Suomenmaan tilastollinen vuosikirja. Tilastollinen päätoimisto. Statistisk årsbok för Finland. Statistiska byrån. (Annuaire Statistique pour la Finlande). Valtion raha-asiat. Katsaus Suomen suuriruhtinasmaan valtiovaroihin. Kulunkiarviot. Vuosikerrat 1–23 (SVT 1879–1901)

Suomen Tilastollinen Vuosikirja. Uusi sarja. Tilastollinen päätoimiston julkaisuja. Vuosikerrat 1–12. Valtion raha-asiat. Valtion tulot ja menot (Tilinpäätösasiakirjojen mukaan). Keisarillisen senaatin kirjapaino. Helsinki. (SVT 1902–1914).

Valtion kulunki-arviot Suomen suuriruhtinasmaan Yleiselle Valtiorahastolle ja Työhuonerahastolle sekä Sotilasrahastolle. Suomen Suuriruhtinasmaan Aseuskokous. Vuodet 1870–78. Keisarillisen Senaatin kirjapaino. Painettu Helsingissä.

Kirjallisuus

Alasuutari, Risto & Liikanen, Ilkka & Smeds, Kerstin & Stenius, Henrik (toim.) (1987): Kansa liikkeessä. Kirjayhtynä, Helsinki.

Blomstedt, Yrjö (1976): Valtiokonttori 1875–1975. Historiallinen katsaus. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Haapala, Perti (toim.) (1990): Talous, valta ja valtio. Tutkimuksia 1800-luvun Suomesta. Vastapaino, Tampere.

Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti (1992): Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Vap-kustannus, Helsinki.

Heikkinen, Sakari (1994): Suomeen ja maailmalle: tullilaitoksen historia. Tullihallitus, Helsinki.

Hjerpe, Riitta (1988): Suomen talous 1860–1985. Kasvu ja rakennemuutos. Suomen Pankin julkaisu, kasvututkimuksia XIII. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Hjerpe, Riitta & Pihkala, Erkki (1977): Bruttokansantuote 1860–1913. Alustava arvio. Kansantaloudellinen aikakauskirja nro. 3, vol. 73, s. 309–319

Holmsten, Martin (1992). Venäjän postihistoria 1857–

1918. Arkmedia, Rurik.
- Kekkonen, Jukka (1987) Merkantilismista liberalismiin. Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syn-
tytaustasta Suomessa vuosina 1855–1879. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja nro 12, Vammala.
- Kekkonen, Jukka (1990): Valtio, eliitti ja ideologiat 1800-luvun lopun Suomessa. Historiallinen aikakauskirja, nro. 2, vol. 88, s. 140–143.
- Kovero, Ilm. (1955): Om fondprincipen i Sverige-Finlands och Finlands stathushållning. Economiska Samfundets Tidskrift nro 1, vol. 8, s. 94–117.
- Kuusterä, Antti (1989) Valtion sijoitustoiminta pääoma-
markkinoiden murroksessa 1859–1913. Historiallisia tutkimuksia 149. Suomen Historiallinen Seura, Helsinki. (Kuusterä 1989a)
- Kuusterä, Antti (1989): Verotus autonomian ajan Suomessa. Teoksesta Historian päivät 1988. Toim. Rau-
no Endén. Historian Arkisto 93. Gummerus, Jyväskylä. (Kuusterä 1989b)
- Kuusterä, Antti (1990): Liberalismi vai kameralismi –
Suomen talouspolitiikka 1800-luvun jälkipuoliskolla. Historiallinen aikakauskirja, nro. 2, vol. 88, s. 136–140.
- Lagenskiöld, K(arl) (1890): Betänkande angående de
allmänna principerna vid an ifrågasatt reorganisa-
tion af det finska kassa- och räkenskapsväsendet.
Helsingfors.
- Leppo, Matti (1957): Julkinen talous ja finanssipolitiikka. WSOY, Porvoo.
- Luther, Georg (1992): Suomen tilastotoimen historia
vuoteen 1970. WSOY, Porvoo.
- Maddison, August (1991): Dynamic Forces in Capita-
list Development. Oxford University Press. Oxford,
New York.
- Martikainen, Tuomo (1975): Julkisen sektorin kasvu
Suomessa. Deta 13. Helsingin yliopisto. Yleisen val-
tio-opin laitos. Sarja C. Helsinki.
- Myllyntaus, Timo (1990): Tekniikan valtavirrat ja Suo-
men malli. Teoksesta Mauno Jokipii (toim.). Suomi
Euroopassa. Talous- ja kulttuurisuhteiden historiaa.
Atena, Jyväskylä.
- Nevanlinna, Ernst (1907): Suomen raha-asiat vuosina
1863–1904. Otava, Helsinki.
- Nevanlinna, Ernst (1933): Suomen valtioneuvosto I. Ota-
va, Helsinki.
- Palmen, E.G (1889): Suomen valtiovarojen hoidosta 1–
2. Valvoja, vol. 9, s. 11–27, 105–122.
- Palmen, E.G. (1904): Suomen valtion menosääntö
1881–1904. Valvoja, vol 24, s. 662–692.
- Pekkarinen, Jukka & Vartiainen, Juhana (1993): Suo-
men talouden pitkä linja. WSOY, Juva.
- Pietiäinen, Jukka-Pekka (1992): Leivän syrjässä: maa-
tilahallitus ja sen edeltäjät 1892–1992. Otava, Hel-
sinki.
- Pihkala, Erkki (1977): Valtion tulojen ja menojen raken-
ne 1800-luvun jälkipuoliskolla. Helsingin kauppa-
korkeakoulun julkaisuja. Sarja B, nro. 23. Helsinki.
- Pohls, Maritta (1991): Suvuista virkoihin. Postilaitoksen
virkakunta 1864–1899. Painatuskeskus, Helsinki.
- Purhonen, Eino (1961): Eduskunnan budjetivalta. Suo-
malaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o
66. Suomalainen lakimiesyhdistys, Vammala.
- Rasila, Viljo (1982): Kehitys ja sen tulokset. Teoksesta
Jorma Ahvenainen & Erkki Pihkala & Viljo Rasila
(toim.): Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi.
Tammi, Helsinki.
- Suomen taloushistoria 3 (1983): Historiallinen tilasto.
Toim. Kaarina Vattula. Tammi, Helsinki.
- Taimio, Hilka (1986): Valtion menojen ja julkisten pal-
velujen kasvu Suomessa 1900-luvun alkupuoliskol-
la. Suomen Pankin Tutkimusosaston monistettuja
tutkimuksia.
- Tiihonen, Seppo (1990): Hallitusvalta. Valtioneuvosto
itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä.
Vap-kustannus, Helsinki.
- Tuori, Kaarlo (1983): Valtionhallinnon sivuelinorganisa-
tiosta 1. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyyp-
pien elinten asemasta Suomen valtio-organisaatio-
sa. 1. nide. Teoria ja historiallinen tausta. Suomalai-
sen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 159.
Suomalainen lakimiesyhdistys, Vammala.
- Valvanne, Heikki (1949): Valtion tulot ja menot sekä
kassaliike. Suomen Pankin taloustieteellisen tutki-
muslaitoksen julkaisuja, Sarja B:10, Helsinki.
- Vartola, Juha (1979): Valtionhallinnon rakenteellisen
muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon krii-
siteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä
näiden välisistä suhteista valtioneuvoston rakenteel-
lisen muutoksen ongelman valossa. Acta Universi-
tatis Tamperensis. Ser A vol 103. Tampereen yliopis-
to, Tampere.
- Wikström, Kauko (1985): Valtion tuloveron rakenne.
Tutkimus tuloveron rakenteesta ja sen historiallises-
ta kehityksestä. Turun yliopiston julkaisuja, Annales
Universitatis Turkuensis, sarja C, osa 52. Scripta lin-
gua Fennica edita. Turun yliopisto, Turku.
- Willgren, Karl (1910): Suomen finassioikeus. Tekijän
kustantama, Porvoo.
- Åström, Sven-Erik (1980): Suurvalta-ajan valtioneu-
vosto. Teoksesta Suomen taloushistoria 1. Agraarinen
Suomi. Toim. Eino Jutikkala & Yrjö Kaukiainen &
Sven-Erik Åström. Tammi, Helsinki.